

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
ЕВРОПЫ
URGENT
PROBLEMS
OF EUROPE

Научный журнал
2012 – № 4

**ИММИГРАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ
В ЕВРОПЕ**

**IMMIGRATION AND POLITICAL PARTIES
IN EUROPE**

Издается с 1994 г.
Выходит 4 раза в год

Москва
2012

Журнал «Актуальные проблемы Европы»

Тамара Кондратьева

**Актуальные проблемы
Европы №4 / 2012**

«Агентство научных изданий»

2012

УДК 325.14(4)
ББК 60.7(4)

Кондратьева Т. С.

Актуальные проблемы Европы №4 / 2012 /
Т. С. Кондратьева — «Агентство научных изданий»,
2012 — (Журнал «Актуальные проблемы Европы»)

Исследуется влияние иммиграции на партийно-политическую жизнь европейских стран. Рассматриваются программные установки основных политических партий по проблемам иммиграции. Анализируются изменения в партийной стратегии и тактике, обусловленные как сдвигами в структуре электората, так и усиливающимися в последние годы в Европе антииммигрантскими настроениями. Для научных сотрудников, специалистов в сфере государственного управления, преподавателей вузов, аспирантов и студентов.

УДК 325.14(4)
ББК 60.7(4)

© Кондратьева Т. С., 2012
© Агентство научных
изданий, 2012

Содержание

Об авторах	5
Введение	6
Европейские противоречия в области миграционной политики на фоне событий «арабской весны»	10
Проблема иммиграции в документах и политическом дискурсе ведущих партий Франции	38
Конец ознакомительного фрагмента.	39

Тамара Кондратьева

Актуальные проблемы Европы №4 / 2012

Об авторах

Животовская Ирина Георгиевна – экономист, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Zhivotovskaya I.G. – Economist, Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences (i.g.zhivotovskaya@gmail.com)

Кондратьева Тамара Степановна – экономист, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Kondratyeva T.S. – Economist, Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences (tamara@inion.ru)

Новоженова Ирина Сергеевна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Novozhenova I.S. – candidate of sciences (Ph.D in History), Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences (novozenova@yandex.ru)

Погорельская Светлана Вадимовна – кандидат политических наук, доктор философии Боннского университета, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Pogorelskaya S.V. – candidate of sciences (Ph.D. in Political Science), (University of Bonn), Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences (pogorelskaja@inion.ru)

Примакова Наталья Сергеевна – атташе Первого Европейского департамента МИД Российской Федерации.

Primakova N.S. – attaché of the First European Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (natalyaprimakova@mail.ru)

Хенкин Сергей Маркович – доктор исторических наук, профессор МГИМО (У) МИД РФ, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

Khenkin S.M. – doctor of sciences (Sc.D. in History), Professor (MGIMO), Leading researcher, INION Russian Academy of Sciences (semarkos@mail.ru)

Введение

Проблема иммиграции из-за ее всеобъемлющего воздействия на все сферы принимающего общества, в том числе на экономику, социальные отношения, культуру, религию, приобрела большую политическую значимость и стала одним из важнейших факторов борьбы политических сил в странах Европы. Усиление крайне правых националистических партий, выступающих с антииммигрантскими лозунгами, способствует дальнейшей политизации этой проблемы. В условиях экономического кризиса, безработицы, обеднения значительной части населения крайне правые предлагают улучшить положение коренных граждан европейских стран за счет предоставления им привилегий перед иммигрантами, а также за счет резкого сокращения масштабов иммиграции. Такая позиция националистических партий встречает поддержку у определенной, все более растущей части населения, что позволяет этим партиям расширять свой электорат. Традиционные партии, входящие в когорту правящих, испытывают все больший дефицит доверия со стороны граждан, и чтобы оттянуть часть голосов избирателей от крайне правых, некоторые из этих партий пытаются играть на существующих в обществе антииммигрантских настроениях и тем самым вторгаются на традиционное поле националистических партий. Все эти процессы расшатывают партийно-политические системы, сложившиеся в странах Европы.

Темой острых как общественных, так и внутрипартийных дискуссий во всех европейских странах становятся важнейшие вопросы, порождаемые иммиграцией, и прежде всего такие, как необходимость сокращения иммиграционных потоков и установления четкого контроля над ними; усиление борьбы с нелегальной иммиграцией; стимулирование процессов интеграции иммигрантов; сохранение национальной идентичности принимающих стран. В ходе этих дискуссий политические партии вырабатывают новые подходы к решению вопросов, связанных с иммиграцией.

Разногласия между различными политическими силами в подходах к решению иммиграционной проблемы особенно явственно проявляются в условиях чрезвычайных ситуаций, особенно если они связаны с необходимостью принятия политических решений не только на национальном, но и на наднациональном уровне. Именно с такой ситуацией столкнулись европейские страны весной 2011 г., когда в результате целой серии «революций», прокатившихся по странам Северной Африки, в Европу хлынул поток беженцев и мигрантов.

События «арабской весны» спровоцировали неконтролируемый поток нелегальных иммигрантов и беженцев из Северной Африки в Европу. Первой страной, оказавшейся на пути этого потока, была Италия. Она понесла наибольшие финансовые, социальные и политические потери от накрывшей ее иммиграционной волны; к тому же, по крайней мере на первых порах, Италия была вынуждена противостоять этой волне в одиночку. Ситуация была настолько серьезной, что некоторые итальянские политики сравнивали ее с гуманитарной катастрофой.

Италия обратилась за помощью к Евросоюзу. Она настаивала на том, что иммиграционный вызов, с которым она столкнулась, нельзя расценивать как чисто итальянскую проблему, этот вызов касается всех государств – членов ЕС и потому ответ на него должен быть найден совместными усилиями. Итальянская сторона ссылалась при этом на положения Лиссабонского договора, гарантирующие предоставление помощи, в том числе и финансовой, со стороны Европейского союза государствам-членам в случае чрезвычайной ситуации, характеризующейся непредвиденным притоком граждан из третьих стран.

В конечном итоге меры по преодолению иммиграционного кризиса были предприняты как на уровне итальянского государства, так и на уровне Евросоюза. При этом на обоих уров-

нях возникли серьезные разногласия по поводу способа разрешения «иммиграционного кризиса»: на национальном уровне они проявились в противоречиях между политическими партиями Италии, на наднациональном – между различными структурами ЕС, а также между странами-участницами, каждая из которых отстаивала свои национальные интересы, в то время как Евросоюз призывал их проявить коллективную солидарность.

Подходы к решению проблем, связанных с иммиграцией, в европейских странах далеко не одинаковы. Они определяются множеством факторов, но в первую очередь – особенностями политической культуры страны, расстановкой политических сил, а также социально-экономической ситуацией, складывающейся в тот или иной период.

Интересен в этом отношении опыт Франции. Подавляющая часть французских партий считает иммиграцию позитивным явлением. Пять наиболее влиятельных партий (Французская социалистическая партия, Союз за народное движение, Левый фронт, Демократическое движение, партия «Европа-Экология-Зеленые») в своем отношении к иностранцам, надолго или навсегда поселяющимся в стране, руководствуются концепцией прав человека, в соответствии с которой каждый человек наделяется основными правами от рождения (см. Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. ООН). Признание естественных прав человека приводит эти партии и к признанию за иммигрантами-иностранцами многих прав и свобод, которыми обладают граждане страны. Позиции партий отличаются лишь нюансами. Разногласия проявляются главным образом в вопросе о политических правах иностранцев.

Иную позицию занимает Национальный фронт. Эта партия проповедует ярко выраженную националистическую идеологию, дополненную с недавних пор идеями антиглобализма. В отношении иммигрантов партия руководствуется не правами человека, а интересами французской нации и благом французских граждан, как это трактуется в ее программе. В отличие от других партий, НФ относится к иммиграции как к негативному явлению: сторонники НФ опасаются «замещения населения» и требуют радикального сокращения иммиграционного потока во Францию; считают, что демографический рост следует обеспечивать не за счет иммигрантов, а за счет повышения уровня рождаемости во французских семьях; указывают, что содержание иммигрантов ложится тяжким бременем на французских налогоплательщиков; как и антиглобалисты, утверждают, что иммиграция – это орудие на службе крупного капитала, она используется для того, чтобы поддерживать высокую конкуренцию на рынке труда и понижать заработную плату французским трудящимся. Будучи националистической партией, НФ считает совершенно естественным, чтобы у французских граждан было больше прав и свобод, чем у иностранцев. Последние не должны иметь политических прав и обязаны ассимилироваться, если намереваются поселиться во Франции. В целом влияние идеологии НФ возрастает, поскольку в условиях глобализации у граждан возникает чувство беспомощности перед анонимными силами, управляющими мировой экономикой и мировыми финансами. Они ищут опору на национальном уровне, где исторически сложились демократические механизмы воздействия на власть.

В последние годы в некоторых европейских странах праворадикальные партии вышли на авансцену политической жизни. В условиях всеобщего падения доверия к традиционным политическим партиям они очень быстро завоевывают популярность и перетягивают на свою сторону избирателей. Великобритания в этом отношении отличается от стран континентальной Европы. Праворадикальная идеология здесь не пользуется популярностью, и объяснение этому британские исследователи видят в особенностях британской политической культуры. Этой культуре свойственна толерантность и вера в то, что конфликтные отношения между социальными группами следует решать путем согласования интересов, а не путем радикальных социальных изменений.

Эта специфика Великобритании наглядно проявилась в истории Британской национальной партии, испытавшей быстрый, но непродолжительный взлет и последующее паде-

ние. На выборах в Европейский парламент в 2009 г. и на общенациональных выборах в 2010 г. БНП добилась существенных успехов прежде всего благодаря ошибкам в иммиграционной политике, допущенным Лейбористской партией в период ее нахождения у власти с 1997 по 2010 г. Эта политика, способствовавшая существенному увеличению численности иммигрантов в Великобритании, привела к резкому усилению антииммиграционных настроений в стране, на чем и сыграла БНП. Однако закрепить свой успех партии не удалось. После провала на региональных выборах в мае 2011 г. БНП оказалась в очень сложном положении, она деморализована и расколота и потому британцы все чаще заявляют, что они не воспринимают ее как серьезную и заслуживающую доверия партию. Эксперты невысоко оценивают ее перспективы. Большинство из них считает, что БНП не исчезнет из британской политической жизни, но ей вряд ли удастся добиться хороших результатов на будущих выборах. Скорее всего, она останется на ее периферии и будет участвовать в борьбе за выживание в условиях обостряющейся конкуренции на крайне правом фланге.

Для Германии самым опасным иммиграционным «вызовом» и главным нерешенным вопросом является урегулирование отношений между светским государством и исламом, а также интеграция иммигрантов-мусульман в немецкое общество. Ислам появился в ФРГ только после Второй мировой войны и долгое время немецкое общество воспринимало его лишь как религию гастарбайтеров, т.е. как явление временное. Однако в новой среде ситуация для ислама складывалась весьма благоприятно: к тому времени влияние христианских конфессий на население значительно ослабло; Германия, как секулярное государство, давно отказалась от христианских норм в пользу общечеловеческих ценностей, в стране проповедовались толерантность и мультикультурализм, действовали строгие правила политкорректности; демократическое устройство государства и общества позволяли последователям ислама свободно пропагандировать свои идеи; власти и ведущие политические партии поздно спохватились с разработкой политики в отношении новой для страны религии. За несколько десятилетий ислам политизировался и усилил свое влияние на общество, а политические партии признали, что он стал постоянной и неотъемлемой частью жизни Германии.

В деятельности испанских политических партий все более заметное место занимают вопросы, связанные с иммиграцией. Это объясняется целым комплексом причин: Испания перестала быть страной – поставщиком эмигрантов и превратилась в иммиграционную страну; влияние иммигрантов на испанское общество постоянно возрастает; партии все больше начинают ориентироваться не только на коренных жителей страны, но и на избирателей иммигрантского происхождения, численность которых постоянно возрастает.

Анализ программных установок крупных партий страны выявляет значительные расхождения как в подходах этих партий к проблеме иммиграции, так и в методах ее решения. Правоцентристские партии, опасаясь появления сильной общенациональной праворадикальной партии, способной отнять у них часть голосов избирателей, становятся все более популистскими и подыгрывают ксенофобским настроениям, распространяющимся в Испании. В отличие от правоцентристских партий, Социалистическая партия в своем отношении к иммигрантам руководствуется традиционно левыми принципами защиты прав человека, равенства всех граждан перед законом, поэтому она пользуется широкой поддержкой со стороны иммигрантов. Компартия Испании является наиболее последовательной защитницей интересов иммигрантов. Она критикует неолиберальную модель, в соответствии с которой в иммигрантах видят послушную и дешевую рабочую силу. КПИ выступает за всемерное развитие межкультурного диалога между коренным населением и переселенцами. Она выдвигает новую концепцию гражданства, исключая дискриминацию людей по национальному и этническому признаку и в равной мере гарантирующую соблюдение прав коренных жителей и иммигрантов.

В Италии существует своя специфика подхода к иммиграционной проблеме. В силу своего географического положения она в гораздо большей мере, нежели другие европейские страны, сталкивается с проблемой нелегальной иммиграции. Именно этим обстоятельством объясняется как обостренная реакция рядовых итальянцев на резкое увеличение численности иностранцев в их стране, так и наблюдаемая здесь чрезмерная политизация иммиграционного вопроса. За 30 лет отношение итальянцев к иммигрантам сильно изменилось – от нейтрального и даже сочувственного в 1970-е годы, когда политики, как социалисты и коммунисты, так и христианские демократы, рассматривали прием мигрантов у себя на родине как акт солидарности с нуждающимися из стран Третьего мира, до негативного – в 2000-е годы и особенно после событий «арабской весны» 2011 г., когда Италию накрыла волна беженцев из Северной Африки. Очевидно, что политические партии страны под влиянием настроений избирателей будут вынуждены искать новые подходы в решении иммиграционной проблемы.

Статьи, публикуемые в данном номере журнала «Актуальные проблемы Европы», дают представление как об изменениях в позиции политических партий европейских стран по вопросам иммиграции, наблюдаемых в последние годы, так и о причинах, побуждающих партии вносить серьезные коррективы в свои программные установки. При этом объектом анализа являются не только ведущие политические партии, занимающие прочные позиции в политической системе исследуемых стран, но и крайне правые, до последнего времени считавшиеся маргинальными и в силу этого не игравшие заметной роли в политической жизни.

Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова

Европейские противоречия в области миграционной политики на фоне событий «арабской весны»

Н.С. Примакова

Аннотация. В статье рассматривается процесс урегулирования чрезвычайной ситуации, сложившейся в Южной Европе в результате массового притока иммигрантов и беженцев из стран Северной Африки в первой половине 2011 г. Предпринимается попытка определить разницу в подходах к решению проблемы итальянского правого и левого центра, а также причины и последствия противоречий между государствами – членами Евросоюза, национальным и наднациональным уровнями власти в ЕС.

Abstract. The article deals with the handling of the emergency in Southern Europe triggered by mass influx of immigrants and refugees from North African countries in the first half of 2011. The author seeks to define the difference between the Italian center right and center left political forces' approaches to the solution of the problem, and makes an attempt to identify the roots and the consequences of the contradictions among EU member states and between the national and the supranational levels of governance in the EU.

Ключевые слова: «арабская весна», иммиграция, миграционная политика, политика предоставления убежища, шенгенское законодательство, политические партии, предвыборная риторика, политика национальной безопасности, конфликт интересов.

Keywords: «arab spring», immigration, migration policy, asylum policy, Schengen acquis, political parties, electoral rhetoric, national security policy, conflict of interests.

В 2011 г. в ряде стран Северной Африки и Ближнего Востока в результате массовых народных протестов произошла дестабилизация социально-политической ситуации. Причиной тому послужила прежде всего продолжающаяся деградация социально-экономической и политической систем: в регионе сохраняется высокий уровень безработицы – порядка 30 % (для сравнения – в мире в целом 14,5 %) [I rivolgimenti politici... 2011], масштабная бедность (до 40 % населения живут за чертой бедности), коррупция, усугубляющаяся неспособностью авторитарных режимов к самореформированию. Кроме того, за год – с марта 2010 г. по март 2011 г. – мировые цены на продовольствие резко выросли: на сахар – на 60 %, кукурузу – 52, сою – 41, на пшеницу – на 24 % [Waggoner J., 2011]. В результате, расходы населения на питание увеличились более чем на 50 % [Waggoner J.]. В связи с этим основные требования народного движения в большинстве арабских стран носили как социально-экономический, так и политический характер: борьба с безработицей, снижение цен на товары первой необходимости, противодействие коррупции, реформирование или смена правящего режима.

Толчком к протестному движению в арабском мире послужили события «жасминовой революции» в Тунисе. В конце января массовые народные протесты охватили Египет, в феврале – Ливию, где они переросли в полномасштабную гражданскую войну, Йемен и Сирию, столицу Бахрейна Манаму. Манифестации были отмечены также в Алжире, Иордании, Марокко, Саудовской Аравии, Омане, Ираке и некоторых неарабских странах региона – Иране, Джибути, Южном Судане, хотя здесь они не привели к смене режимов или существенным политическим преобразованиям.

События «арабской весны» спровоцировал неконтролируемый приток нелегальных иммигрантов и беженцев из Северной Африки в страны Южной Европы, что не только вызвало конфликт между политическими элитами европейских государств, но и породило

противоречия между национальным и наднациональным уровнями власти в Европейском союзе.

Масштабы и основные маршруты миграции

По существу, с момента начала восстаний в арабских странах Европейский союз следовал двойным стандартам: с одной стороны, поддерживал движение за свободу и демократию, а с другой – отмечал нежелательность неконтролируемых масштабных миграционных процессов, охвативших Средиземноморский регион. По данным агентства Фронтекс [1], с января по июнь 2011 г. на территорию ЕС незаконно проник 74 151 человек, из них 70 % (51 891 человек) – по морю [Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 1] [2]. Основной приток пришелся на второй квартал 2011 г., превысив показатели января-марта (32 906 человек) на 25 % (41 245 человек) [Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 1; Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 2].

Главными маршрутами являются восточносредиземноморский (через греко-турецкую границу) и центральносредиземноморский (из стран Южного Средиземноморья в Италию и на Мальту), причем значимость последнего существенно возросла вследствие прекращения действия итальянских договоренностей с Тунисом, Египтом и Ливией [3] о регулировании миграционных потоков. За первые шесть месяцев 2011 г. около 47 тыс. человек высадились на берегах Италии (90 % – на Пелагские острова, в основном – на остров Лампедуза) и Мальты (здесь большинство составили беженцы из Ливии – 1,5 тыс.) [The next European crisis... 2011]. Более половины прибывших в Италию – тунисцы, 22 тыс. – беженцы из Ливии и других африканских стран, прежде всего Сомали и Эритреи [Migranti ospitati... 2011; Ludovico, 2011]. Всего с января по декабрь 2011 г. на итальянских берегах высадилось около 60 тыс. мигрантов, порядка 50 тыс. из них – только на Лампедузе [Mirachian, 2011]. Следует отметить, что Италия не в первый раз в своей истории столкнулась с подобной ситуацией: с марта по август 1991 г. в страну прибыли 48 тыс. албанцев, в 1992 г. – 12 тыс. сомалийцев, с 1992 по 1996 г. – 80 тыс. выходцев из стран бывшей Югославии, в 1999 г. – более 30 тыс. косоваров, в 2000 г. – почти 30 тыс. беженцев с Ближнего Востока, преимущественно курдов и иракцев [Riccardi A. , 2011].

Маршрут Восточного Средиземноморья (греко-турецкая граница) практически не затронули народные волнения в Северной Африке, хотя доля алжирцев и марокканцев в числе нелегальных иммигрантов здесь несколько возросла. В общем, число нелегалов на данном маршруте в январе-июне 2011 г. составило около 15 тыс. человек [Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 1; Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 2].

В первой половине 2011 г. по маршруту Западного Средиземноморья в Испанию прибыли порядка 2 тыс. нелегальных иммигрантов [Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 1; Frontex risk analysis network quarterly, 2011, N 2]. В целом снижение значимости этого маршрута с 2006 г. объясняется действием соглашений о регулировании миграционных потоков Испании с Мавританией, Сенегалом и Мали, проведением операций Фронтекс, а также общим ухудшением экономической ситуации и ростом безработицы в тех отраслях испанской экономики, в которых традиционно заняты иммигранты.

Европейское общество и проблема иммиграции

По данным исследования «Трансатлантические тенденции: Иммиграция», проведенного в 2011 г. в пяти крупнейших европейских государствах – Германии, Франции, Великобритании, Италии и Испании [4], – иммиграция стояла третьим номером в списке проблем, в наибольшей степени волнующих население, после экономического кризиса и безработицы.

В качестве приоритетной проблемы ее рассматривали только 18 % опрошенных европейцев, при этом самым высоким данный показатель оказался в Великобритании – 30 %. В контексте событий «арабской весны» в этих странах в среднем 61 % респондентов выступали за предоставление временного вида на жительство нелегальным иммигрантам (в ФРГ – 68 %). Тем не менее только 47 % европейцев положительно относились к их возможному выходу на национальный рынок труда (в Италии и Испании данный показатель достигал 57 %), а большинство считало необходимой поддержку иммигрантов «у них дома» путем активизации торгового обмена и помощи развитию. При этом 80 % респондентов (88 % итальянских и 85 % испанских) выступали за совместное решение миграционной проблемы государствами – членами ЕС при солидарном распределении ответственности. Из общего числа опрошенных в 2011 г. 42 % считали, что квоты на прием иммигрантов для каждого государства-члена должны определяться на наднациональном уровне (в 2010 г. таковых было 33 %). Эту идею особенно поддерживают страны Южной Европы – Италия (60 %) и Испания (51 %), в то время как скептически к ней относятся немцы («за» – 35 %) и особенно британцы (18 %, правда, здесь за год этот показатель вырос на 6 %) [Transatlantic trends... 2011].

Опросы общественного мнения показывают, что среди последствий гражданской войны в Ливии наибольшую озабоченность у итальянских респондентов вызывали: вооруженный конфликт с участием Италии (32 % опрошенных), наплыв иммигрантов (30 %), нефтяной кризис и рост цен на энергоносители (29 %) [Ballarò: «I rischi...», 2011]. Что же касается мер по разрешению ситуации, сложившейся в стране в результате массового притока выходцев из стран Северной Африки, 45 % респондентов считали, что Италия должна принять только беженцев и репатриировать нелегальных мигрантов; 30 – полагали, что следует принять всех прибывших; 23 %, напротив, высказались за репатриацию всех без исключения [Ballarò: «Libia...», 2011].

Повышенное внимание к проблеме иммиграции в европейских странах объясняет, почему она стоит отдельным номером в программах основных политических партий не только правого, но и левого фланга. Известно, что миграционный вопрос во многом политизирован и нередко используется в предвыборной риторике для привлечения электората. «В Германии, равно как во Франции и Италии, позиция по проблеме иммиграции, по мнению многих партий (в особенности, правоцентристов), может обеспечить очень существенную поддержку избирателей», – отмечает итальянская общенациональная газета «Мессаджеро» [Pezzini R., 2011].

В немалой степени благодаря антииммигрантской риторике консервативные правые и крайне правые партии находятся в последние годы на подъеме. По данным на апрель 2011 г., они входили в правительство двух европейских государств – Швейцарии (Швейцарская народная партия) и Италии (Лига Севера) – и были представлены в законодательных органах власти большинства стран: в Норвегии (Партия прогресса, 22,9 % мест), Австрии (Австрийская партия свободы и Альянс за будущее Австрии, в сумме – 26,7 %), Финляндии («Коренные финны» – 19 %), Нидерландах (Партия свободы – 15,5 %), Дании (Датская народная партия – 13,9 %), Литве («Порядок и правосудие» – 12,7 %), Венгрии (партия «За лучшую Венгрию» – 12,2 %), Болгарии («Атака» – 10,1 %), Бельгии («Фламандский интерес» – 7,8 %), Швеции (Шведские демократы – 5,7 %), Греции («Народный православный призыв» – 5,6 %), Словении (Словенская национальная партия – 5,4 %), Словакии (Словацкая национальная партия – 5,1 %), Латвии («Отечеству и свободе» / ДННЛ – «Все для Латвии!» – 5 %). Во Франции Национальному фронту удалось достичь немалых успехов на региональных выборах в 2010 г., набрав в целом по стране около 10 % голосов избирателей [Ehlers F., Rohr M., Schult Ch., 2011].

В первой половине 2011 г. правительства правоцентристской направленности находились у власти в большинстве государств – членов Европейского союза. Более того, приток

иммигрантов и беженцев из стран Северной Африки и Ближнего Востока и принятие мер, направленных на урегулирование ситуации, происходили в период избирательных циклов во многих европейских странах: региональные выборы в ФРГ (март-сентябрь), парламентские выборы в Финляндии (апрель), в Португалии (июнь) и Дании (сентябрь), выборы в местные органы власти в Италии и в органы местного самоуправления в Англии (май); президентские выборы во Франции (апрель 2012 г.). Данный контекст в значительной степени объясняет, почему вокруг рассматриваемой проблемы разгорелись масштабные дискуссии.

Противоречия между Италией и ЕС

Итальянская политическая элита с самого начала стала давить на европейские институты и членов ЕС, призывая к совместному противодействию наплыву беженцев из стран Южного Средиземноморья. Как отмечает британский еженедельник «Экономист», «нигде восстание в Ливии не спровоцировало столько мучений, как внутри правительства С. Берлускони [5]. Перспектива резкого роста иммиграции из стран Магриба вызвала различную реакцию – от тревоги до истерики» [Fear of foreigners, 2011]. Член партии «Народ свободы» и министр иностранных дел Италии Ф. Фраттини [6] выразил опасения по поводу возможного «исхода библейских масштабов» [цит. по: Fear of foreigners, 2011], который, по словам министра внутренних дел Р. Марони [7] (партия «Лига Севера»), «поставит Италию на колени» [цит. по: Fear of foreigners, 2011]. По оценкам итальянского правительства, в страну могли прибыть 200–300 тыс. иммигрантов и беженцев [8], из-за чего, как выразился Ф. Фраттини, Италию ожидало «невообразимое будущее» [цит. по: Fear of foreigners, 2011]. В результате 12 февраля было опубликовано постановление правительства, в соответствии с которым до 31 декабря 2011 г. на всей территории страны вводился режим «чрезвычайного гуманитарного положения» [9].

На первых порах акцент на отличии статусов беженца и нелегального иммигранта не ставился – итальянцы считали, что европейские партнеры должны разделить «бремя» в любом случае. Они апеллировали прежде всего к соответствующим положениям Лиссабонского договора. В п. 3 ст. 78 сказано: «Если одно или несколько государств-членов сталкиваются с чрезвычайной ситуацией, характеризующейся непредвиденным притоком граждан третьих стран, Совет по предложению Комиссии может принять временные меры по оказанию помощи соответствующему (-щим) государству (-вам) – члену (-нам). Предварительно он должен провести консультации с Европейским парламентом» [Consolidated Version...]. Статья 80 Лиссабонского договора гласит: «Политика Союза, изложенная в данном Соглашении, и ее реализация должны осуществляться на основе принципа солидарности и честного разделения ответственности, включая финансовую нагрузку, между государствами-членами» [Consolidated version...].

Р. Марони на встрече министров внутренних дел и юстиции государств – членов Европейского союза, прошедшей 24 февраля 2011 г. в Брюсселе, заявил, что Италия стоит перед лицом «гуманитарной катастрофы» [цит. по: Fear of foreigners, 2011], с которой она не сможет справиться самостоятельно [10]. Министр экономики и финансов Италии Дж. Тромонти [11] отметил: «Если Европа хочет продолжить свое существование, она должна основываться на солидарности и ответственности. Мы неплохо справились с долговым кризисом. Сейчас мы столкнулись с кризисом геополитическим: что делать с Африкой и Средиземноморьем? Проблема нелегальной иммиграции – проблема не отдельных государств, потому как в итоге с ее последствиями сталкиваются все» [цит. по: The next European crisis... 2011]. Председатель итальянского сената Р. Скифани выступил с заявлением схожего содержания: «С логикой, согласно которой управление миграционными потоками из Африки ложиться на плечи тех, кто стоит в первых рядах, нельзя согласиться. Европа должна выполнить свои

обязательства» [цит. по: Bossi: «Immigrati...», 2011]. Президент Итальянской Республики Дж. Наполитано отметил: «Высадка иммигрантов на Лампедузе – проблема не только для Италии, ведь те, кто высаживается на острове, считают, что они прибыли в Европу. Потому необходима общая европейская миграционная политика, а не 27 национальных миграционных политик» [цит. по: Fornani P.L., 2011].

Итальянская оппозиция в период урегулирования миграционного кризиса фактически солидаризировалась с правящей коалицией и также стала оказывать давление на европейские институты. Секретарь Демократической партии П.Л. Берсани заявил: «Я полностью согласен с министром Марони: мы столкнулись с непредвиденной ситуацией, при которой Европа, руководствуясь принципом субсидиарности, не должна полагать, что периферийная страна, находящаяся на границе, может справиться с результатами непредвиденного эпохального события. Европа должна нам помочь» [цит. по: Ballarò: «Libia...», 2011]. Лидер оппозиционного Союза христианских демократов и центра П.Ф. Казини, комментируя происходящее, отметил: «Данная ситуация позволит понять, существует или нет Европа» [цит. по: Picariello A.]. Председатель Палаты депутатов и лидер оппозиционной партии «Будущее и свобода Италии» Дж. Фини [12] подчеркнул: «Парадоксально, что в тот самый момент, когда всем очевидно, что Европейский союз должен проводить общую политику, он не может произнести ничего внятного. Создается впечатление, что наднациональные институты не способны противостоять современным вызовам» [цит. по: Italia-Francia, «Si a Schengen...», 2011].

Тем не менее, как отмечает британское издание «Экономист», «в частных беседах итальянские государственные деятели признают, что число прибывших иммигрантов позволяет разрешить ситуацию. Но они боятся, что конфликт в Ливии может спровоцировать больший исход, и хотят, чтобы ЕС выработал всеобъемлющий подход к проблеме» [Take My Migrants... 2011]. Рим, обращаясь к Европе, был также прав в том, что одно государство не в состоянии оказать эффективное противодействие международным преступным сетям, занимающимся трафиком и контрабандой людей, в особенности в условиях дестабилизации политической ситуации в странах происхождения мигрантов.

Евросоюз, со своей стороны, не оставил критику итальянцев без ответа. Комиссар ЕС по внутренним делам С. Мальмстрём подчеркнула: «Данные заявления меня очень удивляют... Я лично поддерживаю связь с итальянскими властями и, когда спросила, нужна ли им какая-либо помощь, мне ответили: нет, спасибо, в настоящее время мы не нуждаемся в помощи Комиссии» [цит. по: Tensions entre... 2011]. Пресс-секретарь еврокомиссара М. Черконе отметил: «Еврокомиссия готова оказать помощь Италии в рамках своей компетенции и пользуясь теми инструментами, которые имеются в ее распоряжении, в том случае, если итальянские власти попросят ее об этом» [цит. по: Tensions entre... 2011]. Кроме того, он заявил, что другие государства – члены ЕС могут направить в Италию силы по охране береговой линии в соответствии с европейским Пактом об иммиграции и предоставлении убежища 2008 г.

Критика Рима действительно не была в полной мере обоснована. В 2010–2011 гг. Италия получила из европейских фондов 18 млн. евро на репатриацию нелегальных иммигрантов, а также 25 млн. – на принятие мер по преодолению чрезвычайных ситуаций. В начале 2011 г. в связи с событиями «арабской весны» из бюджета Фронтекс было выделено дополнительно 40 млн. евро (в целом с 2004 по 2011 г. бюджет агентства вырос в 20 раз и достиг в 2011 г. 86 млн. евро). Был запущен «Механизм гражданской защиты ЕС» для репатриации как граждан Евросоюза, так и граждан третьих стран, находящихся в зоне конфликта, а государствам Северной Африки была оказана гуманитарная помощь объемом в 100 млн. евро [Communication on Migration, 2011].

Меры по урегулированию миграционного кризиса

15 февраля 2011 г. министерство внутренних дел Италии обратилось в агентство Фронтекс с просьбой об организации совместной операции по охране внешних границ ЕС в связи с чрезвычайной ситуацией на Пелагских островах. Уже 20 февраля была начата операция «Гермес 2011» (прежде запланированная на июнь 2011 г.), которая включала в себя не только воздушное и морское патрулирование берегов Италии и Мальты, но и оказание экспертной поддержки для анализа ситуации и прогнозирования рисков, которые могут возникнуть на южных границах Европейского союза, а также помощь в противодействии организованной преступности со стороны европейского полицейского ведомства Европол.

8 марта 2011 г. Европейская комиссия и Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности опубликовали совместное сообщение «Партнерство с Южным Средиземноморьем во имя демократии и всеобщего процветания» («A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean»). В нем говорилось о необходимости поддержать государства данного региона в их стремлении к демократии, укреплению институтов гражданского общества, социально-экономическому развитию, которое охватило бы в равной мере все без исключения слои населения. При этом провозглашался принцип «большее за большее» («more for more»), ставящий объемы европейской помощи в зависимость от последовательности преобразований в третьих странах, а также результативности их усилий в противодействии нелегальной миграции. На данные цели в рамках политики соседства на период 2011–2013 гг. предполагается выделить 7 млрд. евро [Juppé A., 2011]. Финансовая поддержка будет осуществляться, в частности, через Европейский банк реконструкции и развития, в сферу компетенции которого прежде входили только страны Восточной Европы.

В конце марта итальянское правительство начало принимать меры по преодолению чрезвычайной ситуации в стране. С. Берлускони посетил Лампедузу и представил собственный план посткризисного восстановления острова, включавший, в частности, постоянное присутствие военного корабля у берегов Лампедузы для постепенной эвакуации иммигрантов, освобождение от налогообложения на один год любого вида экономической деятельности, продвижение на итальянском телевидении острова как туристического рая, представление кандидатуры жителей Лампедузы на присуждение Нобелевской премии мира. Последнюю идею председатель Совета министров Италии мотивировал тем, что «остров стал пунктом на границе между цивилизацией, не имеющей демократии, свободы и благосостояния, и западной, европейской цивилизацией, у которой, напротив, все это есть» [цит. по: Berlusconi a Lampedusa... 2011]. Отсутствие конкретных предложений со стороны главы правительства вызвало недовольство оппозиции. Председатель парламентской группы «Италия ценностей» в сенате Ф. Белизарио раскритиковал С. Берлускони: «На Лампедузе он был менее убедителен, чем торговец, продающий вразнос украденные кастрюли. Берлускони использовал для жителей острова старые слоганы, уже звучавшие в Неаполе во время “мусорного кризиса”» [цит. по: Re D. Basta spettacolo... 2011]. СМИ также активно муссировали слухи о том, что итальянский премьер приобрел на острове виллу «Две пальмы», по поводу чего председатель парламентской группы «Союз центра, ЮНП¹ и автономий» в сенате Дж. Д’Алиа сказал: «Он купил на Лампедузе виллу с восемью спальными местами? Наверное, Берлускони хочет предоставить ее в распоряжение прибывающих на остров в эти

¹ ЮНП – Южнотирольская народная партия – региональная политическая партия, представляющая интересы национальных меньшинств – австрийцев, немцев и ладинцев, проживающих на территории автономной провинции Больцано.

дни мигрантов, которых правительство не в состоянии обеспечить крышей над головой и пропитанием» [цит. по: Re D. Basta spettacolo... 2011].

Тем не менее ситуацию удалось урегулировать: 30 марта 2011 г. было подписано соглашение между государственными органами власти, исполнительными органами власти областей, Национальной ассоциацией итальянских коммун и Союзом провинций Италии о разрешении чрезвычайной ситуации, связанной с массовым притоком иммигрантов и беженцев из Северной Африки (соглашение вступило в силу после голосования в парламенте 7 апреля 2011 г.). Соглашением предусматривалось размещение на территории всех областей Италии, за исключением области Абруццо, пострадавшей от землетрясения в 2009 г., иммигрантов и беженцев пропорционально численности их населения за счет средств государственного бюджета [Accordo... 2011]. Оно привело к обострению отношений между северными и южными областями, так как поначалу основной груз по приему мигрантов ложился на плечи последних. В связи с этим Р. Ломбардо, председатель джунты [13] области Сицилия, заявил: «Нужно принимать во внимание тот факт, что существуют две Италии: Северная, ограждающая себя, и Южная, которая берет на себя ношу с иммигрантами. Почему не создать центры по принятию иммигрантов на Паданской равнине?» [14] [цит. по: Ridet P., 2011]. На это сенатор от «Лиги Севера» П. Стиффони ответил: «Палаточные городки лучше сооружать на Сицилии, так как климат там больше похож на тот, к которому привыкли магрибианцы» [цит. по: Ridet P., 2011]. В результате в ряде населенных пунктов юга Италии – на Лампедузе, в Катании (область Сицилия), Мандурии (область Апулия) – прошли протесты населения против сооружения палаточных городков и размещения новых иммигрантов. Как отмечала американская газета «Нью-Йорк таймс», «для многих итальянцев палаточные городки иллюстрируют не только реальную гуманитарную ситуацию, но и политическое заявление, продукт деятельности правоцентристского правительства, позволяющий ему продемонстрировать, что ситуация с иммигрантами приобрела чрезвычайный характер и требует скоординированного ответа на уровне Евросоюза. Если власти хотят драматизировать проблему, то лучшего способа, чем распространять фотографии нелегалов при побеге из переполненных мест задержания, им не найти. Каков статус лагерей, в которых проживают иммигранты? Это хороший вопрос. Место для определения личности нелегального иммигранта? Место для принятия беженцев? Нечто среднее? Путаница является результатом идеологических предубеждений “Лиги Севера”, доминирующей в правительстве Берлускони» [Donadio R. Fleeing... 2011].

Церковь также заняла активную позицию по рассматриваемой проблеме, тем более что палаточные городки создавались на основе модели католической благотворительной организации «Каритас». Ватикан в целом поддержал мероприятия итальянского правительства по урегулированию кризиса. Председатель Папского совета по пасторскому попечению о мигрантах и странствующих архиепископ А.М. Вельо отметил: «Пересечение моря на лодках – крайняя мера, диктуемая невозможностью использовать другие средства, учитывая, что европейские государства давно закрыли собственные границы, введя ограничительные меры на въезд этих несчастных людей. Необходимо отличать тех, кто прибывает из Ливии, от тех, кто попадает к нам из Туниса: первые, бегущие от войны, не должны подвергаться депортации. Прибывающие из Туниса принадлежат к различным группам... Каждого из них нужно проверить, чтобы определить тех, кто имеет право на защиту, что и пытается сделать Рим» [цит. по: Vegliò: l'Europa... 2011]. Движение «Католическое действие» сделало заявление следующего содержания: «Италия – большая страна, которой не следует бояться прибытия нескольких тысяч человек. Мы не должны притворяться, будто не способны обеспечить их пребывание на нашей территории или транзит в другие государства Европы» [цит. по: Azione cattolica... 2011]. В апреле 2011 г. Папа римский обратился к жителям Лампедузы: «Призываю продолжать вашу неоценимую работу по оказанию поддержки братьям-мигран-

там, для которых ваш остров является их первым прибежищем. В то же время прошу компетентные органы принимать меры по защите социального порядка в интересах всех граждан» [цит. по: Papa Benedetto XVI... 2011].

Еще с середины февраля 2011 г. итальянское правительство пыталось начать переговоры с Тунисом, с тем чтобы прекратить приток мигрантов из этой страны. 25 марта 2011 г. Тунис посетил министр иностранных дел Ф. Фраттини, а 4–5 апреля состоялся визит С. Берлускони и министра внутренних дел Италии Р. Марони, по итогам которого было подписано итало-тунисское соглашение об оказании финансовой помощи Тунису общим объемом около 250–300 млн. евро, большая часть которой безвозмездна: 70 млн. евро предназначаются на противодействие нелегальной иммиграции, 35 млн. – на создание радарной системы по охране границ, 100 млн. – на покрытие долгов, 75 млн. – на поддержку малого и среднего бизнеса. Была достигнута договоренность о сотрудничестве полицейских сил в осуществлении прямой репатриации тунисцев (до 100 человек в сутки). В результате действия данного соглашения приток тунисских иммигрантов в Италию во втором квартале 2011 г. сократился на 75 % [Frontex Risk Analysis Network Quarterly, 2011, N 2].

5 апреля 2011 г. было издано постановление правительства Итальянской Республики «О гуманитарных мерах временной защиты граждан государств Северной Африки, прибывших на территорию Италии с 1 января 2011 г. до полуночи 5 апреля 2011 г.», согласно которому им предоставлялся временный вид на жительство в соответствии со ст. 20 Закона 189/2002 Итальянской Республики. Согласно данному постановлению, каждому мигранту предоставлялось право пребывания на территории Италии в течение шести месяцев, три из которых он мог провести в другом государстве – члене ЕС «в соответствии с Конвенцией о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. и нормами коммунитарного права» [Misure umanitarie... 2011]. Такое право бесплатно и по упрощенной процедуре могли получить порядка 14,5 тыс. человек. Для этого в течение восьми дней со дня публикации постановления правительства заинтересованные лица должны были обратиться с соответствующим запросом в местный полицейский участок и после определения страны происхождения и национальности заявителя в ускоренном порядке выносилось окончательное решение. В соответствии с п. 2 ст. 2 постановления временный вид на жительство не выдавался лицам, въехавшим в Италию до 1 января 2011 г. и после полуночи 5 апреля 2011 г., подозреваемым в участии в преступных группировках, а также находящимся под следствием. Их предполагалось поместить в центры идентификации и высылки, а затем репатриировать. Нелегальные иммигранты, прибывающие к берегам Италии начиная с 6 апреля 2011 г., либо получали отказ во въезде, либо должны были быть высланы на родину. Поначалу «Лига Севера» выступала против данного решения, считая его равносильным амнистии нелегалов, но затем она уступила, так как, по словам секретаря партии У. Босси [15], «это был единственный способ заставить Европу выполнить свои обязательства» [цит. по: Picariello A., 2011].

Однако некоторые государства – члены ЕС, в первую очередь Франция, предприняли ряд контрмер. Уже 6 апреля 2011 г. всем префектам, а также сотрудникам полиции и жандармерии Французской Республики был разослан циркуляр министерства внутренних дел, в котором были определены (на основе ст. 5 Шенгенской конвенции 1990 г.) четкие условия въезда в страну гражданина третьего государства, имеющего вид на жительство какого-либо другого государства – члена Шенгенской зоны. В соответствии с циркуляром обладатель действующего вида на жительство мог находиться во Франции не более трех месяцев. Он обязан иметь действительный паспорт или иной документ, дающий право на передвижение и признаваемый французским законодательством, а также необходимые финансовые средства из расчета 62 евро в день или 31 евро при наличии жилья [16]. Иммигрант, кроме того, не должен представлять угрозу общественному порядку. Все условия должны были выпол-

няться одновременно. «В противном случае, – отметил министр внутренних дел Франции К. Геан, – мы имеем право препровождать иммигрантов в Италию» [цит. по: Moussanet M., 2011]. С марта по начало апреля 2011 г. во Франции было задержано 2,8 тыс. нелегальных иммигрантов из Туниса, 1,7 тыс. из которых высланы в Италию [The next European crisis... 2011]. Тем самым правительство Н. Саркози в преддверии президентских выборов пыталось дать понять своим избирателям, что оно занимает очень жесткую позицию по миграционному вопросу, в особенности в контексте обеспечения общественного порядка и национальной безопасности.

В законодательстве ЕС прописываются меры, которые должны принять государства-члены в случае нарушения положений ст. 5 Шенгенской конвенции. Статья 6 директивы Совета 2008/115 от 16 декабря 2008 г. предписывает: гражданин третьей страны, имеющий вид на жительство, выданный одним государством – членом ЕС, и в нарушение ст. 5 Шенгенской конвенции незаконно находящийся на территории другого государства-члена, должен незамедлительно ее покинуть, вернувшись в государство, выдавшее ему вид на жительство. Шенгенское законодательство предусматривает также иную возможность ограничения свободы передвижения в случае, если создается угроза общественной безопасности, например при массовой иммиграции безработных. В то же время в ст. 5 Шенгенской конвенции содержится следующая оговорка: «Иностранец, который не удовлетворяет всей совокупности данных условий, подлежит отказу во въезде на территорию Договаривающихся Сторон, кроме случая, когда одна из Договаривающихся Сторон считает необходимым отступить от этого принципа по гуманитарным соображениям, в национальных интересах или на основании международных обязательств» [Convention implementing...]. Это означает, что свобода перемещения граждан государств Северной Африки, имеющих временный вид на жительство, выданный итальянскими властями по гуманитарным причинам, зависела, по большому счету, от доброй воли правительств других европейских государств.

Министр иностранных дел Италии Ф. Фраттини обвинил Францию в «отсутствии солидарности» [цит. по: Frattini slams France... 2011], подчеркнув: «ЕС должен поговорить с Парижем, возводящим стену на границе с нами, в то время как всем известно, что 80 % тунисских иммигрантов, прибывающих на Лампедузу, говорят по-французски и, вероятно, имеют родственников во Франции» [цит. по: Fornani P.L., 2011]. В связи с этим «Лига Севера» призвала итальянских граждан бойкотировать продукты французского производства и отказаться от поездок во Францию. Р. Марони, со своей стороны, подчеркнул: «Мы полагаем, что Рим и Париж должны совместно урегулировать данную проблему. Тунисцы, которым мы предоставим временный вид на жительство, имеют право свободного перемещения. Есть единственный способ тому воспрепятствовать – если Франция выйдет из Шенгена [17]» [цит. по: Gallo M., 2011]. «Я понимаю, что в 2012 г. во Франции состоятся выборы и с Саркози конкурируют крайне правые, но жесткая позиция в данном случае ошибочна» [цит. по: Liverani L., 2011], – добавил он. Для преодоления разногласий Р. Марони встретился со своим французским коллегой К. Геаном 8 апреля 2011 г. в Милане. Были достигнуты две принципиальные договоренности: во-первых, совместное патрулирование тунисских берегов на море и с воздуха; во-вторых, формирование совместной рабочей группы по урегулированию чрезвычайного положения. Уже через некоторое время стали поступать сообщения о том, что французские погрансилы пропускают тунисцев через границу с Италией.

В начале апреля 2011 г. Европарламент одобрил большинством голосов выступление члена Европейской народной партии («Лига Севера») Ф. Провера о чрезвычайной ситуации на Лампедузе с просьбой оказать помощь Риму и активировать директиву Совета 2001/55 от 20 июня 2001 г. Согласно данной директиве, запускается механизм «разделения бремени» (burden-sharing) с государством, столкнувшимся с массовым притоком беженцев за короткий период времени. Суть этого механизма состоит в том, что перемещенное

лицо имеет право подать прошение о предоставлении статуса беженца в любом государстве – члене ЕС. Тем самым приостанавливается действие регламента 2003/343 («Дублин II»), в соответствии с которым перемещенное лицо может представить прошение только в той стране, на территорию которой оно изначально прибыло (принцип «первой безопасной страны», «first safe country»). Действие директивы 2001/55 в случае ее активации распространялось бы только на беженцев из зоны конфликта (прежде всего Ливии), а не на тунисцев – в большинстве своем экономических иммигрантов.

В соответствии с процедурой принятия решения о распределении бремени между государствами – членами ЕС, прописанной в ст. 5 директивы 2001/55 [18], 8 апреля 2011 г. Р. Марони направил еврокомиссару по внутренним делам послание с просьбой рассмотреть возможность активации механизмов директивы. В тот же день в ответном письме С. Мальмстрём подчеркнула: «Как неоднократно отмечала сама итальянская сторона, абсолютное большинство перемещенных лиц, незаконно прибывших в Италию, являются экономическими мигрантами, а не ищущими убежища, и, следовательно, они обязаны вернуться в Тунис в кратчайшие сроки. Директива же направлена на защиту эвакуированных из третьих государств лиц, которые не могут вернуться в страну происхождения» [цит. по: La Ue: il decreto dell'Italia... 2011]. По мнению Р. Марони, в послании еврокомиссара «не было ничего нового» [цит. по: La Ue: il decreto dell'Italia... 2011].

На заседании Совета министров внутренних дел и юстиции стран ЕС 11 апреля 2011 г. в Люксембурге большинство государств-членов заняло достаточно жесткую позицию по итальянским предложениям урегулирования кризисной ситуации. Министр внутренних дел Австрии М. Фектер заявила: «Италия – большая страна и должна продемонстрировать хоть немного доброй воли» [цит. по: Ehlers F., Rohr M., Schult Ch., 2011]. Она также отметила, что Вена может не признать итальянский временный вид на жительство, который, по словам министра внутренних дел ФРГ Г. – П. Фридриха, «противоречит духу Шенгена» [цит. по: Ehlers F., Rohr M., Schult Ch., 2011]. Так как с января по апрель 2011 г. на территорию Германии проникло порядка 300 нелегалов, он заявил о намерении возобновить в кратчайшие сроки регулярный пограничный контроль, о чем прежде говорили власти федеральных земель Баварии и Гессена. В то же время Г. – П. Фридрих согласился принять 100 беженцев, находящихся на Мальте, но подчеркнул: «В прошлом году Германия приняла более 40 тыс. беженцев, следовательно, сейчас мяч на итальянской стороне» [цит. по: Donadio R. Italy... 2011] [19]. «Я был чрезвычайно недоволен неожиданным решением Италии переложить свои проблемы на других без предупреждения» [цит. по: The next European crisis... 2011], – заявил министр по вопросам иммиграции и предоставления убежища Нидерландов Г. Леерс. Министр внутренних дел Испании А.П. Рубакальба сказал, что его государство не будет участвовать в программах по оказанию помощи иммигрантам из стран Северной Африки, однако «окажет символическую поддержку Мальте, приняв у себя несколько десятков беженцев, находящихся на ее территории» [цит. по: Ramírez M., 2011]. Он также подчеркнул, что «речь идет о европейской проблеме, но не следует направлять иммигрантов, прибывших в Италию, в другие страны-члены, так как бежавшие от восстаний не имеют права на предоставление убежища и должны вернуться на родину» [цит. по: Ramírez M., 2011]. «Абсолютное большинство иммигрантов, находящихся в Италии, – нелегалы. Согласно законодательству ЕС, у них нет права на получение статуса беженца. В Европе не могут находиться те, кто попал на ее территорию незаконным путем», – отметил он [цит. по: Ramírez M., 2011].

По итогам заседания Совета были приняты решения, касающиеся в том числе миграции из стран Южного Средиземноморья. Совет вновь подтвердил «необходимость проявления искренней и реальной солидарности в отношении стран, более всех затронутых миграционными потоками» [3081 th Council meeting... 2011], и призвал ЕС и «входящие в него

государства продолжать оказывать необходимую помощь по мере развития ситуации» [3081th Council meeting... 2011]. Предполагалось мобилизовать дополнительные фонды финансирования, наладить сотрудничество со странами происхождения иммигрантов в деле охраны границ и политики репатриации, оказать гуманитарную помощь по эвакуации мигрантов и беженцев из зоны конфликта в Ливии, реализовать Региональную программу защиты (Regional Protection Programme) беженцев, находящихся на территории Ливии, Египта и Туниса.

Р. Марони, не удовлетворенный результатами заседания Совета, заявил: «Нам ответили: “Дорогая Италия, это твое дело”. Сомневаюсь, что есть смысл оставаться в Европейском союзе. Это структура, которая работает без промедления только когда нужно спасти банки или объявить войну, но когда необходимо проявить солидарность по отношению к стране, находящейся в затруднительном положении, Евросоюз испаряется. Если таков ответ Европы, то лучше быть одному, чем в плохой компании» [цит. по: Donadio R. Italy... 2011]. Касаясь позиции европейских партнеров, не желающих помочь Италии справиться с накрывшим ее «человеческим цунами», С. Берлускони заявил: «Европа должна получить осязаемое и конкретное наполнение. В противном случае будет лучше, если страны вернутся к своим собственным методам решения проблемы беженцев» [цит. по: Ehlers F., Rohr M., Schult Ch., 2011].

Примечательно, что многие европейские печатные издания поддержали Рим. В частности, немецкая газета консервативного толка «Вельт» (Die Welt) так прокомментировала ситуацию: «Министр иностранных дел Германии одним из первых приветствовал восстания в арабском мире. Но нельзя аплодировать освободительным революциям, а затем укрываться от их негативных последствий. Италия и Мальта не должны в одиночку расплачиваться за негативные последствия тех изменений, которые в длительной перспективе отвечают интересам всей Европы. Было бы хорошо, если бы Северная Европа проявила великодушие в данном вопросе. Большая проблема для Италии и Мальты становится несерьезной, если ответственность за ее решение берут на себя 27 государств» [Wergin C., 2011]. Немецкий политический еженедельник «Шпигель» отметил, что наплыв нелегальных иммигрантов стал еще одним яблоком раздора в переживающей ныне кризис европейской семье наряду с вопросами финансово-экономического регулирования и военной операцией в Ливии. «Но из всех европейских споров этот, вероятно, будет решить сложнее остальных. Иммиграция – это проблема, которая оказывает большое влияние на избирателей во всех государствах – членах ЕС, что подтверждается подъемом правых популистских партий во Франции, Нидерландах, Швеции, а сейчас еще и в Финляндии. Национальные интересы взяли верх над коллективной солидарностью» [Ehlers F., Rohr M., Schult Ch., 2011]. По существу, эти высказывания соответствуют общему настрою граждан европейских государств, что подтверждают приведенные выше данные опросов общественного мнения: их отношение к наплыву нелегальных иммигрантов и беженцев из Северной Африки оказалось менее радикальным, нежели позиция, занятая национальными политическими элитами, которые в значительной степени действовали по инерции, отказываясь от гибкого подхода к проблеме.

26 апреля 2011 г. Н. Саркози посетил Рим. По окончании встречи председатель Совета министров Италии и президент Франции подписали совместное послание, адресованное президенту Евросовета Х. Ван Ромпею и председателю Комиссии Ж.М. Баррозу, в котором излагалось их видение возможного урегулирования кризиса. В письме подчеркивалось, что «массовый приток мигрантов, особенно ударивший по некоторым государствам-членам, является вызовом для всех других партнеров» и, более того, он может поставить под угрозу «одно из важнейших достижений европейской интеграции» – свободу перемещения граждан в пределах Шенгенской зоны [Lettera congiunta... 2011]. С учетом данных обстоятельств необходимо внести поправки в коммунитарное законодательство, в частности, предусмотрев

возможность временного восстановления контроля на внутренних границах в случае возникновения особых трудностей в охране внешних границ, а также создание к концу 2012 г. общеевропейской системы предоставления убежища. Италия и Франция также предложили подписать универсальное соглашение со странами Северной Африки в области регулирования миграционных потоков и реадмиссии, добросовестное соблюдение которого вознаграждалось бы мощной поддержкой со стороны ЕС [Lettera congiunta... 2011]. С. Берлускони и Н. Саркози, кроме того, призвали ЕС к выработке правил по упрощению процедур передвижения людей в Средиземноморском регионе, расширению функций агентства Фронтекс и более эффективному противодействию организованной преступности. Импульс всему этому должен был придать саммит Европейского совета в июне 2011 г.

12 мая 2011 г. состоялось внеочередное заседание Совета министров внутренних дел и юстиции государств – членов ЕС, на котором было принято решение продолжить пилотный проект [20] по эвакуации нелегальных иммигрантов с Мальты: более 300 иностранцев, высадившихся незаконно на острове, были направлены в 12 государств – членов ЕС, а также в Норвегию, Швейцарию и Лихтенштейн. Министр внутренних дел Республики Мальта К.М. Бонничи назвал данный проект «прогрессом», но отметил, что «еще многое предстоит сделать» [Over 300 refugees... 2011]. Кроме того, было принято решение о дополнительном выделении Италии из европейских фондов от 15 млн. до 25 млн. евро для урегулирования чрезвычайной ситуации.

В свою очередь, Рим продолжил односторонние усилия по преодолению кризиса. 17 июня 2011 г. Италия признала Переходный национальный совет (ПНС) Ливии в качестве единственного легитимного органа власти в стране, несмотря на полномасштабную гражданскую войну. Премьер-министр и министр иностранных дел Ливии М. Джибриль заявил, что ПНС намерен соблюдать договоры, подписанные предшествующим правительством с Римом (действие итало-ливийского Договора 2008 г. было действительно возобновлено в декабре 2011 г.). Стороны заключили соглашение, в соответствии с которым предполагалось осуществлять совместное регулирование миграционных потоков и репатриацию нелегалов. Оно было раскритиковано итальянской общественностью в связи с тем, что ПНС контролировал на тот момент лишь часть территории страны (Киренаику), а основной поток мигрантов шел из Триполитании, находившейся в то время под контролем М. Каддафи, т.е. подписание подобного соглашения было практически бесполезным. Более того, репатриация в Ливию противоречила бы положениям международного права, так как государство было охвачено военными действиями и не могло рассматриваться в качестве «нейтрализованной зоны». Кроме того, в Ливии, не являющейся участницей Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., отсутствовали гарантии соблюдения прав перемещенных лиц в случае их возвращения в страну.

23 июня 2011 г. правительство С. Берлускони приняло законопроект № 89, увеличивший максимальный срок пребывания нелегалов в центрах идентификации и высылки с 6 до 18 месяцев. Таков был ответ итальянских национальных властей на решение Суда ЕС от 28 апреля 2011 г. о том, что положение «Пакета мер в области безопасности» 2009 г., приравнивающее нелегальный статус иммигранта к уголовному преступлению с наказанием до четырех лет лишения свободы, противоречит директиве Совета 115/2008 и, следовательно, не может применяться на практике.

5 августа 2011 г. в Италии вступил в силу Закон № 181 о репатриации нелегальных иммигрантов в соответствии с директивой 115/2008. 12 сентября Италия и Тунис подписали экстренный план по репатриации. В целом с 6 апреля по 9 октября 2011 г. было репатрировано более 3,3 тыс. тунисцев [Rimpatriate... 2011]. 6 октября председатель Совета министров С. Берлускони подписал указ о продлении на шесть месяцев временных видов на жительство. Таким образом, 5 тыс. магрибианцев получили возможность остаться в Италии. При-

нимая во внимание тот факт, что изначально число реципиентов было значительно больше, предполагается, что остальные попросту рассеялись по Европе. Законом № 235 от 8 октября 2011 г. итальянское правительство продлило режим чрезвычайного положения до 31 декабря 2012 г.

Реформирование шенгенского законодательства

Заявления европейских лидеров о возможности введения контроля на внутренних границах широкой поддержки граждан не получили. Пограничный контроль, восстановленный правоцентристским правительством Дании под давлением Датской народной партии в июле 2011 г., после парламентских выборов в октябре 2011 г. и прихода к власти левоцентристской коалиции во главе с Х. Торнинг-Шмидт, был отменен. Более того, новое правительство провело реформу миграционного законодательства, упростив процедуру получения вида на жительство, упразднив министерство иммиграции и распределив его полномочия между другими «традиционными» ведомствами – юстиции и социальной политики.

Европарламент, со своей стороны, принял резолюцию, осуждающую меры по восстановлению контроля на внутренних границах (июль 2011 г.). В связи с этим депутаты предложили ввести новый механизм постоянного наблюдения за любыми подобными попытками со стороны национальных правительств, а также выработать процедуру оказания помощи государствам-членам, сталкивающимся с резким ростом давления на внешних границах. В результате в сентябре 2011 г. Еврокомиссия представила конкретные предложения по затронутой проблематике. Для контроля над добросовестным соблюдением шенгенского законодательства предполагается периодически направлять наблюдателей от Комиссии, а также экспертов и представителей Фронтекс в государства-члены. В случае выявления определенных недостатков они должны обозначить методы их устранения, а национальные правительства – представить соответствующий план действий. Кроме того, по предложению Комиссии дважды в год предполагается проведение дебатов в Совете ЕС и Европейском парламенте относительно эффективности функционирования Шенгенской зоны. Предложено внести изменения и в процесс принятия решения о введении контроля на внутренних границах. В том случае, если речь идет о каких-либо заранее известных масштабных событиях, например политических или спортивных мероприятиях, решение должно приниматься на уровне ЕС квалифицированным большинством по предложению Комиссии. Страны-члены могут вводить контроль на внутренних границах в одностороннем порядке только в случае непредвиденной чрезвычайной ситуации и на срок, не превышающий пять дней, например, при массовом притоке нелегальных мигрантов или лиц, подающих прошение об убежище, не имеющее достаточных под собой оснований. Решение о его продлении принимается на наднациональном уровне. Если страна-член не в состоянии обеспечить контроль на внешних границах, институты и органы ЕС (Комиссия, Фронтекс, Европол), а также другие государства-члены обязаны оказать ей соответствующую финансовую и материально-техническую поддержку.

Следует отметить, что укрепление внешних границ ЕС является одной из задач, обозначенных в Стратегии внутренней безопасности Европейского союза на 2011–2014 гг. К 2013 г. предполагается создать Европейскую систему охраны границ (European Border Surveillance System (EUROSUR)). Основные цели ее функционирования – укрепление южной и восточной частей морской границы ЕС, более тесная координация действий государств-членов со стороны Фронтекс «в духе солидарности и разделенной ответственности» [The EU Internal Security Strategy... 2010], совместный анализ рисков. Их достижение позволило бы сократить число нелегальных иммигрантов, более эффективно противодей-

ствовать организованной преступности, занимающейся контрабандой и нелегальным трафиком людей.

Еврокомиссия продолжила работу над совершенствованием «Глобального подхода ЕС к миграции и мобильности» (EU global approach to migration and mobility). По словам еврокомиссара по внутренним делам С. Мальмстрём, он «определяет стратегические рамки миграционной политики Европейского союза и государств – членов ЕС» [цит. по: EU unveils... 2011] и нацелен прежде всего на максимизацию положительного воздействия иммиграции на экономическое развитие Европы в духе документа ЕС Стратегия 2020. «Глобальный подход» предполагает развитие сотрудничества в области стимулирования мобильности человеческих ресурсов посредством упрощения визового режима и реализации соглашений о реадмиссии с Тунисом, Марокко и Египтом. Особый акцент также ставится на привлечении через специальные центры трудовых мигрантов из стран-партнеров и защиту их прав.

На саммите глав государств и правительств стран – членов ЕС 23–24 июня 2011 г. были одобрены предложения Еврокомиссии по реформированию миграционной политики, озвученные еще месяцем ранее и во многом перекликавшиеся с упомянутым выше посланием С. Берлускони и Н. Саркози. Происходящие события, по мнению европейских лидеров, выявили необходимость совершенствования общеевропейской миграционной политики, а также создания к 2012 г. Единой европейской системы предоставления убежища (Common European Asylum System) в рамках Стокгольмской программы 2010–2014 гг. В итоговом документе, суммирующем договоренности, достигнутые на встрече Европейского совета, отмечается необходимость развития партнерства в области мобильности человеческих ресурсов (mobility partnership) с соседствующими с ЕС на востоке и на юге странами. Проекты в рамках данного партнерства, которое рассматривается в качестве одной из составляющих Европейской политики соседства, должны быть направлены на упрощение легальной миграции и осуществление «эффективных и гуманных» мер по борьбе с нелегалами [Communication on migration, 2011]. Схожие цели преследует «Диалог со странами Южного Средиземноморья в области миграции, мобильности и безопасности» (май 2011 г.). Достичь их, по замыслу Еврокомиссии, можно посредством поддержки глубоких социально-экономических преобразований в Северной Африке: общее улучшение ситуации и повышение уровня жизни здесь должно способствовать сокращению числа нелегалов, укреплению безопасности и упорядочению миграционных потоков в Средиземноморье. При этом к каждому государству-партнеру ЕС должен выработать индивидуальный подход. Европарламент, со своей стороны, принял решение об увеличении бюджета Фронтекс в 2012 г. на 25 млн. евро для контроля миграционной ситуации в Средиземном море, а также на греко-турецкой границе.

Активизировалась также работа в области формирования Единой европейской политики предоставления убежища. В октябре 2011 г. Европарламент одобрил предложения Комиссии ЕС о внесении изменений в директиву о статусе лиц, нуждающихся в международной защите. В результате индивиды, находящиеся в ситуации, схожей с положением беженцев, уравниваются с последними в правах доступа к системе здравоохранения и на рынок труда. В декабре 2011 г. Европейская комиссия опубликовала сообщение о повышении солидарной ответственности государств – членов ЕС в области политики предоставления убежища. В нем содержатся конкретные предложения по формированию Единой европейской системы предоставления убежища, юридическую основу которой должны составить три директивы и два регламента: директива, устанавливающая стандарты и критерии для определения статуса лиц, нуждающихся в международной защите (Qualification Directive), директива о процедуре предоставления убежища (Asylum Procedures Directive), директива об условиях принятия лица, подавшего прошение об убежище (Reception Conditions Directive), регламент «Дублин II» (Dublin II Regulation) и регламент ЕВРОДАК (EURODAC Regulation).

Органами, обеспечивающими функционирование Единой европейской системы предоставления убежища, должны стать: Европейское агентство поддержки государств-членов в области политики предоставления убежища (European Asylum Support Office (EASO)), созданное в июне 2011 г. с целью реализации политики расселения лиц, ищущих убежища в ЕС; Европейский фонд помощи беженцам (European Refugee Fund) с бюджетом в 628 млн. евро на 2008–2013 гг., учрежденный в 2008 г. и являющийся одним из четырех основных финансовых инструментов программы «Солидарность и управление миграционными потоками» (Solidarity and Management of Migration Flows). Предложено также создать Фонд убежища и миграции (Asylum and Migration Fund) с бюджетом в 3,9 млрд. евро, средства из которого могли бы идти не только на реализацию программ в области политики предоставления убежища и миграционной политики (регулирование легальной миграции и репатриация), но и интеграции иммигрантов в европейских странах. Это необходимо для устранения раздробленности финансирования между несколькими существующими в настоящее время фондами – Европейским фондом беженцев (European Refugee Fund), Европейским фондом интеграции граждан третьих стран (European Fund for the Integration of Third-Country Nationals) и Европейским фондом репатриации (European Return Fund). Успех пилотного проекта для Мальты подтвердил необходимость дальнейшего использования подобных программ. Кроме того, рассматривается возможность предоставления временной защиты прибывшим в Европу перемещенным лицам по гуманитарным причинам, что не только облегчило бы процедуру рассмотрения прошений о предоставлении убежища, но и упростило бы механизм приема их в различных государствах-членах. Европейская комиссия в то же время делает акцент на том, что «критерии для запуска данного механизма четко определены: он может быть осуществлен только в случае масштабного или неизбежного массового притока перемещенных лиц, не имеющих возможности вернуться в страну своего происхождения по причине небезопасности, в особенности если есть риск, что система предоставления убежища не справится с данным притоком без последствий для ее эффективного функционирования» [An EU agenda... 2011]. Особенно подчеркивается: единственным подобного рода историческим примером является наплыв беженцев из Косово в 1999 г., а «события 2011 г. в Южном Средиземноморье не привели к столь масштабному притоку (перемещенных. – *Авт.*) лиц в ЕС» [An EU agenda... 2011].

В то же время необходимым условием для создания Единой европейской системы предоставления убежища является реформирование Дублинской системы (регламент «Дублин II» и регламент ЕВРОДАК), так как в результате ее функционирования основная нагрузка по приему беженцев ложится на периферийные страны. Сами государства-члены, включая наиболее «привлекательные» для лиц, желающих подать прошение об убежище, заявляли о ее провале. В частности, в апреле 2008 г. Финляндия перестала возвращать лиц, ищущих убежища, в Грецию как «первую безопасную страну»; так же поступили Великобритания (сентябрь 2010 г.), Швеция (ноябрь 2010 г.) и Германия (январь 2011 г.). В мае 2009 г. Европейский парламент принял пакет мер, направленных на укрепление защиты прав лиц, ищущих убежища в ЕС. Отмечалось, что для снижения нагрузки на некоторые страны недостаточно доброй воли государств-членов – необходимы юридические обязательства, которые заставляли бы членов Евросоюза проявлять солидарность. В 2010 г. депутаты Европарламента также предложили создать механизм финансового поощрения тех государств, которые готовы принять на своей территории беженцев из других стран-членов. На пленарном заседании Европарламента 15 февраля 2011 г. было объявлено, что существующий ныне порядок предоставления убежища в ЕС является проблемой не только для Греции, Италии, Испании или Мальты, но и для всей Европы. Очевидно, что ее решение соответствующим образом и на должном уровне в будущем позволило бы избежать противоречий между госу-

дарствами – членами ЕС, а также национальным и наднациональным уровнями власти, которые возникли в начале 2011 г.

Кризисная ситуация, сложившаяся в Европе в результате наплыва иммигрантов и беженцев из стран Северной Африки, подтвердила, что в настоящее время политика предоставления убежища и тем более миграционная политика остаются по большей части в ведомстве национальных правительств. Как отметила С. Мальмстрём в своей статье, посвященной европейской миграционной политике, «Европа-27 как единое целое не сдала тест на солидарность с нуждающимися в 2011 г.» [Malmström С., 2012]. Отсутствие единства в ЕС подтверждается также тем, что «в первой половине 2011 г. 75 % всех запросов о предоставлении статуса беженца были приняты только в шести государствах-членах» [Malmström С., 2012]. На межправительственной конференции в Женеве 7–8 декабря 2011 г., посвященной 60-летию Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и 50-летию Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., страны-члены, по мнению еврокомиссара по внутренним делам, не смогли выработать общей позиции по проблеме.

В области политики предоставления убежища к настоящему времени в ЕС создана достаточно обширная законодательная база, однако некоторые механизмы отработаны не в полной мере или очевидно несправедливы (как Дублинская система) и потому порождают противоречия между государствами-членами и различными уровнями власти в ЕС. Более того, на общеевропейском уровне отсутствует главное – стратегия приема беженцев и мигрантов. Поэтому кризис 2011 г., по сути, государства ЕС регулировали в режиме чрезвычайной ситуации и в одностороннем порядке через взаимодействие с правительствами стран-доноров, посредством выдачи вида на жительство, как поступила Италия, или временного восстановления пограничного контроля, как это сделали Франция и Дания.

Итак, далеко не по всем вопросам европейским странам удастся выработать единую позицию. Так, например, они безоговорочно поддерживают идею демократизации стран Северной Африки, но если же речь заходит о необходимости поступиться национальными интересами, то здесь возникают глубокие разногласия. По существу, современные глобальные и региональные вызовы, прежде всего терроризм, организованная преступность и неконтролируемая миграция, привели к серьезной ренационализации политики безопасности государств – членов ЕС. Более того, во имя обеспечения безопасности европейские страны готовы скорее оказать дополнительную финансовую поддержку в не самые простые для национальных социально-экономических систем времена, нежели открыть двери для иммигрантов. В итоге под вопрос ставятся сами ценности Европейского союза – не только «дух Шенгена», но и права человека – право на жизнь и достоинство личности, так как именно «нелегальные иммигранты расплачивались за “политику пинг-понга” между Мальтой, Францией и Италией» [Martin M., 2011]. Остается и вопрос практически равнодушного отношения к людям, гибнущим в Средиземном море при попытке попасть в Европу: в первые семь месяцев 2011 г. число жертв превысило 1,9 тыс. человек (84 % из них погибли в Сицилийском проливе). В результате были побиты рекордные показатели 2008 г. – 1,5 тыс. человек [Martin M., 2011].

Тем не менее европейцы сумели извлечь для себя определенные уроки. Как в 1990-е годы кризис на Балканах подтолкнул реформу «третьей опоры» [21], так и события 2011 г. придали новый импульс формированию общеевропейской политики предоставления убежища и выработке всеобъемлющего подхода к проблеме миграции. При этом очевидна необходимость действовать на опережение, а не принимать экстренные меры в условиях чрезвычайной ситуации или указывать на ошибки и недостатки *post factum*. Ведь не только сохраняющаяся, но растущая нестабильность на Среднем и Ближнем Востоке, связанная прежде всего с волнениями в Сирии и возможной военной интервенцией в Иран, может спровоцировать новую волну беженцев, которая накроет Европу [22].

Немаловажной представляется также внутренняя социально-политическая ситуация в европейских государствах, в условиях которой протекают миграционные процессы. Несмотря на то что иммиграция стала заметным фактором социально-экономического развития европейских стран, она же вызывает у европейцев чувство незащищенности перед разрушением национальных культурных и религиозных ценностей, ростом преступности, ужесточающейся конкуренцией на рынке труда и соперничеством за социальные блага. В результате в предвыборный период политики нередко разыгрывают антииммигрантскую карту, что, несомненно, ведет к политизации миграционного вопроса.

В то же время антииммигрантская риторика более не приносит столь существенных дивидендов, как это было еще четыре года назад. В 2008 г. на парламентских выборах в Италии «Лига Севера» и партия С. Берлускони «Народ свободы», позаимствовавшая у движения У. Босси антииммигрантские лозунги, сумели одержать победу во многом благодаря именно своей жесткой позиции по миграционной проблематике. В 2011 г. в стране, находящейся в тяжелом экономическом положении и переживающей долговой кризис, этот вопрос, очевидно, отошел на второй план. Заявления «Лиги Севера» в период избирательной кампании в местные органы власти о том, что Милан в случае победы левых превратится в мусульманский город, окруженный цыганскими бараками, избирателей не тронули – впервые за последние 18 лет левоцентристским силам удалось прийти к власти во втором по величине городе Италии.

Рассмотренные выше события свидетельствуют о том, что миграция действительно вызывает горячие дискуссии в европейских странах, но все же не оказывает решающего влияния на электоральные предпочтения избирателей, так как в настоящее время не только итальянцев, но и европейцев в целом в большей мере волнуют проблемы занятости, обеспечения социально-экономической и финансовой стабильности. Успех Марин Ле Пен, набравшей около 18 % голосов в первом туре президентских выборов во Франции в апреле 2012 г., объясняется прежде всего тем, что она заявила о себе как о единственном кандидате, способном стать альтернативой правящей политической элите страны, традиционному истеблишменту, в котором разочаровано значительное число граждан Пятой Республики. Она сделала акцент на необходимости защищать национальные ценности от натиска глобализации и давления структур ЕС. Безусловно, Национальный фронт в глазах большинства избирателей предстает в образе националистической, ксенофобской партии, которой не чужды и антисемитские лозунги. Однако в сравнении с Национальным фронтом в редакции Жан-Мари Ле Пена нынешняя программа партии в части, посвященной иммиграции, стала, несомненно, более умеренной и сфокусированной на необходимости противостоять исламизации Франции. Примечательно, что заявления Н. Саркози о необходимости принять меры по ограничению иммиграции, в том числе с целью укрепления национальной безопасности, существенного влияния на предпочтения избирателей не оказали даже с учетом произошедших в стране в марте 2012 г. террористических актов.

Предвыборное обещание греческой партии «Новая демократия» отменить закон о гражданстве 2010 г., упрощающий процедуру получения гражданства представителями второго поколения иммигрантов, несомненно, способствовало привлечению дополнительных голосов избирателей [23] и как результат – ее победе (хотя и не абсолютной) на парламентских выборах 6 мая 2012 г. Однако в данном случае иммигранты стали «козлами отпущения», виновными в тяжелом положении греков: важнейший для экономики страны туристический сектор находится в упадке якобы из-за того, что иностранные туристы боятся бродящих по стране нелегалов, а коренные жители не могут трудоустроиться, так как их рабочие места уже заняты «приезжими». Результаты досрочных парламентских выборов в Греции свидетельствуют скорее об общей радикализации общества, что нередко случается в кризисные годы, а не только об усилении антииммигрантских настроений.

Примечательно, что, скажем, в США, где доля белого населения нелатиноамериканского происхождения постепенно сокращается, а не белого и латиноамериканцев, напротив, растет [24], одним из предвыборных обещаний Б. Обамы является принятие законопроекта по развитию, оказанию помощи и поддержке в сфере образования несовершеннолетних американцев иностранного происхождения (Development, relief, and education for alien minors Act, DREAM Act), а также большее внимание к проблемам иммигрантов. В итоге отношение политиков и общества к одному и тому же феномену – иммиграции – в значительной степени определяется не им самим, его качественными характеристиками, а тем, в каком социально-политическом и культурном контексте – в нашем примере европейском или американском – он развивается.

По существу, европейцы в настоящее время в большей степени заинтересованы в способности политиков повседневно решать конкретные задачи, а не в их предвыборных заявлениях. К примеру, министру внутренних дел Италии Р. Марони, напрямую руководившему процессом урегулирования «чрезвычайной гуманитарной ситуации», удалось значительно повысить собственную популярность и закрепиться в качестве одного из главных потенциальных (а теперь и реальных) преемников У. Босси на посту лидера «Лиги Севера», хотя он никогда не прибегал к открыто антииммигрантской риторике. Техническое правительство М. Монти пользуется достаточно широкой поддержкой населения, несмотря на принятые им жесткие меры по стабилизации финансово-экономической ситуации в стране: по данным опросов общественного мнения, проведенных в апреле 2012 г., 46 % респондентов одобряют действия правительства, 52 % поддерживают непосредственно М. Монти (правда, с января 2012 г. эти показатели снизились на 8 и 4 % соответственно) [Sommella R., 2012]. В Италии также заметно общее разочарование в традиционных партиях – только 12,9 % полагают, что необходимо отправить техническое правительство в отставку и провести досрочные парламентские выборы. Более того, согласно опросу общественного мнения, проведенного итальянской газетой «Коррьере делла Сера», лишь 2 % респондентов выразили поддержку общенациональным партиям, а в своей доверии парламенту признались только 10 % опрошенных [Mannheimer R., 2012]. Эти показатели свидетельствуют об общем недовольстве итальянцев, равно как и значительного числа европейцев, политикой традиционных партий и являются сигналом к разработке свежих, более прагматичных идей, которые могли бы привлечь избирателей современного постмодернистского общества, разочаровавшегося в прежних, некогда фундаментальных ценностях.

Приведенный выше анализ ситуации, сложившейся в Европе в результате массового притока перемещенных лиц из Северной Африки, доказывает, что антииммигрантские лозунги не работают столь эффективно, как прежде. Отношение большинства европейцев к иммиграции более умеренно, нежели градус политических дискуссий, которые тем не менее подпитывают националистические настроения, препятствуют эффективной интеграции иммигрантов и налаживанию разумного диалога между национальными правительствами, государствами-членами и институтами ЕС. Справедливы в этом отношении слова пресс-секретаря Европейской народной партии А. Риполла: «Мы полагаем, что иммиграция – важная проблема, но все зависит от подхода к ней. Ее нужно решать не в популистской манере, а со всей ответственностью» [цит. по: Biedermann F., 2011].

Примечания

[1] Фронтекс (от французского *Frontières extérieures*) – Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза. Занимается координацией усилий стран ЕС при проведении совместных операций по охране внешних границ, участвует в налаживании взаимодействия с соседними

странами, предотвращении и расследовании трансграничных преступлений в сотрудничестве с компетентными правоохранительными органами. Персонал агентства – административные и аналитические работники; не имеет собственных технических средств или пограничных сил [см.: Council regulation...].

[2] Для сравнения: в 2010 г. данный показатель составлял 44 % [Agiar G., 2010]. Абсолютное большинство нелегалов, находящихся в европейских странах, попадает в ЕС легально, в основном по туристической визе. Доля пребывающих на территории Европейского союза нелегальных иммигрантов, въехавших незаконно морским путем, составляет в среднем не более 10–15 % [см.: Del Grande G., 2007].

[3] На начало 2011 г. Италия имела соглашения или положения в двусторонних соглашениях, направленные на совместную борьбу с нелегальной иммиграцией, с 25 странами мира. В 1998 г. Рим заключил соглашение о реадмиссии с Тунисом, со своей стороны обязавшись оказать североафриканскому государству помощь в размере 150 млрд. лир, а также техническое содействие в охране морских границ. В 2003 г. оно было дополнено договоренностью о введении упрощенной процедуры определения гражданства и личности нелегала тунисскими консульскими органами в Италии, что ускоряло репатриацию. В том же году было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве правоохранительных органов, предусматривавшее, в частности, содействие Италии в подготовке тунисских погрансил. В 2005 г. Рим заключил соглашение в области регулирования трудовой миграции с Египтом, а в 2007 г. – соглашение о реадмиссии. В 2008 г. был подписан итало-ливийский Договор о дружбе, партнерстве и сотрудничестве, вступивший в силу 18 февраля 2009 г. Италия обязывалась в течение 20 лет с момента ратификации договора выделить Ливийской Джамахирии 5 млрд. долл. США на борьбу с нелегальной иммиграцией. В мае 2009 г. были также начаты совместные морские патрульные операции. В результате Риму удалось сократить приток нелегальных иммигрантов через Средиземное море с 37 тыс. в 2008 г. до 9,5 тыс. в 2009 г. и до 4,4 тыс. в 2010 г. [см.: Donadio R., Daley S., 2011].

[4] Исследование охватило также Соединенные Штаты Америки, однако в настоящей работе показатели по этой стране не принимаются во внимание.

[5] В данном случае речь идет о четвертом правительстве С. Берлускони, находившемся у власти в Италии с 8 мая 2008 г. по 16 ноября 2011 г. Оно досрочно ушло в отставку в результате утраты большинства в палате депутатов [см.: I governi...].

[6] Франко Фраттини – депутат парламента Итальянской Республики (парламентская группа «Народ свободы»), член партии «Народ свободы», министр иностранных дел (2002–2004, 2008–2011) во втором (11 июня 2001 г. – 23 апреля 2005 г.) и четвертом (8 мая 2008 г. – 16 ноября 2011 г.) правительствах С. Берлускони [см.: Deputati e organi parlamentari. Deputato Franco Frattini; I Ministri...; I governi...].

[7] Роберто Марони – депутат парламента Итальянской Республики (парламентская группа «Лига Севера Падания»), член партии «Лига Севера», заместитель председателя Совета министров Италии (1994–1995) и министр внутренних дел (1994–1995) в первом правительстве С. Берлускони (10 мая 1994 г. – 17 января 1995 г.), министр труда (2001–2006) во втором (11 июня 2001 г. – 23 апреля 2005 г.) и третьем (23 апреля 2005 г. – 17 мая 2006 г.) правительствах С. Берлускони, министр внутренних дел (2008–2011) в четвертом правительстве С. Берлускони (8 мая 2008 г. – 16 ноября 2011 г.) [см.: Deputati e organi parlamentari. Deputato Roberto Maroni; La storia...; I governi...].

[8] В действительности лишь 2 % беженцев из Ливии (не только ливийцев, но и выходцев из других африканских государств) прибыли в Европу, большинство укрылось в соседних странах, прежде всего в Тунисе [см.: Martin M.].

[9] К тому времени на территорию Италии прибыло немногим более 5 тыс. перемещенных лиц. Частое использование данного инструмента является своего рода «структурной

проблемой» итальянской политики. По причине «массового наплыва» иммигрантов чрезвычайное положение вводилось в 2002–2005 гг. и в 2007–2008 гг. в Сицилии, Калабрии и Апулии, а затем объявлялось на территории всей страны в 2008 и 2009 гг. Нередко его используют также для решения таких задач, как обеспечение безопасности в городах или ликвидация незаконных цыганских поселений [см.: *Immigrazione clandestina...* 2002; *Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009.*; *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011*].

[10] Примечательно, что «Лига Севера», партия-евроскептик, по существу, изменила своим идеологическим ценностям, обратившись за помощью к наднациональным институтам.

[11] Дж. Тремонти – депутат парламента Итальянской Республики (парламентская группа «Народ свободы»), член партии «Народ свободы», министр финансов Италии (1994–1995) в первом правительстве С. Берлускони (10 мая 1994 г. – 17 января 1995 г.), заместитель председателя Совета министров Италии (2005–2006), заместитель председателя палаты депутатов Итальянской Республики (2006–2008), министр экономики и финансов Италии (2001–2004, 2005–2006, 2008–2011) во втором (11 июня 2001 г. – 23 апреля 2005 г.), третьем (23 апреля 2005 г. – 17 мая 2006 г.) и четвертом (8 мая 2008 г. – 16 ноября 2011 г.) правительствах С. Берлускони [см.: *Deputati e organi parlamentari. Deputato Giulio Tremonti; Ministri da 1945..; I governi...*].

[12] Дж. Фини – председатель палаты депутатов Итальянской Республики (с 30 апреля 2008 г. по настоящее время), лидер правоцентристской оппозиционной партии «Будущее и свобода Италии», образованной в 2010 г. после выхода Дж. Фини и его сторонников (преимущественно бывших членов упраздненного в 2009 г. Национального альянса) из партии «Народ свободы». Прежде занимал посты заместителя председателя Совета министров Италии (2001–2006) и министра иностранных дел Италии (2004–2006) во втором (11 июня 2001 г. – 23 апреля 2005 г.) и третьем (23 апреля 2005 г. – 17 мая 2006 г.) правительствах С. Берлускони [см.: *Profilo biografico..; I governi...; Dal MSI al PDL...*].

[13] Джунта – исполнительный орган власти в областях (ст. 121 Конституции Итальянской Республики) [см.: *Costituzione..; Маклаков В.В.*].

[14] Паданская равнина – равнина, расположенная на севере Италии между Альпами, Апеннинскими и Адриатическим морем, преимущественно в долине реки По.

[15] У. Босси – депутат парламента Итальянской Республики, основатель и секретарь (1989–2012), а с 4 апреля 2012 г. – президент партии «Лига Севера». Занимал должность министра по вопросам реформирования системы государственного управления Италии (2001–2004, 2008–2011) во втором (11 июня 2001 г. – 23 апреля 2005 г.) и четвертом (8 мая 2008 г. – 16 ноября 2011 г.) правительствах С. Берлускони [см.: *Deputati e organi parlamentari. Deputato Umberto Bossi; Biografia..; I governi...*].

[16] Соблюдение данного условия предполагает, что иммигрант не станет обузой для системы социального обеспечения принимающего государства. Отход от него возможен по гуманитарным причинам.

[17] Государство – участник Шенгенского соглашения может заявить о своем выходе из него в одностороннем порядке только по двум обоснованным причинам: в случае возникновения угрозы национальной безопасности или общественному порядку. Оно обязано заранее предупредить о своем намерении остальных государств-участников.

[18] Эта процедура такова: компетентные национальные органы должны направить соответствующую просьбу в Комиссию (комиссару по внутренним делам), которая в случае непротивления готовит материалы о ситуации и передает их на рассмотрение Совета, выносящего окончательное решение. Если оно является положительным, государства сообщают в Комиссию, Совет, а также Верховному комиссару ООН по делам беженцев о своем наме-

рении оказать помощь соответствующему государству и определяют, какое число перемещенных лиц они могут принять [см.: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001...].

[19] Согласно докладу Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев за 2010 г., среди европейских государств, принявших наибольшее число беженцев, лидерами были Франция (47 800) и ФРГ (41 300). В отчетный период Италия находилась на 14-м месте из 44 (8200). Однако в 2011 г. число прошений об убежище здесь резко возросло: в феврале и марте 2011 г. – 1100 и 1200 соответственно в ЕС, 90 % из которых – в Италии. По итогам 2011 г. Рим вышел на третье место (34 100), уступив Германии (45 700) и Франции (51 900) [см.: Asylum... 2010; Asylum... 2011; Juchno P., Bitoulas A., 2011; Moual K., 2011].

[20] В июне 2009 г. Европейской комиссией был предложен первый пилотный Проект ЕС по перемещению с Мальты (EUREMA, EU Relocation Malta Project), в дальнейшем проложивший путь к программе по перераспределению на территории государств – членов ЕС лиц, имеющих право на предоставление международной защиты [см.: Study... 2010].

[21] «Третья опора», учрежденная в соответствии с Договором о Европейском союзе 1993 г., охватывала сотрудничество в области внутренних дел (включая Шенгенское законодательство) и юстиции между государствами – членами ЕС и не входила в компетенцию институтов ЕС. Согласно Амстердамскому договору 1997 г., вопросы, касающиеся функционирования Шенгенской зоны, передавались на наднациональный уровень. Лиссабонский договор 2007 г. упразднил разделение европейских политик на три «опоры» [см.: The Treaty...; The Amsterdam treaty...].

[22] В связи с боевыми действиями в Сирии, по данным УВКБ ООН, с марта 2011 г. по март 2012 г. 34 тыс. сирийцев бежали в соседние страны, 230 тыс. человек покинули родные места, но пока остаются на родине. Большинство укрылось в Турции, Иордании и Ливане. Для сравнения: 1 января 2010 г. в этих трех государствах пребывал в общей сложности 271 беженец из Сирии [см.: Кризис...; Di Bartolomeo A., Jaulin T., Perrin D., 2012].

[23] По данным опросов общественного мнения, проведенных в апреле 2012 г., 83,4 % греческих респондентов рассматривали иммиграцию в качестве одной из важнейших проблем, 48,3 % (по сравнению с 19,5 % в 2009 г.) считали необходимым вообще запретить иммиграцию в страну [см.: Pirovolakis C., 2012].

[24] Доля белого населения нелатиноамериканского происхождения в США в 2000 г. составляла 69 %, в 2010 г. – 64 %, выходцев из Центральной и Южной Америки – 13 и 16 % в 2000 и в 2010 гг. соответственно, «цветных» нелатиноамериканцев – 18,4 % в 2000 г. и 20 % в 2010 г. [см.: Overview... 2010].

Литература

Кризис с сирийскими беженцами // Euronews. – 21/03/2012. – Режим доступа: <http://ru.euronews.com/2012/03/21/close-up-syria-s-refugee-crisis/>

Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. – М., 2006. – 608 с.

Accordo Governo-Regioni-Enti locali sull'emergenza immigrazione sottoscritto Palazzo Chigi nel corso della Conferenza Unificata del 30 marzo 2011. – Mode of access: <http://www.regioni.it/it/show-1766/newsletter.php?id=1336>

The Amsterdam treaty: a comprehensive guide. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_en.htm

Arias G. Frontex and the EU integrated border management. – 2010, 5 march. – Mode of access: <http://colfa.utsa.edu/Polisci/conferences/2010/internationalmigration2010/papers/arias%20paper.pdf>

Asylum levels a. trends in industrialized countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. – 2010. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html>

Asylum levels a. trends in industrialized countries. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. – 2011. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>

Azione cattolica. «Adesso occorre andare oltre il cordoglio» // *Avvenire*. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 6.

Ballarò: «I rischi che corre il paese». – 01/03/2011. – Mode of access: <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-15854b3a-b676-412c-a1d7-765535158e1b.html#p=1>

Ballarò: Libia, immigrazione e «predellino». – 29/03/2011. – Mode of access: <http://www.ballaro.rai.it/dl/portali/site/puntata/ContentItem-84967ef9-474a-48f4-b96d-bf327990fd5a.html>

Berlusconi a Lampedusa: candideremo l'isola al Nobel per la pace. – 30/03/2011. – Mode of access: <http://www.lapoliticaitaliana.it/Video/?d=20110330&id=32030>

Biedermann F. Arab Spring a. Tulip wars test Euro border Agreement // *The National*. – 2011. – 13 oct. – Mode of access: <http://www.thenational.ae/news/worldwide/europe/arab-spring-and-tulip-wars-test-euro-border-agreement>

Biografia del Segretario Federale on. Umberto Bossi // Movimento politico Lega Nord per l'indipendenza della Padania. – Mode of access: http://www.leganord.org/segretariofederale/biografia_bossi.asp

Bitoulas A. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2011 // Eurostat. Statistics in focus. – 2011. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-011/EN/KS-SF-12-011-EN.PDF

Bossi: «Immigrati föra da i ball». Berlusconi arriva sull'isola // *La Repubblica*. – Roma, 2011. – 29 march. – Mode of access: http://www.repubblica.it/politica/2011/03/29/news/bossi_immigrati_fora_da_i_ball-14227475/

Braun S. Die begrenzte Welt der CSU // *Süddeutsche Zeitung*. – München, 2011. – 11. Apr. – Mode of access: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-erwaegt-grenzkontrollen-die-welt-der-csu-1.1083610>

Breda M. Italia-Ue: Napolitano preoccupato // *Il Corriere della Sera*. – Milano, 2011. – 11 apr. – Mode of access: http://www.corriere.it/politica/11_aprile_11/napolitano-rapporti-italia-ue-marzio-breda_c4388578-6400-11e0-a775-19c5c2b0b4ec.shtml

Circulaire du 6 avril 2011. Autorisations de séjour délivrées à des ressortissants de pays tiers par les États membres de Schengen. – Mode of access: <http://www.gisti.org/IMG/pdf/noriock1100748c.pdf>

Codice di Procedura Penale (Testo coordinato ed aggiornato del D.P.R. 22 settembre 1988, № 447). – Mode of access: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=2011>

Communication on migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic a. Social Committee and the Committee of the regions. – Brussels, 2011. – 4 May. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the states of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany a. the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. – Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)

Costituzione della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf

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. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>

Council regulation (EC) N 2007/2004 of 26 octob. 2004 establishing a European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union. – Mode of access: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

A credible, fair and effective EU migration policy: the way forward. – Brussels, 2011. – 24 May. – Mode of access: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/629>

Crisi del Nord Africa, i numeri degli sbarchi in Italia. – 29/09/2011. – Mode of access: <http://www.cir-onlus.org/Primo%20piano.htm>

Dal MSI al PDL. L'evoluzione della destra // RAI Educational. La Storia siamo noi. – Mode of access: <http://www.lastoriasiamonoi.rai.it/puntata.aspx?id=645>

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011. Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa. – Mode of access: <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011AfflussocittadiniNordAfrica.pdf>

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009. Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari. – Mode of access: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0957_2009_2009_11_19_DPCM19112009.html

Decreto-Legge 23 giugno 2011, N 89. Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. – Mode of access: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0949_2011_06_23_DL23062011n.89.html

Del Grande G. Mamadou va a morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo. – Roma, 2007. – P. 108.

Deputati e organi parlamentari. Deputato Franco Frattini // Camera dei deputati della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.camera.it/29?shadow_deputato=50139&idpersona=50139

Deputati e organi parlamentari. Deputato Giulio Tremonti // Camera dei deputati della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.camera.it/29?shadow_deputato=39130

Deputati e organi parlamentari. Deputato Roberto Maroni // Camera dei deputati della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.camera.it/29?shadow_deputato=33660

Deputati e organi parlamentari. Deputato Umberto Bossi // Camera dei deputati della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.camera.it/29?shadow_deputato=32460&idpersona=32460

A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. – Brussels, 2011. – 24 may. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110524/292/1_EN_ACT_part1_v12.pdf

Di Bartolomeo A., Jaulin T., Perrin D. Syria. The demographic-economic framework of migration. The Legal framework of migration. The socio-political framework of

migration // CARIM-Migration profile. – 2012. – Mode of access: http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Syria_EN.pdf

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

Donadio R., Daley S. Revolts raise fear of migration in Europe // The International Herald Tribune. – P., 2011. – 9 march. – Mode of access: http://www.nytimes.com/2011/03/10/world/europe/10europe.html?_r=1

Donadio R. Fleeing North Africa a. landing in an Italian Limbo // The International Herald Tribune. – P., 2011. – 30 March. – Mode of access: http://www.nytimes.com/2011/03/31/world/europe/31italy.html?_r=1&ref=europe

Donadio R. Italy lashes out at European Union over immigrants // The International Herald Tribune. – P., 2011. – 11 Apr. – Mode of access: http://www.nytimes.com/2011/04/12/world/europe/12italy.html?_r=3&scp=2&sq=italy&st=cse

Ehlers F., Rohr M., Schult Ch. «Is this your democracy?» Refugee influx exposes limitations of european solidarity // Spiegel Online intern. – 2011. – 18 Apr. – Mode of access: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,757666,00.html>

An EU agenda for better responsibility-sharing and more mutual trust. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic a. social Committee and the Committee of the regions on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum. – Brussels, 2011. – 2 Dec. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/201112/1_EN_ACT_part1_v6.pdf

European Council 23/24 June 2011. Conclusions. – Brussels, 2011. – 29 Sept. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123075.pdf

Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission. – Brussels, 2010. – 3 March. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

EU unveils new immigration strategy. – 2011. – 23 Nov. – Mode of access: <http://www.workpermit.com/news/2011-11-23/eu/eu-unveils-new-immigration-strategy.htm>

Fear of foreigners // The Economist. – L., 2011. – 3 March. – Mode of access: <http://www.economist.com/node/18285932>

Fini lascia il Pdl per entrare in Futuro e libertà // Il Fatto Quotidiano. – Roma, 2010. – 8 sett. – Mode of access: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/09/08/fini-lascia-il-pdl-per-entrare-in-futuro-e-liberta/58082/>

Fornani P.L. Sbarchi: la Farnesina attacca, la Ue si piega // Avvenire. – Milano, 2011. – 31 mar. – P. 6.

Frattini slams France for sending back immigrants // La Gazzetta del Mezzogiorno online (in English). – Bari, 2011. – 30 Mar. – Mode of access: <http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/notizia.php?IDNotizia=415627>

Frontex risk analysis network quarterly // European Agency for the management of operational cooperation of the external borders of the member states of the European Union. – Warsaw, 2011. – N 1, Jan. – Mar. – Mode of access: http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art25.html

Frontex risk analysis network quarterly // European Agency for the management of operational cooperation of the external borders of the member states of the European Union. – Warsaw, 2011. – N 2, Apr. – June. – Mode of access: http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art26.html

Gallo M. La Francia da grandeur e egoiste // Il Tempo. – Roma, 2011. – 8 apr. – P. 5.

The Global approach to migration and mobility. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. – Brussels, 2011. – 18 Nov. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf

I governi dal 1943 ad oggi // Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. – Mode of access: <http://www.governo.it/governo/governi/governi.html>

Immigrazione clandestina: il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato d'emergenza // Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana. – Roma, 2002. – 20 mar. – Mode of access: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_16040.html?back=%2Ftools%2Fsearch%2Findex.html%3FsearchPage%3D6%26text%3D%2522stato%2Bd%2526%252339%253Bemergenza%2522%26start%3D%26end%3D%26type%3Dgeneric

Italia-Francia, «Sì a Schengen, ma con le regole» Napolitano: «Ue più coesa». Lo stop di Berlino // La Repubblica. – Roma, 2011. – 8 apr. – Mode of access: http://www.repubblica.it/politica/2011/04/08/news/maroni_gueant-14661062/

Juchno P., Bitoulas A. Population a. social conditions // Eurostat. Statistics in focus. – 2011. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF

Juppé A. The Arab Spring: Hopes a. challenges // Alain Juppé's speech at the Brookings Institution on the Arab Spring. – Wash. (USA). – 2011. – 6 June. – Mode of access: <http://www.voltairenet.org/Alain-Juppe-at-the-Brookings>

Legge 13 settembre 1982, N 646. Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, N 1423, 10 febbraio 1962, N 57 e 31 maggio 1965, N 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia (GU N 253 del 14-9-1982). – Mode of access: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1982-09-13;646!vig=>

Legge 15 luglio 2009, N 94. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica. (09 G0096) (GU N 170 del 24-7-2009, 2011. – Suppl. Ordinario N 128). – Mode of access: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;94>

Lettera congiunta a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana Silvio Berlusconi e del Presidente della Repubblica Francese Nicolas Sarkozy al presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy e al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso. – Roma, 2011. – 26 aprile. – Mode of access: http://www.cir-onlus.org/Lettera_Barroso-VanRompuy_ITA.pdf

Liverani L. Accoglienza. E' scontro Italia-Francia // Avvenire. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 5.

Ludovico M. Sui permessi scontro con la Francia // Il Sole 24 ORE. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 15.

Malmström C. Refugees: How Europe Failed // The Times of Malta. – Valletta, 2012. – 19 Jan. – Mode of access: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120119/opinion/Refugees-How-Europe-failed.402977>

Mannheimer R. La fiducia nei partiti crolla al 2 % E l' 80 % dice no ai finanziamenti // Il Corriere della Sera. – Milano, 2012. – 22 apr. – P. 14.

Maroni, sbarcati oltre 42 mila dall'inizio dell'anno, 18 mila dalla Libia. – 31/05/2011. – Mode of access: <http://www.cir-onlus.org/Primo%20piano.htm>

Martin M. The Arab Spring a. the death toll in the Mediterranean: the True face of Fortress Europe. – Mode of access: <http://www.statewatch.org/analyses/no-167-arab-spring-med.pdf>

Mazza S. Crociata: dalle nostre comunità una generosità straordinaria // Avvenire. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 6.

Migranti ospitati in tutte le regioni // Il Sole 24 ORE. – Milano, 2011. – 7 apr. – P. 19.

Ministri da 1945 ad oggi // Ministero dell'economia e delle finanze. – Mode of access: <http://www.tesoro.it/ministero/ministri.archivio.asp>

I Ministri degli esteri della Repubblica. Franco Frattini // Ministero degli affari esteri della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/IL_MAE/Ministri_Esteri/Franco_Frattini.htm

Mirachian L. Statement at UNHCR's Ministerial Meeting. – Geneva, 2011. – 8 dec. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/pages/4d22fd496.html>

Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011. Gazzetta Ufficiale N 81 dell'8 aprile 2011. – Mode of access: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/d.p.c.m.dpcm_del_5.aprile.2011.pdf

Moual K. Italia 14 a nella classifica del diritto d'asilo // Il Sole 24 ORE. – Milano, 2011. – 1 apr. – P. 11.

Moussanet M. «Per entrare passaporto e soldi» // Il Sole 24 ORE. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 15.

The next European crisis: Boat people // The Economist. – L., 2011. – 11 apr. – Mode of access: http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/04/north_african_migration

Nuove norme asilo, Malmstrom presenta pacchetto di proposte.–01/06/2011. – Mode of access: <http://www.cir-onlus.org/Nuove%20norme%20asilo.htm>

Overview of Race and Hispanic Origin. Census Briefs. – 2010. – Mode of access: <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf>

Over 300 refugees in Malta to be resettled in other European countries. – 2011, 12 may. – Mode of access: http://ec.europa.eu/malta/news/over_300_refugees_resettled_en.htm

Papa Benedetto XVI ringrazia Lampedusa ma chiede tutela per l'ordine sociale // La Repubblica. – Roma, 2011. – 27 apr. – Mode of access: http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/04/27/news/il_papa_ringrazia_lampedusa_ma_chiede_tutela_dell_ordine_sociale-15434258/

A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean. Joint communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 2011. – 8 march. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

Pezzini R. Migranti, intesa Italia-Francia, ma scoppia il caso Germania // Il Messaggero. – Roma, 2011. – 9 apr. – P. 2.

Picariello A. Permesso di sei mesi. Oggi decreto del governo // Avvenire. – Milano, 2011. – 6 apr. – P. 6.

Pirovolakis C. Anti-immigrant sentiment drives Greek elections // Europe. Online Magazine. – Weiden, 2012. – 1 March. – Mode of access: http://en.europeonline-magazine.eu/analysis-anti-immigrant-sentiment-drives-greek-electionsby-christine-pirovolakis-dpa_206843.html

Profilo biografico del Presidente della Camera dei deputati Gianfranco Fini // Camera dei deputati della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.camera.it/758?presidente_testo=4

Ramírez M. Italia dice que la UE sólo sirve para declarar la guerra y salvar bancos // El Mundo. – Madrid, 2011. – 12 abr. – Mode of access: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/11/union_europea/1302531079.html

Re D. Basta spettacolo. Nessuno gli crede più // Avvenire. – Milano, 2011. – 31 mar. – P. 5.

Regional Protection Programmes. – Brussels, 2011. – 30 June. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_external_en.htm

Riccardi A. Immigrati, la paura ci rende più deboli. – 07/04/2011. – Mode of access: <http://www.santegidio.org/index.php?pageID=64&id=8209&idLng=1067>

Ridet P. L'Italia divisa sugli immigrati // Internazionale. – Roma, 2011. – 2 apr. – Mode of access: <http://www.internazionale.it/l%e2%80%99italia-divisa-sugli-immigrati/>

Rimpatriate in Tunisia 3.385 persone. – 09/10/2011. – Mode of access: <http://www.cir-onlus.org/Primo%20piano.htm>

I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea // Osservatorio di politica internazionale. – 2011. – N 33. – Mode of access: http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0033.pdf

Sentenza della Corte (Prima Sezione). 28 aprile 2011. «Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia – Direttiva 2008/115/CE – Rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – Art. 15 e 16 – Normativa nazionale che prevede la reclusione per i cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare in caso di inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro – Compatibilità». – Mode of access: http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2011/04/corte-ue-sentenza-immigrazione.pdf?uuiid=d3e5b8fe-7177-11e0-aa67-39ce2eaa5629

Sommella R. Sondaggio, cala la popolarità del governo Monti // Milano Finanza. – Milano, 2012. – 16 apr. – Mode of access: http://www.milanofinanza.it/news/dettaglio_news.asp?id=201204152052299079&chkAgenzie=TMFI

The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. Notices from European Union institutions, bodies, offices and agencies. – 2010. – 4 May. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>

La storia del Ministero dell'Interno. Il Ministro Roberto Maroni // Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana. – Mode of access: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/storia/ministro_maroni.html

Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of the international protection // European Commission, Directorate-General Home Affairs. – Copenhagen, 2010. – July. – Mode of access: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/final_report_relocation_of_refugees.pdf

Take My Migrants, Please // The Economist. – L., 2011. – 14 Apr. – Mode of access: <http://www.economist.com/node/18561247>

Tensions entre l'Italie et la Tunisie autour des réfugiés // Le Monde. – P., 2011. – 14 fév. – Mode of access: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/02/14/tensions-entre-l-italie-et-la-tunisie-autour-des-refugies_1479594_3212.html

Transatlantic trends: Immigration. Principali risultati. – 2011. – Mode of access: http://www.affarinternazionali.it/documenti/TT-Immigr11_IT.pdf

The Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts. – Mode of access: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

Ue «cerchiobottista» sui migranti. «Ha ragione Parigi. E anche Roma» // L'Unità. – Roma, 2011. – 18 apr. – Mode of access: <http://www.unita.it/mondo/ue-cerchiobottista-sui-migranti-br-ha-ragione-parigi-e-anche-roma-1.284490>

La Ue: il decreto dell'Italia non fa scattare la libera circolazione // Il Corriere della Sera. – Milano, 2011. – 10 apr. – Mode of access: http://www.corriere.it/cronache/11_aprile_10/migranti-ue-problema-comune-frattini_f8f673d0-6377-11e0-9ce6-e69a9a96cab4.shtml

The EU internal security strategy in action: Five steps towards a more secure Europe. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. – Brussels, 2010. – 22 Nov. – Mode of access: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf

Vegliò: l'Europa si prenda le sue responsabilità // *Avvenire*. – Milano, 2011. – 8 apr. – P. 6.

Waggoner J. Soaring food prices send millions into poverty, hunger // *USA today*. – 2011. – 17 March. – Mode of access: <http://www.usatoday.com/money/industries/food/2011-03-17-food-costs-world-hunger.htm>

Wergin C. Italiens schmutziger Trick ist inakzeptable Erpressung // *Die Welt*. – Berlin, 2011. – 10. Apr. – Mode of access: <http://www.welt.de/debatte/article13130327/Italiens-schmutziger-Trick-ist-inakzeptable-Erpressung.html>

3081 th Council meeting. Justice a. home affairs. – Luxemburg, 2011. – 11–12 Apr. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/121483.pdf

Проблема иммиграции в документах и политическом дискурсе ведущих партий Франции

И.С. Новоженова

Аннотация. Освещается тема иммиграции в новых предвыборных программах пяти крупнейших партий Франции, рассматриваются предлагаемые ими модели взаимоотношений общества и иммигрантов, анализируются предложения по реформированию иммиграционной политики страны.

Abstract. The article examines immigration as an important issue in new pre-election programs of the main French political parties. The models of relationships between French society and immigrants which were put forward by these parties and their proposals to reform the immigration policy are also analyzed.

Ключевые слова: иммиграция, дискриминация, президентские выборы, Французская социалистическая партия, Союз за народное движение, Левый фронт, Демократическое движение, партия «Европа-Экология-Зеленые».

Keywords: immigration, discrimination, presidential election, Socialist party, Union for a popular movement, Left front, Democratic movement, Europe-Ecology-Greens.

Французские партии по-разному оценивают значение иммиграции для французского общества, экономики, демографии, в целом для будущего страны. Разнообразие этих оценок, а следовательно, и подходов к проблеме иммиграции является следствием разнообразия партийных идеологий, различий в мировоззрении последователей этих партий. В партийных программах² отражены представления о современном мире, о процессах глобализации, о месте Франции в этом мире. Каждая из партий предлагает свой проект общественного развития для Франции с учетом новых экономических, геополитических, экологических реалий. Решение проблем, связанных с иммиграцией, у каждой партии естественным образом включено в предлагаемый ими общественный проект.

² Все партии, представленные в этой статье, обновили свои программы в 2012 г. перед президентскими выборами и следующими за ними парламентскими выборами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.