Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Институт, факультет:	Институт бизнеса и делового администрирования, Факультет международных отношений
Направление:	41.03.05 Международные отношения
Направленность/ профиль:	«Международные отношения: политика, экономика, бизнес»
Выпускающая кафедра:	Мировой экономики и международных отношений

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему:

«Противоречия миграционной политики ЕС в период пандемии COVID-19 на примере Итальянской Республики»

Автор работы:
Обучающаяся 4 курса, группы МО-1
очной формы обучения
Мурадханова Александра Тиграновна

_____
(подпись)

Руководитель работы:
Доцент кафедры мировой
экономики и международных
отношений ИБДА РАНХиГС, к.социол.н.
Эпштейн Виталий Анатольевич

_____
(подпись)

«К ЗАЩИТЕ»
Декан факультета международных
отношений ИБДА РАНХиГС,
д.э.н., профессор
Тимонина Ирина Львовна

_____
(подпись)

Москва, 2021 г.

Аннотация

Выпускная квалификационная работа «Противоречия миграционной политики ЕС в период пандемии COVID-19 на примере Итальянской Республики» посвящена влиянию миграционной политики ЕС на развитие миграционного кризиса в Итальянской Республике в период распространения коронавируса, а также возможным сценариям выхода из этого кризиса.

В тексте работы рассматриваются предпосылки, ход и тенденции развития миграционного кризиса, реакция государства и общества, анализируются миграционная политика ЕС и Италии, противоречия по данному вопросу, а также возможные пути решения сложившейся ситуации.

Ключевые слова: миграция, миграционный кризис, миграционная политика, Итальянская Республика, Европейский союз, коронавирус, пандемия COVID-19, влияние миграции, противоречия в политике ЕС.

Annotation

The graduate qualifying work "Contradictions of the EU migration policy during the COVID-19 pandemic on the example of the Italian Republic" is devoted to the influence of the EU migration policy on the advancement of the migration crisis in the Italy during the spread of the COVID-19 virus.

The text of the work examines the preconditions, course and development trends of the migration crisis, the reaction of the state and society, analyzes the migration policy of the EU and Italy, contradictions on this issue, as well as possible ways to resolve the current situation.

Keywords: migration, migration crisis, migration policy, Italian Republic, European Union, coronavirus, COVID-19 pandemic, migration impact, contradictions in EU policy.

Оглавление

Введение 4
Глава 1. Миграционная политика ЕС: отличительные черты и противоречия
1.1 Становление миграционной политики ЕС 13
1.2 Отличительные черты миграционной политики ЕС на современном этапе 19
1.3 Проблемы и противоречия миграционной политики ЕС. Миграционный кризис в Европе как последствие данных противоречий 22
Глава 2. Миграционный кризис в Италии как последствие противоречий в миграционном законодательстве ЕС
2.1 Миграция в Италии: основные потоки мигрантов и реакция государства 28
2.2 Миграционный кризис в Итальянской Республике: причины, ход развития, экономические и социальные последствия 32
2.3 Сложности в решении миграционного кризиса в Италии. Возможные пути выхода из состояния миграционного кризиса 39
Глава 3. Влияние пандемии COVID-19 на миграционный кризис в Итальянской Республике
3.1 Влияние пандемии на миграционные процессы в Итальянской Республике: новые условия контроля миграционных потоков в связи с острой эпидемиологической обстановкой 44
3.2 Изменения в миграционной политике Итальянской Республики в связи с пандемией COVID-19. Противоречия с позицией ЕС 50
3.3. Возможные пути выхода из миграционного кризиса в период пандемии COVID-19. Вопросы социальной ответственности 55
Заключение 64
Библиографический список 71

Введение

На протяжении всего своего существования человечество всегда находилось в движении. Многие люди мигрируют в поисках работы или экономических возможностей, с целью получения высококачественного образования или для воссоединения с семьей. Другие стремятся избежать конфликтов, преследований, терроризма или нарушения прав человека. Третьи уезжают в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата, стихийными бедствиями или другими факторами окружающей среды.

Сегодня больше людей, чем когда-либо, живут в стране, отличной от той, в которой они родились. За последние два десятилетия число международных мигрантов неуклонно росло, достигнув в 2020 году 281 млн человек, проживающих за пределами своей страны происхождения. В настоящее время международные мигранты составляют около 3,6% мирового населения[1].

Миграция всегда имела неоднозначное влияние, вызывая протест и отторжение со стороны местного населения, однако сегодня, в эру глобализации, человечество как никогда ранее ощутило последствия столь масштабного и во многом неконтролируемого передвижения людей.

Подконтрольность отдельных стран региональным союзам также имеет решающую роль в возникновении проблем и противоречий. Так, вопросы миграции в Италии решаются во многом на наднациональном уровне, опираясь на миграционную политику Европейского союза.

Пандемия COVID-19, вспыхнувшая в конце 2019 года в Китайской Народной Республике, изменила привычный ритм жизни миллиардов людей, ограничив свободу передвижения, контакты с окружающими, доступ к офлайн образованию, а также вызвав глубокий экономический кризис в странах,

[1] International Migration 2020 Highlights. // United Nations, Department of Economic and Social Affairs. – URL: https://www.un.org/en/desa/international-migration-2020-highlights (дата обращения: 20.01.21)

наиболее пострадавших от последствий локдауна. Итальянская Республика – одна из первых жертв вируса, за первую волну в стране заболели 1,2 млн человек, умерло более 40 тыс. Все это привело к глубокому экономическому, социальному кризису, а также выявило бессилие системы здравоохранения в борьбе с всемирной пандемией. Последствия ковидного 2020 года можно довольно четко увидеть уже сегодня, и особенно важно проследить миграционную динамику и то, как распространение вируса повлияло на затяжной миграционный кризис.

Пандемия COVID-19 сократила возможности мобильности, стала причиной закрытия национальных границ и отмены миллионов поездок по всему миру. Согласно предварительным оценкам, распространение коронавирусной инфекции снизило численность международных мигрантов примерно на два миллиона человек к середине 2020 года, что на 27% меньше ожидаемых темпов роста. Все это значительно повлияет на сферу международного туризма, а также на миграционные потоки, поступающие в страны Европы[2].

Актуальность темы обусловлена тем, что вспыхнувшая в конце 2019 года пандемия обострила уже имеющие трудности и противоречия, продиктовав миру новые правила существования. Мигранты и беженцы столкнулись с новыми трудностями – закрытые границы, трудовая уязвимость, низкий социальный статус и недостаток в средствах лечения, нехватка доступа к постоянно обновляющейся информации. Лишь сегодня можно объективно оценить первые последствия коронавируса, затронувшего все сферы жизни современного человека. Необходимо выделить ключевые факторы влияния для формирования эффективной политики государства в отношении мигрантов.

[2] Коронавирус был в Италии еще в сентябре 2019 года. // DW – Новости и аналитика о Германии, России, Европе и мире. – URL.: https://www.dw.com/ru/koronavirus-byl-v-italii-eshhe-v-sentjabre-2019-goda-tak-gde-zhe-on-pojavilsja/a-55711969 (дата обращения: 20.01.21)

Объектом исследования в данной работе выступает миграционная политика Европейского союза в период пандемии COVID-19 как инструмент регулирования миграционных потоков внутри Европы.

Предметом исследования выступает миграционный кризис в Италии, вызванный разногласиями национальной миграционной политики с политикой Европейского союза, а также его развитие в период пандемии COVID-19.

Цель работы – выявить влияние миграционной политики ЕС на миграционный кризис в Итальянской Республике в период пандемии COVID-19.

Для решения поставленной цели были сформулированы следующие задачи:

- Охарактеризовать процесс формирования миграционной политики Европейского союза, проанализировать ее основные принципы, деятельность основных органов и служб, функционирующих с целью ее обеспечения;
- Выделить и проанализировать основные противоречия в миграционной политике Европейского союза;
- Выявить внутренние причины, охарактеризовать масштаб и особенности миграционного кризиса в Итальянской Республике;
- Охарактеризовать роль общеевропейской миграционной политики в решении миграционного кризиса в Италии;
- Провести анализ изменений миграционной политики Европейского союза в целом и Итальянской Республики в частности, вызванные распространением коронавирусной инфекции;
- Выявить новые вызовы и проблемы на пути решения миграционного вопроса в Итальянской Республике во время обостренной эпидемиологической обстановки, вызванной распространением вируса COVID-19;

- Определить влияние миграционного кризиса на различные сферы жизни итальянского общества;
- Рассмотреть возможные пути развития общеевропейского миграционного кризиса на примере Италии во время пандемии COVID-19, а также основные пути решения миграционного кризиса в сложившейся эпидемиологической обстановке.

Географическими рамками данной работы выступают территория Европейского союза в целом и территория Итальянской Республики, которой уделяется наиболее пристальное внимание, в частности.

Хронологические рамки работы охватывают период с 1985 года, когда начался процесс формирования полноценной миграционной политики ЕС, по настоящее время, когда наблюдается обострение эпидемиологической обстановки в связи с распространением COVID-19.

Критический анализ источников и литературы

Источники:

Источниковую базу работы составили документы различных уровней, регулирующие вопросы миграции, такие, как Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев[3], акты общеевропейского права (Лиссабонский договор[4], Дублинский договор[5], регламент ЕС о режиме пересечения людьми границ[6] и Римский договор[7], Маастрихтский договор[8],

---

[3] Конвенция о статусе беженцев. // Статья 33 — Запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 04.05.21)

[4] Лиссабонский договор. // Право Европейского союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/lisbon/ (дата обращения: 04.02.21)

[5] Dublin III Regulation. REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013. // Official Journal of the European Union. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF. (дата обращения: 20.04.21)

[6] Регламент (ЕС) 2016/399 Европейского Парламента и Совета от 9 марта 2016 г. о Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенском кодексе о границах). // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА. – URL: https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/reglament-es-2016-399-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-9-marta-2016-g-o-kodekse-soyuza-o-rezhime-peresecheniya-lyudmi-granits-shengenskom-kodekse-o-granitsah/ (дата обращения: 04.05.21)

[7] Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора). // Право Европейского Союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/teuratom_edit/ (дата обращения: 20.01.21)

[8] Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г). // Система ГАРАНТ. – URL: http://base.garant.ru/2566557/ (дата обращения: 23.01.2021)

Амстердамский договор[9], Единый европейский акт[10], Шенгенские соглашения[11]), законодательство Италии по вопросу регулирования миграции: «Закон Мартелли»[12], «Закон Турко-Наполитано»[13], «Закон «Босси-Фини»[14]; документ Европейской комиссии о системе организации политики по вопросам миграции и предоставления убежища в Итальянской Республике[15], новый пакт Европейской комиссии по миграции и предоставлению убежища[16], а также International Migration 2020 Highlights[17], разработанные профильным департаментом Организации Объединенных Наций.

Литература:

Основным ресурсом для поиска научных статей на выбранную тему стала научная электронная библиотека «КиберЛенинка»[18], в которой собрано огромное количество трудов на тему миграции, политики Европейского союза, миграционного кризиса и вызовов перед Итальянской Республикой, а также появляются новые работы, посвященные проблематике, связанной с распространением коронавирусной инфекции. Литература по выбранной проблематике в основном представлена работами российских экспертов, среди которых особенно хотелось бы выделить таких авторов, как О.Ю.

---

[9] The Amsterdam Treaty. // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:11997D/TXT (дата обращения: 20.01.2021)

[10] Единый европейский акт (ЕЕА). // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/901771690 (дата обращения: 20.01.21)

[11] Schengen (agreement and convention). // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aschengen_agreement&qid=1623260808526 (дата обращения: 21.01.2021)

[12] La «Legge Martelli». «Закон Мартелли». // Парламент Итальянской Республики. – URL: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf (дата обращения: 15.02.21)

[13] Legge 6 marzo 1998, n. 40. «Закон Турко-Наполитано». – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/98040l.htm (дата обращения: 15.02.21)

[14] Legge 30 luglio 2002, n. 189. «Закон «Босси-Фини». – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm (дата обращения: 15.02.21)

[15] ORGANISATION OF MIGRATION AND ASYLUM SYSTEM IN ITALY. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/14._italy_factsheet_institutional_chart_en.pdf (дата обращения: 25.04.21)

[16] Factsheet: New Pact on Migration and Asylum. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf. (дата обращения: 16.05.2021)

[17] International Migration 2020 Highlights. – URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf (дата обращения: 13.05.21)

[18] Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». – URL: https://cyberleninka.ru. (дата обращения: : 01.01.2021)

Потемкина[19], Ю.М. Юмашев[20], А.И. Волкова[21], Ю.А. Гринёва[22], С.Ю. Кашкин и А.О. Четвериков[23], М.И. Середина[24], О.Е. Трофимова и А.С. Четверикова[25], Е.Ю. Царёва[26], А.А. Преображенская[27], многие из работ которых посвящены проблемам глобализации, миграции на территории Европейского союза, последствиям миграционного кризиса, а также методам его разрешения. Такие авторы как И.П. Цапенко[28], Т.А. Васильева[29], О.Ю. Потемкина[30] и Н.А. Воронина[31] в своих работах поднимают вопросы нарушения базовых прав мигрантов во время пандемии, что обретает особую актуальность в период распространения новой коронавирусной инфекции.

---

[19] Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. – 2016. - №4. – С. 38-60.
Потемкина О.Ю. После кризиса: "новый старт" миграционной политики ЕС // Современная Европа. - 2019. - №6. – С. 18-29.
[20] Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. - №1. – С. 100-111.
[21] Волкова А.И. Проблемы Италии как средиземноморского государства в контексте миграционной политики ЕС // Социально-гуманитарные знания. - 2020. - №2. – С. 295-302.
[22] Гринёва Ю.А. Предпосылки современного миграционного кризиса: случай Италии // Вестник МГОУ. - 2018. - №1. – С. 1-9.
[23] Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. – С. 1167.
[24] Середина М.И. Международная миграция и формирование этнических общин в Лондоне и Нью-Йорке // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. – 2019. - №2. – С. 100-109.
[25] Трофимова О.Е., Четверикова А.С. Наднациональный формат и национальные особенности миграционной политики стран ЕС // Южно-российский журнал социальных наук. - 2019. - №1. – С. 6-23.
[26] Царёва Е.Ю. Социально-экономические последствия иммиграции в Италии // Вестник МГИМО-Университета. - 2014. - №3. – С. 103-109.
[27] Преображенская А.А. Французская модель интеграции иммигрантов: испытание временем // Южно-российский журнал социальных наук. - 2017. - №3. - С. 18-36.
[28] Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // Социально-трудовые исследования. 2020. №3 (40). С. 31-43.
[29] Васильева Т.А. Ответ Италии на пандемию Covid-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. №3 (87). – С.54-60.
[30] Потемкина О.Ю. Европейский союз: ограничение передвижения граждан как средство борьбы с COVID-19 // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №197. – С. 1-7.
[31] Воронина Н. А. ПРАВА МИГРАНТОВ: ВОПРОСЫ ОСТАЮТСЯ // Управление. 2020. №4. – С. 109-115.

В ходе работы были использованы труды зарубежных экспертов, например, П. Вимона[32], А. Салаконе[33], R. King[34], M. Sanfelici[35], N. Tocci[36], E. Allasino E. Reyneri A. Venturini G. Zincone[37], которые рассматривали вопросы мировой миграции, противоречия в европейской миграционной политике, развитие миграционного кризиса в Европе, и миграцию в новых условиях эпидемиологической угрозы. Многие из приведенных выше авторов – представители Итальянской Республики, что позволило проанализировать выбранную проблематику изнутри, оценивая взгляды и позиции итальянских экспертов. Хотелось бы отметить, что различные авторы выдвигают разнообразные оценки миграционной обстановки, сложившейся в Итальянской Республике и в Европейском союзе в целом. Одни говорят о глубоких противоречиях, заложенных в законодательной и политической системе взаимоотношений европейских государств, выделяя данный фактор как одну из основных причин итальянского сценария миграционного кризиса 2015 года. Так, например, О.Ю. Потемкина в одной из своих статей акцентирует внимание на том, что система равномерного расселения прибывающих мигрантов по странам-членам с самого начала заложила в миграционную политику ЕС одно из острейших противоречий – механизм не может функционировать в условиях нескоординированных действий, которые наблюдаются в Союзе сегодня. Многие страны-члены просто отказываются от участия в таком механизме, принимая решения по контролю миграционных

[32] Вимон П. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 06.05.20)
Вимон П. Несовершенство плана. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 07.02.21)
[33] Салаконе А. Миграционный кризис в Европе: взгляд из Италии // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. – 2017. - №2. – С. 25-38.
[34] Russell King. Recent Immigration to Italy: Character, Causes and Consequences // GeoJournal. - 1993. – P. 283-292.
[35] Sanfelici M. The Italian Response to the COVID-19 Crisis: Lessons Learned and Future Direction in Social Development // The International Journal of Community and Social Development. – 2020. - №2(2). – С. 191-210.
[36] Tocci, N., 2020. International Order and the European Project in Times of COVID19 // IAI Commentaries. – 2020. – 20|09. – P. 1-7.
[37] E. Allasino E. Reyneri A. Venturini G. Zincone. Labour market discrimination against migrant workers in Italy // Social Protection Sector International Migration Programme. – 2004. – P. 1-66.

потоков на национальном уровне[38]. Другие же акцентируют внимание на роли внешних акторов в развитии миграционного кризиса, говоря о том, что нестабильность политической, экономической систем, а также системы безопасности подтолкнули огромное количество мигрантов к мобилизации в целях поиска лучших условий для жизни, получения гуманитарной помощи, убежища, гарантий личной безопасности, экономической поддержки и др. В частности, П. Вимон говорит о невозможности решения миграционного вопроса без привлечения стран-источников миграции, так как сложившаяся нестабильная обстановка в ряде этих стран не позволяет им самостоятельно сдерживать отток населения, от чего страдает и Европейский союз, и Итальянская Республика[39]. Однако все они сходятся в одном – текущая система регулирования миграционных потоков требует пересмотра и реформирования для того, чтобы снизить вновь возрастающую миграционную нагрузку Европейский союз, в частности, на Итальянскую Республику, оказавшуюся одной из стран, наиболее пострадавших не только от распространения смертоносной эпидемии, но и от увеличившихся потоков мигрантов.

В работе были рассмотрены и вопросы социальной ответственности государства – с этой целью был проведен анализ работы Е.Н. Васина «Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах»[40], была проанализирована реакция итальянского государства на возникающие кризисы, а также меры, предпринятые Европейским союзом для нейтрализации кризисной обстановки.

Вопросы противоречий миграционной политики ЕС и миграционного кризиса в Италии, миграционная обстановка в период распространения коронавирусной инфекции, последствия миграционного кризиса, реакция

[38] Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. - 2016. - №4. – С. 39.
[39] Вимон П. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 22.02.21)
[40] Васин Евгений Николаевич Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах // Теория и практика общественного развития. 2011. №6. – С. 56-60.

общества и вызовы, возникающие перед итальянским правительством в условиях эпидемиологической угрозы освещены в различных международных издательствах, таких как The Washington Post[41], BBC News[42], The Independent[43], DW.com[44] и др.

Статистические данные по миграционным потокам были использованы для выявления основных тенденций в развитии миграционного кризиса, оценки его масштабов, формирования рейтинга стран-источников миграционных потоков на сегодняшний день, приведения примеров для в поддержку той или иной позиции автора. В таких случаях данные были основаны на результатах различных исследований и базировались на таких платформах, как Statista[45], The World Bank[46].

Структура работы: представленная выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, каждая из которых в свою очередь состоит из трех параграфов, заключения и библиографического списка, в котором представлен полный перечень использованных при написании текста источников и литературы.

[41] The Washington Post. – URL: https://www.washingtonpost.com (дата обращения: 15.05.20)
[42] Europe. BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world/europe (дата обращения: 15.05.20)
[43] The Independent. – URL: https://www.independent.co.uk (дата обращения: 15.05.20)
[44] Deutsche Welle. – URL: https://www.dw.com/en (дата обращения: 01.05.21)
[45] Statista. – URL: https://www.statista.com (дата обращения: 12.05.21)
[46] The World Bank. – URL: https://data.worldbank.org (дата обращения: 13.05.21)

Глава 1. Миграционная политика ЕС: отличительные черты и противоречия

1.1 Становление миграционной политики ЕС

Как и любое явление в такой сложносоставной, глобальной системе, Европейский союз складывался и наполнял свою законодательную базу постепенно.

Европейский союз – региональное интеграционное объединение 27 государств, связанных политическими и экономическими целями и узами, создающие цельную торговую, политическую и экономическую систему.

История его формирования отсчитывается с 1950 года, когда Европейское сообщество угля и стали начинает объединять европейские страны экономически и политически, чтобы обеспечить прочный мир на территории Европы. Европейский союз был создан с целью положить конец частым и кровопролитным войнам, кульминацией которых стала Вторая Мировая война. Шестью странами-учредительницами союза становятся Королевство Бельгия, Французская Республика, Федеративная Республика Германия, Итальянская Республика, Великое Герцогство Люксембург и Нидерланды.

В 1957 году путем подписания Римского договора[47] создается Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), или "общий рынок". 1960-е годы – период роста европейской экономики, чему способствует тот факт, что члены ЕЭС перестают взимать таможенные пошлины при торговле внутри союза. Они также договариваются о совместном контроле над продовольственным производством.

В 1986 году был подписан Единый европейский акт[48] – договор, заложивший основу для обширной шестилетней программы, направленной на

[47] Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора). // Право Европейского Союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/teuratom_edit/ (дата обращения: 20.01.21)
[48] Единый европейский акт (ЕЕА). // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/901771690 (дата обращения: 20.01.21)

решение проблем со свободным потоком торговли через границы ЕС, и тем самым создавший "единый рынок".

В 1993 году единый рынок был дополнен "четырьмя свободами": движением товаров, услуг, людей и финансов. 1990-е годы также являются десятилетием двух важнейших договоров: "Маастрихтского" договора[49] о Европейском Союзе в 1993 году и Амстердамского договора[50] в 1999 году. В этот же период небольшая деревня в Люксембурге дает свое название "Шенгенским" соглашениям[51], которые постепенно позволяют людям путешествовать без паспортного контроля при пересечении границ. Образование также становится трансграничным.

В начале XXI века евро становится распространенной государственной валютой в Европе, все больше и больше стран принимают его, создавая тем самым общую финансовую систему – еврозону.

В начале 2010-х годов Европейский союз учреждает специализированный "банковский союз" для обеспечения более безопасной и надежной банковской системы в Европе. В 2012 году Европейскому союзу присуждается Нобелевская премия мира. В 2013 году Республика Хорватия становится 28-м членом ЕС (до выхода из Союза Великобритании) и последней на сегодняшней день вошедшей в Союз страной[52].

2020 год ознаменовал первый в истории прецедент выхода страны-члена из Европейского союза – Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии перестало быть членом Европейского союза в 23:00 по Гринвичу 31 января 2020 года после 47 лет плотного сотрудничества внутри ЕС.

---

[49] Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г). // Система ГАРАНТ. – URL: http://base.garant.ru/2566557/ (дата обращения: 23.01.2021)
[50] The Amsterdam Treaty. // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:11997D/TXT (дата обращения: 20.01.21)
[51] Schengen (agreement and convention). // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aschengen_agreement&qid=1623260808526 (дата обращения: 21.01.21)
[52] The history of the European Union. // An official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en (дата обращения: 24.01.21)

Стоит отметить, что данное интеграционное объединение имеет признаки как международной организации, так и конфедерации, не являясь на самом деле ни той, ни другой.

Европейский союз обладает уникальной институциональной структурой, состоящей из Европейского совета, определяющего общие приоритеты союза и объединяющего лидеров стран-членов; Европейского парламента, непосредственно представляющего европейских граждан через избранных депутатов; Европейской комиссии, продвигающей интересы ЕС на международной арене; Совета ЕС – платформы, на которой правительства стран-членов защищают свои национальные интересы внутри союза.

В законодательном процессе на уровне ЕС участвуют 3 основных института:

- Европейский парламент, который представляет интересы граждан ЕС и избирается ими непосредственно;
- Совет Европейского Союза, который представляет правительства отдельных стран-членов. Председательство в Совете разделяется государствами-членами на основе ротации.
- Европейская комиссия, которая представляет интересы Союза в целом.

Вместе эти три института создают и имплементируют политику и законы, которые применяются на всей территории союза. В основном, комиссия предлагает новые законы, а парламент и Совет их принимают. Затем комиссия и страны-члены их внедряют и осуществляют, и комиссия, в свою очередь, обеспечивает контроль за их надлежащим соблюдением и функционированием.

Также существуют и два других органа, играющих важнейшую роль в жизнедеятельности всего ЕС. Это Европейский Суд, поддерживающий верховенство европейского права, и Счетная палата, контролирующая финансирование деятельности ЕС.

Полномочия и ответственность перечисленных выше институтов закреплены в договорах, которые являются законодательной основой функционирования ЕС, а также устанавливают правила и процедуры, которым следуют многочисленные институты внутри союза. Данные договоры согласовываются президентами и/или премьер-министрами всех стран-членов ЕС и ратифицируются их парламентами[53].

Европейский союз объединяет в своих границах около 500 млн человек[54], более 10% из которых – мигранты со всего земного шара[55]. Международная миграция уже давно превратилась в глобальную проблему всего человечества, однако, будучи весомой частью общеевропейской политики, вопросы миграции начали свое развитие относительно недавно – ЕС официально начал работать над общей миграционной политикой только в 1990-х годах.

Трансграничная миграция – многогранное явление, оно влечет за собой как положительные аспекты, так и негативные. Например, миграция способствует притоку новых квалифицированных кадров, расширяет научную базу в принимающей стране. Однако, она также провоцирует развитие преступной деятельности, международного терроризма. Все это делает выработку эффективно действующей миграционной политики, правовой базы по данному вопросу еще более затрудненной. Именно поэтому, миграционная политика Европейского союза представляет собой сложную систему взаимосвязанных составляющих, включающую отдельные элементы общего международного права, права Европейского союза, и национального права отдельных государств-членов[56].

---

[53] Institutions and bodies. // Official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en (дата обращения: 03.05.20)
[54] Population, total. // World Bank data. – URL: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=EU (дата обращения: 02.02.21)
[55] International migration stock, %. // World bank data. – [Электронный ресурс] – режим доступа https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?locations=EU (дата обращения: 02.02.21)
[56] Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2011. - №1. – С. 100.

Процесс разработки общеевропейской политики по вопросам миграции начался с Шенгенских соглашений, включающих Соглашение о постепенной отмене проверок на общей границе от 19 июня 1985 г. (Шенген I) и Конвенцию о применении Шенгенского соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 года.[57] В это же время, 15 июня 1990 года, в Дублине все государства-члены ЕС подписали конвенцию, регулирующую процесс предоставления убежища в пределах союза, которая стала основой формирования законодательства и политики в области предоставления убежища. Она также стала инструментом для более тесной кооперации между различными правоохранительными органами – полицейскими, таможенными, судебными и другими компетентными инстанциями в странах-членах союза, что получило название «Шенгенская информационная система» и нашло отражение в рамках понятия «пространство, свобода, безопасность и право» (ПСБП), закрепленном в уже упомянутом Амстердамском договоре[58]. Именно этот договор стал связующим звеном между шенгенским правом и правом Европейского союза, которое мы наблюдаем в настоящее время.

Далее концепт ПСБП развивался в процессе проведения заседания Европейского совета в Тампере в 1999 году, посвященного вопросам разработки общей иммиграционной политики и предоставления убежища в ЕС на пятилетний срок. В 2004 году была принята вторая пятилетняя программа, или Гаагская программа, развивающая положения предыдущей и подчеркивающая необходимость более близкого сотрудничества правоохранительных органов, создания общеевропейской системы предоставления убежищ, регулирования легальной миграции, борьбы с нелегальной миграцией, трансграничным терроризмом и др.[59]

---

[57] Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. Глобалистика: Энциклопедия. – М.: Диалог, Радуга, 2003. – С. 1167.

[58] Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики, 2011. – №1. – С. 101.

[59] Гаагская программа. EaP Eastern Partnership. // Панель по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами. – URL.: https://eapmigrationpanel.org/ru/news/gaagskaya-programma (дата обращения: 04.02.21)

Лиссабонский договор, вступивший в силу 1 декабря 2009 г. не внес в миграционную политику кардинально новых положений, а лишь зафиксировал ее в действии до момента её отмены или аннулирования[60].

На сегодняшний день, основным документом, регламентирующим миграционную политику, является Дублинский регламент, принятый в 2013 году. Согласно нему, всю ответственность за прибывающих в Европу лиц, нуждающихся в международной защите, несет государство, в которое изначально эти лица прибыли с целью обрести убежище.

В связи с разгоревшимся в 2015-2016 годах миграционным кризисом в Европе, руководящие органы ЕС вынуждены были инициировать процессы реформирования текущей системы по управлению миграцией, чтобы получить возможность снизить миграционную нагрузку на отдельные страны-члены ЕС, а также стабилизировать обстановку в пределах союза. В рамках этих процессов были привлечены и внешние акторы, которые со своей стороны смогли бы поспособствовать в управлении миграционными потоками из неблагополучных регионов.

В ноябре 2015 годы был проведен ряд переговоров с Турцией и разработан план реадмиссии мигрантов, не нуждающихся в международной защите. В 2016 году лидеры ЕС в рамках Европейского совета приняли заключение по миграционному кризису, сосредоточив внимание на необходимости формирования европейского консенсуса по вопросам миграции и реализации уже принятых решений. В марте Совет принял механизм чрезвычайной поддержки, который позволит ЕС помочь Греции и другим пострадавшим государствам-членам в решении сложной гуманитарной ситуации, вызванной миграционным кризисом.

Таким образом, несмотря на важность миграционного аспекта в общей политической концепции Европейского союза, законодательная база, регулирующая данный вопрос начала формироваться только в последнее

[60] Лиссабонский договор. // Право Европейского союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/lisbon/ (дата обращения: 04.02.21)

десятилетие 20 века. На сегодняшний день Дублинский регламент 2013 года является основой регулирования общеевропейской миграционной политики, а также базой для формирования национального миграционного законодательства стран-участниц союза.

1.2 Отличительные черты миграционной политики ЕС на современном этапе

Как и любая сложившаяся система, миграционная политика Европейского союза обладает рядом отличительных черт, которые важно выделить для более полного понимания выбранной проблематики.

В первую очередь стоит отметить многоуровневость миграционной политики ЕС – регулирование миграционных потоков осуществляется как на национальном, так и на наднациональном уровнях. В отличие от национальной политики стран-членов в сфере миграции, общеевропейская политика носит в основном рекомендательный характер.

В рамках вышеописанного механизма регулирования миграционных потоков можно выделить три основные сферы:

Визовый контроль. Его основа – принцип единого для всех неевропейских граждан контроля на внешних границах, исключающий возможности заключения двусторонних визовых соглашений с третьими странами[61]. Также, одним из важнейших положений является то, что отказ одного из членов союза на выдачу визы гражданину третьей страны автоматически распространяется на остальные страны, входящие в союз, через которые этот гражданин может попытаться въехать на территорию. В данной сфере существует и Визовый кодекс, регламентирующий процедуру и условия выдачи виз для краткосрочного пребывания в ЕС.

[61] Регламент (ЕС) 2016/399 Европейского парламента и совета от 9 марта 2016 г. о Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенском кодексе о границах). // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА. – URL: https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/reglament-es-2016-399-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-9-marta-2016-g-o-kodekse-soyuza-o-rezhime-peresecheniya-lyudmi-granits-shengenskom-kodekse-o-granitsah/ (дата обращения: 04.02.21)

Предоставление убежища и защита беженцев. В целом, данная сфера опирается на статью 33 Женевской конвенции, в которой зафиксирован принцип защиты беженцев и перемещенных лиц, не имеющих возможности вернуться в страну гражданства как по политическим мотивам, так и по другим мотивам и нуждающихся в международной защите[62]. Правовед и эксперт в области европейского права Ю.М. Юмашев в своей статье «Миграционная политика ЕС и граждане третьих стран» выделяет основные принципы, на которые опираются механизмы предоставления убежища и защиты беженцев на территории ЕС: «Во-первых, это меры по укреплению национальной безопасности. Здесь ведущую роль призваны играть нормы национального законодательства государств-членов о миграции граждан из третьих стран. Во-вторых, это гуманитарный аспект, цель которого – максимально уравнять в правах граждан государств-членов и граждан (беженцев) из третьих стран на основе реализации принципа уважения человеческого достоинства на всей территории ЕС»[63].

Формирование общей политики по отношению к мигрантам из третьих стран. После вступления в силу Лиссабонского договора, политика ЕС в отношение мигрантов имплементируется достаточно гибко, учитывая и подстраиваясь под современные реалии. Учитывая высокую привлекательность Европы для потоков мигрантов основными задачами в общей миграционной политике стали обеспечение должного обращения с гражданами третьих стран, находящимися на территории союза на законных обстоятельствах, а также их плавной и полной интеграции в европейское общество, и препятствование нелегальной иммиграции.

---

[62] Статья 33 — Запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения. // Конвенция о статусе беженцев. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 04.02.21)

[63] Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2011. - №1. – С. 104-105.

В результате анализа миграционного законодательства Европейского союза можно выделить 3 основных принципа, на которые опирается миграционная политика ЕС:

1. Принцип солидарности, выражающийся в уважении естественных прав человека;

2. Принцип равномерного расселения беженцев по территории союза, с целью снижения миграционной нагрузки в таких странах, как Италия и Греция;

3. Социальная адаптация мигрантов в Европе, включающая выдачу пособий, психологическую поддержку, право на работу и образование на территории ЕС, профессиональные и социальные курсы и др.

Важно отметить, что среди этих принципов стоит не только вопрос соблюдения прав человека, механизм распределения миграционных потоков для уменьшения воздействия на отдельные страны-участницы, но и вопрос адаптации прибывающих мигрантов в политическую, экономическую, социальную и культурную сферы жизни европейского общества, что является в свою очередь одной из основных задач по взаимодействию с мигрантами в Европе, ведь от того, как прибывающие группы населения смогут интегрироваться в европейскую систему зависит общая эффективность миграционной политики ЕС.

По вопросам миграции, в Европейском союзе существуют специализированные службы (институты), включая:

- Frontex (агентство ЕС по безопасности внешних границ), осуществляющее надзор за управлением внешних границ, контролю за миграционными потоками и борьбой с трансграничной преступностью и терроризмом, путем поддержки стран-членов ЕС[64].

[64] European Border and Coast Guard Agency (Frontex). // Official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en (дата обращения: 05.02.21)

- EASO (European Asylum Support Office) – агентство ЕС по поддержке лиц, нуждающихся в убежище[65]. Данное агентство занимается поддержкой беженцев в процессе получения убежища, контролем за соблюдением ответственности странами-членами, анализом данных по предоставлению убежища по всей территории ЕС.

Таким образом, можно сделать вывод о многогранности и сложности выстроенной в ЕС политики в отношении мигрантов, которая опирается на множество правовых источников и функционирует на всей территории союза. Стоит подчеркнуть важность не только механизмов принятия и распределения мигрантов по территории союза, но и процедур по их интеграции в европейское общество и адаптации к новой системе. Сложно сделать выводы о ее эффективности без тщательного анализа, который в данной работе будет основан на примере функционирования в отдельно взятой европейской стране.

1.3 Проблемы и противоречия миграционной политики ЕС. Миграционный кризис в Европе как последствие данных противоречий

Несмотря на системность миграционной политики и наличие различных функционирующих в этой сфере агентств, решения ЕС по вопросам мигрантов и беженцев довольно часто подвергаются критике и считаются неэффективными. Для того, чтобы выявить сложности, возникшие при решении миграционного вопроса, необходимо глубже проанализировать различные противоречия в самой миграционной политике.

Миграционный кризис в Европе, крупнейший со времен Второй мировой войны, возник в 2015 году с усилением потоков нелегальных мигрантов, жаждущих попасть на территорию ЕС[66]. Вследствие этого одним из основных направлений политики Европейской комиссии и Европейского совета становится противодействие въезду незаконных мигрантов через

[65] European Asylum Support Office. // EASO official website. – URL: https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do (дата обращения: 04.02.21)
[66] Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. - 2016. - №4. – С. 38-39.

южные и восточные границы Европейского союза. Такой сдвиг в сторону безопасности был также вызван усилением террористической угрозы и террористическими актами в Париже в том же 2015 году, и, в свою очередь, встал в противоречие с глобальным подходом к миграции, разработанным Организацией Объединенных Наций, которая не приветствует устойчивый ограничительный курс, ставящий под угрозу базовые права человека и социальные права мигрантов и не устраняющий коренных причин незаконной и массовой миграции. Такая политика ЕС воспринималась не как попытка помочь третьим странам решить возникшие внутренние проблемы, а как помощь в решении этих проблем строго в пределах их собственных границ, во избежание их проникновения на территорию ЕС.

Политика ЕС также подвергалась массовой критике из-за неорганизованности, отсутствия выстроенной стратегии, неготовности к возникшему кризису, отсутствия координации и распределения ответственности между руководством союза и национальными государствами. Миграционный кризис сопровождался тысячами людских жертв в процессе пересечения водных путей в попытке достичь европейской границы, в особенности, у границ Ливии и острова Лампедуза, на что в первую очередь сфокусировались силы ЕС и, в частности, агентство Frontex, тем самым упустив момент, когда сократить миграционные потоки еще представлялось возможным[67]. Так, несколько месяцев несогласованной работы привели к институциональному кризису, поставив под сомнения успехи, достигнутые ранее в ходе формирования Дублинской системы и подписания Шенгенских соглашений. В итоге, сконцентрировавшись лишь на краткосрочных мерах, ЕС не сумел сформировать эффективную политику, которая была бы способна справляться и с грядущими миграционными вспышками.

Несмотря на все предпринятые ЕС меры по урегулированию миграционного вопроса, не все зависит от его действий. Во многих странах,

[67] Migrant crisis. Libya boats sink off Zuwara carrying hundreds. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-africa-34082304 (дата обращения: 05.02.21)

откуда прибывают основные потоки мигрантов, до сих пор продолжаются внутренние политические кризисы. Например, в Государстве Ливия после свержения и убийства Муаммара Каддафи[68], так и не восстановлен государственный строй, прочное правительство не сформировано, страна находится в состоянии гражданской войны. Это провоцирует ливийских граждан покидать территорию страны в поисках лучших условий для жизни. ЕС уже не раз подвергался критике за неправомерное финансирование милитаристских организаций в Ливии для снижения потоков мигрантов. Например, три международные организации обвиняют ЕС в злоупотреблении бюджетом целевого фонда, который выделил $97 млн на проект по управлению границами Ливии, включая подготовку ливийской береговой охраны для усиления миграционного контроля. Ранее ЕС настойчиво утверждал, что поддерживает ливийскую береговую охрану только с целью спасения людских жизней в море. Однако сейчас ЕС обвиняется в нарушении собственных принципов финансового управления и неспособности обеспечить необходимый надзор для защиты прав беженцев и мигрантов, затронутых этой программой[69]. И это лишь один из примеров такого рода сотрудничества и финансирования со стороны ЕС.

Одним из самых противоречивых решений ЕС по вопросу миграции было и до сих пор считается введение временной системы расселения поступающих беженцев по государствам-членам ЕС, при отсутствии консенсуса между ними[70]. Исследователи отмечают, что во время кризиса решения принимались в первую очередь в странах-членах союза и лишь постфактум сообщались институтам ЕС[71], что осложняло скоординированное решение миграционной проблемы. Новая система предполагала расселение

---

[68] Муаммар Каддафи – ливийский революционер, политический деятель, де-факто ливийский руководитель в 1969 – 2011 годах. Был убит повстанческими силами в октябре 2011 года.
[69] Rana Jawad. Legal challenge to EU launched over Libya funds. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/topics/cnx753je2q4t/europe-migrant-crisis (дата обращения: 06.02.21)
[70] Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. - 2016. - №4. – С. 39.
[71] Потемкина О.Ю. После кризиса: "новый старт" миграционной политики ЕС // Современная Европа, 2019. - №6. – С. 19.

беженцев, уже утвержденных в получении права на международную защиту, по странам-членам ЕС с учётом определенных критериев (ВВП, числа уже размещенных беженцев, численности местного населения, уровня безработицы). Однако, ряд стран, включая Чешскую Республику, Венгрию и Республику Польша, отказались от участия в программе, утверждая, что такие меры угрожают выполнению ими обязанностей по поддержанию общественного порядка и безопасности. РИА Новости со ссылкой на НПО Amnesty International, оценило результаты выполнения программы следующим образом: «из членов ЕС только Республика Мальта полностью выполнила обязательства по расселению просителей убежища. Финляндская Республика приняла 94% предписанных ей беженцев, Ирландия – 76,5%. Ни один из просителей убежища не был переселен в Польшу и Венгрию. Словацкая Республика переселила 16 из 902 предписанных ей беженцев, Чехия – 12 из 2691»[72].

Еще одним решением, подвергающимся сомнению на предмет его эффективности, стала договоренность с Турецкой Республикой, согласно которой, каждый нелегальный мигрант высылался на территорию Турции в обмен на принятие на территорию ЕС одного лица, уже утвержденного в праве на получение убежища, международной помощи. Однако, такая система себя не оправдала, и в 2016 году в Турции возник политический кризис, который опять же подверг безопасность всех высланных мигрантов угрозе, что противоречит нормам международного права по отношению к лицам, ищущим убежища. Соглашение между ЕС и Турцией предполагало, что обе стороны действительно смогут выполнять оговоренные обязательства, однако обмен мигрантами происходил неравномерно, ЕС высылал в Турцию почти в два раза больше лиц, чем принял для предоставления убежища[73].

---

[72] AI: ЕС выполнил обязательства по расселению беженцев менее чем на треть. // РИА Новости. – URL: https://ria.ru/20170925/1505483808.html (дата обращения: 05.02.21)

[73] Вимон П. Несовершенство плана. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 07.02.21)

Пьер Вимон, старший научный сотрудник «Карнеги Европа» и эксперт в таких областях, как миграция, трансатлантическая безопасность, безопасность и оборона Европейского союза, интеграционные процессы в Европе и внешняя политика Европейских стран, в 2017 году в своей статье «Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности» выделил два основных противоречия, которые Европа должна преодолеть: во-первых, необходимо убедить национальные правительства действовать сообща ради предотвращения схожих кризисов в будущем, и, во-вторых, увеличить их степень доверия к центральным органам ЕС, которые, в свою очередь, ответственны за имплементацию новых антикризисных мер[74].

Миграционная политика ЕС остается противоречивой и по той причине, что она объединяет в себе интересы государств, чьи позиции относительно мер по регулированию миграционных потоков диаметрально противоположны. Так, интересы стран, наиболее подверженных проблеме, таких, как Италия, Испания, Греция, радикально расходятся с интересами других европейских государств, которые наименее мотивированы к участию в расселении беженцев и их размещении на своих территориях.

От некоторых стран-членов поступают предложения об ограничении передвижения внутри союза, что создает угрозу дезинтеграции, наблюдаемую не только внутри ЕС, но и в мире в целом. Для сохранения единства ЕС необходимо в срочном порядке решать самые насущные вопросы сообща, привлекая всех членов союза к общему диалогу.

Таким образом, несмотря на то, что к началу 2020 года миграционные потоки были выдержаны на самом низком за 5 лет уровне[75], миграционный вопрос остается одним из самых критичных в политике ЕС. Практически все эксперты сходятся во мнении, что ЕС нуждается в новой политике по вопросам миграции и убежища, которая была бы способна дать ответ

---

[74] Вимон П. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 06.02.21)

[75] Юрий Когалов. Frontex: Поток нелегальных мигрантов в ЕС снижается. // Российская газета. – URL: https://rg.ru/2020/01/12/frontex-potok-nelegalnyh-migrantov-v-es-snizhaetsia.html (дата обращения: 07.02.21)

современным вызовам. Для выхода из возникшей ситуации необходимо вовлечение всех-стран членов в механизм распределения миграционных потоков, а также создание системы коллективной ответственности, контроля за исполнением обязательств и регулярный диалог для разработки общих мер по сдерживанию темпов развития кризиса. Несмотря на высокую степень интегрированности стран-членов в общеевропейские процессы, тесное сотрудничество в различных сферах и развитую систему коллективных органов управления для решения общих проблем, у национальных правительств не сложилось полного доверия к институтам и органам ЕС, и в вопросах безопасности они все же ставят национальные интересы выше интересов коллективных. Без поддержки со стороны всех стран-членов, решение кризиса не видится возможным. Не стоит забывать, что возрастающие и все менее контролируемые миграционные потоки – проблема общемировая, нуждающаяся в коллективном решении.

Глава 2. Миграционный кризис в Италии как последствие противоречий в миграционном законодательстве ЕС

2.1 Миграция в Италии: основные потоки мигрантов и реакция государства

Италия стала одним из эпицентров поступления миграционных потоков, в связи с географической близостью к одному из главных миграционных путей – Средиземноморскому. Именно поэтому наиболее целесообразно рассмотреть Итальянский миграционный кризис, не разрешенный по сегодняшний день, как последствие противоречий и проблем в миграционной политике Европейского союза.

Италия – одно из наиболее поздно сформировавшихся национальных государств Западной Европы, в результате колониального раздела мира не обладала большим количеством колоний, довольствовавшись лишь Ливией, Эфиопией, Эритреей и частью Сомали. Первые миграционные потоки начали прибывать в Италию из бывших колоний, как традиционно сложилось со многими бывшими метрополиями. В результате получения независимости, бывшие колонии обрели не только свободу, но и экономический кризис, связанный в первую очередь с невозможностью обеспечения населения достаточным количеством рабочих мест. Уже в 1970-х годах, мигранты из неблагополучных африканских стран хлынули в Италию в поисках лучшей жизни.

Значительный приток мигрантов на Апеннинский полуостров начался в период нефтяного кризиса 1973-1974 годов, когда Великобритания, Германия и Франция закрыли свои границы. Именно по этой причине многие мигранты были частично перенаправлены в Южную Европу, границы которой контролировались менее строго. Италия тогда в основном считалась транзитной страной, и, тем не менее, перепись 1981 года выявила неожиданно "высокое" число иностранных жителей (210 937 чел.), в основном итальянского происхождения. Первые действительно крупные потоки,

однако, датируются более поздним периодом, между 1984 и 1989 годами, когда в страну въехало примерно 700–800 тыс. чел. Из них, по оценкам, около 350 тыс. въехали или остались в Италии без действительного вида на жительство[76]. Таким образом, можно выделить две существенные особенности миграционных процессов в Италии:

- Быстрые потоки со значительными объемами;
- Высокая доля нелегальных иммигрантов.

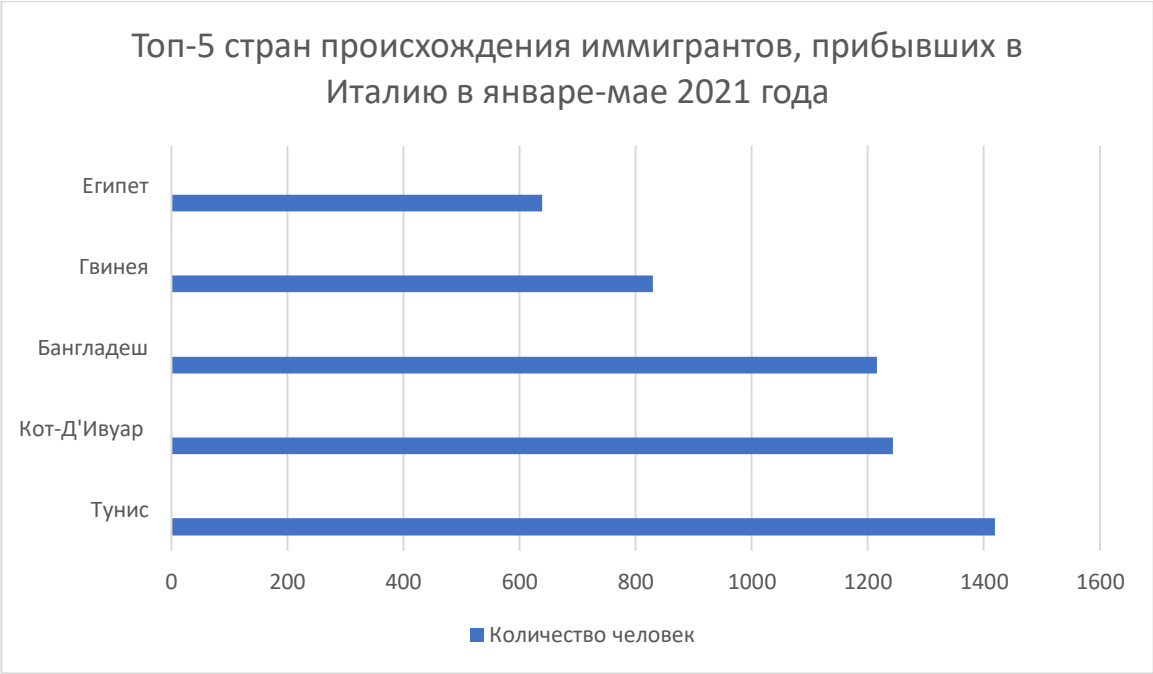
Эти особенности обусловлены не только географическим положением страны, но и ее иммиграционной политикой.

В начале 1990-х годов беженцы с Балкан и из Северной Африки представляли собой самые крупные иммиграционные потоки в Италию. После падения коммунизма в Албании в 1990 году албанская иммиграция в Италию значительно возросла, и даже в настоящее время албанцы, проживающие в Италии, занимают второе место после румын среди проживающих в стране иностранцев. Кроме того, марокканцы также входят в число крупнейших иностранных общин в Италии, занимая третью позицию в статистических рейтингах[77].

Африка и Южная Азия являются одними из наиболее часто встречающихся регионов происхождения иммигрантов. С января по май 2021 года Тунис, Бангладеш, Кот-Д'Ивуар, Гвинея и Египет были пятью наиболее распространенными странами происхождения мигрантов, прибывших в Италию[78]. Сравнительную таблицу можно увидеть ниже. Наибольшую долю граждан, получающих статус беженца в Италии, составили выходцы из Африки, Ближнего Востока и Южной Азии.

---

[76] E. Allasino E. Reyneri A. Venturini G. Zincone. Labour market discrimination against migrant workers in Italy // Social Protection Sector International Migration Programme. – 2004. – P. 1.
[77] Migration to Italy. // Statistics & Facts. Statista. – URL: https://www.statista.com/topics/5899/migration-to-italy/ (дата обращения: 16.02.21)
[78] Most frequent immigrants' nationalities declared upon arrival in Italy between January and April 2020. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/624866/top-immigrant-nationalities-declared-upon-landing-italy/ (дата обращения: 16.02.21)



Составлено автором

Какова же была реакция государства на возрастающую миграционную нагрузку? Она отразилась в главных положениях законодательства Италии по вопросам мигрантов. Миграционная политика Италии имеет много общих черт с общеевропейской политикой не только по наполнению, но и исторически. До середины XX века Западная Европа не знала миграционных проблем, наоборот, европейские страны были одними из основных источников миграции в США и Канаду. Однако, уже в 1970-х годах были зарегистрированы первые значительные миграционные потоки в Италию, и вскоре государство начало принимать меры по их регулированию. В первую очередь, была введена система видов на жительство и разрешений на трудовую деятельность, что давало право для дальнейшего пребывания в стране.

Достаточно длительный период времени иммиграция в Италию рассматривалась как экономически выгодная, способствующая расширению потребительского рынка и насыщению рынка труда[79]. В то время итальянская политика в основном строилась на легализации нелегальной миграции путем

[79] Волкова А.И. Проблемы Италии как средиземноморского государства в контексте миграционной политики ЕС // Социально-гуманитарные знания. - 2020. - №2. – С. 298.

предоставления широких льгот тем лицам, которые прошли официальную регистрационную процедуру. В 1990 году был принят «закон Мартелли»[80], который заложил основу итальянской миграционной политики и ввел первые меры по внешнему контролю миграции, что сопутствовало вступлению Италии в Шенгенскую зону[81]. Однако, рестриктивные меры имели двойственное значение: сужение возможностей для легальной миграции спровоцировало увеличение потоков нелегальной. Это также сопровождалось увеличением в 1990-х годах африканской трудовой миграции и рост числа мигрантов из Албании, бегущих от политического кризиса. Для решения подобных вопросов в то время был заключен ряд двусторонних соглашений со странами, откуда прибывали мигранты с целью снижения их числа. Албания, в частности, обязалась принимать назад беженцев, ищущих убежища в Италии, что ознаменовало широкое применение политики выдворения, ставшей частью следующего важнейшего закона об иммиграции «Турко-Наполитано», принятого в 1998 году[82]. Данный закон также предусматривал создание сети центров временного пребывания для мигрантов, до выяснения обстоятельств и принятия решения по их выдворению или предоставлению им убежища. Так, остров Лампедуза вскоре стал одним из крупнейших в Европе центров по принятию беженцев, благодаря огромным размерам поступающих туда миграционных потоков. Когда увеличивающиеся потоки нелегальной миграции начали угрожать безопасности Итальянской Республики, правительство обратилось к более жестким мерам, например, расширив области применения уголовного права по отношению к мигрантам, ужесточив пограничный контроль, сузив сроки действия разрешений на работу, введя немедленную депортацию нелегальных мигрантов, и др.

---

[80] La «Legge Martelli». «Закон Мартелли». – URL: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf (дата обращения: 15.02.21)
[81] Гринёва Ю.А. Предпосылки современного миграционного кризиса: случай Италии // Вестник МГОУ. - 2018. - №1. – С. 2-4.
[82] Legge 6 marzo 1998, n. 40. «Закон Турко-Наполитано». // Парламент Итальянской Республики. – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/98040l.htm (дата обращения: 15.02.21)

В настоящее время «закон Турко-Наполитано» дополнен «законом Босси-Фини», принятым в 2002 году[83]. Именно эти правовые акты составляют основу современной миграционной политики Италии.

2.2 Миграционный кризис в Итальянской Республике: причины, ход развития, экономические и социальные последствия

Почему же именно Итальянская Республика сильнее других европейских стран страдает от притока мигрантов? Проанализировав позиции российских и зарубежных исследователей в области миграции, автор работы выделил 5 основных причин активной иммиграции в Италию:

- географическая близость к неблагополучным странам – основным источникам миграции, а также близость к основному пути для мигрантов – Средиземному морю;
- растущее благосостояние Италии и Европы в целом, высокий уровень жизни населения, высокий класс образования, широкий спектр социальных преимуществ;
- сегментация итальянского рынка труда, открывающая особые ниши для трудоустройства иммигрантов, спрос на дешевый труд;
- доминирование внутренних факторов эмиграции из стран происхождения – политические кризисы, экономическая нестабильность, безработица, войны и преследования;
- демографический коллапс в Италии: превалирование пожилого населения, снижение рождаемости[84];
- противоречия в миграционной политике ЕС, отсутствие скоординированных действий со стороны стран-членов при реализации механизмов распределения миграционной нагрузки.

[83] Legge 30 luglio 2002, n. 189. Закон «Босси-Фини». – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm (дата обращения: 15.02.21)
[84] Russell King. Recent Immigration to Italy: Character, Causes and Consequences // GeoJournal. - 1993. - P. 283.

Стоит отметить, что современный кризис во многом был обусловлен резким ростом миграционной активности в 2015 году, поэтому необходимо также детально рассмотреть ход развития миграционного кризиса, захлестнувшего Италию в тот период. Прибытие на территорию ЕС более 1 млн мигрантов вызвало повсеместный хаос в Европе, и, несмотря на значительное сокращение числа прибывших, напряженность и разногласия между странами ЕС по поводу миграции сохраняются по сей день.

Мигранты все чаще начали прибывать в Европу с 2011 года – с началом конфликта в Сирии. Но именно в 2015 году ситуация приобрела значительные масштабы. Возрастающие миграционные притоки сопровождались ростом человеческих жертв в связи с высокой степенью опасности Средиземноморского маршрута. Так, в апреле 2015 года около 800 мигрантов из Западной Африки утонули в результате одной из самых страшных за последние десятилетия катастроф в Средиземном море. Тем не менее, даже данное происшествие нисколько не сократило темпы роста миграционных потоков – уже в конце лета 2015 года число прибывающих в Европейский союз достигло миллиона человек. Под особым давлением оказались южные страны – Греция и Италия, в связи с непосредственной близостью к неблагополучным регионам-источникам мигрантов.

В ходе тяжелых длительных переговоров в сентябре 2015 года европейским ЕС все же удалось договориться о квотах на распределение потоков просителей убежища из Италии и Греции, несмотря на противодействие со стороны ряда восточноевропейских стран. Однако, оглядываясь на это решение сейчас, можно сказать, что этот временный план на практике оказался весьма трудоемким и противоречивым. Вдоль маршрута мигрантов начали появляться оградительные сооружения, препятствующие нелегальному проникновению на территорию принимающих стран. Особенно такой подход замечен в странах восточной Европы, например, в Венгрии и Словении.

Соглашение по реадмиссии между ЕС и Турцией, подписанное в ходе саммита ЕС-Турция 18 марта 2016 года, частично снимает давление на Европу: в обмен на финансовую помощь и политические уступки Анкара соглашается на систематическое возвращение всех мигрантов, прибывающих в Грецию[85]. За год число мигрантов, прибывающих в Европу, резко сократилось и составило менее 390 тыс. чел. Но десятки тысяч прибывающих застряли в Греции.

По мере того, как проход через Грецию начинал иссякать, политически нестабильная Ливия превратилась в ключевой источник мигрантов в Средиземное море, а Италия становится главными воротами в Европу, оказавшись лицом к лицу с огромными потоками людей, ищущих убежища, безопасности и лучших условий для жизни. В 2016 году число мигрантов, прибывающих в Италию морем, достигло рекордной 181 тыс. чел.[86] Не имея возможности справляться с такой нагрузкой самостоятельно, итальянские власти ищут другие способы решения данного кризиса, прибегая к сделкам с ливийской береговой охраной в 2017 году в попытке сократить потоки мигрантов изнутри – в самой Ливии. Эти действия приводит к массовому сокращению прибывающих, но также вызывают массовую критику из-за применения насилия, организации жестких задержаний со стороны Ливии и игнорирования гуманитарного кризиса со стороны Италии.

В целом стоит отметить, что миграционный вопрос поднимает громкую дискуссию в итальянском обществе в целом и в правительстве в частности. К власти в Италии приходит анти-миграционная коалиция, которая принимает ряд противоречивых экстренных мер, таких, как отказ в принятии спасательного судна с 630 мигрантами на борту[87]. Такие действия Италии, вызванные несогласованностью внутренней политики ЕС по миграционному

---

[85] Глава МИД Турции пригрозил ЕС разрывом соглашения по беженцам. // Тасс. – URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4098621 (дата обращения: 17.02.21)
[86] Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/ (дата обращения: 17.02.21)
[87] Сотни беженцев застряли в море: Италия отказывается их пускать. // BBC News Русская служба. – URL: https://www.bbc.com/russian/news-44438878 (дата обращения: 18.02.21)

вопросу, а также отсутствием должной координации в выполнении плана по распределению миграционной нагрузки приводят к обострению отношений между странами-членами ЕС. Решение министра внутренних дел Италии Маттео Сальвини закрыть доступ к итальянским портам в июне 2018 года еще больше усиливает напряженность. Более года спасательные суда с десятками и даже сотнями мигрантов на борту блокируются в Средиземном море на несколько недель, до момента достижения договоренности между странами о их приеме.

Правительство Италии сменяется обновленным составом в конце лета 2019 года, и порты страны вновь открываются. В сентябре Германия, Франция, Италия и Мальта договорились об автоматическом распределении мигрантов, поступающих к границам Италии или Мальты, однако позже сделка была приостановлена из-за пандемии коронавируса. В начале 2020 года число мигрантов, прибывающих по основному морскому пути, возрастает более чем в 2 раза, по сравнению с предыдущим, 2019 годом[88].

Столь быстро возросшие и трудно контролируемые миграционные потоки в Итальянскую Республику имеют весьма неоднозначное влияние на различные сферы жизни итальянского общества. Рассмотрим некоторые последствия, вызванные миграционным кризисом.

Экономические последствия

С одной стороны, мигранты являются источником дешевой рабочей силы, сторонниками которой выступают итальянскими предприниматели. Тем не менее, возникают многочисленные сложности, например обеспечение успешной ассимиляции новоприбывших в итальянское общество, предоставление возможностей для изучения языка, получения образования, культурного ознакомления, а также обеспечение мигрантов рабочими местами, в особенности непривлекательными для местных жителей. И всё же, будучи сконцентрированными в менее развитых регионах южной Италии,

[88] Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/ (дата обращения: 18.02.21)

мигранты, представляя собой дешевую и более востребованную рабочую силу, провоцируют рост безработицы среди местного населения. В этой связи стоит упомянуть огромные бюджетные расходы на осуществление перечисленных программ поддержки. Вместе с увеличением миграционных потоков растет и теневой рынок, на котором в основном заняты нелегальные мигранты что крайне негативно влияет на экономику, увеличивает государственный долг и наносит ущерб бюджету страны. Растет и уровень преступности, увеличивается наркотрафик, на устранение которой также выделяются немалые средства. И это лишь некоторые из многочисленных проблем, с которыми столкнулась Италия в период миграционного кризиса.

Социальные последствия

Из положительных эффектов стоит упомянуть тот факт, что усиление миграционных потоков способствует решению одной из самых острых демографических проблем – в Италии население стареет быстрее, чем происходит его восполнение.

Интеграция – процесс двусторонний, затрагивающий не только прибывающих лиц, но и местное население, настроение которого по отношению к мигрантам остается неоднозначным, во многом становясь все более и более негативным. Итальянские СМИ никоем образом не улучшают обстановку в стране – по большей части они еще больше нагнетают и так ухудшившееся отношение итальянского общества, подчеркивая возросшую угрозу терроризма, национальной безопасности, повышение криминальной активности и потерю культурной идентичности, что, в свою очередь, является отражением взглядов итальянского общества на данную проблему. Рост негативного отношения широких масс к мигрантам способствует подъему политических партий, зачастую предлагающих ксенофобские меры в решении миграционных проблем.

Террористические атаки, такие, как, пожар в издательстве Charlie Hebdo 7 января 2015 года, взрывы в Париже 13 ноября того же года, взрывы в аэропорту и на станции метро в Брюсселе 22 марта 2016 года, теракт на

набережной в Ницце 14 июля 2016 года, теракты на Вестминстерском и Лондонском мостах в столице Великобритании в 2017 году и многие другие[89], еще больше обострили ситуацию – образ мигранта-мусульманина теперь напрямую стал связываться с образом преступника, террориста. Возросла общественная напряженность – например, в 2017 году почти 65 процентов итальянцев сообщили, что они обеспокоены растущими рисками совершения террористических атак[90]. Возросли и расходы на обеспечение национальной безопасности, вместе с ними стало нарастать раздражение и воинственность в отношение к мигрантам, вместе с этим растет популярность расистских взглядов.

Тем не менее, есть и те представители итальянского гражданского общества, кто активно поддерживает мигрантов как материально, так и путем предоставления гуманитарной помощи. Например, Римская католическая церковь и особенно папа Франциск поднимают вопросы толерантности, равенства, гуманизма, призывая итальянцев поспособствовать интеграции прибывающих лиц в итальянское общество. Понтифик посещал остров Лампедуза, где он почтил память «жертв надежды», погибших в водах на пути в Италию.

Различные религиозные ассоциации также предприняли уникальные меры – оформилась система гуманитарных коридоров, не требующих огромных государственных затрат и способствующих более простому получению виз по гуманитарным соображениям лицами, претендующими на международную защиту.

Статистика показывает, что по результатам социальных опросов мнения относительно миграции в итальянском обществе сильно разделяются. В 2018 году 42% респондентов посчитали, что Италия должна приветствовать

---

[89] Хронология терактов в Европейском союзе. // Терроризм в Европе. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Терроризм_в_Европе#Хронология_терактов_в_Европейском_союзе (дата обращения: 18.02.21)

[90] Terrorism in Europe - Statistics & Facts. // Statista. – URL: https://www.statista.com/topics/3788/terrorism-in-europe/ (дата обращения: 18.02.21)

мигрантов, около 54% респондентов негативно отнеслись к приему мигрантов, а каждый четвертый из опрошенных резко отвергнул такую позицию[91].

Одной из самых значительных проблем, связанных с ассимиляцией мигрантов, является их изначальное нежелание быть вовлеченными в итальянское общество. Многие из них рассматривают Италию как транзитный пункт на пути к другой европейской стране и, ожидая толерантности и финансовой помощи от Итальянского государства, сами с большой нетерпимостью относятся к местному населению[92].

Социальные настроения имеют свое влияние и на политической арене – растет популярность националистических движений и партий. За последнее время друг друга постоянно сменяли левоцентристские и правоцентристские партии, а в 2018 году, во время миграционного кризиса, было сформировано коалиционное правительство во главе с Маттео Сальвини, в решениях которого нередко видят националистические и даже фашистские наклонности[93]. Учитывая опыт первой половины XX века, такие тенденции сложно назвать положительными.

Таким образом, можно сделать вывод о неоднозначных последствиях миграционного кризиса на экономику и социальную сферу жизни итальянского общества. С одной стороны, миграционные потоки восполняют демографический баланс, заполняют низкооплачиваемые рабочие места, принося выгоду предпринимателям, но с другой стороны – провоцируют возросшее социальное напряжение, популяризируют националистические и расистские идеи и движения, способствуют развитию теневого рынка, увеличению наркотрафика, росту преступности. Именно поэтому политика по отношению к мигрантам должна быть эффективно выстроена, с учетом всех особенностей итальянской системы.

---

[91] Opinions on welcoming migrants in Italy 2018. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/918450/opinion-on-welcoming-migrants-in-italy/ (дата обращения: 19.02.21)
[92] Царёва Е.Ю. Социально-экономические последствия иммиграции в Италии // Вестник МГИМО-Университета. - 2014. - №3. – С. 103.
[93] «Былое величие Рима»: от Муссолини до Сальвини. // Газета.RU. – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2019/08/16_a_12583531.shtml (дата обращения: 19.02.21)

2.3 Сложности в решении миграционного кризиса в Италии. Возможные пути выхода из состояния миграционного кризиса

Рассмотрев как общеевропейскую миграционную политику, так и итальянскую, можно сделать выводы о различных несоответствиях, которые затрудняют успешное решение миграционного вопроса в Италии.

Основной проблемой, противоречием между национальной политикой и политикой ЕС в отношение мигрантов является несоответствие устоявшейся системы по регулированию миграции современным реалиям и размерам миграционных потоков. Так, например, согласно ныне действующему Дублинскому договору, который является основой современной миграционной политики ЕС, мигранты должны оставаться в первой стране прибытия, в данном случае в Италии, которая не справляется с миграционными потоками собственными усилиями[94]. В итоге, прибывающие на территорию Италии мигранты остаются на территории страны, вызывая вышеупомянутые последствия, охватывающие различные сферы итальянского общества. Зафиксированная Дублинским договором система могла бы эффективно работать лишь при условии полной кооперации стран-членов ЕС.

Как уже отмечалось ранее, интересы Италии и многих других европейских стран по вопросу миграции значительно расходятся, и неучастие вторых в механизме пропорционального расселения мигрантов, создает сложности в регуляции миграционных потоков, что, в частности, вынудило итальянское правительство пойти на меры по запрету швартовки суден, перевозящих мигрантов, в итальянских портах. В этой связи популистское правительство Италии во главе с Маттео Сальвини[95] даже бойкотировало встречу европейских министров по решению Средиземноморского вопроса в

---

[94] Салаконе А. Миграционный кризис в Европе: взгляд из Италии // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. - 2017. - № 2. – С. 28-29.

[95] Маттео Сальвини – итальянский политический деятель, федеральный секретарь Лиги Севера с 2013 года, глава МВД Италии в 2018 – 2019 годах, заместитель премьер-министра при Джузеппе Конте в 2018 – 2019 годах.

2019 году, протестуя против того, что Франция и Германия прибегли к блокирующей политике в отношении беженцев, в то время как Италия сталкивается с тяжелейшими последствиями миграционного кризиса[96].

Оставшись лицом к лицу с огромными потоками мигрантов, Италия не раз предпринимала спорные методы по решению данного вопроса. Так, бывший министр внутренних дел Марко Миннити[97] предпринимал попытки по искоренению миграционного кризиса даже за пределами Италии. Южная граница Ливии имеет решающее значение и для южной границы Европы в целом. Таким образом, было необходимо выстроить отношения с племенами южной Сахары, которые являются своеобразными хранителями южной границы, однако, сражающимися между собой на фоне политической нестабильности, что означало, что южная граница не контролировалась. В 2017 году стало известно о сделках, заключенных между итальянским министром и ливийским руководством с целью побудить местные племена и ополчение покончить с незаконной торговлей людьми и, впоследствии, снизить миграционную нагрузку. Действия Миннити широко осуждались, утверждалось, что его методы являются хрупкими в связи с продолжающимся политическим кризисом в Ливии и оставляют нерешенной судьбу десятков тысяч мигрантов, оказавшихся в бесчеловечных лагерях для содержания под стражей и не имеющих возможности добраться до Италии[98]. Тем не менее, данные договоренности принесли мгновенные результаты. Ливийская береговая охрана начала перехватывать лодки, переправляющие мигрантов в европейском направлении, и их численность на средиземноморском маршруте сократилась примерно на 80%. Более того, были спасены более 13 тыс.

---

[96] Italy's populist government to continue turning refugee rescue boats away as they boycott European crisis meeting. // The Independent. – URL: https://www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-migrant-rescue-boats-turn-away-salvini-boycott-europe-meeting-a9016111.html (дата обращения: 20.02.21)

[97] Доменико (Марко) Миннити – итальянский политический деятель, министр внутренних дел Италии в 2016 – 2018 годах, ныне Депутат Итальянской Республики (с 2018 года).

[98] Marco Minniti: The man who cut the migrant flow to Italy. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-45575763 (дата обращения: 21.02.21)

человек, что является беспрецедентным показателем[99]. Как можно увидеть из данного примера, по причине неэффективности общеевропейской политики по вопросам миграции, а также из-за несогласованности среди членов ЕС, итальянскому правительству регулярно приходится идти на крайние, неоднозначные меры ради снижения числа прибывающих мигрантов.

Несмотря на все внутренние противоречия и сложности, за последние годы итальянское правительство предпринимало немало попыток привлечения Евросоюза к более широкому диалогу в отношение миграционной политики. Рим неоднократно направлял в Брюссель различные предложения по решению общеевропейского миграционного кризиса, которые основываются на трех главных принципах:

- Миграция в Европу как структурное явление, а не временный кризис, который было бы возможно разрешить краткосрочными чрезвычайными мерами.
- Необходимость в учете коренных причин миграции, анализ ее источников за пределами ЕС.
- Африканский контекст: необходимо вовлечение стран-источников миграционных потоков в общий диалог для более конструктивного решения возникшего кризиса.

Одним из потенциально эффективных путей решения данного вопроса многие эксперты видят гармонизацию миграционной политики ЕС с опорой и учетом интересов южных стран как наиболее подверженных кризису. Необходимо сохранить сплоченность внутри союза, привлечь все страны, входящие в него, к кооперации, ведь миграционный вопрос, это не только проблема отдельных стран, не только общеевропейский кризис, но и мировой, следовательно, его возможно решить лишь совместными усилиями. Отсутствие единства, к тому же, вызывает ощущение неопределенности среди

[99] Italian minister defends methods that led to 87% drop in migrants from Libya. // The Guardian. – URL: https://www.theguardian.com/world/2017/sep/07/italian-minister-migrants-libya-marco-minniti (дата обращения: 21.02.21)

населения и приводит к развитию популизма. Необходимо также учитывать возникший кризис солидарности, ставящий под удар основополагающие принципы миграционной политики Европейского союза.

Наладить коммуникацию важно не только внутри союза, а также с транзитными странами и странами, откуда по большей части поступают миграционные потоки. Без их участия решение такой глобальной проблемы невозможно[100].

Столь же важно выработать эффективную интеграционную программу, которая не травмировала бы культурную идентичность европейского общества, которая была бы способна сгладить воздействие миграционного кризиса на местное население с целью улучшения общего настроения по отношению к прибывающим и действительно нуждающимся в помощи и защите лицам.

Таким образом, в ближайшее время не стоит ожидать сокращения притока мигрантов в Европу, эта территория будет оставаться привлекательной для миллионов людей – тех, кто ищет более широкого обеспечения правами и свободами, тех, кто бежит от политических и экономических кризисов, тех, кто вынужден покинуть свои страны ради сохранения собственной жизни. Именно поэтому для решения кризиса необходимо также выработать долгосрочную стратегию по регулированию миграционных потоков, так как предпринятые ранее меры была скорее экстренными и краткосрочными, что снижало накал в отдельные периоды, но не решало проблему в целом.

Подводя итоги всему сказанному выше, сложившийся в Итальянской Республике миграционный кризис с каждым годом нарастает и приобретает новые формы и масштабы. Затрагивая все стороны жизни итальянского общества, кризис оказывает значительное влияние на экономическую, политическую и социальную обстановку, привнося изменения в европейский

[100] Вимон П. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 22.02.21)

склад жизни. Стоит отметить, что ЕС в целом и Италия в частности предпринимают попытки сдерживания кризиса, контроля числа поступающих к европейским границам мигрантов. Невозможно игнорировать определенные успехи, достигнутые ЕС на пути к формированию универсальной миграционной политики – так, в 2015 году была предложена «Европейская повестка по миграции», которая заключает в себе базовые механизмы для регулирования миграционных потоков. Однако, несмотря на многочисленные попытки создания эффективной системы регулирования миграции, существующая законодательная база не обеспечивает должного контроля за ее исполнением. Сегодня эта база должна дополняться новыми соглашениями по мерам, которые смогут отвечать современным вызовам, связанным с миграционным кризисом. Меняется и международная обстановка, вспыхивают политические, экономические и социальные кризисы в отдельных менее благополучных странах. Все это оказывает значительное влияние на формирование и трансформацию миграционных потоков, открывает новые пути для трансграничной миграции, ставит под угрозу новые страны, вынужденные принимать или сдерживать эти потоки у своих границ. Именно поэтому регулярный диалог между акторами, затронутыми данной проблемой, анализ современных тенденций и гибкость миграционной политики, ее адаптивность под текущие условия стали бы факторами, укрепляющими позиции Европы в борьбе с возникшим кризисом.

Глава 3. Влияние пандемии COVID-19 на миграционный кризис в Итальянской Республике

3.1 Влияние пандемии на миграционные процессы в Итальянской Республике: новые условия контроля миграционных потоков в связи с острой эпидемиологической обстановкой

Миграционный вопрос всегда был для Европы одним из наиболее сложных и противоречивых, особенно обострившись в период миграционного кризиса 2015 года. Странам-членам союза пришлось пойти на уступки, пройти через ряд тяжелых переговоров внутри, а также с внешними акторами, и, впоследствии, удалось снизить миграционную нагрузку до более управляемого уровня. Однако, вспыхнувшая в 2020 году пандемия COVID-19 поставила перед Европой новые вызовы и проблемы, а перед прибывающими массами людей встал вопрос выживания в усложнившихся эпидемиологических условиях. Так, эксперты оценили риски заражения в среде мигрантов как в 2 раза более высокие, по сравнению с коренным населением стран ОЭСР[101].

Для анализа влияние пандемии коронавируса на миграционные процессы в Итальянской Республике, необходимо рассмотреть ход распространения вируса в границах страны, новые факторы и вызовы, возникшие вместе с обостренной эпидемиологической обстановкой, условия содержания мигрантов в центрах приема, а также статистические данные по количеству прибывающих в страну миграционных потоков.

Италия присоединилась к списку стран, затронутых коронавирусом, 21 февраля 2020 года, когда были обнаружены первые случаи заболевания жителей в небольшом городке в Венето. Всего в течение двух следующих недель было зафиксировано 3916 выявленных случаев. 11 марта 2020 года

[101] Как пандемия повлияла на миграцию и мигрантов: неутешительный доклад ОЭСР. Европа и европейцы: новости и аналитика. // DW. – URL: https://www.dw.com/ru/kak-pandemija-povlijala-na-migraciju-i-migrantov-doklad-ojesr/a-55318321 (дата обращения: 13.03.21)

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) назвала вирус COVID-19 глобальной пандемией. В то время было зарегистрировано 118 тыс. случаев заболевания в 114 странах по всему миру, в которых погибло более 4 тыс. человек. На ту же дату общее число случаев заболевания в Италии уже составило 12 462, с общим количеством летальных случаев – 827. 8 марта 2020 года правительство Италии объявило о начале карантина на территории наиболее пострадавших регионов в северной части страны, чтобы избежать распространения вируса по всей Италии. Тем не менее, уже через два дня локдаун стал общенациональным[102]. Вводятся «красные зоны», на которых установлен ряд ограничительных мер: запрет на выезд, запрет массовых мероприятия, прекращение образовательных услуг и закрытие школ всех уровней, закрытие музеев и государственные учреждения, прекращение коммерческой и трудовой/деловой деятельности, за исключением той, которая обеспечивает жизненно важные услуги.

Скорость распространения вируса варьировалась в разных регионах страны, причем подавляющее большинство случаев заражения было сосредоточено в наиболее богатых и промышленно развитых областях Севера в связи с концентрацией туристов на данной территории, а также более активной мобильностью местного населения.

В рамках противодействия коронавирусной инфекции и сдерживания темпов заболеваемости и смертности каждый регион разработал свой собственный план реагирования с применением различных стратегий. Различия между тенденциями распространения, подходами к реагированию и результатами свидетельствуют о том, что воздействие COVID-19 на различные сферы жизни итальянского общества лучше всего оценивать именно с точки зрения отдельных регионов.

Нехватка медицинских работников, коек и аппаратов искусственной вентиляции легких, столь необходимых для спасения тяжелых пациентов,

[102] Sanfelici M. The Italian Response to the COVID-19 Crisis: Lessons Learned and Future Direction in Social Development // The International Journal of Community and Social Development. – 2020. - №2(2). – С. 196.

превратили проблему распространения вируса в общенациональный кризис. Весь мир был шокирован итальянским кейсом, ежедневным растущим количеством смертей в пересчете на 100 тыс. жителей. Поскольку реальное число общих случаев заражения и смерти зависит от фактической возможности проведения тестов, Национальный институт статистики[103] проанализировал число смертей по сравнению с предыдущими годами. В наиболее пострадавших от эпидемии регионах в марте 2020 года было зафиксировано увеличение смертности на трехзначные процентные значения по сравнению со средним показателем 2015-2019 годов[104]. Количество смертей, вызванных заболеванием COVID-19, сильно отличались из региона в регион. Так, в Ломбардии на 6 июня 2021 года зафиксировано более 33 тыс. смертей, что в 2,5 раза превышает данный показатель в Эмилии-Романьи, следующей за ним в статистических рейтингах. Стоит отметить, что северные регионы значительно сильнее пострадали от эпидемиологической угрозы – наибольшее число смертей на юге страны зафиксировано в Кампаньи, где умерло 7 тыс человек, что в 4 раза меньше, чем в наиболее подверженном распространению инфекции региону Ломбардия[105]. Таким образом, отдельные итальянские земли находились в эпицентре кризиса, в то время как другим удавалось сдержать темпы распространения вируса на своих территориях. Многие люди умирали в одиночестве из-за запретов на посещения палат с инфицированными коронавирусом, связанных с необходимостью остановить распространение болезни. В Бергамо, самом пострадавшем городе Италии, военные перевозили гробы в другие города для кремации, так как местные похоронные службы были перегружены. Такие факты вновь подчеркивают высокую степень опасности и огромную нагрузку на все системы функционирования итальянского общества.

---

[103] Istat – Instituto Nazionale di Statistica, институт по сбору статистики в Итальянское Республике, ответственный за проведение переписи населения.
[104] Sanfelici M. The Italian Response to the COVID-19 Crisis: Lessons Learned and Future Direction in Social Development // The International Journal of Community and Social Development. – 2020. - №2(2). – С. 201.
[105] Coronavirus (COVID-19) deaths in Italy as of June 6, 2021, by region. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/1099389/coronavirus-deaths-by-region-in-italy/ (дата обращения 20.05.21)

Подводя промежуточный итог, нельзя не отметить значительное влияние распространения коронавирусной инфекции на все сферы жизни итальянского общества. Страна была не готова к столь стремительному развитию заболевания, которое, в свою очередь, привело к кризису здравоохранения, а специфика политической системы Итальянской Республики не позволяла принять действенные меры в кратчайшие сроки, с учетом всех особенностей отдельных региональных единиц.

Пока итальянцы боролись с вирусом внутри страны, мигранты и лица в поисках убежища и помощи остались лицом к лицу с данной угрозой и без какой-либо защиты со стороны государства. Все страны-члены Европейского союза, охваченные эпидемией, закрыли свои внешние и внутренние границы, а также вели жесткие меры для борьбы с распространением инфекции.

О. Ю. Потемкина, доктор политических наук и эксперт в сфере европейской интеграции, выделила три основные группы мер, принятые странами-членами ЕС для борьбы с распространением коронавирусной инфекции: «… временное восстановление контроля на внутренних границах; запрет на передвижение внутри ЕС и Шенгенской зоны; ограничения или запрет на пересечение внешних границ ЕС гражданами третьих стран»[106]. Таким образом, ЕС планировал снизить межграничную мобильность и сдержать темпы распространения вируса по своей территории.

Страны, наиболее подверженные эпидемиологическому кризису, вовсе объявили режим ЧС, в том числе и Италия. И, как показала практика, наиболее серьезная угроза нарушения прав человека возникает именно при введении особых режимов, в первую очередь – ЧС[107].

Н.А. Воронина, кандидат юридических наук и специалист в области современных интеграционных процессов, в своей статье «Права мигрантов: вопросы остаются» выделяет следующий результат влияния пандемии на

---

[106] Потемкина О. Ю. Европейский союз: ограничение передвижения граждан как средство борьбы с COVID-19 // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №197. – С. 2.

[107] Мухаметшина Е. Десять стран ограничили права человека из-за коронавируса // Ведомости. 19 апреля. – URL: https:// www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/19/828403-ogranichenii-prav. (дата обращения: 15.03.2021)

жизнь мирового общества: «Смертоносный вирус, сметая все национальные, социальные, расовые, географические, гендерные, возрастные и иные различия, наглядно продемонстрировал хрупкость главной ценности из каталога прав человека – права на жизнь и здоровье»[108]. Несомненно, данный спектр неотъемлемых прав подвергается наибольшей угрозе среди незащищенных слоев населения – в том числе, среди мигрантов. Так, мигранты и лица, ищущие убежище, стали одной из наиболее уязвимых групп, пострадавших от введенных на фоне пандемии мер. Стоит отметить, что государства в чрезвычайных и кризисных условиях не имеют политической воли для защиты беженцев, что приводит к нарушениям прав незащищенных групп населения не только в процессе поиска убежища или помощи, но и тогда, когда им удается такое место найти. Перенаселенные центры помощи и убежища, пересыльные пункты и приюты создают перед мигрантами особо опасные условия, в которых риск заражения различными видами инфекций возрастает до предельного уровня при ограниченном доступе к объектам здравоохранения, медикаментам и средствам защиты.

Экономический спад, вызванный закрытием производственных предприятий в странах с большим количеством зараженных, также ударил и по мигрантам, трудоустроенным в таких компаниях. Одновременно с трудовой уязвимостью, доля зараженных коронавирусной инфекцией сильно выше именно среди мигрантов и незащищенных групп населения. Н.А. Воронина опираясь на результаты исследований по положению мигрантов в разных подверженных пандемии странах, формулирует следующий вывод: «Ответственность, стоящая сегодня перед государствами, – не допустить, чтобы кризис в здравоохранении и социальной сфере перерос в кризис с правами человека». Именно угроза нарушения базовых, неотъемлемых прав любого человека – как гражданина страны, так и мигранта, проживающего на ее территории, становится в одним из основных вызовов в современной обстановке. Автор работы, соглашаясь с мнением исследователя, также

[108] Воронина Н. А. ПРАВА МИГРАНТОВ: ВОПРОСЫ ОСТАЮТСЯ // Управление. 2020. №4. – С. 113.

отмечает особую важность соблюдения прав человека в осложненных эпидемиологических условиях.

Несмотря на осложненную эпидемиологическую обстановку, 2020 год стал одним из самых тяжелых с точки зрения притока мигрантов для Италии. По данным Агентства ООН по делам беженцев, за 2020 год к итальянским границам морем прибыло более 34 тыс. человек, 955 из которых пропали или погибли. Для сравнения, в 2019 году этот показатель был в разы ниже – Италия встретила 11,5 тыс. мигрантов, прибывших по главному морскому миграционному коридору[109]. Вновь прибывшие на Лампедузу в основном попадали на территорию Италии из Туниса, который находится в глубоком экономическом, политическом и социальном кризисе в связи с распространением коронавирусной инфекции. Итальянская береговая охрана докладывала о новом формате миграционных потоков – в 2020 году наибольшее количество прибывающих преодолевали опасный морской путь на частных маловместительных судах, прибывая отдельными семьями или небольшими группами лиц[110]. Не стоит забывать об отсутствии централизованной системы перемещения мигрантов, что еще больше осложняет контроль за миграционным притоком, особенно во время кризисной мировой обстановки. Всё это, естественным образом, представило перед страной новый вызов, связанный с урегулированием новых миграционных потоков в условиях борьбы с глобальной пандемией.

Стоит сказать и об изменившейся общественной позиции относительно возрастающих миграционных притоков. Феликс Вайс – представитель организации по спасению беженцев "Sea Watch", после посещения лагеря беженцев на острове Лампедуза выразил опасения в связи с обострением обстановки. Вайс сообщил изданию Deutsche Welle о том, что чувствует изменение настроений среди населения, которое раньше было более открытым

[109] Operational portal. Refugee situations. // UNHCR. – URL: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205. (дата обращения: 15.05.2021)
[110] New wave of boat migrants overwhelms southern Italian island. // Reuters. – URL: https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKCN24P16L (дата обращения: 16.05.2021)

по отношению к мигрантам. Глава правой популистской партии Lega и экс-министр внутренних дел Маттео Сальвини в своих выступлениях и постах в Твиттере неоднократно призывал прекратить «вторжение» в Италию и ставил под сомнение необходимость помогать мигрантам вовсе[111].

3.2 Изменения в миграционной политике Итальянской Республики в связи с пандемией COVID-19. Противоречия с позицией ЕС

Новая угроза XXI века в лице пандемии COVID-19 вынудила большинство стран провести радикальные изменения в миграционном законодательстве для сдерживания угрозы распространения заболевания. Многие эксперты вовсе заявили о конце сложившейся системы глобальной мобильности и о точке невозврата в связи с новыми мировыми условиями[112]. Исследователь, доктор экономических наук и член РАН И.П. Цапенко в своей работе «Межстрановая мобильность населения в период после эпидемического шока» выделяет основные изменения в механизмах регулирования международной мобильности, связанные с новой эпидемиологической обстановкой: «полное или частичное закрытие государственных границ, полное или частичное свертывание международного пассажирского сообщения, ограничения на въезд пассажиров (независимо от гражданства) из стран с неблагополучной эпидемической ситуацией, вплоть до запрета на въезд иностранцев, которые в предшествовавшие 2 недели побывали на таких территориях, ограничения на въезд граждан определенных стран, изменения в условиях действия и выдачи виз, а также ужесточение медицинских проверок на въезде»[113]. Приходится согласиться с тем, что привычные всему миру правила трансграничной мобильности претерпели

---

[111] Refugee crisis worsening in southern Europe amid coronavirus pandemic. // DW. – URL: https://www.dw.com/en/refugee-crisis-worsening-in-southern-europe-amid-coronavirus-pandemic/a-54404455. (дата обращения: 15.05.2021)

[112] Borriello G. and Salihoglu A. Borders in the Time of Coronavirus: How the COVID-19 Pandemic Upended the Global Mobility Paradigm. // Compas. – URL: https://www.compas.ox.ac.uk/2020/ borders-in-the-time-of-coronavirus-how-the-covid-19- pandemic-upended-the-global-mobility-paradigm/. (дата обращения: 15.05.2021)

[113] Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // Социально-трудовые исследования. 2020. №3 (40). С. 33.

значительные изменения – в основном ограничительного характера. Таким образом важно подчеркнуть радикальное ужесточение мер контроля за всеми потоками людей – начиная от граждан государства, заканчивая мигрантами и беженцами. Европейские страны, закрыв границы даже внутри ЕС, остались лицом к лицу с пандемией, а значит и методы борьбы были избраны на национальном уровне. В частности, И.П. Цапенко акцентирует внимание на том, что «прежний тренд к транснационализации иммиграционной политики был прерван возникшей тенденцией к ренационализации последней, усилению роли государства, берущего на себя ответственность за безопасность и здоровье своих граждан и заботу об их благополучии»[114]. Соглашаясь с мнением исследователя, необходимо вновь акцентировать внимание на том, что коронавирусная угроза значительно трансформировала текущие тенденции и повлияла на роль государства в жизни общества, поставив перед ним новые задачи и выховы.

Вспыхнувшая на территории Италии эпидемиологическая катастрофа вынудила власти принять новые, более строгие меры, касающиеся передвижения граждан страны и лиц иного гражданства по территории страны. Поскольку Республика была охвачена борьбой с вирусом, нельзя было допустить нового возгорания кризиса в связи с притоком мигрантов и беженцев.

В связи с этим, 8 марта 2020 года был принят декрет по борьбе с коронавирусной инфекцией, который запретил въезд на территорию страны и выезд с нее граждан Италии и других государств за исключением экстренных обстоятельств. В число иностранные граждан вошли и мигранты, тем не менее продолжающие прибывать к берегам Республики[115]. Таким образом, доступ к территории Италии был закрыт для тысяч людей, оказавшихся запертыми в

[114] Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // Социально-трудовые исследования. 2020. №3 (40). С. 34-35.
[115] Глава МВД Италии не разрешила мигрантам из Африки остаться. // Известия. – URL: https://iz.ru/1042807/2020-08-01/glava-mvd-italii-ne-razreshila-migrantam-iz-afriki-ostatsia. (дата обращения: 15.05.2021)

условиях, не соответствующих санитарным нормам, необходимым для борьбы с коронавирусом. Многие беженцы и мигранты покидали центры приема и временного размещения, несмотря на запреты и карантин, так как опасались стать жертвами вируса на крошечной территории острова Лампедуза. А уже в августе 2020 года министр внутренних дел Лучана Ламорджезе заявила о том, что Италия не намерена принимать нелегальных мигрантов и инициирует их возвращение в страны, из которых они прибыли.

Еще одним обязательным требованием стало тестирование прибывающих мигрантов, в особенности нелегальных – с территории Северной Африки, на предмет заражения коронавирусной инфекцией. Данная мера, по мнению итальянских властей, смогла бы значительно снизить риск распространения вируса по территории центров размещения мигрантов. Также, все прибывающие к берегам Италии спасательные суда обязаны пройти двухнедельный карантин для того, чтобы избежать риска распространения вируса на территории центров приема и на итальянской границе.

Несмотря на очевидные преимущества запрещающей миграционной политики в общей стратегии борьбы с распространением коронавирусной инфекции, есть и негативные последствия – такие, как рост нелегальной миграции и попыток проникновения в страну без прохождения должного контроля. Все это еще больше замедляет процесс снижение темпов роста заболеваемости и ставит перед государством новые вызовы. В связи с данной угрозой итальянские власти осенью 2020 года приняли новый миграционный декрет, который сделал возможной легализацию почти полумиллиона иностранцев, которые заняты в ключевых на момент кризиса отраслях: в сельском хозяйстве, строительстве, а также медицине (уходе за больными и пожилыми людьми). В целом сформировался общий тренд, при котором страны Европы стремились заполнить пробелы в рабочей силе с помощью кампаний по набору персонала и внедрения новых, упрощенных мер по адаптации мигрантов. В Италии представители сельскохозяйственных

компаний неоднократно указывали на риск полного краха данного сектора, требуя от властей принятия более радикальных мер, таких, как открытие "зеленых" коридоров для мигрантов, занятых в данной сфере. Пандемия COVID-19, в свою очередь, поставила сельскохозяйственный сектор Италии под действительно большую угрозу. Поэтому были приняты смягчающие меры, позволившие заполнить необходимые пробелы новыми трудовыми ресурсами. Возникший сельскохозяйственный кризис вновь поставил на общественную повестку игнорируемую в течение нескольких десятилетий проблему "капоралато" — незаконного посредничество и эксплуатации как мигрантов, так и итальянских рабочих в сельскохозяйственном секторе[116].

Нельзя не согласиться с точкой зрения, представленной в статье «Ответ Италии на пандемию COVID-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации» Т.А. Васильевой, доктором юридических наук и доцентом РАН: «Пандемия COVID-19 продемонстрировала способность органов публичной власти противостоять чрезвычайной ситуации и одновременно обнажила системные проблемы»[117].

Кроме того, было предусмотрено сокращение сроков ожидания для получения итальянского гражданства, восстановлена возможность выполнения общественно полезной работы и отмена штрафов в размере миллиона евро, наложенных на суда НПО, занятые спасением и транспортировкой мигрантов из опасного морского коридора[118].

Что также стоит отметить, так это тот факт, что, даже в условиях общей, глобальной угрозы распространения коронавирусной инфекции, сохраняются противоречия между Италией и ЕС в решении миграционного вопроса. Говоря

---

[116] Italian government adopts targeted regularisation for migrant workers. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italian-government-adopts-targeted-regularisation-for-migrant-workers. (дата обращения: 16.05.2021)

[117] Васильева Татьяна Андреевна. Ответ Италии на пандемию Covid-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. №3 (87). – С.54.

[118] Italy: New decree on migration ready, Salvini regulations out. // Info Migrants. – URL: https://www.infomigrants.net/en/post/27597/italy-new-decree-on-migration-ready-salvini-regulations-out. (дата обращения: 16.05.2021)

о Дублинском регламенте, установившем основные правила и механизмы взаимодействия союза с миграционными потоками, стоит вспомнить о, пожалуй, самой спорной его статье, регулирующей равномерный процесс распределения прибывающих мигрантов по всем членам ЕС для снижения нагрузки на отдельные, особо подверженные регионы. В текущей эпидемиологической обстановке многие страны, которые наиболее сильно прочувствовали коронавирусный кризис, оказались один на один с прибывающими потоками мигрантов и беженцев без возможности обратиться за помощью к соседним государствам в связи с общенациональными локдаунами и закрытием национальных границ. Это вновь подчеркнуло необходимость пересмотра устоявшихся норм по регулированию миграционного вопроса в связи с их неэффективностью и невозможностью адаптации в условиях новых возникающих кризисов.

Осенью прошлого года Европейский союз принял очередной "миграционный пакт", который включал планы по увеличению помощи странам происхождения в обмен на улучшение охраны их границ. Многие эксперты по миграции призывают к новому финансовому пакету для Ливии, похожему на сделку ЕС с Турцией, заключенную в 2016 году, которая смогла значительно сократить миграционную нагрузку на Грецию. Однако данная мера уже была опробована Италией – ранее проводилось финансирование ливийских военных группировок, которые своими силами сдерживали отток мигрантов в ЕС, однако такая мера привела к ухудшению и без того сложившейся в стране гуманитарной катастрофе, а также к нарушению естественных прав человека и насилию по отношению к местному населению. Поэтому стоит сказать о неоднозначности таких механизмов сдерживания миграции.

Одним из основных принципов, фигурирующих в новом пакте, стал принцип солидарности европейских государств в решении миграционного вопроса. Европейская Комиссия определила меры, которые государства-члены обязаны предпринять для помощи другому государству-члену,

находящемуся под особым давлением и нагрузкой. Среди этих мер – принятие на своей территории беженцев и мигрантов, перераспределенных по заданным ЕС механизмам, принятие ответственности за возвращение нелегальных мигрантов в страны их происхождения чтобы помочь государству-члену, а также другие оперативные меры для оказания помощи[119]. Несмотря на то, что на первый взгляд такой принцип может показаться эффективным, Итальянская Республика регулярно запрашивает поддержку среди соседствующих государств и получает отказ. Так, например, в 2021 году Австрия отказалась принимать мигрантов с переполненного центра приема на острове Лампедуза, который уже не справляется с поступающим потоком[120]. Достичь солидарности без вмешательства руководящих органов ЕС при такой острой проблеме оказалось практически невозможно.

Таким образом, миграционная повестка во время эпидемии коронавируса не просто обостряется, а, более того, вновь демонстрирует системные противоречия, сложившиеся в заложенных Европейским союзом механизмах. Для решения вопроса в такой неспокойной обстановке кажется рациональным принятие более радикальных мер, а также участие руководящих органов ЕС в исполнении предусмотренных мер и контроле за ним.

3.3. Возможные пути выхода из миграционного кризиса в период пандемии COVID-19. Вопросы социальной ответственности

Коронавирусный кризис стал продолжением кризиса единства еврозоны и кризиса миграции, поставив перед всей Европой и Италией, в частности, новые вызовы, а также всколыхнув застоявшиеся противоречия и проблемы. По мнению Натали Точчи, члена итальянского Института международных

[119] Factsheet: New Pact on Migration and Asylum. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf. (дата обращения: 16.05.2021)
[120] Mark Lowen. Lampedusa: Italy's gateway to Europe struggles with migrant influx. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-57087818. (дата обращения: 16.05.2021)

отношений, данный кризис, при всем при этом, открыл для европейского проекта новые возможности: «Поскольку коронавирус усугубляет и ускоряет многие из глобальных тенденций, которые мы наблюдали в замедленном темпе в последние годы, Европа должна принять вызов, если она действительно хочет защитить своих граждан и ценности многосторонней системы, основанной на правилах»[121]. Данная позиция, по мнению автора ВКР, иллюстрирует появление новых возможностей для сплочения Европейского союза вокруг решения общей проблемы, а также для принятия новых коллективных мер для решения глобальных и региональных вызовов. Таким образом, возникший кризис может стать новым предлогом для сплочения европейских государств вокруг для принятия новых, более эффективных и действенных мер по его разрешению.

Различные исследователи по-своему смотрят на возможные пути выхода из коронавирусного кризиса. Но все они сходятся в одном – жизненно необходимо реформировать сложившуюся систему миграционного законодательства, сняв с наиболее подверженных миграционной нагрузке стран-членов бремя по спасению мигрантов, контролю потоков и ответственность за их возвращение на родину. Действующее законодательство может эффективно функционировать лишь в условиях полного взаимопонимания и солидарности среди европейских стран, которые в текущей обстановке не видятся возможными.

Стоит обратить внимание на то, что новые меры принимались Европейским союзом в кризисных условиях, без возможности проведения тщательных расчетов на будущее и оценки перспектив функционирования ЕС. Это в определенной мере усложняет решение данного вопроса в связи с возникновением различных противоречий между позицией отдельных стран-членов и политикой в отношении мигрантов в целом. В текущих условиях затяжного эпидемиологического кризиса стоит предположить, что именно

[121] Tocci N. International Order and the European Project in Times of COVID19. // AI Commentaries. – URL: https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2009.pdf. (дата обращения: 16.05.2021)

меры по усилению пограничного контроля и ограничению межграничной мобильности граждан Европы послужат главной сдерживающей распространение вируса силой. Страны-члены видят необходимость возобновления более активного передвижения людей и товаров через внутренний границы ЕС, поэтому в кратчайшие сроки будут сконцентрированы на решении внутринациональных кризисов здравоохранения для создания перспектив к снятию столь строгих межграничных барьеров. Все же главное преимущество ЕС – в его единстве и многообразии, а также в синергии стран-членов и их ресурсов.

Кризис наглядно продемонстрировал, что национальные интересы стран-членов союза все же остаются выше интересов интеграционного объединения, особенно в связи с угрозой крушения системы здравоохранения, которая входит в сферу национальных компетенций. Однако, в кризисных условиях все же требуется усиление роли союза для органичной координации действий и мер, осуществляемых странами-членами. Так, исполнение предусмотренных миграционной политикой меры должны обеспечиваться именно со стороны органов ЕС.

Также стоит отметить, что Итальянская Республика во внешнеполитическом курсе сфокусировалась на дружественных связях вне ЕС в целях разрешения эпидемиологического кризиса. В первую очередь в категорию «друзей» попали Россия и Китай, которые во время пандемии оказывали активную помощь в виде средств защиты и медицинского оборудования. Несмотря на общую силы европейского интеграционного объединения, Италии все же необходимо сохранять многовекторный принцип в формировании внешнеполитического курса.

Кризис единства еврозоны и негативизация общественной повестки, вызванный укреплением сотрудничества Италии с внешними акторами во время пандемии, вполне могут подтолкнуть ЕС к более активным действиям, направленным в сторону усиления солидарности в рамках интеграционного объединения. Также не стоит забывать и о возможности внешнего

взаимодействия со странами-источниками мигрантов. Так, в разгар миграционного кризиса, в 2015–2016 годах, у Италии уже был опыт материальной поддержки Ливии с целью нормализации контроля за миграционными потоками. И хотя он принёс определённые положительные результаты, эти действия, в свою очередь, сильно обострили гуманитарный кризис в Ливии, подтолкнув власти к более насильственным мерам сдерживания оттока граждан. Именно поэтому, следует более тщательно продумать дальнейшее пути взаимодействия со странами, откуда поступают наиболее массовые потоки мигрантов для того, чтобы не усугубить внутреннюю обстановку и не подвергнуть риску жизни тысяч людей.

Тем не менее по мнению многих экспертов и исследователей в сфере миграционной проблематики, с которыми автор данной работы склонен быть солидарным, все же главным способом решения данного кризиса могло бы стать реформирование миграционной политики всего Евросоюза и Италии, в частности, для установления более чётких рамок взаимодействия с другими странами-членами и более продуманного механизма распределения миграционных потоков по территории ЕС.

Вопросы социальной ответственности

Выбранная для исследования проблематика обретает особенную актуальность и потому, что поднимает важнейшие социальные вопросы, в том числе вопрос социальной ответственности отдельных государств, а также стран-членов ЕС. Обеспечение достойных условий жизни как для граждан страны, так и для остальных членов мирового сообщества, нуждающихся в защите, гуманитарной помощи, или имеющих право на получение статуса беженца – ответственность любого национального государства. Для Европейского союза социальный аспект в его консолидированной политике всегда имел и продолжает иметь особенное значение. Так, принцип охраны и защиты основных прав и свобод гарантируется европейской конвенцией о защите прав и основных свобод, что в свою очередь определяет суть и механизм принятия любых европейских законодательных актов в целом, а

также формирует определенные нормы формирования европейской политики в любой из сфер. Одним из основных принципов функционирования ЕС также является равенство – то есть недопустимость дискриминационных действий в отношении как физических, так и юридических лиц, вне зависимости от их социального статуса и каких-либо факторов. Таким образом, социальная ответственность ЕС как интеграционного объединения, а также всех его стран-членов перед гражданами и иными лицами, проживающими на данной территории, зафиксирована в основных нормативных актах Союза.

Для более полного анализа феномена социальной ответственности государства в рамках заданной проблематике, автором ВКР была рассмотрена работа «Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах» Е.Н. Васина, исследователя в областях социологии и политологии. Согласно мнению исследователя, созвучному с позицией автора, вопросы социальной ответственности государства важно рассматривать в связке с необходимостью правового воздействия и контроля за обязательностью обеспечения благосостояния граждан государства. Е.Н. Васин в своей работе подчеркивает: «государственная социальная ответственность является важным качественным показателем зрелости всей системы государственно-общественных отношений»[122]. Это значит, что именно вклад государства в благосостояние собственных граждан является своеобразным критерием при оценке уровня его экономической и политической развитости, критерием степени демократичности государственной системы, а также показателем уровня гражданской самоорганизации. Для ЕС данный аспект всегда был и является одним из ключевых, так как первоначальной целью создания данного интеграционного объединения было создание такого общего пространства, на котором бы соблюдались единые социальные стандарты, признавались ключевые социальные ценности, а также гарантировались базовые права и свободы

[122] Васин Евгений Николаевич Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах // Теория и практика общественного развития. 2011. №6. – С. 57.

человека. Однако, будучи объединением различных европейских государств, ЕС не всегда удается подключить всех членов к решению кризисов и общих проблем. Поэтому, стоит отметить важность подкрепления социальной политики интеграционного объединения массивом нормативных актов, которые смогли бы регулировать механизмы распределения полномочий среди стран-членов, а также контролировать их реальное участие в общих процессах. Е.Н. Васин в завершении своего исследования подчеркивает, что «государственная социальная ответственность – это не просто совокупность отдельных мер по социальной защите вообще, а сложная институциональная система и комплекс экономических и правовых возможностей, охватывающих все сферы общественной жизнедеятельности. Государственная социальная ответственность неделима, как неделима и вся система основных социальных прав, свобод и обязанностей»[123]. Действительно, нельзя не согласиться с данной позицией, особенно учитывая специфику и принципы функционирования ЕС как интеграционного объединения, основанные на равном уважении прав и свобод всех лиц, проживающих на его территории. Таким образом, главной целью социальной ответственности любого государства является обеспечении социальных свобод, прав и независимости для собственных граждан и индивидов, проживающих на его территории.

Вопросы социальной ответственности государства в данной работе в основном рассматриваются в параграфах 1.1, 2.1, а также наиболее полно раскрываются в главе 3 – при описании принятых Итальянской Республикой мер по предотвращению распространения коронавирусной инфекции на территории страны, а также при рассмотрении процесса модификации миграционной политики во время пандемии для обеспечения национальной безопасности. Хотелось бы привести основные меры, принятые в Италии для борьбы с коронавирусом:

- закрытие границ, усиление пограничного контроля;

[123] Васин Евгений Николаевич Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах // Теория и практика общественного развития. 2011. №6. – С. 60.

- введение национального локдауна, ограничение мобильности граждан;
- определение «красных зон» для особого контроля и усиления ресурсов здравоохранения, а также с целью недопущения распространения вируса в другие регионы страны;
- финансовая поддержка граждан и бизнеса;
- продовольственные купоны для малоимущих групп населения;
- усиление контроля за соблюдением мер по самоизоляции и за ношением средств индивидуальной защиты;
- перевод образовательных и государственных учреждений в удаленный режим работы для снижения числа социальных контактов;
- и многие другие.

Рассматривая реакцию Итальянского правительства на возникающие вызовы и угрозы, стоит отметить высокую степень организованности и своевременность принятия различных мер по стабилизации обстановки. Итальянская Республика, оказавшаяся в эпицентре вновь вспыхнувшего миграционного кризиса, принимала отдельные меры по его урегулированию, вынужденная самостоятельными силами справляться с неконтролируемым притоком мигрантов из неблагополучных стран. Коронавирусный кризис обострил миграционную проблематику, поэтому в настоящее время предпринимаются меры по сдерживанию новых потоков мигрантов с целью обеспечения общей безопасности и недопущения более активного распространения коронавирусной инфекции по территории страны. Стоит отметить их общую рестриктивность, однако в экстренных кризисных условиях именно такие меры способны действительно замедлить темпы распространения вируса и дать системе здравоохранения запас времени на реагирование на сложившуюся обстановку. Несмотря на активные действия со стороны национального правительства, решение некоторых вопросов остается сложным или невозможным в связи с тем, что Италия часто остается без поддержки других стран-членов ЕС в борьбе с общими проблемами.

Именно поэтому к борьбе с новыми вызовами и угрозами подключаются новые акторы – неправительственные организации, итальянские и международные компании, волонтерские объединения. Кризис системы здравоохранения дал новый толчок итальянской солидарности. Так, участники культурной ассоциации "Sparwasser" выступили с инициативой помощи пожилым гражданам Италии, вынужденным придерживаться наиболее строгих правил самоизоляции, с продовольственными покупками и доставкой жизненно необходимой продукции в бесконтактном режиме[124].

Итальянские и базирующиеся в Италии международные компании перевели большую часть сотрудников в дистанционный режим работы, предоставив им возможность оставаться в безопасности в кругу близких и сократить число социальных контактов. Так, 4 тыс. из 4,5 тыс. сотрудников KPMG Italy начали работать из дома[125].

Десятки итальянских неправительственных организаций инициировали диалог с правительством по поводу пересмотра условий взаимодействия с мигрантами во время пандемии. Asgi, Naga, Magistratura Democratica and Fondazione Migrantes и другие НПО выразили желание привлечь внимание к проблемам, с которыми сталкиваются различные группы особо уязвимых иностранных граждан (мигранты, беженцы, сезонные работники, безработные и бездомные) в условиях продолжающейся пандемии Covid-19. Эти группы населения, по мнению перечисленных организацией, не имеют достаточной защиты от коронавируса[126]. Еще один пример проявления социальной ответственности НПО – оказание медицинской помощи нуждающимся. "Intersos" – одна из немногих организаций, осуществляющих профилактическую деятельность, медицинские осмотры и скрининг

[124] Coronavirus in Italy: Solidarity in the time of disease. // DW. – URL: https://www.dw.com/en/coronavirus-in-italy-solidarity-in-the-time-of-disease/a-52823023 (дата обращения: 15.05.21)
[125] James Booth. Coronavirus: How is business in Italy coping with the crisis? // CityAM. – URL: https://www.cityam.com/coronavirus-how-is-business-in-italy-is-coping-with-the-crisis/ (дата обращения 20.05.21)
[126] Coronavirus in Italy: NGOs want more protection for migrants. // InfoMigrants. – URL: https://www.infomigrants.net/en/post/23715/coronavirus-in-italy-ngos-want-more-protection-for-migrants (дата обращения 21.05.21)

симптомов COVID-19 среди тех, у кого нет надежной крыши над головой в итальянской столице[127].

Подводя итог, несмотря на огромные экономические и людские потери, которые Итальянская Республика понесла во время пандемии COVID-19, нельзя не отметить огромную роль государства и предпринятых им срочных мер по сдерживанию распространения смертоносного вируса по территории страны. Эти меры касались не только системы здравоохранения, но и поддерживали политическую и экономическую системы страны в трудную для всего человечества минуту, а также защищали систему безопасности в форме запрещающих миграционных актов для недопущения дальнейшего развития коронавирусного кризиса. Таким образом, при условии активной поддержки со стороны ЕС, ожидается, что Италия сможет восстановиться после пандемии и вернуться к прежним темпам развития, а граждане Италии – к прежнему ритму жизни. Стоит также отметить огромный вклад неправительственных организаций, волонтерских объединений, локального и международного бизнеса в борьбе с распространением вируса, которые, несмотря на сложную обстановку, делали все возможное для поддержки наиболее уязвимых групп населения – как местного, так и иностранных граждан.

[127] Helping the homeless of Rome combat COVID-19. // Inter Press Service. – URL: http://www.ipsnews.net/2020/04/helping-homeless-rome-combat-covid-19/ (дата обращения 21.05.21)

Заключение

В заключение стоит сказать о том, что несмотря на многочисленные попытки, эффективной унифицированной миграционной политики в ЕС так и не было разработано. Миграционный вопрос на сегодняшний день уже стал неотъемлемой частью общей повестки ЕС, однако регулирование миграционных потоков всё же, в основном, остается за национальными правительствами стран-участниц. Миграционный кризис приобретает новые масштабы и формы сегодня в связи с появлением новых вызовов, таких, как пандемия COVID-19.

Миграционный кризис в Европе, вспыхнувший в 2015 году – не просто неожиданно возникшая проблема, но явление, которому предшествовало множество различных предпосылок. Мир становится все более глобальным, возможности для трансграничного перемещения расширяются. Вместе с этим, в горячих точках планеты не утихают гражданские войны и политические кризисы, что провоцирует рост миграционных потоков по всему миру. Особенно сильно данный кризис обостряется в связи с возникновением новой глобальной угрозы – пандемии COVID-19, вспыхнувшей на территории Китайской Народной Республики и распространившейся по всему земному шару. Пандемия спровоцировала экономические кризисы, кризис солидарности внутри крупнейшего интеграционного объединения, кризисы в сфере здравоохранения, миллионы людских потерь, а также сделала более явными застоявшиеся проблемы в отдельных странах и регионах. Миграционный вопрос в повестке ЕС не стал исключением. В 2020 году количество мигрантов, прибывших морем к Итальянской границе, возросло вдвое, по сравнению с предыдущим годом. Это в первую очередь связано с острым кризисом в странах-источниках мигрантов, вызванный эпидемией и глобальным локдауном. Поэтому важно сказать о том, что миграционный кризис – не только общеевропейская проблема, но и общемировая, глобальная, а ее решение требует комплексного подхода, разработанного общими силами.

В первую очередь, необходимо привлечь как можно больше участников к общему диалогу, в том числе, внешних партнеров.

Рассмотрев последовательный процесс создания миграционной политики Европейского союза, стоит сказать о её сложности и многоуровневости, ведь она охватывает всю территорию ЕС, объединяющего страны, различающиеся по уровню своего экономического, политического развития, имеющие различные культурные особенности. В настоящее время все механизмы внутри миграционной политики ЕС опираются, в первую очередь на Дублинский регламент, подписанный в 2013 году. Также, в связи с возникшим кризисом, в 2015 году была разработана «Европейская повестка по миграции», дополняющаяся и модифицирующаяся по сегодняшний день. Именно «повестка» стала первой попыткой создать современную унифицированную миграционную политику. В 2020 году миграционное законодательство также было дополнено новым пактом в связи с новой глобальной угрозой в лице пандемии – были введены новые планы по увеличению помощи странам происхождения в обмен на улучшение охраны их границ. Тем не менее, стоит сказать о многочисленных проблемах в миграционной политике ЕС. Так, предусмотренные меры по распределению мигрантов пропорционально по странам-членам союза зафиксированы лишь на бумаге, по факту же в моменты особо острых кризисов соседние с Италией страны отказываются принимать часть мигрантов на свою территорию. Некоторые страны, в особенности восточноевропейские, и вовсе отказываются от участия в данном механизме. Финансирование стран-источников миграции также явилось неоднозначным решением, так как довольно трудно обеспечить контроль реального применения такой материальной помощи в рамках экономически и политически нестабильных государств.

В ходе исследования были также выявлены различные противоречия в миграционной политике ЕС, такие, как её краткосрочность, выражение диаметрально противоположных интересов различных стран-членов союза,

отсутствие сплоченности в решении проблемы, несогласованность и непоследовательность в имплементации различных механизмов, спорное финансирование третьих стран, не разрешающее возникший кризис, а лишь приглушающее его за пределами ЕС и многие другие. Всё это, соответственно, имеет определенное влияние на эффективность решения миграционного кризиса в отдельных странах-членах ЕС, что было, в частности, рассмотрено на примере Итальянской Республики. Все эти противоречия применимы и в настоящее время – в период эпидемии коронавируса, когда страны остались лицом к лицу с угрозой и поставили национальные интересы и нужды на первый план.

Миграционный кризис в Италии, вызванный, в первую очередь, ее геополитическим положением, не утихает по сегодняшний день. Огромные миграционные потоки из ближайших неблагополучных стран Северной Африки, прибывают в Италию по одному из главных миграционных маршрутов – Средиземному морю, который одновременно является и одним из самых опасных, что порождает тысячи человеческих жертв. Более того, в 2021 году – году третьей волны распространения коронавирусной инфекции, миграционная проблема не только сохранила свою значимость, но и стала еще более серьезной – приток мигрантов к берегам Италии возрастает с каждым днем текущего года, и эксперты опасаются нового миграционного кризиса в рамках Республики и ЕС в целом. В связи с отсутствием универсальной миграционной политики ЕС и глубокими разногласиями между членами союза, Итальянское правительство вынуждено имплементировать собственные методы регулирования миграционных потоков, которые часто оказываются довольно радикальными и подвергаются критике, однако, остаются весьма эффективными. Противоречия в миграционной политике ЕС и неучастие некоторых стран-членов союза в механизме расселения мигрантов по предустановленным квотам, оставляет Италию лицом к лицу с мигрантами без возможности быстрого и эффективного решения кризиса общими усилиями.

В текущих эпидемиологических условиях претерпели изменения и меры, принимаемые органами ЕС и правительством Италии для сдерживания миграционной нагрузки и недопущения дальнейшего распространения вируса по территории страны. Сегодня такие меры носят в основном рестриктивный, жесткий характер, в связи с необходимостью достижения моментальных и эффективных результатов – в кризисной обстановке такой сценарий становится наиболее подходящим. В связи с этим, многие мигранты и лица, нуждающиеся в помощи или убежище, в течение долгого времени пребывают в тесных центрах приема и вынуждены находиться в тяжелых условиях, часто не соответствующих санитарным нормам, без доступа к средствам индивидуальной защиты. Это еще больше обостряет кризис, хотя и несет собой действенный краткосрочный эффект.

Миграция имеет неоднозначное влияние на различные сферы жизни европейского общества, однако, стоит отчетливо понимать: миграция – это не катастрофа, ее можно регулировать, помогая нуждающимся в защите и одновременно принося экономическую пользу отдельным странам и союзу в целом. Поэтому правильно выстроенная и быстрая процедура получения разрешения на пребывание в стране поможет квалифицированным работникам из неевропейских государств привносить свой вклад в экономическое и мультикультурное процветание ЕС. Их роль все более возрастает, так как во время пандемии Италия столкнулась с новым вызовом – нехваткой временно прибывающих на территорию страны сезонных рабочих для работы в сельскохозяйственной сфере. В связи с этим, правительство приняло ряд мер, упрощающих процедуру получения разрешения на въезд, а также продлевающих сроки нахождения на итальянской территории, но только лишь для снабжения ключевых отраслей рабочей силой. За рамками таких мер все еще остаются тысячи людей, находящиеся в ужасных условиях на территории лагерей беженцев и центров приема мигрантов.

И национальные правительства, и органы ЕС регулярно предлагают различные методы регулирования миграционного вопроса. Также,

исследователи в различных областях выдвигают собственные теории по тому, что стоило бы имплементировать в общеевропейскую миграционную политику. На сегодняшний день основными путями решения миграционного кризиса являются:

- Разработка универсальной политики, которая сможет отвечать современным вызовам в соответствии с различными особенностями всех стран-членов;
- Развитие всестороннего диалога – привлечение всех стран-участниц союза, а также внешних партнеров, транзитных для миграционных потоков стран, стран-источников миграции;
- Восстановление гибкой солидарности, согласованности между странами-членами союза, возрождение «коллективной ответственности»;
- Имплементация долгосрочных мер, которые могли бы исключить коренные причины миграционного кризиса;
- Усиление институтов, непосредственно регулирующих миграционный вопрос (FRONTEX, EASO и др.), а также усиление органов ЕС в целом для контроля за исполнением механизмов по урегулированию миграционного вопроса;
- Разработка эффективной интеграционной политики, улучшение восприятия мигрантов со стороны местного населения в противодействие популистским и националистическим движениям.

Исходя из опыта различных стран, стоит рекомендовать к использованию французские наработки в данной области. Так, во Французской Республике, где с самого начала доминировал принцип ассимиляции мигрантов во французское общество, различные этнические группы не признаются национальными меньшинствами, а причисляются к французам, в 2004 году был принят закон о запрете ношения религиозной символики во французских школах, а в 2010 – запрет на одежду, скрывающую лицо. Несомненно, культурная, этническая и религиозная самоидентификация – важнейшая часть жизни многих людей, однако, учитывая масштаб

миграционного кризиса, стоит сделать шаг в сторону более смелых и даже рестриктивных мер, которые смогут ускорить процесс интеграции мигрантов в европейское общество[128]. Существует и теория «салатницы», подразумевающая благоприятное сосуществование различных этносов и культур в рамках единого общества, предложенная в противовес концепции «плавильного котла», согласно которой этнические меньшинства соединяются в однородную систему с потерей культурных особенностей. Концепция «салатницы» имплементируется во многих странах, подверженных миграционной нагрузке, например, в Соединенных Штатах Америки, в Великобритании, а также является основой функционирования Европейского союза в целом, звучащей в созвучии с официальным девизом – «Единство в многообразии»[129]. Стоит отметить, что этническое самоопределение в данном контексте должно, всё же, происходить обществе, не разделенном на общины и коммуны, а функционирующем как единое целое, в котором культурные особенности благотворно дополняют друг друга.

Создание обновленной универсальной миграционной политики с учетом новых вызовов и тенденций, а также интересов всех стран-участниц и, в особенности, южных европейских государств как наиболее подверженных кризису становится единственным путем решения данной проблемы и абсолютно возможно при повышении ответственности и вовлеченности всех членов Европейского союза. Коронавирус обостряет миграционную обстановку, а также активизирует и без того крупные потоки мигрантов, провоцируя политические, экономические и социальные кризисы в неблагополучных странах, которые становятся источниками тысяч мигрантов. 2021 год уже ознаменовал собой новый пик в развитии миграционного кризиса в отдельных европейских странах, в том числе, в Итальянской Республике. Именно поэтому особенно важно прийти к согласию и объединить силы в

[128] Преображенская А.А. Французская модель интеграции иммигрантов: испытание временем // Южно-российский журнал социальных наук. - 2017. - №3. - С. 22-24.
[129] Середина М.И. Международная миграция и формирование этнических общин в Лондоне и Нью-Йорке // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. - 2019. - №2. – С. 108-109.

борьбе с общей проблемой сейчас – в нестабильные кризисные времена, когда жизни миллионов людей находятся под угрозой в связи с распространением опасного вируса.

Библиографический список

Источники:

1. Гаагская программа. EaP Eastern Partnership. // Панель по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами. – URL.: https://eapmigrationpanel.org/ru/news/gaagskaya-programma (дата обращения: 04.02.21)

2. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г). // Система ГАРАНТ. – URL: http://base.garant.ru/2566557/ (дата обращения: 23.01.2021)

3. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора). // Право Европейского Союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/teuratom_edit/ (дата обращения: 20.01.21)

4. Единый европейский акт (ЕЕА). // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: https://docs.cntd.ru/document/901771690 (дата обращения: 20.01.21)

5. Лиссабонский договор. // Право Европейского союза. – URL: https://eulaw.ru/treaties/lisbon/ (дата обращения: 04.02.21)

6. Регламент (ЕС) 2016/399 Европейского Парламента и Совета от 9 марта 2016 г. о Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенском кодексе о границах). // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА. – URL: https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/reglament-es-2016-399-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-9-marta-2016-g-o-kodekse-soyuza-o-rezhime-peresecheniya-lyudmi-granits-shengenskom-kodekse-o-granitsah/ (дата обращения: 04.05.21)

7. Статья 33 — Запрещение высылки беженцев или их принудительного возвращения. // Конвенция о статусе беженцев. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 04.02.21)

8. Dublin III Regulation. REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013. // Official

Journal of the European Union. – URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF. (дата обращения: 20.04.21)

9. Factsheet: New Pact on Migration and Asylum. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf. (дата обращения: 16.05.2021)

10. International Migration 2020 Highlights. – URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf (дата обращения: 13.05.21)

11. La «Legge Martelli». «Закон Мартелли». – URL: https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Legge_Martelli.pdf (дата обращения: 15.02.21)

12. Legge 30 luglio 2002, n. 189. «Закон «Босси-Фини». – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm (дата обращения: 15.02.21)

13. Legge 6 marzo 1998, n. 40. «Закон Турко-Наполитано». – URL: https://www.camera.it/parlam/leggi/98040l.htm (дата обращения: 15.02.21)

14. ORGANISATION OF MIGRATION AND ASYLUM SYSTEM IN ITALY. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/14._italy_factsheet_institutional_chart_en.pdf (дата обращения: 25.04.21)

15. Schengen (agreement and convention). // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aschengen_agreement&qid=1623260808526 (дата обращения: 21.01.21)

16. The Amsterdam Treaty. // EUR-Lex. – URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:11997D/TXT (дата обращения: 20.01.2021)

Литература:

17. Васильева Т.А. Ответ Италии на пандемию Covid-19: проблемы правового регулирования в чрезвычайной ситуации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. №3 (87). – С.54-60.

18. Васин Евгений Николаевич Генезис государственной социальной ответственности в европейских государствах // Теория и практика общественного развития. 2011. №6. – С. 56-60.

19. Волкова А.И. Проблемы Италии как средиземноморского государства в контексте миграционной политики ЕС // Социально-гуманитарные знания. - 2020. - №2. – С. 295-302.

20. Воронина Н. А. Права мигрантов: вопросы остаются // Управление. 2020. №4. – С. 109-115.

21. Гринёва Ю.А. Предпосылки современного миграционного кризиса: случай Италии // Вестник МГОУ. - 2018. - №1. – С. 1-9.

22. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. Глобалистика: Энциклопедия. – М.: Диалог, Радуга, 2003. – С. 1167.

23. Потемкина О.Ю. Европейский союз: ограничение передвижения граждан как средство борьбы с COVID-19 // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №197. – С. 1-7.

24. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза // Актуальные проблемы Европы. – 2016. - №4. – С. 38-60.

25. Потемкина О.Ю. После кризиса: "новый старт" миграционной политики ЕС // Современная Европа. - 2019. - №6. – С. 18-29.

26. Преображенская А.А. Французская модель интеграции иммигрантов: испытание временем // Южно-российский журнал социальных наук. - 2017. - №3. - С. 18-36.

27. Салаконе А. Миграционный кризис в Европе: взгляд из Италии // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. – 2017. - №2. – С. 25-38.

28. Середина М.И. Международная миграция и формирование этнических общин в Лондоне и Нью-Йорке // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Экономика и управление. – 2019. - №2. – С. 100-109.

29. Трофимова О.Е., Четверикова А.С. Наднациональный формат и национальные особенности миграционной политики стран ЕС // Южно-российский журнал социальных наук. - 2019. - №1. – С. 6-23.

30. Цапенко И.П. Межстрановая мобильность населения в период и после эпидемического шока // Социально-трудовые исследования. 2020. №3 (40). С. 31-43.

31. Царёва Е.Ю. Социально-экономические последствия иммиграции в Италии // Вестник МГИМО-Университета. - 2014. - №3. – С. 103-109.

32. Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. - №1. – С. 100-111.

33. E. Allasino E. Reyneri A. Venturini G. Zincone. Labour market discrimination against migrant workers in Italy // Social Protection Sector International Migration Programme. – 2004. – P. 1-66.

34. Russell King. Recent Immigration to Italy: Character, Causes and Consequences // GeoJournal. - 1993. – P. 283-292.

35. Sanfelici M. The Italian Response to the COVID-19 Crisis: Lessons Learned and Future Direction in Social Development // The International Journal of Community and Social Development. – 2020. - №2(2). – С. 191-210.

36. Tocci, N., 2020. International Order and the European Project in Times of COVID19 // IAI Commentaries. – 2020. – 20|09. – P. 1-7.

37. «Былое величие Рима»: от Муссолини до Сальвини. // Газета.RU. – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2019/08/16_a_12583531.shtml (дата обращения: 19.02.21)

38. Вимон П. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 22.02.21)

39. Вимон П. Несовершенство плана. Миграция в Европе. Преодоление кризиса солидарности. // Московский центр Карнеги. – URL: https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923 (дата обращения: 07.02.21)

40. Глава МВД Италии не разрешила мигрантам из Африки остаться. // Известия. – URL: https://iz.ru/1042807/2020-08-01/glava-mvd-italii-ne-razreshila-migrantam-iz-afriki-ostatsia. (дата обращения: 15.05.2021)

41. Глава МИД Турции пригрозил ЕС разрывом соглашения по беженцам. // Тасс. – URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4098621 (дата обращения: 17.02.21)

42. Как пандемия повлияла на миграцию и мигрантов: неутешительный доклад ОЭСР. Европа и европейцы: новости и аналитика. // DW. – URL: https://www.dw.com/ru/kak-pandemija-povlijala-na-migraciju-i-migrantov-doklad-ojesr/a-55318321 (дата обращения: 13.03.21)

43. Коронавирус был в Италии еще в сентябре 2019 года. // DW – Новости и аналитика о Германии, России, Европе и мире. – URL.: https://www.dw.com/ru/koronavirus-byl-v-italii-eshhe-v-sentjabre-2019-goda-tak-gde-zhe-on-pojavilsja/a-55711969 (дата обращения: 20.01.21)

44. Мухаметшина Е. Десять стран ограничили права человека из-за коронавируса // Ведомости. 19 апреля. – URL: https:// www.vedomosti.ru/society/articles/2020/04/19/828403-ogranichenii-prav. (дата обращения: 15.03.2021)

45. Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». – URL: https://cyberleninka.ru. (дата обращения: : 01.01.2021)

46. Сотни беженцев застряли в море: Италия отказывается их пускать. // BBC News Русская служба. – URL: https://www.bbc.com/russian/news-44438878 (дата обращения: 18.02.21)

47. Хронология терактов в Европейском союзе. // Терроризм в Европе. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Терроризм_в_Европе#Хронология_терактов_в_Европейском_союзе (дата обращения: 18.02.21)

48. Юрий Когалов. Frontex: Поток нелегальных мигрантов в ЕС снижается. // Российская газета. – URL: https://rg.ru/2020/01/12/frontex-potok-nelegalnyh-migrantov-v-es-snizhaetsia.html (дата обращения: 07.02.21)

49. AI: ЕС выполнил обязательства по расселению беженцев менее чем на треть. // РИА Новости. – URL: https://ria.ru/20170925/1505483808.html (дата обращения: 05.02.21)

50. Borriello G. and Salihoglu A. Borders in the Time of Coronavirus: How the COVID-19 Pandemic Upended the Global Mobility Paradigm. // Compas. – URL: https://www.compas.ox.ac.uk/2020/ borders-in-the-time-of-coronavirus-how-the-covid-19- pandemic-upended-the-global-mobility-paradigm/. (дата обращения: 15.05.2021)

51. Coronavirus (COVID-19) deaths in Italy as of June 6, 2021, by region. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/1099389/coronavirus-deaths-by-region-in-italy/ (дата обращения 20.05.21)

52. Coronavirus in Italy: NGOs want more protection for migrants. // InfoMigrants. – URL: https://www.infomigrants.net/en/post/23715/coronavirus-in-italy-ngos-want-more-protection-for-migrants (дата обращения 21.05.21)

53. Coronavirus in Italy: Solidarity in the time of disease. // DW. – URL: https://www.dw.com/en/coronavirus-in-italy-solidarity-in-the-time-of-disease/a-52823023 (дата обращения: 15.05.21)

54. Deutsche Welle. – URL: https://www.dw.com/en (дата обращения: 01.05.21)

55. Europe. BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world/europe (дата обращения: 15.05.20)

56. European Asylum Support Office. // EASO official website. – URL: https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do (дата обращения: 04.02.21)

57. European Border and Coast Guard Agency (Frontex). // Official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en (дата обращения: 05.02.21)

58. Helping the homeless of Rome combat COVID-19. // Inter Press Service. – URL: http://www.ipsnews.net/2020/04/helping-homeless-rome-combat-covid-19/ (дата обращения 21.05.21)

59. Institutions and bodies. // Official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en (дата обращения: 03.05.20)

60. International migration stock, %. // World bank data. – [Электронный ресурс] – режим доступа https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?locations=EU (дата обращения: 02.02.21)

61. Italian government adopts targeted regularisation for migrant workers. // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italian-government-adopts-targeted-regularisation-for-migrant-workers. (дата обращения: 16.05.2021)

62. Italian minister defends methods that led to 87% drop in migrants from Libya. // The Guardian. – URL: https://www.theguardian.com/world/2017/sep/07/italian-minister-migrants-libya-marco-minniti (дата обращения: 21.02.21)

63. Italy: New decree on migration ready, Salvini regulations out. // Info Migrants. – URL: https://www.infomigrants.net/en/post/27597/italy-new-decree-on-migration-ready-salvini-regulations-out. (дата обращения: 16.05.2021)

64. Italy’s populist government to continue turning refugee rescue boats away as they boycott European crisis meeting. // The Independent. – URL: https://www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-migrant-rescue-boats-turn-away-salvini-boycott-europe-meeting-a9016111.html (дата обращения: 20.02.21)

65. James Booth. Coronavirus: How is business in Italy coping with the crisis? // CityAM. – URL: https://www.cityam.com/coronavirus-how-is-business-in-italy-is-coping-with-the-crisis/ (дата обращения 20.05.21)

66. Marco Minniti: The man who cut the migrant flow to Italy. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-45575763 (дата обращения: 21.02.21)

67. Mark Lowen. Lampedusa: Italy's gateway to Europe struggles with migrant influx. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-europe-57087818. (дата обращения: 16.05.2021)

68. Migrant crisis. Libya boats sink off Zuwara carrying hundreds. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/world-africa-34082304 (дата обращения: 05.02.21)

69. Migration to Italy. // Statistics & Facts. Statista. – URL: https://www.statista.com/topics/5899/migration-to-italy/ (дата обращения: 16.02.21)

70. Most frequent immigrants' nationalities declared upon arrival in Italy between January and April 2020. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/624866/top-immigrant-nationalities-declared-upon-landing-italy/ (дата обращения: 16.02.21)

71. New wave of boat migrants overwhelms southern Italian island. // Reuters. – URL: https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKCN24P16L (дата обращения: 16.05.2021)

72. Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/ (дата обращения: 17.02.21)

73. Number of immigrants who arrived by sea in Italy from 2014 to 2021. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/ (дата обращения: 18.02.21)

74. Operational portal. Refugee situations. // UNHCR. – URL: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205. (дата обращения: 15.05.2021)

75. Opinions on welcoming migrants in Italy 2018. // Statista. – URL: https://www.statista.com/statistics/918450/opinion-on-welcoming-migrants-in-italy/ (дата обращения: 19.02.21)

76. Population, total. // World Bank data. – URL: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=EU (дата обращения: 02.02.21)

77. Rana Jawad. Legal challenge to EU launched over Libya funds. // BBC News. – URL: https://www.bbc.com/news/topics/cnx753je2q4t/europe-migrant-crisis (дата обращения: 06.02.21)

78. Refugee crisis worsening in southern Europe amid coronavirus pandemic. // DW. – URL: https://www.dw.com/en/refugee-crisis-worsening-in-southern-europe-amid-coronavirus-pandemic/a-54404455. (дата обращения: 15.05.2021)

79. Statista. – URL: https://www.statista.com (дата обращения: 12.05.21)

80. Terrorism in Europe - Statistics & Facts. // Statista. – URL: https://www.statista.com/topics/3788/terrorism-in-europe/ (дата обращения: 18.02.21)

81. The history of the European Union. // An official website of the European Union. – URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en - (дата обращения: 24.01.21)

82. The Independent. – URL: https://www.independent.co.uk (дата обращения: 15.05.20)

83. The Washington Post. – URL: https://www.washingtonpost.com (дата обращения: 15.05.20)

84. The World Bank. – URL: https://data.worldbank.org (дата обращения: 13.05.21)