

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты.

Ответственный редактор
С.В.Уткин

Москва
ИМЭМО РАН
2011

УДК 323(4)
ББК 66.3(4)
Обще 281

Серия “Библиотека Института мировой экономики и международных отношений”
основана в 2009 году

Авторы:

к.п.н. Уткин С.В. (Введение, гл.1, Заключение),
к.и.н. Андреева Т.Н. (гл.2 ч. I), к.п.н. Терентьев А.А. (гл.2 ч. II),
к.и.н. Кокеев А.М. (гл.3), к.и.н. Зуева К.П. (гл.4), д.п.н. Арбатова Н.К. (гл.5),
к.и.н. Черкасова Е.Г. (гл.6), к.п.н. Шумицкая Е.В. (гл.7),
к.и.н. Воронов К.В. (гл.8, Заключение), к.п.н. Соколова П.С. (гл.9).

Отв. редактор – к.п.н. Уткин С.В.
Тех. редактор – к.п.н. Шумицкая Е.В.

Обще 281

Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты. /
Отв. ред. – С.В. Уткин. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – 146 с.
ISBN 978-5-9535-0321-1

В монографии рассматриваются современное состояние механизмов сотрудничества стран-членов Европейского Союза в сфере внутренней безопасности, специфика политики отдельных государств ЕС в этой области. Уделено внимание взаимодействию ЕС со странами-партнерами на Балканах, а также сотрудничеству с Россией. В центре внимания авторов находились вопросы миграционной политики, борьбы с терроризмом и организованной транснациональной преступностью. Рассмотрены внутривнутриполитические дискуссии, возникающие в процессе решения проблем внутренней безопасности. Издание предназначено для исследователей, преподавателей, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся современными тенденциями развития европейской политики. Авторами сборника являются сотрудники Отдела европейских политических исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Common Space of Internal Security in the European Union: Political Aspects

This book offers analysis on the modern state of cooperation on internal security in the European Union, specifics of policies conducted by several EU member-states in this area. Interaction between the EU and the Balkan states, as well as cooperation with Russia, are also considered. The authors have been focusing on migration policies, fight against terrorism and organized transnational crime. The light is shed upon national political debates that emerge when internal security problems are being solved. The book is intended for academia, and for other readers interested in modern trends of European political development. Authors of the book work at the Department of European Political Studies at the Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0321-1

© ИМЭМО РАН, 2011

Введение

История неоднократно демонстрировала примеры того, как меры, призванные обеспечивать безопасность, становились обременительными, ограничивали свободу действий граждан и искусственно сдерживали развитие общества. При этом государство, не способное противодействовать угрозам безопасности, нежизнеспособно, поскольку не выполняет одну из своих важнейших функций. Соответственно, обществу неизбежно приходится искать точку равновесия между соблюдением прав и свобод и требованиями безопасности.

В Европейском Союзе идет активная совместная работа по поиску решений, позволяющих противостоять новым вызовам в сфере безопасности. При этом необходимость соблюдения прав и свобод человека, понимание которых впервые было развернуто сформулировано именно в Европе, не подвергается сомнению. Тем не менее, соблюдение этого безусловного принципа на практике приходится отстаивать, зачастую в острой политической борьбе. То, что в одних странах ЕС представляется нормой, в других могут посчитать нарушением основополагающих прав. Водораздел по вопросам свободы и безопасности может проходить и между различными политическими силами одного государства. Для демократического политического процесса такие разногласия – ежедневная реальность. Именно возможность формулировать и отстаивать различные позиции должна обеспечивать оптимальный характер выбираемого пути развития.

В настоящей работе проанализировано видение проблем безопасности и вырабатываемых решений в ЕС в целом, в ряде стран Евросоюза и в регионе Северной Европы. На их примере видно разнообразие подходов, которые предстоит согласовать в процессе формирования общего пространства внутренней безопасности ЕС. Испании и Франции приходится непосредственно сталкиваться с противодействием внутреннему терроризму, Великобритания занимает независимую позицию, Германия поглощена внутренней дискуссией о соблюдении прав человека, в частности, об охране персональных данных. В Северной Европе сотрудничество в рамках ЕС сочетается с работой на уровне субрегиональных механизмов. Наиболее бедные страны ЕС – Болгария и Румыния – даже при содействии со стороны Евросоюза не способны сбросить накопившийся груз проблем. ЕС работает с соседними государствами, в частности, на Балканах, которые не должны оставаться «черной дырой», через которую в ЕС проникают преступные сообщества, террористы и контрабанда.

Тем не менее, при всем многообразии вызовов внутренней безопасности и страновых подходов, ЕС удастся договариваться о всё более развитых совместных механизмах, постепенно формирующих общее пространство, позволяющее законопослушным гражданам не ощущать препятствий при передвижении, реже задумываться об опасностях, исходящих от криминала, не бояться террористических атак.

У России есть свой, во многом противоречивый, опыт обеспечения внутренней безопасности за счет ограничения прав и свобод. Тем более актуальным представляется учет и использование появляющихся в этой области решений, позволяющих обеспечить как свободу, так и безопасность – таких, которые зачастую удастся находить странам ЕС. Задача на долгосрочную перспективу – формирование единого общеевропейского пространства, с участием России и других партнеров ЕС, где гарантированы высокие стандарты прав и свобод, безопасности и правосудия.

Глава 1. Свобода и безопасность: Европейский Союз в поисках баланса*

Ценностной основой Европейского Союза, закрепленной, в том числе, в тексте договора о ЕС¹, являются уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство закона и соблюдение прав человека. В современном мире эти ценности приобретают универсальный характер, они признаны в большинстве стран мира, но обеспечить их реализацию в практике работы государственных органов, применимость к жизни людей часто оказывается непросто. Страны ЕС справляются с этой задачей лучше многих, однако, и им не под силу многие возникающие здесь проблемы. Европейская интеграция добавляет дополнительное измерение к работе, направленной на сокращение разрыва между провозглашенными принципами и реальностью.

Важнейшим достижением европейского интеграционного процесса стало формирование пространства, не имеющего внутренних границ, которые препятствовали бы свободному перемещению товаров, услуг, капиталов и людей. Традиционные методы работы органов внутренних дел в этих условиях становятся недостаточными. Эффективное обеспечение безопасности на этом пространстве, соответственно, во всё большей степени становится делом не только отдельных государств-членов, но и ЕС в целом. Как и во многих других областях деятельности Евросоюза, страны-члены не слишком охотно делятся компетенцией в сфере внутренних дел с наднациональными структурами, но постепенно масштаб новых вызовов вынуждает их признать, что движение в направлении более глубокой интеграции необходимо.

На эволюцию этого направления политики ЕС в первом десятилетии XXI века оказали существенное влияние крупные террористические акты – 11 сентября 2001 г. в США, 11 марта 2004 г. в Мадриде, 7 июля 2005 г. в Лондоне. Трагедии подталкивали в направлении скорейшей реализации мер, направленных на противодействие террористам.

Со времени вступления в силу в 1993 г. Маастрихтского договора сотрудничество в области внутренних дел и правосудия представляло собой одну из трех «опор»², формирующих Европейский Союз. Интеграционные процессы в этой области постепенно набирали силу, что находило отражение в Амстердамском и Ниццком договорах³. В Лиссабонском договоре страны-члены формально отказались от системы «опор» в пользу более унифицированной схемы, предполагающей общие юридические основания для всех сфер политики ЕС. При этом было продолжено развитие посвященных сотрудничеству в области внутренних дел положений, объединенных появившимся еще в Амстердамском договоре концептом «пространства свободы, безопасности и правосудия». Именно таким пространством, согласно тексту договора, должен являться ЕС⁴.

* Уткин Сергей Валентинович, к.п.н., заведующий сектором.

¹ Lisbon Treaty, Treaty on European Union, Art. 2.

² Наряду с экономическим и валютным союзом и общей внешней политикой и политикой безопасности.

³ Среди работ, в которых анализировалось развитие этой составляющей ЕС, следует, в первую очередь, отметить труды О.Ю. Потемкиной. См., например: Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М., 2002.

⁴ Lisbon Treaty, Treaty on European Union, Art.3.

В настоящее время формирование Евросоюзом пространства свободы, безопасности и правосудия предполагает продвижение по следующим направлениям⁵:

- выработка общей линии в вопросах предоставления убежища, иммиграции и контроля внешних границ ЕС при отказе от контроля на внутренних границах;
- борьба с преступностью, расизмом, ксенофобией на основе сотрудничества полицейских служб, судебных систем и иных компетентных органов. Взаимное признание судебных решений по уголовным делам и сближение уголовного законодательства в тех случаях, когда это необходимо;
- взаимное признание судебных и внесудебных решений по гражданским делам.

Наиболее чувствительными с точки зрения национального суверенитета вопросами здесь являются полицейские функции и уголовное право. Государства-члены ЕС не планируют передавать агентствам ЕС, таким как Европол и Евроюст, функции осуществления задержаний и ведения уголовных дел. Эффективность должна обеспечиваться не передачей полномочий на другой уровень, а повышением слаженности совместной работы существующих служб.

Стратегические ориентиры

Для Евросоюза характерно применение индикативного стратегического планирования во всех областях деятельности, и вопросы свободы, безопасности и правосудия не стали исключением. Контуры политики ЕС здесь стали формироваться в соответствии с приоритетами, намеченными в программе Тампере (1999-2004 гг.) и Гаагской программе (2005 – 2009 гг.). Поскольку основные цели политики остаются неизменными, а реализация поставленных задач зачастую занимает больше времени, чем предполагалось, в программах можно проследить высокую степень преемственности – новая редакция дополняет предыдущую, сохраняя не утратившие актуальность элементы.

Стратегией, определяющей пути реализации сформулированных в договоре целей, в настоящее время является принятая в октябре 2009 г. Стокгольмская программа «Открытая и безопасная Европа на службе и на защите граждан»⁶ и сопровождающий её план действий⁷, в котором установлена последовательность решения стоящих перед ЕС задач до 2014 г. – на период деятельности нынешнего состава Комиссии.

Тональность Стокгольмской программы демонстрирует, что странам-членам ЕС еще предстоит существенным образом изменить свои подходы к вопросам внутренних дел, чаще принимать во внимание договоренности, достигнутые в рамках всего Евросоюза. Соблюдение уже одобренных договоренностей пока далеко от автоматизма. При этом большая часть конкретных мер, заранее определенных планом действий, относится к компетенции Комиссии, которая должна развивать законодательную базу и концептуальные основы пространства свободы, безопасности и правосудия.

В нынешнем составе Европейской комиссии, полномочия которого должны продлиться до 2014 г., за сотрудничество в сфере внутренних дел отвечает Сесилия

⁵ Lisbon Treaty, Treaty on the functioning of the European Union, Art. 67.

⁶ The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens. Council of the EU 17024/09, 2.12.2009.

⁷ Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. European Commission COM (2010) 171 final, 20.04.2010.

Мальмстрём, в 2006 – 2010-м гг. занимавшая пост министра по делам ЕС в Швеции⁸. Вопросы, связанные с основными правами человека, правами граждан ЕС и с юстицией, отнесены к компетенции вице-председателя Комиссии Вивиан Реддинг из Люксембурга, в предыдущем составе Комиссии занимавшейся вопросами информационного общества и СМИ⁹.

Роль Комиссии как центра разработки и исполнения принятых решений может во многих случаях являться ключевой, тем более что принимающий решения Совет ЕС в соответствии с Лиссабонским договором решает большинство вопросов в области внутренних дел квалифицированным большинством, что уменьшает вероятность блокирования предложений Комиссии в случаях, когда отдельные страны ЕС не вполне удовлетворены результатами её работы. Но расширение практического использования голосования квалифицированным большинством может и углубить расхождения между странами ЕС, подтолкнув недовольных к более активным действиям в поддержку своей позиции. В качестве крайнего средства у страны ЕС, категорически несогласной с принимаемым решением, остается возможность заблокировать его, указав на необходимость защиты своих жизненно важных интересов. Опасности, связанные с формальным расширением возможности голосования квалифицированным большинством, вполне осознаются в ЕС и, вероятно, в большинстве случаев страны-члены будут продолжать поиск таких решений, которые бы устраивали всех.

Сопrotивление передаче новых полномочий на уровень Евросоюза не следует во всех случаях считать деструктивным с точки зрения перспектив европейского интеграционного проекта. На большом и разнородном пространстве ЕС полностью унифицированная система обеспечения порядка и правосудия, скорее всего, оказалась бы недостаточно гибкой. Базовым принципом европейской интеграции остается принцип субсидиарности – если та или иная проблема достаточно эффективно решается на более низком уровне (муниципалитета, региона, государства), её не следует выносить на уровень ЕС.

Расхождение во мнениях о том, какие именно функции следует передать на наднациональный уровень, могут быть разрешены посредством так называемого «продвинутого сотрудничества», осуществляемого ограниченной группой стран ЕС с согласия всего Евросоюза. Именно с области внутренних дел и правосудия началось обсуждение таких групп. Первым шагом уже стала гармонизация правовых процедур, связанных с бракоразводными процессами¹⁰. За этим может последовать учреждение рядом стран общей прокурорской службы. Однако появление целого ряда вариантов «продвинутого сотрудничества» может существенно усложнить как взаимодействие внутри ЕС, так и контакты ЕС с третьими странами. Вместо единого пространства с общими правилами, в Евросоюзе будут возникать невидимые границы, разделяющие страны, выбравшие различные «скорости» интеграционного процесса. При этом, как показывает опыт государств, отказавшихся от участия в Шенгенских соглашениях или от введения евро, поменять однажды принятое решение оказывается непросто, а сам факт «обособленности» отдельной страны от большинства в ЕС может успешно использоваться евроскептиками во внутривнутриполитической борьбе.

⁸ European Commission. Commissioner Cecilia Malström. Biography (<http://ec.europa.eu>).

⁹ Vivian Reding – European Commission – About the Vice-President (<http://ec.europa.eu/>).

¹⁰ Council Decision authorizing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, Council of the EU 2010/405/EU, 12.07.2010.

Если Стокгольмская программа определяет перспективы развития ЕС по вопросам внутренних дел и правосудия, то Стратегия внутренней безопасности¹¹ закрепляет принятое в ЕС представление об угрозах, с которыми предстоит сталкиваться в этой области, и о принципах реагирования на угрозы. Концептуально авторы документа, очевидно, отталкивались от принятой в 2003 г. Европейской стратегии безопасности, готовившейся под руководством Х.Соланы. К угрозам в Стратегии внутренней безопасности отнесены терроризм, организованная преступность, преступления в сфере информационных технологий, трансграничная преступность, насилие, стихийные и вызываемые человеческой деятельностью бедствия, автомобильные аварии. В Стратегии подчеркивается, что эти проблемы должны решаться при соблюдении основополагающих прав человека, принципов верховенства закона и транспарентности. В Евросоюзе вообще уделяют большое внимание тому, чтобы реализуемая политика не входила в противоречие с базовыми гуманистическими ценностями. Для содействия практическому воплощению этих установок были созданы Агентство ЕС по фундаментальным правам¹² и Европейский институт гендерного равенства¹³.

Программное планирование само по себе не может обеспечить необходимой динамики развития ЕС. Заранее намеченные решения успешно реализуются в предусмотренные сроки только при наличии достаточной политической воли. Но в период, на который рассчитана Стокгольмская программа, складываются довольно благоприятные условия для продвижения к большей согласованности политики в области внутренних дел и правосудия.

Общий объем средств, которые ЕС предполагает израсходовать на реализацию политики в области внутренних дел и правосудия в 2007 – 2013-м гг. составляет около 6,5 млрд. евро. При этом 62% этой суммы должны уйти на управление миграционными потоками, еще 18% - на обеспечение работы агентств¹⁴. Большая часть расходов по миграционной проблематике производится через один из четырех фондов:

- Фонд внешних границ (1,8 млрд. евро в 2007 – 2013-м гг.), поддерживающий проекты Фронтекс и сотрудничество по визовым вопросам.

- Европейский фонд интеграции (825 млн. евро), обеспечивающий содействие проектам, направленным на интеграцию мигрантов в европейское общество. В части трудоустройства мигрантов, фонд взаимодействует со значительно более внушительным Европейским социальным фондом¹⁵ (75 млрд. евро).

- Фонд высылки (676 млн. евро) должен способствовать реинтеграции высланных в экономическую жизнь их стран и повышать информированность населения бедных регионов мира о рисках, связанных с нелегальной миграцией.

- Европейский фонд беженцев (630 млн. евро) помогает странам-членам обеспечить приемлемые условия размещения беженцев, наладить процедуру рассмотрения заявок о предоставлении убежища и организовать обучение беженцев (в том числе, языку страны пребывания).

Учитывая масштаб проблем, с которыми сталкивается ЕС, существующие объемы финансирования представляются достаточно скромными. Но при этом следует заметить, что финансовое обеспечение вполне соответствует общей

¹¹ Draft Internal Security Strategy for the European Union: «Towards a European Security Model», Council of the EU 5842/2/10, 23.02.2010.

¹² European Union Agency for Fundamental Rights: <http://fra.europa.eu/>

¹³ European Institute for Gender Equality: <http://www.eige.europa.eu/>

¹⁴ EU funding for Home Affairs. European Commission: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/intro/funding_intro_en.htm

¹⁵ European Social Fund: <http://ec.europa.eu/esf/>

философии сотрудничества в области внутренних дел и правосудия – это сотрудничество не замещает работу стран-членов, а помогает им организовать взаимодействие. Основная масса расходов на нужды, связанные с регулированием миграции, обеспечением пограничного контроля и борьбой с преступностью, таким образом, и впредь должна оставаться составной частью бюджетов стран-членов ЕС. Тем не менее, актуальной остается задача оптимизации распределения средств, которыми располагают фонды ЕС. Так, исследователи С. Каррера и А.Ф. Атгер отмечают, что Европейский фонд интеграции не предоставляет достаточного доступа неправительственным организациям и властям местного уровня, в то время как равенство возможностей способствовало бы повышению эффективности работы¹⁶.

Рабочие и беженцы

Из вопросов внутренней политики наибольшее число противоречий между странами-членами ЕС в настоящее время вызывает тема миграционных процессов. Самоподдерживающуюся остроту дискуссий вокруг миграции можно рассматривать как механизм раннего предупреждения – существующие проблемы нередко преувеличиваются, и это отражает убежденность многих европейцев в том, что неконтролируемые миграционные потоки будут только увеличиваться в масштабе, а значит, к этому следует заранее готовиться. При ближайшем рассмотрении оказывается, что большая часть проблем, относимых на счет мигрантов, в значительной степени является следствием несогласованной политики стран ЕС.

Приток трудовых ресурсов из-за рубежа необходим Евросоюзу, он компенсирует нехватку рабочих рук в отдельных секторах экономики и помогает выравнять дисбаланс между работающим населением и пенсионерами, возникающий вследствие традиционного для современной Европы старения населения. Задача, таким образом, заключается не в пресечении, а в регулировании миграционных потоков. ЕС вплотную занимается этим вопросом более десяти лет¹⁷. По замечанию ученых из авторитетного брюссельского Центра европейских политических исследований, существование в ЕС 27-ми отдельных рынков труда с разными условиями для трудовых мигрантов входит в прямое противоречие с логикой единого экономического пространства¹⁸.

Одним из основных критериев, определяющих характер миграции и отношение к ней ЕС, является уровень квалификации мигрантов. Для высококвалифицированной рабочей силы в 2009-м г. была создана система «голубых карт», позволяющих работать и находить новую работу в ЕС (кроме Великобритании, Ирландии и Дании) на равных с гражданами Евросоюза условиях¹⁹. В 2010-м г. началось обсуждение мер²⁰ по оптимизации правил, работы в ЕС на сезонной основе, для которой работодатели ежегодно нанимают порядка ста тысяч

¹⁶ Carrera S., Atger A.F. Integration as a Two-Way Process in the EU. Assessing the relationship between the European Integration Fund and the common basic principles of integration. Brussels, 2011, pp. 66 – 68.

¹⁷ Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона. // МЭ и МО. №4. 2010.

¹⁸ Carrera S., Atger A.F., Guild E., Kostakopoulou D. Labour Immigration Policy in the EU: A renewed agenda for Europe 2020. CEPS Policy Brief No.240, April 2011.

¹⁹ Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Council of the EU 2009/50/EC, 25.05.2009.

²⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of seasonal employment, European Commission COM(2010)379 final, 13.07.2010.

человек. Тогда же было предложено согласовать правила перевода на территорию ЕС низкоквалифицированного персонала, нанимаемого транснациональными корпорациями в других странах²¹.

Затяжной процесс принятия решений по вопросам трудовой миграции подтверждает, насколько сложно оказывается обеспечить на практике гармонизацию законодательства, с необходимостью которой формально согласно большинство.

Результаты введения «голубых карт» можно будет оценить не ранее 2013 г., при этом они заранее подвергаются критике за жесткость условий выдачи и неэффективность²². Действительно, удобство работы в ЕС выгодно скажется на положении квалифицированных зарубежных специалистов, но основную массу проблем, которые связывают с миграцией, вызывают не они и нелегально нанимаемые сезонные рабочие.

Унификация законодательных норм, определяющих правила приема на работу и условия труда не влияет на потоки людей, направляющихся в ЕС вследствие бедственного положения в странах их проживания. Закрепиться в Евросоюзе они в большинстве случаев рассчитывают благодаря особому отношению стран ЕС к правам беженцев. Известные из истории многочисленные конфликты, в ходе которых представители самих европейских народов оказывались на положении беженцев, и международные обязательства, закрепленные Женевской конвенцией 1951 г. о статусе беженцев, не позволяют отказать жителям третьих стран в праве просить убежища в ЕС. Если просьба исходит от гражданина страны, не замеченной в нарушении прав человека, она может быть быстро отвергнута, но количество стран, которые могут претендовать на безупречность в этом вопросе, довольно невелико. Отдельные страны ЕС по-разному понимают нюансы гражданских прав и пока не гармонизировали списки «безопасных» стран, откуда не следует принимать беженцев. Более жесткая система идентификации личности, используемая в отношении претендентов на статус беженца, (сбор отпечатков пальцев) не исключает случаев, когда им удастся исчезнуть из поля зрения государственных органов. Существенно различаются условия содержания беженцев. В случаях, когда для содержания используются закрытые лагеря, а также при допущении недостаточного уважения к правам человека, действия отдельных европейских стран вызывают протесты со стороны Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

В Евросоюзе понимают сложность и остроту проблем, связанных с правом на убежище, но, как и в вопросах трудовой миграции, принять решения, позволяющие ЕС оказывать воздействие на сложившуюся в этой области ситуацию, удалось лишь недавно. Цель формирования Общей европейской системы предоставления убежища была поставлена еще на заседании Европейского совета в г. Тампере в 1999 г. В последующие несколько лет были предприняты ряд важных, но недостаточных шагов в этом направлении. В 2000 г. была создана система сопоставления отпечатков пальцев претендентов на убежище²³. В 2003 г. появились

²¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third country nationals in the framework of intra-corporate transfer, European Commission COM(2010)378 final, 13.07.2010.

²² Belgium best-poised to attract non-EU «brains» // EurActiv. 13.09.2011; Parkes R., Angenendt S. After the «blue card»: EU policy on highly qualified migration. Three ways out of the Impasse. Heinrich Böll Stiftung, February 2010.

²³ Council Regulation concerning the establishment of «Eurodac», Council of the EU (EC) 2725/2000, 11.12.2000.

согласованные принципы рассмотрения заявлений на предоставление убежища²⁴. В «Гаагской программе», принятой в 2005 г. и определявшей развитие ЕС в сфере внутренних дел и правосудия на пять лет вперед²⁵, создание единой системы предоставления убежища было отнесено на 2010 г. – самый поздний в контексте рамочного документа горизонт планирования. В 2007-2008 гг. идея начала обретать конкретную форму²⁶. Завершить формирование системы предполагается к 2012 году²⁷, причем этот срок связан, в первую очередь, с вероятным утверждением Европарламентом и вступлением в силу директив ЕС, реализация которых странами-членами часто занимает много времени. Оказывать содействие сотрудничеству стран-членов по вопросам предоставления убежища должно новое Европейское бюро по вопросам предоставления убежища, размещенное в столице Мальты г. Валлетте²⁸.

В результате предпринимаемых усилий мигранты, пребывающие в ЕС в поисках убежища должны лишиться возможности играть на противоречиях между законодательством отдельных стран-членов ЕС, но при этом получить более четкое представление о том, в каких случаях их просьбы могут быть удовлетворены. Также должна быть обеспечена более высокая степень содействия стран-членов друг другу в тех случаях, когда некоторым из них приходится сталкиваться со всплесками заявок на предоставление убежища.

Помимо подготовки правовых и бюрократических механизмов, необходимых для более эффективного решения проблем миграции, Еврокомиссия осуществляет регулярный мониторинг положения дел в этой области и прогнозирует варианты дальнейшего развития ситуации²⁹. Согласно используемым Комиссией данным Евростата совокупная миграция в ЕС в 2009 г. составила 857 тысяч чел. или 63% прироста населения ЕС за этот год. В 2010 г. проживающие в ЕС граждане не входящих в Евросоюз государств составляли 4% его населения. Ежегодно в страны ЕС поступает порядка 260 тысяч заявок на предоставление убежища. При этом если каждый год право на переселение в ЕС предоставляется только нескольким тысячам претендентов на убежище, то право на временную защиту после первоначального рассмотрения их дела получают 25% заявителей. Большинство просьб о предоставлении убежища в 2010 году поступили от граждан Афганистана (20 580 чел.), России (18 500 чел.), Сербии без учета Косово (17 715 чел.), Ирака (15 800 чел.) и Сомали (14 350 чел.).

Именно определение правил предоставления убежища оказывается ключевой составляющей миграционных проблем ЕС. Здесь нет простого решения, поскольку оптимизация процедур рассмотрения заявлений позволяет сократить злоупотребления, но не устраняет причины появления беженцев – разрыва между качеством жизни в ЕС и в развивающихся странах. В отношении существенной части государств мира сохраняются основания говорить о недостаточной защите прав и

²⁴ Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Council of the EU (EC) 343/2003, 18.02.2003.

²⁵ The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, European Commission COM(2005)184 final, 10.05.2005.

²⁶ Green Paper on the future Common European Asylum System, European Commission COM(2007) 301 final, 6.06.2007; Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU, European Commission COM(2008)360 final, 17.06.2008.

²⁷ Common European Asylum System: better protection and solidarity for people seeking international protection, European Commission, Press Release IP/11/665, 1.06.2011.

²⁸ The European Asylum Support Office is now fully operational, European Commission Press Release IP/11/750, 17.06.2011.

²⁹ Annual Report on Immigration and Asylum (2010), European Commission COM(2011)291 final, 24.05.2011.

свобод человека, о низкой персональной безопасности, а значит, у граждан этих стран могут существовать достаточные причины просить об убежище. Их дела должны рассматриваться в индивидуальном порядке, что неизбежно занимает время и нередко заставляет признать, что положение заявителя в его родной стране было невыносимым.

Пограничный контроль

Мигранты, не имеющие легальных оснований для пребывания в ЕС, также вызывают озабоченность европейских политиков, но эта проблема, в конечном счете, требует технических решений – надежного пограничного контроля и слаженной работы полицейских служб. Хотя нередко наблюдаемые в ЕС эксцессы, связанные с нелегальной миграцией, становятся основанием для алармистских прогнозов, существующие данные, скорее, говорят в пользу того, что ситуацию удастся контролировать. В 2009 г. в ЕС оставалось порядка 570 тысяч нелегалов (на 7% меньше, чем в 2008 г.), а депортировано было 253 тысячи мигрантов (на 4,7% больше, чем в 2008 г.)³⁰.

В условиях, когда страны Шенгенского соглашения отказались от постоянного паспортного контроля на внутренних границах, вопрос о состоянии внешних границ становится предметом беспокойства всех 25 стран единого пространства (в том числе, не входящих в ЕС, но присоединившихся к Шенгену Норвегии, Исландии и Швейцарии).

В 2009-2010 гг. в совокупности по ЕС на участках между пропускными пунктами фиксировалось порядка 100 тысяч нелегальных пересечений границы в год, при этом непосредственно на пропускных пунктах осуществить нелегальное проникновение в ЕС удается менее чем трем сотням человек в год. Почти половина нелегалов (около 48 тысяч в 2010 г.) попадает в ЕС через границу Греции с Турцией и Албанией, существенная часть остальных также использует те или иные средиземноморские маршруты. Для сравнения, границу ЕС с восточноевропейскими соседями в 2010 г. смогли нелегально пересечь 1043 раза, из них 393 – граждане Молдавии, 144 – Грузии, 132 – Афганистана, 107 – Украины, 2 – России. При этом именно гражданам Украины чаще всего отказывают во въезде в ЕС (более 17 тысяч случаев, 51% от общего числа)³¹. Значительная часть отказов во въезде связана с зафиксированным ранее нарушением визовых правил. Это, в первую очередь, пребывание в ЕС в течение более длительного, чем позволяет виза, времени и нелегальная трудовая деятельность.

Таким образом, хотя уровень нелегальной миграции не является критическим, явно требуется повышение эффективности существующих систем контроля границ. Координация деятельности на этом направлении входит в обязанности агентства Фронтекс. К 2013 г. должна быть введена в действие единая Европейская система контроля границ (EUROSUR – European Border Surveillance System).

Фронтекс обеспечивает выполнение следующих задач³²:

- координация действий стран-членов ЕС в отношении внешних границ;
- содействие странам-членам в подготовке пограничных служб и выработка общих стандартов такой подготовки;

³⁰ Ibid.

³¹ Frontex, Annual Risk Analysis 2011, Warsaw, April 2011.

³² Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Council of the EU (EC) 2007/2004, 26.10.2004.

- анализ рисков;
- проведение исследований, связанных с вопросами пограничного контроля;
- содействие странам-членам в случаях, когда требуются дополнительные усилия по техническому и оперативному обеспечению охраны внешних границ;
- содействие странам-членам в проведении операций по высылке нелегалов.

Оперативная помощь Фронтекс непосредственно на внешних границах ЕС в наибольшей степени востребована там, где фиксируется большое число нелегальных пересечений границы. Так, в 2010 году оперативная группа Фронтекс была развернута на границе между Грецией и Турцией³³. Примечательно, что среди стран, предоставивших техническое оборудование для этой группы, наибольший вклад внесла Румыния, до сих пор не получившая разрешения на присоединение к Шенгенскому пространству. Благодаря работе Фронтекс количество случаев нелегальных переходов границы удалось сократить на 76%³⁴. В 2011 г. работа на греко-турецкой границе была интегрирована в более масштабную операцию «Посейдон», в сфере внимания которой уже находится вся средиземноморская граница ЕС. При этом объектом критики³⁵ становится невнимание Фронтекс к обеспечению права на убежище – в контексте операции все нарушители рассматриваются как нелегальные мигранты, подлежащие выдворению.

Отсев потенциальных нелегальных иммигрантов и криминальных элементов является смыслом существования визового режима. Но подавляющая часть мигрантов, формирующих криминогенные сообщества, происходит из стран, с которыми у ЕС сохраняется полноценный визовый режим, хотя среди государств, граждане которых обладают правом безвизового въезда, есть целый ряд тех, которые еще длительное время будут вынуждены бороться с бедностью (страны Латинской Америки, в частности, такие крупные, как Бразилия и Мексика). Ежегодно страны ЕС выдают более 12 млн. виз, из них около 10 млн. – шенгенские. Лидером по числу получаемых шенгенских виз является Россия (34% или 3,5 млн. в 2009 г.)³⁶.

Вследствие ряда бюрократических проблем, задержавших ввод в действие второго поколения Шенгенской информационной системы³⁷, идентификация приезжающих в ЕС пока осуществляется без широкого использования новейших технологий, таких как электронное сопоставление отпечатков пальцев. Существующая общедоступная база образцов документов удостоверяющих личность³⁸, не помогает в случаях, когда нелегальный иммигрант попадает в ЕС по подлинному паспорту, но затем избавляется от него, и в наиболее распространенном случае, когда нелегалам удается вовсе избежать проверки документов. Только в 2011 г. ЕС начал собирать отпечатки пальцев людей, подающих заявления на оформление шенгенских виз в Северной Африке³⁹. Распространение этой практики на другие регионы ожидается к 2014 г. Тем временем, усиливаются и голоса политических противников расширенного

³³ В работе были задействованы вертолет, 4 автобуса, 5 микроавтобусов, 19 патрульных автомобилей повышенной проходимости, 9 комплексов ночного наблюдения. Frontex Press Kit – RABITS 2010 Deployment (Frontex, <http://www.frontex.europa.eu/>)

³⁴ RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011 – Frontex Press Release, 3.03.2011.

³⁵ Carrera S., Guild E. 'Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEx Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System. Brussels, 2010.

³⁶ Frontex, Annual Risk Analysis 2011, Warsaw, April 2011.

³⁷ Подробнее о проблемах системы см.: Parkin J. The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of 'laboratories' and the cost for fundamental rights and the rule of law. Brussels, 2011.

³⁸ Public Register of Authentic Identity and Travel Documents Online (PRADO):

<http://prado.consilium.europa.eu/>

³⁹ EU starts collecting fingerprints for visa applications. // EUobserver. 11.10.11 (<http://euobserver.com/22/113890>)

использования биометрии. Допуская её уместность для определения принадлежности документа предъявляющему его лицу, левые политические группы считают опасным доверять государству сбор и постоянное хранение данных о пересекающих границы Евросоюза лицах. Если это сопротивление удастся преодолеть, система, позволяющая существенно увеличить шансы на расширение числа стран, граждане которых обладают правом безвизового въезда в ЕС, может заработать уже в 2013 г. Хорошо отлаженный пограничный контроль с использованием объединенных баз данных позволяет свести к минимуму злоупотребления возможностью безвизового въезда – пребывания в ЕС, продолжительность которого превышает разрешенную, может автоматически фиксироваться и становиться основанием для санкций в отношении нарушителя.

Нестабильное положение в Северной Африке и связанный с этим всплеск нелегальной миграции стали поводом для острых споров о дальнейшей судьбе Шенгенских соглашений. Наиболее заметными признаками недовольства стран-членов существующим положением дел стало использование Францией⁴⁰ и Данией⁴¹ пункта договоренностей, позволяющего при необходимости восстанавливать на временной основе процедуры пограничного контроля. Еврокомиссия выступила с предложением⁴² передать ей полномочия по определению ситуаций, в которых такой контроль действительно становится необходимым. Однако страны-члены ЕС пока не готовы поддержать такой шаг⁴³. В идеале, надежный контроль на внешних границах и согласование миграционной политики должны были бы полностью разрешить проблему. Однако дискуссия о необходимости реформирования комплекса шенгенских правил совпала по времени с экономическим кризисом, обусловившим рост евроскептицизма и недоверия стран-членов ЕС друг к другу. Проявлением недоверия стало также блокирование Нидерландами и Финляндией присоединения к Шенгенской зоне Болгарии и Румынии, несмотря на выполнение ими всех технических требований⁴⁴.

Значительная часть претензий к Шенгену имеет откровенно популистский характер. Даже полное восстановление внутренних границ между государствами-участниками Шенгенских соглашений (что вряд ли возможно⁴⁵) не разрешило бы противоречий между потребностью в рабочей силе и связанным с миграцией общественным недовольством, между желанием обеспечить надежный пограничный контроль и необходимостью гарантировать права беженцев и т.д. Напротив, сохранение Шенгенской системы и её дальнейшее развитие в сторону большей сплоченности представляется существенно более перспективным способом свести к минимуму проблемы, связанные с нелегальным проникновением на территорию ЕС.

⁴⁰ Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J. A Race against Solidarity. The Schengen regime and the Franco-Italian Affair, Brussels, 2011.

⁴¹ Denmark's border controls 'insufficiently justified', says commission // EUobserver. 18.07.11. (<http://euobserver.com/9/32638>)

⁴² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, European Commission COM(2011) 560 final, 16.09.11.

⁴³ EU countries say 'No' to commission powers on border control. // EUobserver. 13.09.11. (<http://euobserver.com/22/113606>)

⁴⁴ Netherlands, Finland oppose Schengen enlargement. // EUobserver. 22.09.11. (<http://euobserver.com/22/113697>).

⁴⁵ Knaus G. Land borders in Europe. A dramatic story in three acts. 12.10.11. (European Stability Initiative: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2011/10/12/land-borders-in-europe-a-dramatic-story-in-three-acts/>).

Преступность

К числу преступлений, с которыми у отдельного государства ЕС не получается эффективно организовать борьбу и которые станут приоритетными для совместной работы стран-членов, относятся торговля людьми, киберпреступность, экономические преступления, терроризм, нарушение правил проникновения на территорию ЕС. Хотя опасность этих явлений очевидна, страны Евросоюза по-разному определяют собственную готовность вносить вклад в решение проблем на том или ином направлении. Часто эта разница определяется особенностями функционирования демократических механизмов. Так, политики страны, не подвергавшейся атакам террористов, с трудом могут убедить избирателей в необходимости непопулярных антитеррористических мер. Различаются закрепленные в уголовном законодательстве меры наказания для совершающих преступления.

Только в 2005 г. все страны ЕС стали применять единый ордер на арест⁴⁶. Появление единого ордера стало одним из важнейших достижений в процессе развития пространства внутренней безопасности. С 2005 г. до 2009 г. количество ежегодно выдаваемых единых ордеров возросло с почти 7 тысяч почти до 16 тысяч, а число успешно произведенных по этим ордерам арестов – с 836 до 4431⁴⁷. Рост общего количества ордеров отчасти уже является «инфляционным» - Европейская комиссия отмечает, что этот инструмент не следует использовать в случае, когда речь не идет о по-настоящему серьезных преступлениях. Проблемой, не позволяющей использовать ордер более эффективно, также является вновь и вновь откладываемое рядом стран внесение рекомендуемых изменений в их национальное законодательство⁴⁸.

Всё больше внимания привлекает развитие внешнего измерения пространства свободы, безопасности и правосудия. Очевидно, что большинство проблем, связанных с миграцией, терроризмом и организованной преступностью не могут быть решены, если ЕС не сделает их предметом сотрудничества с третьими странами.

Принципы борьбы с терроризмом в ЕС определяются одобренной в 2005 г. антитеррористической стратегией⁴⁹. В документе выделены четыре блока вопросов – предотвращение терактов, защита населения и инфраструктуры, следственные действия, реагирование на произошедшие теракты. Активность ЕС на этом направлении становилась особенно заметной после крупных террористических атак, при этом акцент всё в большей степени делается на превентивные меры⁵⁰. В частности, речь идет о предотвращении радикализации и рекрутирования в террористические сообщества новых членов⁵¹. Согласование отдельных аспектов всей этой работы поручено Координатору ЕС по антитеррористической

⁴⁶ Подробнее о едином ордере см.: Потемкина О.Ю. Трудный путь от экстрадиции к европейскому ордеру на арест. // *Мировая экономика и международные отношения*. 2010. №10.

⁴⁷ Report on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States. European Commission, COM(2011) 175 final, 11.04.2011.

⁴⁸ Ibid. К числу «нерадивых» стран относятся Бельгия, Дания, Германия, Греция, Испания, Финляндия, Италия, Мальта, Нидерланды, Швеция, Великобритания.

⁴⁹ The European Union Counter-Terrorism Strategy, Council of the EU 14469/4/05, 30.11.2005.

⁵⁰ Подробнее об антитеррористической политике ЕС см.: Потемкина О.Ю. Антитеррористическая политика Европейского союза // *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. №2.

⁵¹ The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism. Council of the EU 14781/1/05, 24.11.2005.

деятельности, которым с 2007 года является Жиль де Керхове, ранее занимавший различные должности в аппарате правительства Бельгии и в Совете ЕС⁵².

Оценка террористической угрозы осуществляется Европоллом, ежегодно публикующим доклад по этой проблематике⁵³. Согласно его данным количество состоявшихся и несостоявшихся терактов снизилось в 2010 г. (249 случаев) в сравнении с 2009 г. (316 случаев), преимущественно, за счет уменьшения интенсивности террористических атак в Испании. Именно теракты, организуемые баскскими и корсиканскими сепаратистами составляют большую часть (174) регистрируемых в ЕС происшествий такого рода. Связь с исламскими радикалами прослеживалась только в трех случаях. Иначе выглядит картина превентивных действий – 179 арестов по подозрению в организации терактов сопряжено с проявлениями исламского радикализма. Но и здесь доминируют аресты сепаратистов (349 случаев). Существенно меньше терактов и задержаний становятся следствием деятельности левацких групп (45 атак, 34 ареста). На счет правых экстремистов в 2010 г. не было отнесено ни одной попытки осуществить теракт (в 2009 таковых было четыре⁵⁴).

Доступность информационных технологий существенным образом ускорило и упростило коммуникацию между людьми, какими бы ни были их намерения. Соответственно, правоохранительным органом приходится, с одной стороны, считаться с новыми технологиями, как с одним из инструментов, используемых преступниками для организации взаимодействия между собой, а с другой стороны, противодействовать ущербу, наносимому пользователям и внутренней организации электронных систем с корыстными или иными целями. ЕС постепенно вырабатывает согласованные подходы и в сфере киберпреступности⁵⁵. Одним из шагов, предпринятых для реализации этой цели, стало создание специального Европейского агентства сетей и информационной безопасности, расположенного в г. Ираклион на греческом острове Крит⁵⁶. Исполнительным директором агентства с 2009 года является Удо Хелмбрехт, ранее работавший на связанных с информационными технологиями должностях в аэрокосмической индустрии и страховом бизнесе и возглавлявший немецкое Федеральное бюро информационной безопасности⁵⁷. Одним из наиболее заметных направлений работы агентства является обеспечение функционирования специальной Группы реагирования на происшествия в сфере компьютерной безопасности⁵⁸. Также агентство осуществляет оценку рисков в области кибербезопасности и предоставляет помощь по вопросам обеспечения надежности информационных систем.

Проблемой, которая объединяет в себе темы преступности, нелегальной миграции и нарушения прав человека, является торговля людьми. Здесь ЕС также счел нужным назначить специального чиновника-координатора – им в 2010 г. стала Мирия Вассилиаду⁵⁹, до назначения занимавшаяся лоббированием прав женщин в

⁵² Gilles de Kerchove, EU Counter-Terrorism Coordinator – CV (<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100211%20CV.pdf>).

⁵³ EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2011.

⁵⁴ EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2010.

⁵⁵ Towards a general policy on the fight against cybercrime, European Commission COM (2007) 267, 22.05.2007.

⁵⁶ European Network and Information Security Agency: <http://www.enisa.europa.eu>

⁵⁷ Dr. Udo Helmbrecht – CV (http://www.enisa.europa.eu/about-enisa/structure-organization/executive-director/20091016_CVUH.pdf).

⁵⁸ Computer Security and Incident Response Team (CSIRT): <http://www.enisa.europa.eu/act/cert/>

⁵⁹ The Commission appoints an EU Anti-Trafficking Coordinator, European Commission Press Release IP/10/1715, 14 December 2010.

институтах ЕС⁶⁰. Торговля людьми рассматривается как современная форма рабства. Как и в случае других форм преступности, основная задача ЕС здесь – координация усилий различных ведомств и определение минимальных стандартов проведения следственных действий и оказания помощи жертвам⁶¹.

В условиях единого экономического, а для многих стран ЕС – и валютного пространства, особую актуальность приобретает борьба с нелегальным проникновением на европейский рынок контрабандной продукции, распространением фальшивых денежных знаков⁶² и отмыванием финансовых средств. В том, что касается контрабанды, внимание уделяется не только нарушению таможенных правил, но и преступлениям против интеллектуальной собственности⁶³ – появлению поддельных товаров, незаконному использованию марок известных производителей.

Евросоюз организует противодействие наркоугрозе. Именно содействие решению этой задачи стало первой миссией Европола в начале 90-х гг. XX в.⁶⁴ Здесь ключевую роль играет взаимодействие со странами, где организовано производство наркотических веществ. Комплекс согласованных ЕС мер направлен на дезорганизацию маршрутов поставок кокаина и героина⁶⁵. Весь спектр инструментов, которые могут быть использованы для противодействия наркобизнесу, определен в соответствующем плане действий, обновляемом раз в несколько лет⁶⁶. Планом определены пять приоритетных областей работы – координация действий разных акторов, в том числе представителей гражданского общества; сокращение спроса на наркотики; пресечение поставок наркотиков; повышение эффективности международного сотрудничества в этой области; распространение знаний о проблеме. Институциональной структурой, позволяющей поставить борьбу с употреблением наркотиков на регулярную основу, стал специальный Европейский центр мониторинга⁶⁷.

Хотя в большинстве стран ЕС уровень коррупции существенно ниже, чем в менее развитых государствах, контроль за ситуацией и выработка мер по дальнейшему снижению уровня коррумпированности систем управления, как в государственных ведомствах, так и в частном секторе, остается одной из важных задач для Евросоюза⁶⁸. В 2008 г. была достигнута договоренность о создании сети контактных пунктов по противодействию коррупции, расположенных в странах-членах ЕС⁶⁹. В 2011 году принято решение учредить специальную Группу экспертов, консультирующую Еврокомиссию и принимающую участие в выработке соответствующих стандартов⁷⁰.

⁶⁰ Myria Vassiliadou, Secretary General, European Women's Lobby – CV (<http://www.europarl.europa.eu/>)

⁶¹ Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, 2011/36/EU, 05.04.2011.

⁶² Например: Commission Decision establishing the European Technical and Scientific Centre (ETSC) and providing for coordination of technical actions to protect euro coins against counterfeiting, 2005/37/EC, 29.10.2004.

⁶³ Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2009 to 2012, 2009/C 71/01, 16.03.2009.

⁶⁴ Ten Years of Europol 1999 – 2009, The Hague, 2009, p. 12.

⁶⁵ European pact to combat international drug trafficking – disrupting cocaine and heroin routes, 3018th justice and home affairs Council meeting, Luxembourg, 3.06.2010.

⁶⁶ EU Drugs Action Plan for 2009-2012, 2008/C 326/09, OJ C326/7, 20.12.2008.

⁶⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction: <http://www.emcdda.europa.eu/>

⁶⁸ Commission Decision establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment («EU Anti-corruption Report»), European Commission C(2011)3673 final, 6.06.2011.

⁶⁹ Council Decision on a contact-point network against corruption 2008/852/JHA. OJ L301/38, 12.11.2008.

⁷⁰ Commission Decision setting up the Group of Experts on Corruption, 2011/C 286/03, OJ C/286/4, 30.09.2011.

Совместная работа стран ЕС по противодействию преступности требует интенсивного сотрудничества правоохранительных органов. Роль координирующего института в этом деле отведена Постоянному комитету оперативного сотрудничества по внутренней безопасности⁷¹, сформированному в соответствии с Лиссабонским договором⁷². Поскольку полицейские службы, их организация и методы работы остаются в ведении стран-членов, наиболее важным условием их эффективного взаимодействия между собой становится обеспечение оперативного обмена текущей информацией, в том числе, конфиденциальной, и создание доступных всем странам ЕС баз данных. На оптимизацию этого процесса была направлена так называемая «шведская инициатива» - по предложению Швеции Евросоюз в 2006 г. законодательно закрепил основные правила запроса и предоставления информации при соблюдении норм защиты персональных данных⁷³. Для решения всего спектра задач, связанных с обеспечением надежного пограничного контроля, управлением миграционными потоками и с противодействием преступности используется система регистрации отпечатков пальцев, ДНК и регистрационных номеров автомобилей, созданная на основании Прюмской конвенции 2005 г.⁷⁴

Если внутри ЕС уже сформированы механизмы, позволяющие осуществлять совместное управление сбором и использованием личных данных, то на способы обращения с такими данными в не входящих в Евросоюз странах оказать влияние существенно сложнее. Это было причиной длительных дискуссий о допустимости передачи данных пассажиров авиарейсов, на чем, ввиду террористической угрозы, настаивают Соединенные Штаты. Первая попытка заключить такое соглашение была предпринята в 2004 г., после чего оно было отменено Судом ЕС, изменено с учетом мнения суда и вновь заключено в 2007 г. В 2010 г. основные принципы, при соблюдении которых передачу данных можно допустить, были изложены в подготовленном Еврокомиссией документе⁷⁵. Подобные соглашения ЕС также заключил с Канадой и Австралией.

Появлению сотрудников полицейских служб, готовых всё более плотно взаимодействовать со своими коллегами из других стран-членов ЕС, содействует основанный в 2005 г. Европейский полицейский колледж⁷⁶. Колледж не является отдельным учебным заведением, а представляет собой сеть соответствующих центров в странах ЕС, взаимодействие между которыми организует расположенный в британском графстве Хэмпшир секретариат.

Хотя многие задачи возможно решить при помощи обмена информацией и выстраивания горизонтальных сетевых взаимосвязей, Евросоюзу всё же потребовался институциональный центр, который мог бы обеспечить интеграцию всех приоритетных для ЕС аспектов правоохранительной деятельности. Таким центром стал Европол⁷⁷, который был окончательно организационно оформлен в 1999 г. Сейчас в агентстве работает более 700 человек. Помимо собственно сотрудников Европола, в его штаб-квартире, расположенной в Гааге, размещаются порядка 130 офицеров связи, обеспечивающих взаимодействие с правоохранительными органами, как стран-членов ЕС, так и не входящих в

⁷¹ Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI).

⁷² Lisbon Treaty, Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 71.

⁷³ Council Framework Decision on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, 2006/960/JHA, 18.12.2006.

⁷⁴ Prüm Convention, Council of the EU 10900/05, 7.06.2005.

⁷⁵ Communication on the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third countries, European Commission COM(2010) 492 final, 21.09.2010.

⁷⁶ European Police College: <http://www.cepol.europa.eu>

⁷⁷ Europol: www.europol.europa.eu

Евросоюз государств. Агентство возглавляет англичанин Роб Уэйнрайт ранее работавший в британских правоохранительных ведомствах⁷⁸.

Европол, в соответствии со своим названием, фокусируется на вопросах, входящих в компетенцию полицейских служб. Но в современной системе государственного управления, обычно, самостоятельную роль играет прокуратура и ведомства, которым поручается расследование серьезных преступлений. Для организации взаимодействия этих структур в 2002 г. был создан Евроюст, также со штаб-квартирой в Гааге⁷⁹. Это агентство значительно компактнее Европола – её ядром является комиссия из 27 представителей стран-членов ЕС, которым помогает административный персонал и эксперты – порядка 80 человек⁸⁰. В большинстве случаев Евроюст выполняет вспомогательную функцию – он предлагает ведомствам стран-членов использовать те или иные возможности для сотрудничества, но решение о следовании рекомендациям остается за ними самими. Чтобы контакты между странами-членами и партнерами ЕС поддерживались на постоянной основе, сформирована Европейская сеть юстиции⁸¹.

Как и во многих других областях деятельности ЕС, нет оснований говорить о прямой взаимосвязи между работой общеевропейских институтов и общей эффективностью борьбы с преступностью в ЕС. Европол, Евроюст, Совет ЕС и Европейская комиссия не могут напрямую вмешиваться в решение тех или иных проблем, возникающих в ходе работы правоохранительных органов стран-членов.

Согласно данным Евростата, в ЕС последние несколько лет наблюдается устойчивое снижение числа случаев угона автомобилей и некоторое снижение числа ограблений⁸². Здесь, по-видимому, играет свою роль распространение систем автоматического контроля, уличного видеонаблюдения, позволяющих снизить шансы преступников на успех. Общее количество преступлений всех видов также снижается, но при этом масштабы такого опасного явления, как наркоторговля, уменьшить не удается, несмотря на все усилия.

Пример Европола и Евроюста показывает, что как в теории, так и на практике развитие ЕС не предполагает формирования некоего основанного на федеральных принципах государства. За громкими названиями скрываются вспомогательные органы, деятельность которых направлена исключительно на содействие уже существующим системам внутренней безопасности стран-членов.

Сотрудничество с Россией

Россия, являясь одним из стратегических партнеров ЕС, согласно принятым в 2005 г. дорожным картам, должна со временем сформировать вместе с Евросоюзом «Общее пространство свободы, безопасности и правосудия». Площадкой для регулярных консультаций в сфере внутренних дел и правосудия является Постоянный совет партнерства России и ЕС⁸³. Налажено взаимодействие на межведомственном уровне. До конца 2011 г. планируется подписание соглашения

⁷⁸ Rob Wainwright – Director of Europol – CV (www.europol.europa.eu).

⁷⁹ Eurojust: <http://eurojust.europa.eu>

⁸⁰ Statement of revenue and expenditure of Eurojust for the financial year 2011, 2011/C 100/17, OJ C100/87, 31.03.2011.

⁸¹ European Judicial Network: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

⁸² Eurostat: Crime Trends in Detail.

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_trends_in_detail).

⁸³ О пятнадцатом заседании ПСП Россия-ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия. 11.10.11 (Постпредство России при ЕС (<http://www.russianmission.eu/ru/novosti/o-pyatnadsatom-zasedanii-ppsp-rossiya-es-po-voprosam-svobody-bezopasnosti-i-pravosudiya>)).

между Министерством внутренних дел РФ и Европол⁸⁴. Также в 2011 году российский контактный пункт был включен в Европейскую сеть юстиции⁸⁵. Формирование такой институциональной основы создает условия для перехода на качественно более высокий уровень сотрудничества.

Сторонам удастся добиваться определенных результатов в координации антитеррористических усилий и в противодействии незаконному обороту наркотиков. Это, однако, не исключает расхождений в тех же областях – обвиняемые Россией в причастности к терроризму лица могут находиться на территории ЕС, а ряд стран ЕС допускает легальный оборот запрещенных в России наркотических препаратов. Совершенствование российских судебных механизмов, также включенное в число отраженных в дорожной карте направлений сотрудничества, вошло в число приоритетов «Партнерства для модернизации»⁸⁶, инициированного на саммите Россия-ЕС в Ростове-на-Дону в начале июня 2010 г. Россия постепенно приводит в соответствие с международными нормами законодательство, направленное на борьбу с коррупцией, также вызывающей обеспокоенность ЕС.

Неудовлетворенность России сотрудничеством с ЕС в области внутренних дел и правосудия связана, главным образом, с сохранением визового режима. В 2006 г. было подписано соглашение между Россией и ЕС об упрощении выдачи виз, однако, его воздействие на положение дел в этой области оказалось достаточно ограниченным. Предусмотренная соглашением практика выдачи многократных долгосрочных виз тем, кто ранее уже получал шенгенские визы, широко применяется на практике лишь некоторыми странами ЕС. Складывается парадоксальная ситуация, при которой на основании идентичных документов одно из посольств может выдать однократную визу на несколько дней, другое же – многократную годовую визу, дающую возможность, в том числе, посещать страны Шенгенского соглашения, отказывающие в выдаче многократных виз.

Евросоюз, в свою очередь, предъявляет претензии российской стороне в связи с сохранением уходящей корнями в советскую эпоху системы регистрации по месту пребывания и с обязанностью получающего российскую визу определить посещаемые города и не отклоняться от маршрута. Следует отметить, что, по крайней мере, один шаг навстречу приезжающим в Россию гостям был сделан – срок допустимого пребывания без регистрации был увеличен с трех до семи дней⁸⁷.

Существующие проблемы могут быть решены в достаточно сжатые сроки, а бремя обеспечения необходимого уровня безопасности может быть перенесено на современные высокотехнологичные системы контроля на пограничных пропускных пунктах.

Пространство свободы, безопасности и правосудия пока не стало по-настоящему общим даже для самих стран ЕС. Существенные различия между отдельными европейскими государствами в этой области будут сохраняться и впредь. Для большинства российских граждан достаточным условием, позволяющим говорить о появлении единого для России и ЕС пространства, было бы введение безвизового режима. На этом направлении уже сейчас концентрируются усилия российских дипломатов. Важно не только оказывать давление на ЕС в этом направлении, но и серьезно относиться к сохраняющимся у Евросоюза опасениям. С

⁸⁴ МВД РФ до конца года подпишет соглашение о сотрудничестве с Европол. // Российская газета. 14.07.11.

⁸⁵ Russian EJM Contact Point (European Judicial Network – News: http://www.ejm-crimjust.europa.eu/ejm/EJM_News.aspx?id=44).

⁸⁶ Work Plan for activities within the EU-Russia Partnership for Modernization. 7.12.2010 (EEAS – Russia – Documents: http://eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_workplan_2010_en.pdf).

⁸⁷ Свой – чужой. Кто из мигрантов России дороже. // Российская газета. 25.03.2011.

учетом вступившего летом 2010 г. в полную силу соглашения о реадмиссии⁸⁸ (ранее действовали оговорки в отношении граждан третьих стран, попадающих в ЕС из России), Россия и ЕС способны найти технические решения, снимающие существующие озабоченности, и открывающие путь к отмене виз в 2013-2014 гг., одновременно с модернизацией Шенгенской информационной системы. Важной вехой на этом пути к концу 2011 г. должно стать завершение согласования перечня совместных шагов, реализация которых позволила бы перейти к переговорам о безвизовом режиме.

Масштаб вызовов, с которыми приходится сталкиваться Евросоюзу на пути к оптимальному балансу между свободой, соблюдением прав человека и безопасностью, подталкивает правительства стран-членов ЕС к сотрудничеству. Существующие сегодня в этой сфере интеграционные механизмы начали складываться довольно поздно и до последнего времени находились в стадии формирования. На начинающемся сейчас новом этапе развития агентства ЕС реже будут ограничиваться мониторингом и сбором данных, обретая способность непосредственно участвовать в оперативной работе. В кризисных ситуациях для стран-членов будет всё более естественным прибегать к оперативной помощи агентств и коллег из других стран ЕС. Приходит понимание, что сохранение существенных различий в законодательстве, затрагивающем проблемы преступности и миграции, является не столько признаком сохранения национальными государствами суверенитета, сколько возможностью для правонарушителей избежать наказания и дополнительным барьером для законопослушных граждан.

Благодаря использованию новейших информационных технологий правоохранительные органы получают возможность оперировать колоссальными объемами ранее недоступных сведений и мгновенно получать запрашиваемую информацию. В ЕС уделяют немало внимания вопросу о защите персональных данных, но, по-видимому, со временем, представления общества о том, какую информацию допустимо раскрывать, будут меняться – существование сохраняемых в цифровой форме массивов личных данных станет восприниматься как норма. Фактором, защищающим права граждан, должны стать не ограничения на доступ к информации, а транспарентность создаваемых систем и общественный контроль за деятельностью государственных органов. Стандарты ЕС, которые в этом отношении на порядок превосходят уровень, обычно демонстрируемый национальными правительствами даже в наиболее развитых странах, окажутся здесь большим подспорьем.

В конечном счете, расширение возможностей сбора, хранения и использования информации должно обеспечить условия для устранения остающихся барьеров на пути перемещения людей и, одновременно, способствовать сокращению числа слабо контролируемых «серых зон», используемых для совершения преступлений.

Любые меры окажутся недостаточными для обеспечения высокого уровня безопасности, если ЕС будет по-прежнему представлять собой остров благополучия в океане бедности. Отсюда особая важность совместной работы Евросоюза с третьими странами по вопросам внутренних дел и правосудия, а также содействия

⁸⁸ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии, Сочи, 25.05.2006.

экономическому развитию соседей. Результаты здесь не могут появиться быстро и зависят от политики партнеров ЕС в значительно большей степени, чем от самого Евросоюза. Обеспечение эффективности такой работы потребует, в том числе, преодоления сохраняющегося даже между ведущими странами разного понимания некоторых достаточно важных вопросов, например, о том, насколько жестким может быть наказание за те или иные проступки, какие методы допустимы в борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью, как избежать превращения необходимого контроля в навязчивую и опасную для гражданских свобод слежку.

Глава 2. Великобритания

1. Иммиграционная и визовая политика: подходы Великобритании и ЕС*

Британское иммиграционное законодательство является одним из старейших в Европе. Первый документ, регулировавший порядок въезда и пребывания иностранцев в стране, появился в 1793 г. и известен как Акт об иностранцах.

В первой половине XX века иммиграционная политика Великобритании решала, по сути, имперские задачи. Она открывала путь в страну представителям местных элит из разных частей британской империи, рассчитывая, таким образом, теснее привязать эти владения к Лондону. Такое положение, однако, резко изменилось в ходе Второй мировой войны и особенно по ее окончании. Объективно, война создала потребность в иностранных солдатах, а затем и в рабочей силе.

Вплоть до 60-х гг. XX в. все принятые акты фактически открывали въезд в страну иностранным гражданам, особенно из стран Содружества, не ставя каких-либо количественных или иных ограничений.

Массовый приток иммигрантов (главным образом из стран Азии и Африки) из стран Содружества на протяжении конца 40-х — начала 60-х гг. XX в. постепенно привел к нарастанию социальной напряженности в стране. В глазах многих британцев приток этнических мигрантов из Азии и Африки вызывал нехватку ресурсов (рабочих мест, жилья, социальных пособий и т.д.). Со временем по мере снижения необходимости в неквалифицированных рабочих кадрах эти мигранты стали конкурировать с коренными жителями за их работу. Так изначально рост социальной напряженности стал основной причиной введения ограничений на въезд граждан стран Содружества. Такие ограничения впервые были введены Актом 1962 г. о иммиграции из стран Содружества.

Интенсивные потоки мигрантов в Соединенное Королевство в послевоенный период вплоть до 60-х гг. XX в. заставили страну «защищаться» и предвидеть образование и усиление этих потоков. Так, Акт 1968 г. провел неявно выраженный водораздел между «белыми» и «цветными» членами Содружества, стремящимися въехать в страну. Фактически акт сохранял право на въезд для многих граждан так называемых старых стран Содружества (имеющих «значительные связи» с Соединенным Королевством) – таких, как Австралия и Канада, – лишая такого права граждан новых стран Содружества.

Наиболее жесткие ограничения в XX в. на въезд и пребывание мигрантов в стране были введены при консервативных правительствах Маргарет Тэтчер,

* Андреева Татьяна Николаевна, к.и.н., с.н.с.

стремившихся к «нулевой иммиграции». Традиционно именно консерваторы всегда становились инициаторами ужесточения иммиграционного законодательства.

Иммиграционный акт 1971 г. устранял всякие различия между иммигрантами из стран Содружества и из других государств, тем самым понижая статус выходцев из стран Содружества до иностранца.

В соответствии с Актом о межрасовых отношениях 1976 г.⁸⁹ создавалась (на правах неправительственной организации) Комиссия по расовому равенству⁹⁰, призванная рассматривать случаи расовых дискриминаций и неравенства в миграционной практике. На сегодняшний день эта организация отвечает за строительство мультиэтничного общества в Британии, а также за оказание поддержки в проведении расследований случаев расовой дискриминации.

Масштабы накопленной за предыдущие десятилетия иммиграции, увеличение миграционных потоков в мире и распространение таких явлений, как международные организованная преступность и терроризм, поставили к концу 80-х годов XX в. задачу обеспечения миграционной безопасности страны. Иммиграционный акт 1988 г.⁹¹ значительно облегчил процедуру депортации иммигрантов. При этом права выходцев из стран Содружества были и дальше урезаны.

Распад биполярной системы, проведение «бархатных» революций в странах Центральной и Восточной Европы, начало югославского конфликта, увеличение конфликтов на африканском континенте, распад СССР на отдельные государства, а также введение Шенгенской зоны со свободным перемещением рабочей силы — все это вывело для тогдашних консервативных правительств на первый план проблему соотношения принципа предоставления убежища для иммигрантов из многочисленных конфликтных точек планеты с задачами миграционной безопасности.

Акты 1993 и 1996 годов о порядке рассмотрения обращений о предоставлении убежища и иммиграционного статуса⁹² инкорпорировали Женевскую конвенцию о статусе беженцев 1951 г.⁹³ в британское законодательство. В соответствии с этими Актами те, кто ищет убежище, получали право обращаться за ним. Если иммигрант нелегально устраивался на работу без получения вида на жительство и разрешения на работу, то его дело автоматически становилось предметом для судебного разбирательства и для действий иммиграционных служб.

В отличие от Великобритании, общая иммиграционная политика Европейского Союза и общая европейская система предоставления убежища стали формироваться только в конце XX в.

Первым подходом к этому стало Шенгенское соглашение 1985 г. и Конвенция 1990 г. об имплементации Шенгенского соглашения, которая предусматривала создание Шенгенской зоны с полной отменой регулярного паспортного контроля, унифицированной визовой политикой, политическим и судебным сотрудничеством. Великобритания уклонилась от участия в Шенгенской зоне, предпочитая сохранять суверенные права в вопросах охраны своих границ и выдачи виз (рассматривая эти вопросы не только как часть суверенитета, но и как важный аспект своей безопасности).

⁸⁹ 1976 Race Relations Act

⁹⁰ Подробнее см.: Commission for Racial Equality. (en.wikipedia.org/wiki/Commission_for_Racial_Equality). Позднее на основе этой организации была создана Комиссия по равенству и правам человека, хотя они существовали как отдельные организации вплоть до 2009 г.

⁹¹ 1988 Immigration Act

⁹² 1993, 1996 Asylum and Immigration Appeals Act

⁹³ О Женевской конвенции 1951 г. подробнее см.: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

В 1999 г. вступил в силу Амстердамский договор, в соответствии с V разделом которого положения Конвенции об имплементации Шенгенского соглашения были включены в законодательство ЕС и получили название Шенгенского законодательства. С этого момента перед Великобританией открылись возможности для участия в формировании иммиграционной политики ЕС при сохранении суверенитета в вопросах охраны своих границ.

Разумеется, с момента инициирования сотрудничества в рамках Шенгенского законодательства и до настоящего времени ЕС ушел уже далеко в формировании Общей иммиграционной политики и политики предоставления убежища, поэтому, по мнению автора, было бы интересно проследить за взаимопроникновением вышеобозначенных политик ЕС и британского законодательства в отношении регулирования миграционных потоков и порядка предоставления убежища.

Британское иммиграционное законодательство и становление общей иммиграционной политики ЕС

В начале правления кабинета Т.Блэра (с 1998 г.) отмечалось традиционное для лейбористской партии упрощение режима предоставления убежища и управления иммиграционными потоками.

Ожидалось, однако, что главной темой при проведении иммиграционной политики лейбористами (также как до них и для консерваторов) станет главным образом ограничение регулярной миграции квалифицированной рабочей силы. Однако на первый план вышли такие виды миграции, как миграция по политическим и моральным соображениям: предоставление убежища, воссоединение семей, выполнение обязательств перед Содружеством.

Кроме того, у лейбористов не было однозначного отношения к иммиграционной политике Евросоюза. Так, стремясь сохранить свою самобытность и суверенитет в вопросах охраны своих границ, лейбористы предпочли уклониться от участия в Шенгенской зоне, однако продолжали участвовать на основе субсидиарности в обсуждении вопросов иммиграции, предоставления убежища и статуса «временно защищенного» в рамках Совета ЕС, Комиссии ЕС, Европарламента и на межправительственных конференциях.

Великобритания отказалась и продолжает отказываться от любого соглашения, предусматривавшего отмену ее национального пограничного контроля.

Кроме того, Британия поддерживала несогласие правительств стран-членов передать органам ЕС права принятия основных решений в области миграционной политики.

Также сильное ее противодействие встретило предложение облегчить условия натурализации и интеграции мигрантов в государствах-членах ЕС, особенно такие меры, как предоставление мигрантам права голоса, возможности получения ими двойного гражданства и т.д..

Конвенция ЕС о порядке пересечения внешних границ также оказалась надолго заблокированной из-за разногласий между Испанией и Великобританией по поводу статуса Гибралтара.

Несмотря на достигнутый Советом министров внутренних дел ЕС компромисс о предоставлении специальных полномочий Европейскому суду, Великобритания сначала не подписала протокол конвенции об экстрадиции и Европоле.

Амстердамский договор стал прорывным в вопросах иммиграции и предоставления убежища, поскольку именно эти аспекты политики внутренних дел и

правосудия оказались переданными из сферы межправительственного сотрудничества в компетенцию институтов ЕС. Кроме того, в договоре прописывались положения о создании на территории ЕС зоны свободы, безопасности и правопорядка.

При обсуждении Амстердамского договора ЕС лейбористское правительство выдвинуло реформаторскую повестку дня, стремясь договориться по всем вопросам сотрудничества в отношении границ, проблем иммиграции и убежища. Однако в результате Великобритания оговорила для себя особые условия участия в некоторых положениях общей миграционной политики большинства стран-членов ЕС (фактически воздержавшись от участия в этой политике) и политики по предоставлению убежища. Это затруднило в дальнейшем работу Великобритании в таких организациях как Фронтекс и Шенгенская информационная система.

В ходе Амстердамского саммита страны ЕС согласились на сохранение за Великобританией пограничного контроля. Кроме того, Великобритания выражала готовность на определенных условиях сотрудничать со странами ЕС в вопросах иммиграции и визовой политики. После признания особой позиции Великобритании, она заявила, что не возражает против того, чтобы остальные государства ЕС продвигались вперед в решении вопросов свободного передвижения рабочей силы.

В сентябре 1997 г. Комиссия ЕС выступила с предложением гармонизировать национальные системы «временной защиты» и определить минимальные права мигрантов, получивших данный статус. Конвенция была призвана унифицировать условия интеграции иммигрантов, проживающих длительное время в странах Союза. В конвенцию были также включены положения, направленные на достижение единообразия в вопросах условий найма, социального обеспечения, возможностей для самостоятельной профессиональной деятельности, воссоединения семей.

Несмотря на то, что Великобритания отнеслась сдержанно к инициативе Комиссии, она, тем не менее, стремилась развивать собственное британское законодательство, не в последнюю очередь, для того, чтобы успевать за развитием реформ иммиграционной политики и политики предоставления убежища в ЕС.

Так, Акт 1998 г. О правах человека распространялся на всех, кто по тем или иным причинам проживал на территории Соединенного Королевства (независимо от обстоятельств и гражданства). На основе этого акта все стремящиеся к получению политического убежища обретали право оспаривать решения Министерства внутренних дел. Этим людям Акт также предоставлял право на честное судебное разбирательство (которое могло касаться решений Трибуналов по иммиграционным апелляциям), и – что важно – право на защиту от угрозы пыток, жестокости или унижительного обращения. Последнее положение означало, что британское правительство лишалось права высылать политических иммигрантов назад в те страны, где они могли стать жертвами пыток или жестокого обращения.

Особенность этого Акта состояла в том, что он делал Европейскую конвенцию по правам человека автоматически применяемой в британских судах.

Кроме того, в конце 90-х гг. XX века лейбористы стали ограничивать иммиграцию.

Так, Акт 1999 г. о предоставлении политического убежища и иммиграции лишил пособий соискателей политического убежища и инициировал создание Национальной службы по поддержке политических иммигрантов⁹⁴. В задачи службы входило оказание поддержки и расселение по стране семей и отдельных лиц, сильно нуждавшихся в политическом убежище. В соответствии с Актом, поручительства (выдаваемые британскими властями) получали все политические

⁹⁴ National Asylum Support Service – NASS

иммигранты. Также устанавливался уровень материальной поддержки иммигрантов, который был ниже уровня пособий, выплачивавшихся местному населению. Например, на политических иммигрантов не распространялись пособия на ребенка.

Летом 1999 г. после вступления в силу Амстердамского договора Великобритания выразила желание участвовать в работе Шенгенской группы. Интеграция шенгенских правил в право Сообщества открыло возможности для Великобритании взаимодействовать с остальными государствами ЕС в таких областях, как полицейское сотрудничество, борьба с распространением наркотиков и Шенгенская информационная система. При этом Великобритания сохранила за собой пограничный контроль за своими границами.

Приток беженцев из стран бывшей Югославии, а также из Турции и Ирана способствовал развитию темы предоставления убежища и принятия решения об отказе от установления квот на прием беженцев в Евросоюзе. Также было решено направлять в каждую страну-член ЕС только то количество беженцев, которое она предварительно согласилась принять. Великобритания, как и другие страны-члены ЕС, периодически размещает у себя беженцев, прибывших в другие страны ЕС. Расселение беженцев обострило расовые проблемы в Великобритании.

В этой связи в 2000 г. были внесены поправки в Акт о межрасовых отношениях 1976 г.⁹⁵ В соответствии с поправками признавалась незаконной дискриминация кого бы то ни было по расовому, национальному (включая гражданскому), или этническому признаку или месту происхождения⁹⁶. В том же году Комиссия по вопросам будущего мультиэтнической Британии⁹⁷ призвала правительство сделать заявление о том, что Соединенное Королевство представляет собой мультиэтническое общество⁹⁸.

В феврале 2001 г. премьер-министры Италии и Великобритании выдвинули совместную инициативу по борьбе с нелегальным проникновением иммигрантов в ЕС из северо-балканского региона. Премьер-министры предложили ряд конкретных мер против нелегальной миграции: отправка в регион представителей национальных миграционных служб для участия в акциях, направленных против незаконной перевозки людей; стимулирование репатриации нелегальных мигрантов; поощрение более полного использования информации, находящейся в распоряжении Европола и др. По мнению двух премьер-министров, эти меры должны были сопровождаться дебатами о положительных аспектах иммиграции, воспитанием толерантности в обществе.

Теракт 11 сентября 2001 г. оказал сильное воздействие на британское правительство, поспособствовав еще большему ужесточению иммиграционной политики и политики в отношении предоставления убежища.

Великобритания озаботилась дальнейшим развитием национального законодательства о порядке въезда легальных мигрантов – тем более, что долгое время легальная иммиграция оставалась полностью в национальной юрисдикции.

Белая книга 2002 г. «Безопасные границы, безопасное убежище: интеграция с разнообразием в современной Великобритании»⁹⁹ открывала новые перспективы для миграционной политики, начиная от условий изначального въезда в страну через возможную интеграцию в британское общество и далее к получению гражданства. В документе делался акцент на гражданстве как на конечной награде

⁹⁵ 1976 Race Relations Act

⁹⁶ Цит. по: Atkinson J. British immigration policy, race relations, and national identity crisis. (www.jimmyatkinson.com/papers/british.html).

⁹⁷ Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain – MEB

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Secure Britain, Save Haven: Integration with Diversity in Modern Britain

за дисциплинированную миграцию и соблюдение правил интеграции¹⁰⁰. Кроме того, в документе отмечалось, что экономики становятся все более наукоемкими и все больше зависят от людей со знаниями и идеями. Мигранты должны привносить и приносят новый опыт и таланты, которые могут расширить и обогатить экономику, основанную на знаниях.

В январе 2002 г. вступила в действие новая программа по высококвалифицированным мигрантам. Цель программы состояла в привлечении ученых, врачей, бизнесменов и финансистов-профессионалов в Великобританию.

Несмотря на сдержанное отношение Великобритании к гармонизации вопросов иммиграции и пограничной службы в рамках ЕС, лейбористское правительство оказалось заинтересованным в поддержке целых направлений сотрудничества с ЕС, особенно мер в отношении регулирования нелегальной иммиграции. Так, например, на первый план вышла проблема появления и функционирования лагерей беженцев непосредственно на британских границах. В декабре 2002 г. на встрече министров внутренних дел Великобритании и Франции была достигнута договоренность об усилении совместного контроля за морскими перевозками и разрешении проблемы нелегального пересечения границ по туннелю под Ла-Маншем. Прямым результатом встречи стало закрытие Центра Красного креста в Сангатте (Франция). Министры договорились поделить ответственность за судьбу находящихся в Сангатте людей между двумя странами.

В целом правительство поддерживало сотрудничество, осуществляемое на базе данных разведки и направленное на решение практических задач; отсюда его интерес в развитии FRONTEx, а также «бригад быстрого пограничного реагирования»¹⁰¹. Британию также очень заинтересовало развитие сотрудничества в ЕС по вопросам предоставления убежища.

Акт 2002 г. о гражданстве, иммиграции и убежище¹⁰² стал четвертым за десятилетие внутриполитическим документом, серьезно повлиявшим на британскую систему предоставления политического убежища. Документ представил кардинально новый подход к контролю за въездом в страну, предложил новые центры по предоставлению жилья и перемещению беженцев. Предлагалось раздельное обучение в центрах проживания и лишение поручительств. Статья 55 Акта позволяла Отделу национальной поддержки политических беженцев при Министерстве внутренних дел¹⁰³ отказывать в убежище бездетным беженцам, которые не представили свои заявления так быстро, насколько это практически возможно после прибытия в Соединенное Королевство. В соответствии с этой статьей в январе 2003 г. около 10 тысяч беженцев не получили разрешений на убежище в Великобритании.

Фактически, расширяя процесс и процедуру иммиграции в сторону не только получения виз на въезд и пребывание в Британии, но и гораздо более затяжных процедур натурализации и интеграции (как это прописано в Белой книге 2002 г. и в Акте 2002 г. о гражданстве, иммиграции и убежище), иммиграционные власти наделяли себя большей, чем раньше, властью над резидентами, не являющимися гражданами, и таким образом увеличивали возможности управления иммиграционными потоками.

В марте 2003 г. Великобритания предложила реформу международной системы предоставления политического убежища. В письме странам-членам ЕС

¹⁰⁰ См. подробнее: Context of UK Immigration Policy. (www.soton.ac.uk/citizened/activities/making_citizens/task_1_context.html).

¹⁰¹ Rapid Border Intervention Teams

¹⁰² 2002 Nationality, Immigration and Asylum Act

¹⁰³ Home Office's National Asylum Support Service

премьер-министр Великобритании Т.Блэр обозначил два направления такой реформы:

- создание «зон международной защиты претендентов на политическое убежище» под управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Эти зоны должны быть устроены вблизи стран-источников эмиграции;

- организация центров, в которых должны содержаться иммигранты, желающие въехать в ЕС, пока рассматриваются их просьбы об убежище. По-видимому, такие центры должны быть созданы в буферной зоне по периметру границ ЕС.

В ответ на британскую инициативу по реформе процедуры предоставления политического убежища Европейская комиссия поддержала идею рассматривать заявления претендентов в непосредственной близости от «конфликтных зон», поставляющих мигрантов, и привлекать к этой процедуре специальные региональные группы под эгидой ЕС и ООН. В то же время Комиссия отрицательно отреагировала на предложение вывести процесс предоставления убежища целиком за границы ЕС, отклонив британский план депортации всех претендентов с территории Евросоюза в специальные транзитные центры, расположенные за его пределами.

В 2003 г. в британском законодательстве появилась процедура по ускоренному принятию решений по вопросу о предоставлении или отказу от предоставления убежища¹⁰⁴. В соответствии с этой процедурой представители иммиграционных служб обязывались принять решение о предоставлении убежища или отказе в нем в течение двух недель с подачи заявления соискателем; последний все это время должен был находиться под арестом.

Обязательными для сотрудничества Великобритании с другими странами-членами ЕС стали положения «Гаагской программы» (ноябрь 2004 г.), имевшей своей целью сформировать общеевропейскую иммиграционную политику и политику по предоставлению убежища к 2010 году, когда должно было начать функционировать специальное ведомство ЕС по вопросам иммиграционной политики и убежища.

В 2004 г. правительство Т.Блэра опубликовало третий документ о политическом убежище и иммиграции¹⁰⁵. Этот Акт ознаменовал собой начало осуществления третьей фазы реформ британской системы предоставления политического убежища и иммиграционной политики. Первыми документами этой реформы явились Акт 1999 г. об иммиграции и убежище и Акт 2002 г. о гражданстве, иммиграции и убежище. Новый Акт 2004 г. вводил измененную систему апелляций, перемещения и заключения под стражу, перечень дополнительных нарушений иммиграционных правил. Этот Акт также предотвращал заключение фиктивных браков, открывал возможности для обращения истцов, а также для применения принудительных мер.

В целом Акт 2004 г. ограничивал право на обращение за предоставлением убежища и вводил электронное наблюдение за политическими иммигрантами (в возрасте 18 лет и старше), ограничивая свободу их передвижения, занятость и место проживания. В поддержке отказывалось получившим убежище семьям (с несовершеннолетними детьми), нарушившим правила или не изъявившим готовность сотрудничать.

Обратившимся за предоставлением убежища могло быть отказано, если они не могли представить по требованию властей паспорт, если предъявлялись фальшивые документы, если подделывались или уничтожались проездные

¹⁰⁴ Fast-track asylum procedure

¹⁰⁵ 2004 Asylum and Immigration [Treatment of Claimants etc] Act

документы без основательных причин или если соискатели убежища не отвечали на вопросы властей.

Поскольку основная законодательная база для урегулирования проблем нелегальной иммиграции и предоставления убежища была создана, Британия в 2004 г. занялась менее популярной у лейбористов темой легальной иммиграции, которая оставалась в компетенции национальных государств.

В целом с 2004 г. правительство окончательно взяло курс на поддержку иммиграции квалифицированной рабочей силы. Так, главной мыслью выступления премьер-министр Великобритании Т.Блэра на Конфедерации британской промышленности в апреле 2004 г. стало заявление о том, что «существуют полмиллиона вакансий на рынке труда, а наша сильная и растущая экономика нуждается в миграции для того, чтобы занять эти места»¹⁰⁶.

Несмотря на ужесточение мер по миграции, в мае 2004 г. Великобритания стала одной из немногих стран ЕС, которая гарантировала незамедлительный доступ к работе легальным мигрантам из восьми новых стран, принятых к тому времени в ЕС.

Во второй половине 2005 г. во время своего председательства в ЕС Британия выступила с инициативой «Глобальный подход к международной миграции»¹⁰⁷. Инициатива способствовала появлению множества новых мер по контролю или предотвращению иммиграции из африканских стран. Великобритания с большим энтузиазмом приняла участие в осуществлении морского патрулирования вместе с другими странами ЕС южных берегов Евросоюза. Вместе со странами-членами ЕС Великобритания участвовала в проектах по предотвращению нелегального въезда на Балканы.

Великобритания стремилась также к гармонизации систем предоставления убежища, выступая в этой области за конвергенцию стандартов. Рассматривались потенциальные возможности более сбалансированного распределения просящих убежища между странами ЕС. Британия предпочла воздержаться от участия в мерах ЕС по вопросам экономической и других форм законной миграции.

Британская политика управляемой иммиграции и Общая иммиграционная политика ЕС

В декабре 2005 г. в британское иммиграционное законодательство была инкорпорирована Директива Евросовета о минимальных стандартах процедур, дающих и лишаящих статуса беженца в странах членах ЕС¹⁰⁸. Инкорпорируя директивы ЕС, британское правительство заговорило о проведении политики управляемой миграции. Такая политика лейбористов значительно отличалась от подхода консервативного правительства «Британии неприступной крепости» 70-х — 80-х гг. Теперь «фундаментальная задача политики управляемой миграции состояла в упрощении движения через границу так, чтобы это обеспечивало максимальные выгоды для британских интересов»¹⁰⁹. Другими словами, в отличие от консервативных правительств лейбористы предпочли поставить под еще более

¹⁰⁶ Browne A. Civitas Background Briefing Response to Tony Blair's first speech on migration. (www.workpermit.com).

¹⁰⁷ Global Approach to International Migration

¹⁰⁸ 2005 European Council Directive on minimum standards on procedures of Member States for granting and withdrawing refugee status

¹⁰⁹ Цит. по: Context of UK Immigration Policy.

(www.soton.ac.uk/citizened/activities/making_citizens/task_1_context.html).

жесткий контроль предоставление легальных разрешений на работу и предоставление виз и пошли по пути создания новых и расширения полномочий уже имеющихся институтов, осуществлявших контроль за легальной миграцией.

Следующим документом, ужесточившим правила въезда и пребывания политических мигрантов, стал очередной Акт 2006 г. об убежище и иммиграции.

Акт вел в действие новую модель предоставления убежища: ужесточил контроль за обращающимися о предоставлении политического убежища и за осуществлением различных процедур для граждан разных стран. Беженцам гарантировали временный и долговременный статус при условии пересмотра его через пять лет. Заключение под арест и электронное слежение стали нормой для тех, кто не подал своевременно заявление о предоставлении убежища. Новый ход рассмотрения просьб о предоставлении убежища позволил королевству осуществлять гораздо больший контроль за соискателями статуса политэмигранта.

Для граждан Великобритании в свете решений ЕС к 2010 г. предусматривалось введение биометрических паспортов со встроенными микрочипами.

Тогда же в 2006 г. многие аспекты межрасовых отношений были переданы под юрисдикцию Департамента общего и местного управления.

7 ноября 2006 г. были внесены изменения в проект программы «высокообразованный мигрант». По новым условиям кандидат-иммигрант должен представлять свидетельство о владении английским языком в соответствии с сертификатом IELTS с хотя бы шестым уровнем за последние два года. Требовался также британский сертификат бакалавра на английском языке с тем же шестым уровнем экзамена по IELTS.

Чтобы набрать нужное количество баллов в соответствии с требованиями рейтинговой программы «высококвалифицированный мигрант», соискателю предстояло предоставить документы, эквивалентные степеням бакалавр, магистр или доктор наук (PhD). Кроме того, соискатель-иммигрант должен предоставить сведения об минимальном заработке, который он получал в своей стране в течение 12 – 15 месяцев до подачи заявления на въезд для работы в Великобритании.

Для семейных иммигрантов из европейского экономического пространства давалось специальное разрешение семьям, которое предоставляло право членам семей воссоединиться с родственниками, уже проживающими в Соединенном Королевстве.

Акт 2006 г. о границах Соединенного Королевства предоставлял иммиграционной службе дополнительные полномочия по ограничению прав лиц, попадавших под иммиграционный контроль, и создавал дополнительные обязанности и взыскания для потенциальных иммигрантов. В соответствии с принятым Актом любой, ставший объектом иммиграционного контроля, обязывался иметь биометрическую карту, удостоверяющую личность. Любой законный мигрант может быть принужден проживать в определенных местах и отчитываться в полиции или у офицеров по иммиграции, и это становится условием пребывания в стране. Если существовали подозрения в том, что человек не является британцем, то офицеры иммиграционной службы и полиция получили право заходить в дома любого, кого они арестовали или разыскивают для проверки документов о гражданстве. А иностранцы, которые совершили любой из многочисленного списка «особенных» проступков, или осужденные к заключению на 12 месяцев за любой проступок, автоматически депортируются без прав на апелляцию, вне зависимости от того, как долго они прожили в стране, или ценности вклада, который они внесли в британское общество. Избежать депортации возможно только если она нарушает права человека или если лица, которым она угрожает, уже имеют статус беженцев.

Расширение полномочий иммиграционной службы открывало возможности ее работникам арестовывать любого в порту и содержать его под стражей в течение трех часов. Годичным уголовным заключением карается попытка скрыться от такого задержания или помешать офицеру осуществить его. Сотрудники иммиграционной службы имеют право изымать наличность, предположительно связанную с нарушениями иммиграционного акта.

Полномочия сотрудников иммиграционной службы постепенно увеличивались параллельно полномочиям полиции в четырех последних актах 1999, 2002, 2004, 2006 годов. Однако, в отличие от полиции, пока не существует механизма, гарантирующего отчетность миграционной службы или контроль за превышением ею полномочий.

В 2007 г. был принят Билль об уголовном правосудии и иммиграции. Этот билль фиксировал особый иммиграционный статус для «террористов и опасных уголовников», которые не могли быть высланы из страны по законным основаниям.

Великобритания стремится развивать сотрудничество в области иммиграционного контроля с другими неевропейскими странами, разрабатывая систему электронного слежения за границей. Эта система слежения, как надеются британцы, может стать совместимой с системой, созданной между «союзными государствами» (странами ЕС, Канадой, Австралией и США).

В 2007 г. было создано Пограничное агентство¹¹⁰, которому были переданные полномочия в вопросах иммиграции, таможни, визового режима и порядка задержания незаконных иммигрантов¹¹¹.

В мае 2007 г. Комиссия ЕС приняла решение о введении единых на территории всего Евросоюза криминальных санкций (от штрафов до уголовной ответственности) в отношении работодателей, использующих труд нелегальных мигрантов. Практически тут же в британское законодательство были введены положения, предусматривающие наказания за нелегальное трудоустройство. В ноябре 2007 г. в Великобритании установлен максимальный штраф в размере 10.000 фунтов стерлингов за каждого нелегального работника. Правительство планирует внедрить обязательные удостоверения личности для иностранцев, проработавших в Великобритании шесть и более месяцев.

В июне 2007 г. появился совместный документ Министерства внутренних дел и МИД Великобритании «Управление глобальной миграцией: стратегия создания более сильного альянса для регулирования миграции»¹¹². В документе прописываются сферы взаимодействия Британии и ЕС в названной области. Так, Соединенное Королевство намеревалось сотрудничать в разработке паспортов граждан стран-членов ЕС с микрочипом, содержащим информацию о владельце. Великобритания присоединилась к выпуску разрешений на проживание в странах ЕС иностранных граждан не из стран Европейской экономической зоны, включавшее цифровые фотографии и отпечатки пальцев. Кроме того, Великобритания намеревалась наладить систематический обмен иммиграционной информацией со странами ЕС, с США, Канадой и Австралией, а также изучить возможности взаимодействия с Визовой информационной системой ЕС. Великобритания намеревалась участвовать в сборе биометрической информации на внешних границах ЕС в рамках проекта Biodev II, спонсированного Комиссией ЕС.

¹¹⁰ О порядке функционирования Пограничного агентства см. «Новая мощная сила на границе» (A Strong New Force at the Border. Home Office, UK Border Agency, August 2008).

¹¹¹ За 2008 г. Агентство остановило и вернуло почти 28.000 лиц, пересекавших Ла-Манш нелегально. См. подробнее: Speech on immigration by the British Prime Minister G.Brown, 12 November 2009. (www.number10.gov.uk).

¹¹² 2007 Managing Global Migration: A strategy to build stronger international alliances to manage migration

Существует еще одна важная причина для проведения Великобританией жесткой иммиграционной политики. В конце 90-х — 2000-х гг. выявилось противоречие между политикой межрасовых отношений и иммиграционной политикой. Если миграционный контроль был направлен на недопущение в страну жителей стран третьего мира, то политика межрасовых отношений создавала впечатление, что эти люди – желанные члены британского общества. В довершение ко всему Великобритания сама вступила в кризис идентичности; при этом вопросы межрасовой политики только способствовали его углублению.

В такой ситуации британцам ничего не оставалось, как еще больше ужесточить правила иммиграции и порядок удовлетворения просьб о предоставлении политического убежища. При этом угроза международного терроризма из-за рубежа и приток беженцев только возбуждали и возбуждают дополнительные беспокойства в обществе.

Лейбористское правительство Г.Брауна заявляло, что управляемая миграция для Британии является одним из наиболее важных вопросов, который в условиях все возрастающих миграционных потоков жестко встроен в британскую внешнюю политику.

Цель лейбористского правительства Г.Брауна состояла в том, чтобы заставить миграцию работать на Великобританию, пребывая в уверенности, что ее границы остаются в безопасности, а миграция управляется в соответствии с потребностями Соединенного Королевства.

Ориентируясь на политику ЕС в отношении иммигрантов и соискателей убежища, в феврале 2008 г. Великобритания ввела так называемую Систему набора баллов¹¹³. Система трансформировала порядок контроля за миграцией людей, прибывающих в Великобританию работать или учиться. Фактически система представляет собой программу набора высококвалифицированных иммигрантов, которая позволяет такому иммигранту въехать в страну с правом работать без необходимости иметь приглашающего работодателя, оплачивающего визу.

Вместо существовавшей системы из 80 направлений появилось пять категорий или уровней. Баллы присуждаются рабочим специальностям, отражая пригодность, опыт, имевшиеся заработки, возраст, а также потребность в этих специальностях, что позволяет Соединенному Королевству гибко реагировать на изменения на рынке труда. Работодатели и спонсоры играют важную роль в том, чтобы система работала без злоупотреблений. Появилось понятие «потенциальный спонсор», который должен был зарегистрироваться для получения сертификата из Министерства внутренних дел.

Что касается предоставления убежища, то в соответствии с международным правом у Великобритании существует обязательство не возвращать беженцев в страны, где их подвергнут преследованию. Однако британские иммиграционные службы заинтересованы возвращать большее количество тех просителей убежища, которые не были признаны беженцами в судебном порядке. В этом британские власти единодушны с ЕС, директива которого от 18 июня 2008 г. поощряет добровольное возвращение на родину и нацелена на предупреждение появления новых мигрантов.

Кроме того, Великобритания стремится к возвращению, обустройству и реинтеграции людей в странах их первоначального проживания. В этом вопросе МИД Великобритании работает в тесном сотрудничестве с британской пограничной службой в целях улучшения международного сотрудничества и изыскания путей быстрого возвращения лиц, не имеющих юридических прав оставаться в

¹¹³ Points Based System – PBS. Подробнее о системе см. сайт Британской пограничной службы (UK Border Agency). (www.bia.homeoffice.gov.uk).

Соединенном Королевстве. МИД облегчает добровольное возвращение благодаря сотрудничеству с Международной организацией по миграции.

Возвращение иностранных заключенных является одним из главных приоритетов правительства в отношениях с другими государствами. В сотрудничестве с правительствами других стран Великобритании удалось в 2008 г. вернуть на их родину более 5000 заключенных. Это число превышало уровень, намеченный премьер-министром лейбористского кабинета Г.Брауном, поставившим цель выслать в том году на 25% преступников-иностранцев больше по сравнению с уровнем 2007 г. На 2009 г. намечалось добиться высылки на родину более 5800 преступников-иностранцев¹¹⁴.

Был создан специальный Фонд возвращения и реинтеграции для оказания поддержки странам, перед которыми стоит трудная задача принять возвращающихся и помочь каждому обустроиться в их новой жизни. Этот фонд управляется британским МИД, Пограничным Агентством Соединенного Королевства, Министерством юстиции и Департаментом международного развития. Фонд предоставляет заинтересованным правительствам иностранных государств помощь, технические рекомендации и обучение.

Во время визита в Великобританию в 2008 г. президент Франции Николя Саркози призвал лейбористское правительство Гордона Брауна присоединиться к проведению общей миграционной политики со странами ЕС¹¹⁵. По мнению президента Франции, только проведением совместной политики можно сдерживать миграционные потоки из Африки и Центральной Европы. Браун выразил согласие более интенсивно сотрудничать с Францией по вопросам незаконной иммиграции и деятельности банд, занимающихся незаконным перемещением людей через границы, однако вновь отказался от присоединения к Шенгенской зоне.

Соединенное Королевство также удержалось от полного участия в общей иммиграционной политике, предусмотренной Лиссабонским договором.

Великобритания открыто воспротивилась внесению в законодательство ЕС новых положений о легальной иммиграции. Так, Великобритания отказалась от участия в принятии директивы о «голубой карте», призванной способствовать привлечению в страны ЕС квалифицированных рабочих, и не связана обязательствами к ее применению.

Негативно отнеслась Великобритания и к предложению ЕС о введении единой системы предоставления убежища с 2012 г., и к пилотному проекту расселения беженцев, прибывающих на Мальту, по всем государствам-членам ЕС, полагая, что добровольное расселение беженцев может спровоцировать проникновение нелегальной иммиграции вглубь Европы.

В ноябре 2009 г. в речи по вопросам иммиграции в Соединенном Королевстве премьер-министр Великобритании Г.Браун¹¹⁶, заявив, что иммиграционные вопросы находятся в самом сердце британской политики, отдал предпочтение высококвалифицированным мигрантам дефицитных или особых профессий, значимых для успеха и влияния страны в новой глобальной экономике. Премьер предложил мигрантам заработать британское гражданство с помощью системы баллов, трудясь на благо Великобритании, сохраняя английский язык и обычаи и соблюдая британские законы.

¹¹⁴ Foreign Office: www.fco.gov.uk

¹¹⁵ EU-wide migration policy «needed». Nicolas Sarkozy has called on the UK to sign up to a common immigration policy with other EU nations. 26 March 2008. ([.news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7314300.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7314300.stm)).

¹¹⁶ Цит. по: Speech on immigration by the British Prime Minister G.Brown, 12 November 2009. (www.number10.gov.uk/Page2128).

В рамках осуществляемых Британией антитеррористических мер и британского антитеррористического законодательства в стране введены в действие особые процедуры при въезде в страну и выезде за рубеж. Все данные пограничного компьютера направляются в созданный в Манчестере банк данных, где информация проходит проверку на выявление террористов и иных преступников.

В целом, что касается пограничного контроля (который всегда был краеугольным камнем британского управления миграцией), то, по мнению Г.Брауна, его функционирование с 2009 г. осуществляется успешно благодаря созданию Пограничного Агентства, биометрических паспортов, карт и виз, электронного пограничного контроля и введения идентификационных (ID) карт для иностранцев, которые не позволяют нелегально устроиться на работу и защищают национальную безопасность.

Соединенное Королевство не видит необходимости в дальнейшем сближении правил приема беженцев, считая, что уже имеющиеся унифицированные механизмы не работают в полную силу. Выступая 31 марта 2010 г. по вопросам введения новых иммиграционных мер, премьер-министр лейбористского кабинета Г.Браун отметил, что принятая система баллов защищает Британию от наплыва низкоквалифицированных рабочих не из стран ЕС; кроме того, в стране снизилась общая потребность в неквалифицированном труде. Правительство нацелено на повышение образовательного уровня самих британцев с тем, что бы последние заняли как можно больше мест, на которые могут претендовать высококвалифицированные мигранты. Г.Браун отметил также, что общее количество обращений за предоставлением убежища снизилось до показателей 90-х гг.¹¹⁷

С приходом к власти коалиционного правительства консерваторов и либеральных демократов в мае 2010 г. иммиграционная политика должна была стать еще более жесткой (что традиционно для консерваторов).

Так, в феврале 2010 г. Британия воздержалась от участия в Директиве ЕС¹¹⁸ о порядке предоставления убежища, которая устанавливала минимальные стандарты для обращения с просьбами о предоставлении убежища, поскольку эти стандарты могли нанести урон британской системе (2003 г.) ускоренного рассмотрения заявлений о предоставлении убежища.

Тема предоставления убежища и обращения с мигрантами была затронута в выступлении госсекретаря Соединенного Королевства Терезы Мей в июле 2010 г. Она заявила, что Британия может выиграть от высококвалифицированной миграции, но не от неконтролируемой миграции. «В то время, как мы проводим консультации по внедрению новых более жестких ограничений, важно, что у нас есть переходные меры для того, чтобы избежать полного отказа от мигрантов и гарантировать, что число выпущенных рабочих виз останется ниже уровня 2009 г.»¹¹⁹

Тема обеспечения пограничного контроля и развития иммиграционной политики стала одной из основных на англо-французском саммите, прошедшем в ноябре 2010 г. в Лондоне.

В соответствии с Европейским пактом об иммиграции и политическом убежище Великобритания и Франция выступили с новой инициативой по укреплению безопасности общих границ, сделав особый акцент в сторону их непроницаемости для незаконной миграции и ввоза наркотиков.

¹¹⁷ Цит. по: PM sets out new immigration measures. Speech on immigration by the British Prime Minister G.Brown, 31 March 2010. (www.number10.gov.uk).

¹¹⁸ Подробнее см.: The Guardian, 24 February 2010.

¹¹⁹ Цит. по: UK Government commits to impose migration limit. 28 June 2010. (www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22447581).

Для борьбы с незаконной доставкой иммигрантов было решено создать совместное разведывательное подразделение в Фолкстоуне. С той же целью обе стороны договорились усилить пограничный контроль в порту Кале посредством создания совместного оперативного координационного центра (в рамках которого будет осуществляться сотрудничество между британским Пограничным агентством и французской пограничной полицией и таможней) и размещения за счет Великобритании нового оборудования для обеспечения безопасности. К англо-французскому сотрудничеству по вопросам сдерживания потоков мигрантов приглашались и другие страны, главным образом северного региона Европы. Похожее сотрудничество налаживается у Великобритании с Бельгией.

В своей первой речи, посвященной иммиграционной проблематике, премьер-министр Соединенного Королевства Дэвид Кэмерон высказался за контролирование иммиграционных потоков при дальнейшем их сокращении до уровня 80-х-90-х гг. XX века¹²⁰. Для достижения этой цели предусматривается широкомасштабный план действий. Планируется поставить под жесткий контроль предоставление рабочих виз для специалистов не из стран-членов ЕС, помешать осуществлению принудительных замужеств, а для потенциальных жен, ввозимых из-за рубежа, ввести возрастной ценз 21 год и знание английского языка. Кроме того, планировалось существенно сократить количество студенческих виз в связи с тем, что только 131 из 744¹²¹ частных колледжей смогли подтвердить свой высокий статус. Теперь только аспирантам будет разрешено ввозить в страну членов семей. В целом коалиционное правительство намеревалось побуждать самих британцев наниматься на работу, а не сидеть на пособия по безработице.

Консерваторы отнеслись благосклонно к введению системы набора балов, однако предлагали пути дальнейшего реформирования этой системы с тем, чтобы эффективно выставить барьеры на пути злоупотреблений. Одно из предложений¹²² состояло в том, чтобы получатели временной визы по второму уровню этой системы не могли рассчитывать на автоматическое поселение на территории Соединенного Королевства.

Во время войны в Ливии Д.Кэмерон отказался от расселения в Соединенном Королевстве беженцев из этой страны.

Несмотря на ужесточение общего курса коалиционного правительства в отношении мигрантов в августе 2011 г. количество иммигрантов превысило аналогичные показатели 2010 г. на 21%¹²³, что явилось серьезным свидетельством малой эффективности существующей иммиграционной системы, формирование которой было инициировано еще лейбористами.

Британская визовая политика и ЕС

Предпочитая проводить свою независимую иммиграционную политику и сохранять свой суверенитет в вопросах осуществления контроля за своими границами, Великобритания воздерживается от участия в единой визовой системе

¹²⁰ David Cameron on immigration. The Guardian. 14.04.2011. (www.guardian.co.uk).

¹²¹ Ibid.

¹²² UK Government announce public consultation on reforms to visas. 10 June 2011.

(www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=6611914582).

¹²³ В соответствии с показателями Евростата число просителей убежища за июнь-август 2010 г. составило 5544 чел., тогда как на июнь-август 2011 г. - 6444 чел.. См. подробнее: Home Office. Monthly asylum application tables – August 2011. Applications received for asylum in the United Kingdom, 2009 to August 2011. Eurostat Asylum Applications. (www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistic/immigration-asylum-research/asylum-aug-2011).

стран Шенгенской зоны. В период пребывания у власти лейбористского правительства Г.Брауна (2007-2010 гг.) обсуждался вопрос о возможном сотрудничестве между визовой службой Соединенного Королевства и ЕС, однако эта тема так и не получила своего дальнейшего развития.

Только между Великобританией и другим членом ЕС Ирландией¹²⁴ функционирует зона ограниченного паспортного контроля, получившая название Общей зоны перемещения (Common Travel Area). В то время как на британо-ирландской сухопутной границе отсутствуют пограничные пункты, Ирландия продолжает осуществлять паспортный контроль в аэропортах, выборочный паспортный контроль в портах прибытия паромов и в пунктах контроля на британо-ирландских границах на железнодорожных и автотранспортных путях. Ирландская виза не дает права въезда путешественников в Соединенное Королевство.

В соответствии с первым уровнем 5-уровневой системы набора баллов осуществляется выдача виз для мигрантов с желательными профессиональными навыками; в соответствии со вторым – выдаются визы для высококвалифицированных рабочих, имеющих приглашение от работодателя; третий уровень включает в себя визы для временных и низкоквалифицированных рабочих; четвертый уровень регулирует порядок пребывания в стране студентов; а пятый определяет порядок въезда в страну низкоквалифицированных рабочих и функционированием молодежных программ мобильности. Первый и второй уровни системы открывают путь к получению вида на жительство с возможностью последующего предоставления британского гражданства. При этом консерваторы заблокировали такую возможность для соискателей виз третьего уровня.

В соответствии с первым уровнем визы предоставляются индивидуумам с необыкновенными талантами, инвесторам, предпринимателям, наиболее талантливым студентам по окончании высших учебных заведений.

Таланты в области наук и искусств должны получить рекомендации в Королевском обществе, в Художественном Совете Англии, в Королевской Академии Инженерии, в Британской Академии (гуманитарных и социальных наук). Этой категории соискателей виза выдается на три года и четыре месяца и может быть продлена еще на 2 года. Через пять лет пребывания в стране соискатель может обратиться за предоставлением вида на жительство. Количество таких виз ограничено – в год выдается 1000 виз.

Виза инвестора распространяется на тех, кто желает разместить значительные финансовые средства (не менее 1 млн. ф.ст.) в Соединенном Королевстве, а также сделать Британию своим основным домом. Инвестиции должны быть продуктивными и производить богатства для британской экономики. Первоначальная виза дается на три года, позволяя соискателю проводить маркетинговые исследования и определять подходящий бизнес для инвестирования. Эту визу можно продлить и, в конечном счете, претендовать на получение британского гражданства. Инвесторы освобождены от требований к знанию английского языка и подтверждения средств к существованию. В соответствии с такой визой ее обладатель может устроиться на работу в Соединенном Королевстве, однако это не является требованием. Родственники соискателя также могут получить визу и работать или учиться без каких бы то ни было ограничений.

Виза для предпринимателей дается категории соискателей, которые основывают, возглавляют или активно включены в функционирование одной и более компаний в Великобритании. Вне зависимости от того, сделан ли запрос на

¹²⁴ Ирландия также как и Соединенное Королевство воздержалась от участия в единой визовой системе ЕС.

получение визы вне или в Соединенном Королевстве, требования одинаковые. Соискателю нужно подтвердить наличие финансовых средств и знания английского языка. В соответствии с предоставляемой визой соискатель получает право на организацию собственного бизнеса на территории Соединенного Королевства, присоединиться к существующему или стать директором существующего в Великобритании предприятия. Изначально виза выдается на три года. Далее соискатель может претендовать на получение вида на жительство, а потом и получить гражданство. Зависимые от соискателя родственники также получают визу и могут беспрепятственно работать или учиться в Соединенном Королевстве.

Второй уровень системы набора баллов включает четыре категории виз: общая виза разрешающая работать в Соединенном Королевстве, разрешение на работу перемещенного в рамках компании кандидата, визы для спортсменов и деятелей спорта, визы для религиозных деятелей.

Для получения общей визы нужно предоставить подтверждение на работу от признанного в Великобритании работодателя или спонсора, результаты экзаменов, демонстрирующие высокий уровень знания английского языка, а также информацию о своем банковском счете в размере не меньше 800 фунтов стерлингов, при этом срок открытия счета не должен быть меньше трех месяцев на момент подачи заявления. Кроме того, нужно иметь подтверждение рыночной профессиональной пригодности от работодателя, либо документы о переходе с первого уровня набора баллов или просьбу о продлении пребывания на работе от спонсирующего работодателя. Виза выдается на три года или на менее короткий срок, указанный в предоставляемом работодателем сертификате. Если по окончании этого срока вы желали бы остаться, то виза может быть продлена еще на два года. Предоставление визы второго уровня может привести к получению вида на жительство. Супруге или незамужнему партнеру, а также несовершеннолетним детям предоставляется возможность находиться в Соединенном Королевстве вместе с работником весь срок его пребывания в стране.

Виза второго уровня по перемещению работника внутри компании предоставляется квалифицированным работникам международных компаний, получивших предложение о работе в британском филиале своей фирмы. Такому кандидату надо доказать, что его место не может занять ни один британец. С апреля 2011 г. эта категория виз была разделена на подкатегории краткосрочных и долгосрочных. Краткосрочные выдаются на 12 месяцев при этом не более 40% заработка заявителя может идти на проживание. По окончании срока визы соискатель может обратиться за получением долгосрочной визы. Долгосрочные визы предполагают, что не более 30 % зарплаты может быть потрачено на жилье. По окончании указанного срока работы соискатель не получает права на предоставление вида на жительство. Зависимые члены семьи соискателя могут пребывать в Соединенном Королевстве весь срок пребывания самого соискателя.

В данный момент выдача британских виз четвертого уровня для низкоквалифицированных временных рабочих приостановлена на неопределенный срок в связи с пересмотром условий предоставления таких виз.

В свете новой иммиграционной политики коалиционного кабинета министров Д.Кэмерона в январе 2011 г. были внесены поправки в порядок предоставления студенческих виз в соответствии с четвертым уровнем 5-уровневой системы набора баллов из стран-членов и не членов ЕС, желающих учиться на языковых курсах в Британии. По новым правилам все студенты языковых курсов получают визу на пребывание в стране в течении 11 месяцев. Продление студенческой визы осуществляется только, если претендент находится вне Великобритании. При этом не разрешается переключаться на изучение других курсов.

Если студенты желают изучать другие курсы, продолжающиеся более шести месяцев, они должны обращаться за визой в соответствии с четвертым уровнем системы набора баллов. Желающие получить такую визу, должны заручиться спонсорством британского университета или какого-либо учебного заведения, набрать достаточное количество баллов при сдаче экзамена для того, чтобы быть принятым как иностранный студент в Великобритании. Кроме того, претендент на обучение в Великобритании должен обладать достаточной суммой, чтобы покрыть расходы на обучение и проживание в стране. При этом студентам не разрешается устраиваться на работу, привозить зависимых от себя членов семьи, продлевать свое пребывание в стране или переключаться на другие курсы в конце своего пребывания. Студент может остаться в стране на всю продолжительность курса плюс 4 месяца для курсов продолжительностью в год или более или на один - два месяца для обучения на курсах продолжительностью между шестью месяцами и годом. Для учащихся более коротких курсов предоставляется только одна неделя пребывания в стране после окончания учебы. Студентам разрешается работать 20 часов во время учебы и 40 часов во время каникул. По окончании обучения в британском институте студент получает право претендовать на получение рабочей категории, предоставляемой по окончании учебы в соответствии с первым уровнем системы набора баллов. Иностранные выпускники британских вузов получают право на работу в течение 2 лет.

Все переговоры о возможном упрощении визового режима с Российской Федерацией были заморожены британской стороной после того, как в 2006 г. Россия отказалась выдать британским правоохранительным органам своего гражданина бывшего сотрудника ФСБ Андрея Лугового, подозреваемого в убийстве на территории Соединенного Королевства другого бывшего агента ФСБ Александра Литвиненко. Во время поездки премьер-министра Великобритании Д.Кэмерона в Россию в сентябре 2011г., ставшего первым визитом официального лица из Соединенного Королевства такого уровня после шестилетнего перерыва, этот вопрос не был поставлен на повестку дня. В ближайшее время нет оснований надеяться на какие-то послабления в этой области, не говоря уже о возможности полной отмены виз между двумя странами. Для посещения Великобритании российскими туристами выдаются многократные визы сроком на полгода.

Британское иммиграционное законодательство, начало формирования которого восходит к концу XVIII в., предлагает уникальный практический и политический опыт. Первоначально оно обслуживало интересы восходящей империи. Затем, последовательно, интересы поддержания стабильности империи; ее управляемого демонтажа; быстро меняющиеся интересы страны – бывшей метрополии; и наконец, потребности общества, экономики и государства-члена расширенного ЕС в условиях глобализации и при стремлении Великобритании сохранить вес и влияние в важных для нее международных делах – и сохранить свою идентичность.

Этими же причинами объясняется и нежелание Великобритании участвовать в визовой политике ЕС.

В разные периоды британская иммиграционная политика не была свободна от влияния разного рода мифов и предрассудков – политических, идеологических, иных. Но ее определяющая черта – прагматичность, способность всякий раз ставить и решать прежде всего конкретные практические и политические задачи.

К началу 2010-х годов можно выделить три группы таких задач.

Экономически Великобритания не очень нуждается в массовом притоке рабочей силы извне. Акцент делается на высококвалифицированных мигрантах; а такой труд не является столь же массовым, каким был в прошлом труд низкой квалификации. Однако глобализация делает неизбежным – и по ряду причин желательным – трансграничное перемещение не только капиталов, но и труда, образования, досуга. Выход для Британии на этом направлении можно обозначить как «миграция без (или с минимумом) иммиграции».

Социокультурно масштабы накопленной иммиграции в Великобритании и Европе в целом таковы, что делают неосуществимыми расчеты относительно недавнего прошлого на интеграцию мигрантов в принимающее общество и на мультикультурализм – гипотетическую способность разных культур мирно сосуществовать в одном обществе на базе взаимной толерантности. Прощание с такими расчетами становится уже публичным не только в Великобритании, но и во Франции, Германии, других странах-членах ЕС. Выход – в жестком ограничении притока новых инокультурных мигрантов и вытеснении из страны лиц, склонных к экстремистским и преступным проявлениям.

С государственной точки зрения на приоритетное место вышла связка проблем обеспечения внутренней стабильности, внутренней и внешней безопасности, а также экономической и практической способности правительства выполнять взятые ранее внутренние и внешние обязательства (права человека, социальные пособия и программы и т.п.). В условиях глобальных миграций это объективно требует эффективного контроля объемов и качества иммиграции – а значит, контроля национальных границ и высокой самостоятельности в принятии соответствующих решений.

Эти три комплекса проблем и производных от них задач определяют и, как представляется, будут определять в обозримом будущем британскую иммиграционную политику и взаимодействие Великобритании с ЕС в этой области.

Общая иммиграционная политика ЕС и общая система предоставления убежища стали формироваться только в конце XX в.. К этому моменту британское законодательство прошло путь от благопритворствования иммиграционным потокам до стремления полностью «закрыться» от них.

Великобритания разделяет декларируемые ЕС общие принципы, признает необходимость их развития и сотрудничества в области внутренней безопасности. Она выполняет те обязательства, под которыми подписалась.

Британия активно выступала с инициативами по расширению иммиграционного законодательства ЕС. Даже когда она не соглашалась с директивами ЕС, то стремилась к созданию собственных законов на базе принципов и документов Евросоюза.

Но безусловным приоритетом Лондона при всех правительствах было и остается сохранение, укрепление политической, правовой и практической способности Британии к самостоятельности в решении задач иммиграции.

Так, если политика ЕС изначально была направлена главным образом на адаптацию беженцев и иммигрантов, прибывающих в страны-члены ЕС, то британское иммиграционное законодательство, уже прошедшее похожий период развития, выбрало путь расширения полномочий иммиграционной службы и полиции в деле ограничения иммиграционных потоков (предоставляя мигрантам лишь минимальные социальные блага и права). В настоящее время британское иммиграционное законодательство в целом регулирует иммиграционные потоки гораздо жестче, чем аналогичное законодательство ЕС. Эффективнее ли – вопрос выбора критериев эффективности.

II. Великобритания и политика внутренней безопасности ЕС: борьба с терроризмом и проблемы миграции*

После терактов 11 сентября 2001 г. в ЕС всерьез задумались об общей стратегии безопасности. И среди европейских стран Британия заняла самую жесткую и бескомпромиссную позицию в вопросах борьбы с терроризмом. Партнеры по Евросоюзу утверждали, что ради единства англосаксонского мира Лондон готов принять примитивистскую концепцию войны с террором, характерную для американских неоконсерваторов, которая предполагала, что проблему можно решить исключительно с помощью военной силы. «Блэр не желает прислушиваться к мнению своих европейских коллег, - утверждал директор Центра европейских реформ Чарльз Грант, - и только ослабляет безопасность Союза, ввязываясь в ближневосточные авантюры США»¹²⁵. Вскоре после падения башен-близнецов в Нью-Йорке британское правительство пересмотрело закон о терроризме 2000 года, предоставив органам безопасности право бессрочного ареста без суда и следствия иностранных граждан, подозреваемых в причастности к террористической деятельности. «С 2001 по 2005 год чиновники Министерства внутренних дел (МВД) пользовались неограниченными полномочиями, - пишет британский эксперт по безопасности Хьюго Брэди, - они могли депортировать любого иностранца, который, по их мнению, представляет угрозу для национальной безопасности Британии»¹²⁶. В марте 2005 г. под давлением общественности лорды-судьи признали, что такая практика противоречит Биллю о правах, который всегда считался «краеугольным камнем» британской правовой системы. В принятом тогда же законе о терроризме МВД запрещалось заключать подозреваемых под стражу без предъявления обвинения.

Однако уже 7 июля 2005 года в Лондоне произошел громкий теракт, в результате которого погибли 58 и были ранены более 700 человек. Исламские террористы-смертники произвели четыре скоординированных взрыва¹²⁷. Произошло это в первый день саммита большой восьмерки, проходившего в Великобритании, и вызвало в Лондоне настоящий шок. «По количеству жертв, - отмечала «The Guardian», - это самый крупный теракт в британской столице со времен Второй мировой войны. И как бы не были сильны в Соединенном Королевстве антивоенные настроения, в обществе произойдет революция, аналогичная той, что случилась в Америке после 11 сентября и простые британцы изо всех сил начнут поддерживать драконовские законы в области внутренней безопасности и крестовые походы на Ближнем Востоке»¹²⁸. По большому счету, так и произошло. Согласно данным соцопросов, проведенных компанией «Yougov», после лондонских взрывов количество граждан, поддерживающих войну в Ираке, возросло с 37% до 53%, а число сторонников жесткой антитеррористической политики внутри страны практически удвоилось (с 33% до 60%)¹²⁹. Не случайно, как и в США в Британии появились конспирологические теории, авторы которых обвиняли в организации терактов правительство и спецслужбы. Так, например, один из высокопоставленных британских полицейских Тони Фаррелл провозгласил официальную версию событий 7 июля «чудовищной ложью»¹³⁰.

* Терентьев Александр Александрович, к.п.н., с.н.с.

¹²⁵ Charles Grant Why the EU needs a security strategy? 14 May 2003. (www.cer.org.uk).

¹²⁶ Hugo Brady The EU and counter-terrorism: Next steps. 5 March 2010. (www.cer.org.uk).

¹²⁷ Три в лондонском метро и один – в автобусе на Тэвисток-сквер

¹²⁸ The Guardian. 12 July 2005.

¹²⁹ <http://today.yougov.com/>

¹³⁰ Appeal against unfair dismissal by Tony Farrell: Sheffield Employment Tribunal, 7th-9th September 2011.

Как бы то ни было, лондонские взрывы вновь позволили британской политической элите ужесточить законодательство в области борьбы с терроризмом. В 2006 году был принят антитеррористический закон, значительно расширивший список преступлений, связанных с терроризмом. Согласно этому закону, за публикацию материалов, которые могут быть расценены как прямая или косвенная поддержка терактов и распространение печатной продукции, прославляющей терроризм, преступнику грозит семь лет тюрьмы, за обучение терроризму – 10 лет, а за участие в подготовке теракта и изготовление радиоактивных устройств – пожизненное заключение.

МВД получил право «депортировать людей, подстрекающих к религиозной ненависти и поощряющих любые акты насилия», запрещать террористические группировки (даже если они успели сменить название), обыскивать места, где могут быть обнаружены публикации, прославляющие терроризм. Были расширены полномочия спецслужб (в частности, они получили разрешение на прослушивание телефонов). Но, пожалуй, самую острую дискуссию в обществе вызывала поправка о 90-дневном заключении под стражу без предъявления обвинения. Архиепископ Кейптаунский Десмонд Туту сравнил ее с «полицейским произволом в ЮАР времен апартеида»¹³¹. Многие тори, либеральные демократы и даже часть представителей правящей лейбористской партии утверждали, что данная мера означает грубое нарушение нормы, закрепленные в Великой хартии вольностей 790 лет назад и это не может быть оправдано даже угрозой терроризма. «Британские органы безопасности повторяют опыт североирландской полиции, - заявил теневой министр внутренних дел от либеральных демократов Марк Оттен, - которая в 70-е годы задерживала подозреваемых без суда и следствия, что в результате лишь усилило противоречия в обществе и помогло Ирландской республиканской армии завербовать новых членов»¹³². Однако несмотря на резкую критику истеблишмента и СМИ, согласно опросам «Yougov», поправку о 90-дневном заключении под стражу поддержали 72% британцев. И хотя в Палате Общин она не прошла, парламентарии все же увеличили срок задержания подозреваемых в терроризме в два раза: с 14 (как было предусмотрено в антитеррористическом законе 2000 года) до 28 дней.

Первым человеком, осужденным по закону о терроризме 2006 года, стала британка Самина Малик. В ноябре 2007 года ей были предъявлены обвинения в пропаганде терроризма и хранении материалов экстремистского содержания. Под псевдонимом «лирический террорист» Малик вывешивала в интернете свои стихи, в которых прославлялся Бен Ладен и «мученики веры». По сведениям полицейских, она принадлежала к организации «Путь джихада», а в доме у нее было найдено множество литературы, посвященной терроризму. Были, конечно, и курьезные случаи. В 2008 году обвинения в распространении террористической литературы были предъявлены аспиранту, который скачал с сайта министерства юстиции США перевод одного из документов «Аль-Каиды», необходимый ему для диссертации о радикальном исламе и переслал текст своему приятелю, чтобы тот его распечатал.

В целом, эксперты убеждены, что жесткий подход правительства Блэра к проблеме терроризма себя оправдал. В феврале 2003 года из-за угрозы терактов на территорию аэропорта Хитроу были введены даже спецподразделения и танки. В августе 2006 года британским спецслужбам удалось сорвать планы террористов, намеривавшихся уничтожить 20 трансатлантических лайнеров с помощью «жидких бомб» (с тех пор были введены ограничения на провоз жидкостей в салоне самолетов). Тогда же была проведена успешная антитеррористическая операция в

¹³¹ The Independent. 21 October 2006.

¹³² www.parliament.co.uk

Манчестере, в результате которой было арестовано несколько человек, финансирующих радикальные террористические организации.

Гордон Браун, сменивший Блэра на посту премьера, с проблемой терроризма столкнулся на следующий день после того, как занял резиденцию на Даунинг-стрит. Полиции удалось предотвратить серию терактов в Лондоне, а в здание аэропорта в Глазго, в Шотландии врезался горящий джип (Браун – политик шотландского происхождения). Новое правительство очень оперативно и слаженно отреагировало на форс-мажор. На некоторое время степень террористической угрозы была официально повышена до критического уровня. Практически ежедневно заседал правительственный комитет по чрезвычайным ситуациям «Кобра». Сам премьер выступил с телеобращением, стилистика которого напоминала речи Уинстона Черчилля времен Второй мировой войны. «Мы все как один не поддадимся угрозам. Мы не дадим себя запугать и никому не позволим подорвать наш британский образ жизни»¹³³.

Однако с приходом Брауна антитеррористическая стратегия начала меняться. Из политического лексикона исчезло понятие «война с терроризмом». Люди, которые планировали теракты в Лондоне и Глазго, воспринимались уже как уголовные преступники, а не как враги. Таким образом, Браун отказался от трактовки американских неоконков. Он сосредоточился на таких вопросах как перекрытие источников финансирования терроризма и объявил, что проблема не ограничивается борьбой с исламским джихадом. МВД издал даже специальный фразеологический словарь, в котором государственным служащим давалось указание вместо терминов «исламистский экстремизм» и «террористы-джихадисты» использовать термины «насильственный экстремизм» и «криминальные убийцы»¹³⁴.

Правительство Брауна вновь обратило внимание на проблему внутреннего терроризма, который имеет в Британии давнюю историю. «В отличие от Блэра, - писал «The Spectator», - Браун прекрасно понимает, что угроза национальной безопасности исходит не только от радикальных исламистских группировок и проповедников. Анархисты, антимонархисты, националисты и Ирландская республиканская армия, вновь поднимающая голову, - это не менее серьезные террористические вызовы»¹³⁵. Не случайно, в ноябре 2007 года закон о терроризме впервые за долгое время был использован против человека, не имеющего ничего общего с радикальным исламом: обвинения в хранении взрывчатых веществ и подготовке терактов были предъявлены функционеру йоркширской ячейки Британской национальной партии Мартину Джильярду. А в 2009 году полиция раскрыла заговор анархистов, планирующих устроить в Лондоне «городские атаки» наподобие тех, что произошли годом ранее в Мумбаи.

В том, что касается внутренней безопасности, Браун продолжал линию Блэра. В октябре 2007 года через четыре месяца после того как он занял премьерское кресло, в Британии был принят закон, позволяющий государству более активно вмешиваться в частную жизнь: 795 различных организаций получили доступ к считавшейся ранее конфиденциальной информации о телефонных переговорах британцев. Правозащитники, естественно, стали говорить о неумных амбициях «большого брата», однако специалисты по вопросам безопасности провозгласили новый закон – «вынужденной мерой, которая позволит более эффективно бороться с терроризмом».

За последнее десятилетие в Великобритании была создана система институтов, нацеленная на реализацию антитеррористической стратегии «Contest».

¹³³ BBC. 03 July 2007.

¹³⁴ <http://www.homeoffice.gov.uk/>

¹³⁵ The Spectator. 7-13 September 2009.

Ключевую роль в ней играет контрразведка. Еще с середины 90-х в MI5 существует подразделение антитеррора¹³⁶, а в июне 2003 года был сформирован Объединенный Центр анализа терроризма¹³⁷, который отвечает за обмен разведанными о террористах со спецслужбами других стран. Основываясь на информации британской радиоэлектронной разведки GCHQ, MI5 регулярно рассылает предупреждения о терактах заинтересованным министерствам и большим корпорациям вроде «British Petroleum» и «Shell». МВД несет ответственность за предотвращение терактов и определяет степень террористической угрозы. Ему подчиняется Общенациональная сеть антитеррористических служб¹³⁸, в которой задействовано около 400 специалистов. Контртеррористическое подразделение полиции SO15, отвечает за предотвращение террористических атак на территории Лондона, а для пресечения финансирования терроризма создана специальная бригада при Национальной криминальной разведслужбе. Руководители спецслужб входят в группу COBRA¹³⁹, созываемую в экстренных случаях премьер-министром.

Следует понимать, что британские силовые структуры и спецслужбы находятся в более тесных отношениях с Соединенными Штатами и другими англоговорящими странами, чем со своими партнерами по Евросоюзу. Например, на секретные совещания MI5 допускаются представители ЦРУ, канадской и австралийской разведки, но не европейские офицеры. «Это англосаксонский протестантский заговор, – заявляет один французский депутат Европарламента. – Так много говорится о британской приверженности идее европейского единства, а в реальности для англичан существует только их союз с Америкой»¹⁴⁰. В июне 2004 года США, Великобритания и Австралия объявили о создании глобальной антитеррористической сети. Затем к ним присоединились Канада и Новая Зеландия. Таким образом, повторился сценарий времен Второй мировой войны, когда разведки пяти англосаксонских стран тесно сотрудничали друг с другом. И неудивительно, что предложение Австрии о создании единой европейской спецслужбы по борьбе с террором в Великобритании было воспринято в штыки. Не вызвало у англичан энтузиазма и формирование единой индустриальной политики ЕС, которая задает общие стандарты для европейских предприятий ВПК, связанных с нуждами безопасности и контртеррористической деятельностью (в Лондоне регулярно проходят форумы представителей крупных военно-промышленных компаний Британии, обеспокоенных влиянием Брюсселя). Скептически оценили в Соединенном Королевстве и введение поста координатора ЕС по борьбе с терроризмом. «Этот мелкий брюссельский чиновник, – отмечала в 2007 году «The Daily Telegraph», – у которого нет ни сил, ни средств на серьезные операции, только спутает нам карты и сделает Британию и другие крупные государства ЕС более уязвимыми для террористов»¹⁴¹. Коалиционный кабинет тори и либеральных демократов, пришедший к власти в июне 2010 года, уже в октябре опубликовал новую Национальную стратегию безопасности, в которой пообещал отказаться от «силовых действий, ограничивающих индивидуальную свободу». Однако «меры по предотвращению терактов», предлагаемые властями, мало чем отличаются от практики, существовавшей в лейбористскую эпоху. И хотя во время предвыборной кампании нынешний вице-премьер Ник Клегг требовал отмены драконовских

¹³⁶ Так называемое «T Branch»

¹³⁷ Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)

¹³⁸ Counter Terrorism Units (CTU)

¹³⁹ Сокращение от «Cabinet Office Briefing Room A»

¹⁴⁰ <http://www.europarl.eu.int/plenary/17.04.2004>.

¹⁴¹ The Daily Telegraph. 23 January 2008.

антитеррористических законов, придя к власти, он умерил свой пыл. Как утверждает директор британской правозащитной организации «Liberty» Шами Чакрабатри, «новые правила – это лишь слегка подкорректированные старые. Правительству так и не удалось сгладить противоречия между свободой и безопасностью. Срок заключения под стражу без предъявления обвинения сокращен с 28 до 14 дней. И это, пожалуй, единственное нововведение»¹⁴².

Однако нельзя не признать, что кабинет Кэмерона все же пересмотрел антитеррористическую политику лейбористов. Прежде всего в том, что касается сотрудничества со спецслужбами других стран. Несмотря на евроскептические настроения британским тори удалось добиться успехов на европейском направлении, заключив беспрецедентные по уровню взаимного доверия соглашения с Парижем о сотрудничестве в военной сфере. «В области безопасности у Британии и Франции не должно быть никаких секретов»¹⁴³, - провозгласил Николя Саркози после первой встречи с Кэмероном, и тесное сотрудничество в борьбе с терроризмом и киберпреступностью стало, по словам экспертов, одним из важнейших элементов «новой Антанты».

Еще одной тенденцией, которую отмечают политологи, стало стремление новых властей разрушить стереотипные представления о террористах. Как говорится в докладе MI5, большинство из них – британские граждане, приличные семьянины в возрасте далеко за 30 лет. Такими были, например, организаторы лондонских взрывов 2005 года.

Британское правительство и спецслужбы, по-прежнему считают, что главная террористическая угроза королевству исходит от Аль-Каиды. «Аль-Каида пока не повержена и только наивные мечтатели пытаются сейчас открыть новую главу в истории – пишет британский эксперт по вопросам безопасности Джон Гирсон. - Потеряв своего харизматичного лидера эта организация перегруппируется и в ближайшее время сможет нанести удар»¹⁴⁴. И учитывая тот факт, что в 2012 году в Лондоне состоятся Олимпийские игры многие специалисты опасаются, что удар будет нанесен именно по Британии, и нанесут его британские мусульмане, прошедшие обучение в тренировочных лагерях террористов в Пакистане.

Участие Лондона в общеевропейском пространстве свободы, безопасности и правосудия стало главным яблоком раздора между партнерами по коалиции, которая в прошлом году пришла к власти в Британии. Консерваторы и либеральные демократы по-разному оценивают усилия ЕС в области внутренней безопасности: для виггов – это «торжество европейских идеалов справедливости и правопорядка», для тори – самая опасная инициатива брюссельских еврократов за всю историю Союза. «Создание аппарата принуждения ЕС – это последний шаг на пути к федеративному супергосударству»¹⁴⁵, - утверждает бывший пресс-секретарь Маргарет Тэтчер сэр Бернанд Ингам, который до сих пор считается крайне влиятельной фигурой в Консервативной партии.

Тори, еще до того как прийти к власти, предлагали пересмотреть статьи Лиссабонского договора, посвященные единой судебной и правоохранительной системе ЕС. В антифедералистском воззвании консерваторов, озаглавленном «Вернем власть Британии, Вестминстеру и вам» была подвергнута резкой критике

¹⁴² Margaret Gilmore. UK Counter-Terrorism Review. Royal United Services Institute. 2011.

¹⁴³ The Daily Telegraph. 5 November 2010.

¹⁴⁴ Deutsche Welle. 2 May 2011.

¹⁴⁵ Интервью автора с Б. Игамом. 20 февраля 2010.

концепция «взаимного признания» решений судов на европейском пространстве, а также согласованная политика по вопросу о предоставлении убежища¹⁴⁶.

После того как Лиссабонский договор вступил в силу, а тори переехали на Даунинг-стрит, критика политики ЕС в этой области только усилилась. (Хотя, следует отметить, что Лондону удалось сохранить за собой верховенство в вопросах миграции, визовой политики и предоставления убежища). По словам депутата Европарламента от Консервативной партии Дэниэла Ханнана «панъевропейские институты, которые призваны бороться с преступностью и терроризмом – это аналог ФБР. Еврократы надеются создать правовую систему, копирующую американскую модель, когда в юрисдикцию штатов входят лишь мелкие преступления, а серьезными правонарушениями занимаются федеральные власти. И если раньше Европол был просто площадкой, позволяющей национальным силам безопасности обмениваться информацией, теперь эта организация превращается в монстра, готового подмять под себя полицейские управления различных европейских стран»¹⁴⁷.

Британское общее право, которое основывается на судебных прецедентах, кардинально отличается от правовой системы, существующей в странах континентальной Европы. Не случайно, консерваторы выступают против расширения властных полномочий ЕС в области безопасности и правопорядка и введения должности европейского прокурора. «Мы убеждены, - заявляет депутат Европарламента, тори Тимоти Киркхоп, - что только Скотленд-ярд имеет полномочия проводить уголовное расследование в Соединенном королевстве и не собираемся пускать к себе ищеек из Европола и Евроюста. Ведь они считают, что habeas corpus – анахронизм, а на смену английскому «общему праву» должна прийти континентальная, бонапартистская юридическая система. Еврократы привыкли регулировать все, включая форму бананов, и мы не хотим, чтобы британские правовые традиции стали жертвой их болезненной тяги к стандартизации. Не стоит идти на уступки и в миграционной политике. Не Брюсселю, а Лондону следует следить за тем, кто пересекает наши границы, иначе в государстве воцарится анархия, мы не сможем больше отстаивать свои национальные интересы и предоставлять убежище друзьям британской короны»¹⁴⁸.

Британские критики создаваемых в Брюсселе силовых структур отмечают, что со временем они будут представлять серьезную угрозу для демократии. Учреждение Постоянного комитета по внутренней безопасности ЕС в Лондоне было воспринято в штыки. «Фактически, на наших глазах возникает министерство внутренних дел ЕС, - говорит руководитель Европейской сети гражданских свобод Тони Баньян, - которое не контролируется ни одним демократически избранным институтом. Очень показательным, что решение о его создании было принято на тайном собрании национальных послов в Брюсселе и мнение европейских граждан никого не интересовало, хотя речь, очевидно, идет об ограничении их свобод»¹⁴⁹. Консервативный министр внутренних дел Тереза Мэй призывает в этой связи пересмотреть наиболее противоречивые законопроекты в области безопасности и борьбы с терроризмом и принять билль о защите свобод, который ограничил бы властные полномочия еврократов. «Если сейчас ничего не предпринять, - говорит лидер британской Партии независимости Найджел Фарадж, - министерство

¹⁴⁶ European Constitution – a Political Timebomb. Returning Power to Britain. Westminster and You. L., 2003. P.15.

¹⁴⁷ Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), 13 May 2011. (<http://www.europarl.europa.eu>).

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Daily Telegraph, 4 October 2009.

внутренних дел ЕС превратиться в большого брата, который будет контролировать все аспекты нашей жизни»¹⁵⁰.

Именно такая точка зрения превалирует в британском обществе. Однако ряд экспертов настаивает на том, что Лондон лишь выигрывает от общеевропейской политики в области безопасности и правосудия. Согласно данным английской полиции, в прошлом году Соединенное королевство чаще других европейских государств обращалось за помощью в Евроюст и десятая часть всех дел, рассматриваемых этой организацией, так или иначе связана с интересами британской короны. Как утверждает один из руководителей Королевской прокуратуры Майк Кеннеди, «уровень сотрудничества Британии с европейскими партнерами в вопросах трансграничной преступности можно охарактеризовать как феноменальный». Такого же мнения придерживаются либеральные демократы, младшие партнеры тори по правящей коалиции. Вигов в Британии считают убежденными европеистами, а их лидер Ник Клег давно уже прослыл «фанатиком европейского сверхгосударства». «Кэмерон обязан объяснить парламентариям, - отмечает представитель либеральных демократов Эд Дэви, - почему мы должны отказываться от успешных общеевропейских проектов в области безопасности. Ведь британские следователи и полицейские в один голос говорят сейчас о том, что консерваторы ставят свои идеологические догмы выше безопасности британских граждан»¹⁵¹. «Евроскептицизм не является оправданием для политики тори по отношению к Европолу, Евроюсту и Фронтексу, - вторит ему баронесса Сара Лудфорд, которая отвечает в партии либеральных демократов за вопросы европейской безопасности и правопорядка. - Если мы не будем играть в одной команде с полицейскими и судьями из других стран ЕС, террористы, главы мафиозных кланов и остальные плохие парни только выиграют от этого. Единый для всех европейских государств ордер на арест – это необходимая мера, с которой должны смириться даже самые закостенелые евроскептики»¹⁵².

Однако, что бы ни говорила Лудфорд, против единого ордера на арест выступают не только правые тори и представители Партии независимости. Эту меру воспринимают в штыки даже представители оппозиционной Лейбористской партии и британские правозащитники. По словам Стивена Бута из аналитического центра «Опен Еуропа», «общеевропейский ордер на арест был естественной реакцией на события 11 сентября. Но в дальнейшем стало очевидно, что судебные системы государств ЕС совершенно непохожи, и создать единое пространство безопасности и правосудия просто невозможно»¹⁵³. Тем не менее, по словам «The Daily Telegraph», «европейские законы постепенно становятся приоритетными, национальные особенности стираются»¹⁵⁴.

Бюджет ЕС на политику в области безопасности и правосудия вырос больше, чем в какой либо другой области деятельности Союза. В Британии это вызывает большие опасения. «Европол только расширяет свои властные полномочия, и вскоре национальные государства не смогут заблокировать его деятельность, - пишет «The Mail». - Британская полиция будет вынуждена расследовать случаи, которые в Соединенном королевстве преступлениями не считаются. Директива ЕС по сбору данных требует от телекоммуникационных компаний предоставлять полицейским

¹⁵⁰ Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), 13 May 2011. (<http://www.europarl.europa.eu>).

¹⁵¹ www.parliament.co.uk

¹⁵² Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), 13 May 2011. (<http://www.europarl.europa.eu>).

¹⁵³ The Mail on Sunday. 21 November 2010.

¹⁵⁴ The Daily Telegraph. 13 July 2011.

структурам Союза информацию о каждом телефонном звонке, текстовом сообщении, электронном письме и интернет блоге. Единый европейский ордер на арест позволит хватать британских граждан на территории королевства и отправлять их в иностранные тюрьмы без права на апелляцию. Помимо всего прочего, офицеры Европола, обладающие дипломатическим иммунитетом, смогут творить на британской территории все что угодно, не оглядываясь при этом на национальные правовые традиции»¹⁵⁵.

Британские консерваторы убеждены, что противостоять «брюссельскому старшему брату» можно лишь, постоянно расширяя общеевропейское пространство безопасности и правосудия. Не случайно, депутаты парламента из Комитета по внутренним делам выступили недавно с инициативой включить в Европол Турцию. «Такая мера, - утверждают они, - позволит ЕС более эффективно бороться с трансграничной преступностью, наркотрафиком и похищением людей. К тому же, если Анкара будет солидарна с Брюсселем в вопросах предоставления убежища, многие беженцы из ближневосточных стран предпочтут остаться на турецкой территории и не мигрировать в чуждые им западноевропейские страны»¹⁵⁶.

Разумеется, это заявление британских парламентариев отражает общую туркофильскую линию правительства Кэмерона. Помнится еще год назад, выступая в Анкаре, премьер-министр обещал «бороться за будущее Турции», которая должна, по его мысли, стать «великой европейской державой». Кэмерон обвинил противников присоединения Турции к ЕС в протекционизме, расизме и политической наивности, что дало повод многим политологам провозгласить его продолжателем традиций тори, которые покровительствовали туркам еще со времен лорда Дерби. Однако не дань традициям, конечно, стала главной причиной протурецкой политики нынешнего кабинета министров. Лоббируя интересы Анкары, Лондон рассчитывает отстоять свое видение Европы как постоянно расширяющегося свободного рынка, а не федеративного супергосударства. И предложение включить Турцию в единое пространство безопасности и правосудия, в первую очередь, преследует именно эту цель.

Согласно Лиссабонскому договору, Великобритания имеет право покинуть общеевропейские структуры, связанные с обеспечением внутренней безопасности, за шесть месяцев до 2014 года (именно в этом году планируется расширить полномочия Европола и Евроюста). «Если тори используют эту возможность, Великобритания будет вынуждена выйти, как минимум, из 90 соглашений по терроризму, трансграничной преступности и нелегальной иммиграции, в том числе отказаться от общеевропейского ордера на арест, который позволяет быстро выдавать британскому правосудию подозреваемых, скрывающихся в других государствах ЕС, - пишет эксперт лондонского Центра европейских реформ Хьюго Брэди. – Британские полицейские и прокуроры потеряют доступ к секретным базам данным, созданным в ЕС, будут вынуждены покинуть Европол и Евроюст. И это при том, что обе организации находятся под влиянием британской правовой традиции и, по иронии судьбы, возглавляются сейчас представителями Соединенного королевства»¹⁵⁷.

По словам брюссельских чиновников, в итоге Британия рискует превратиться в европейскую Бразилию – надежное убежище для преступников всех мастей, которые убеждены в том, что их не выдадут. И если даже правительство тори заключит двухсторонние соглашения об экстрадиции с другими государствами ЕС,

¹⁵⁵ The Mail on Sunday. 21 November 2010.

¹⁵⁶ UK Parliament. Statement by Home affairs committee. 01 August 2011. (www.parliament.co.uk).

¹⁵⁷ Hugo Brady. Should Britain leave EU police and justice policy? // Center for European reform, 01 April 2010 (<http://www.cer.org.uk>).

ситуацию это не исправит. «Хорошим примером является Дания, - говорит Хьюго Брэди, - страна, которая отказалась присоединиться к общеевропейскому пространству свободы, безопасности и правосудия и теперь кусает себе локти, поскольку двухсторонние соглашения, как оказалось, не являются адекватной заменой полноценному участию в общей политике ЕС»¹⁵⁸.

Правительство Кэмерона обрушилось с критикой на общеевропейские структуры, занимающиеся вопросами иммиграции. Еще три года назад, будучи лидером оппозиции Кэмерон рассуждал так: «Мы не можем насильно привить иммигрантам британские ценности, мы должны вдохновлять их своим примером. Не согнуть инородцев в бараний рог, а добиться интеграции замкнутых общин... А интеграция, как известно, – это не улица с односторонним движением»¹⁵⁹. Однако, возглавив кабинет министров, он полностью пересмотрел свои взгляды.

В феврале 2011 г. на Мюнхенской конференции по безопасности британский лидер призвал своих коллег отказаться от «пассивной терпимости» и перейти к «мускулистому» либерализму. «Европе пора проснуться и увидеть, что происходит вокруг, – заявил он. – Под угрозой не только наши жизни, но и сам наш жизненный уклад»¹⁶⁰. Разрушить этот уклад, по словам премьера, помогают «доморощенные террористы» – исламские радикалы, многие из которых получают деньги из государственной казны и фактически действуют под прикрытием властей, зараженных вирусом «мульти-культи».

Призыв оставить в прошлом политкорректные заблуждения пришелся по душе большинству простых консерваторов. «Всем без исключения тори нравится новый образ Дэйва-крестоносца»¹⁶¹, – утверждает один из активистов Консервативной партии Тим Монтгомери. А, по словам баронессы Саиды Варси, «исламофобия уже не противоречит бытующему в среднем классе понимаю респектабельности»¹⁶². Не случайно речь в Мюнхене называют главным политическим выступлением Кэмерона с начала премьерства. Антиисламскую позицию занимают и британские неоконсекуляристы, такие как министр образования Майкл Гов. Многих комментаторов волнует вопрос, не отступится ли Кэмерон от своих обещаний. «У молодого премьера, – пишет «The Daily Telegraph», – вряд ли хватит решимости развернуть полномасштабные боевые действия. Может быть, он и прекратит финансирование умеренных исламистских организаций, внесенных правительством в черный список, но покусится ли он на религиозные школы? Маловероятно. Ведь это может привести к разрыву с либеральными демократами и навеки закрепить за ним славу шовиниста»¹⁶³.

Когда о провале мультикультурного проекта в Европе объявила канцлер Германии Ангела Меркель, западные либералы восприняли это как «типичный для немцев комплекс превосходства». В Британии же, которая с имперских времен является мультиэтническим государством, представить, что премьер-министр позволит себе антиисламские выпады, было практически невозможно. Любопытно, что до 11 сентября понятия «британский мусульманин» вообще не существовало: мигранты делились на выходцев с Ближнего Востока, из Южной Азии и Африки. Но когда среди экстремистов в Афганистане оказались жители Бирмингема, а некоторые исламисты, имеющие британское гражданство, были осуждены за террористическую деятельность в Йемене и Израиле, когда солдат, вернувшихся из

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ The Observer. 14.09.2007.

¹⁶⁰ Speech by David Cameron. Munich Security Conference. 06 February 2011.

¹⁶¹ The Economist. 08.02. 2011.

¹⁶² The Guardian. 20.01.2011.

¹⁶³ The Daily Telegraph. 27.02.2011.

Ирака, представители мусульманских общин встречали оскорбительными плакатами, британский взгляд на проблему начал меняться. Однако отказываться от традиционной политики не спешили. Власти продолжали покровительствовать организациям, пропагандирующим ислам, надеясь, что это позволит им ассимилировать умеренных мусульман. Да и на деятельность радикальных исламистов, по крайней мере, до взрывов в Лондоне 2005 г., они смотрели сквозь пальцы. По словам экспертов, это была вполне продуманная тактика, нацеленная на то, чтобы держать радикальные организации под контролем. Считалось, что, если дать им возможность действовать открыто, они всегда будут на виду, Британия же превратится для них в дружественную территорию. Еще год назад профессор Бирмингемского университета, бывший британский посол в Турции сэр Дэвид Логан отмечал, что «англичан не пугает новая иммиграционная волна из мусульманских стран. Скорее, наоборот, они видят в ней возможность обновления». «Чтобы не превратиться в старое белое христианское общество, – говорил он, – Британия должна быть открыта для исламских мигрантов. Они дарят эликсир молодости стареющему королевству»¹⁶⁴.

Выступление британского премьера в Мюнхене совпало с антиисламской демонстрацией националистов в Лутоне, небольшом рабочем городке к северу от Лондона. «Премьер заговорил нашими словами», – утверждали представители «Лиги английской обороны», организовавшие лутонское шествие. «The Guardian» отмечала, что «Правительство заигрывает с ультраправыми и делает из мусульман козлов отпущения. И когда неонацисты в следующий раз выйдут на улицы с требованием очистить старую добрую Англию от мусульманских террористов, властям нечего будет им противопоставить, ведь они фактически признали их правоту»¹⁶⁵.

Несмотря на волну возмущения, которая поднялась в британских СМИ, находящиеся сейчас в оппозиции лейбористы побоялись выступить с критикой Кэмерона. Когда на заседании теневого кабинета речь зашла об антиисламских выпадах премьера, нынешний партийный лидер Эд Миллибэнд заявил: «У нас нет времени обсуждать всякую бессмыслицу». Многие считают, что такой безучастный подход объясняется опасениями лейбористов утратить поддержку белого рабочего класса. Не стоит забывать о знаменитом слогане Гордона Брауна, ставшем чуть ли не единственным содержательным тезисом его премьерства: «Британские рабочие места для британских рабочих».

¹⁶⁴ Интервью автора с Д. Логаном. 17 декабря 2009.

¹⁶⁵ The Guardian. 03.03. 2011.

Глава 3. Германия*

Германия, являющаяся одним из признанных лидеров ЕС, а также государством, имеющим наиболее протяжённые границы со своими партнёрами по Евросоюзу, активно участвует в его попытках координировать усилия входящих в него государств по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и нелегальной миграцией, в частности, в таких организациях как Европол, Евроюст и Фронтекс.

Ещё до создания Европола в 1999 г. Берлин высказывался за необходимость создания в ЕС общей федеральной полиции по образцу американской ФБР, но не был поддержан партнёрами.¹⁶⁶ Поскольку Европол не наделён исполнительными функциями и ограничивается поддержкой и координацией действий национальных полицейских сил, немецкое Федеральное ведомство по уголовным делам (БКА) предоставляет ему необходимые в каждом отдельном случае данные, оказывает поддержку в обучении персонала, разработке оперативных планов и т.п. В какой-то мере показательно, что первым директором Европола был известный немецкий юрист Юрген Сторбек, которого в 2005 г. сменил также представитель ФРГ Макс-Петер Ратцель, занимавший этот пост до 2009 г. Однако следует отметить, что потенциальные возможности сотрудничества немецкой полиции с Европолом серьёзно ограничены не только чисто координационными функциями последнего, но и скромными финансовыми, а также людскими ресурсами последнего. В БКА работают более 5500 сотрудников, а бюджет составляет более 360 млн. евро¹⁶⁷.

ФРГ была одним из инициаторов (вместе с Францией, Португалией и Швецией) создания Евроюста, призванного координировать юридическую деятельность и повысить эффективность действий правоохранительных органов стран ЕС. Позднее именно Берлин предложил, чтобы каждое государство Евросоюза направило в Евроюст как минимум одного судебного или полицейского эксперта в качестве «чиновника по связям», которые постоянно информировали бы организацию о наиболее важных судебных процессах в их странах, осуществляли бы координацию при проведении следствия в двух или более странах ЕС, оказывали бы правовую поддержку Европолу и содействовали бы расширению его полномочий¹⁶⁸.

Германия поддерживает деятельность Фронтекс (при том, что в общество настроено к этой организации достаточно скептически) и выступает за расширение его оперативных возможностей в противодействии нелегальной миграции на внешних границах ЕС. При этом акцент делается на помощи в обучении сотрудников пограничных служб в странах ЕС и разработке оперативных планов действий в кризисных регионах, а также участии немецких экспертов в деятельности групп быстрого реагирования. По данным за 2010 г. Германия предоставила в распоряжение Фронтекс 52 полицейских служащих, принимающих участие в регулярных совместных маневрах и постоянно готовых быть задействованными в кризисных ситуациях на границах ЕС¹⁶⁹.

* Кокеев Александр Михайлович, к.и.н., с.н.с.

¹⁶⁶ Подробнее см. Knelangen W. Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Opladen, 2001. S.189-253.

¹⁶⁷ Wilhelm Knelangen. Dimensionen von Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. In: Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hg.) Europäisierung und Internationalisierung der Polizei Sonderdruck. Frankfurt am Main 2009. S.22.

¹⁶⁸ Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung: Alles was Sie über die europäische Gesetzgebung wissen möchten! (http://europa.eu/legislation_summaries/other/!3342_de.htm).

¹⁶⁹ http://wissen.dradio.de/europa-hart-an-dergrenze.33de.html?dram:article_id=6264

Наиболее проблематичным для Германии, как и для ряда других стран ЕС, является отношение к Европейскому ордеру на арест (ЕОА). В 2004 г. после ареста в Германии подозреваемого в терроризме немецкого гражданина по ордеру испанского судьи Федеральный конституционный суд постановил, что действующий немецкий закон об имплементации рамочного решения по ЕОА противоречит Конституции и нарушает права экстрадируемого (который в результате был отпущен). Потребовалось более года для принятия соответствующего нового закона, не противоречащего Конституции. Однако недовольство в немецком обществе относительно положений о защите прав человека сохраняется, а Германия остаётся в числе стран ЕС, нежелающих экстрадировать своих граждан на основании ЕОА.

В целом же, поддерживая названные выше организации ЕС, Берлин с определённой настороженностью относится к попыткам передачи на наднациональный уровень даже в ограниченном масштабе функций правосудия, обеспечения порядка и внутренней безопасности.

Борьба с терроризмом

До недавнего времени как в обществе, так и в политических кругах Германии было принято считать, что опасность террористических актов на ее территории, сравнительно с Англией или Испанией, невелика, а немецкие спецслужбы достаточно своевременно выявляют и успешно ликвидируют непосредственные источники угрозы. Однако, хотя ни одного крупного теракта в Германии за последние годы не было совершено, попытки их организовать не только предпринимались, но и заметно участились. Летом 2006 г. взрывные устройства, изготовленные двумя радикально настроенными молодыми ливанцами, были обнаружены в оставленных ими в пригородных поездах чемоданах. В 2007 г. была обезврежена так называемая «Зауэрландская группа», в которую входили два принявших ислам немца и два турка, один из которых был гражданином ФРГ. Они планировали теракт на американской военно-воздушной базе «Рамштайн» в Германии и взрывы в посещаемых американскими военнослужащими кафе и ресторанах. В конце 2009 г. была предотвращена попытка взрыва американского пассажирского самолета. 29 апреля 2011г. арестовали предполагаемых членов Аль-Каиды из так называемой «Дюссельдорфской группы», планировавших взорвать в местах больших скоплений людей, в частности в салонах автобусов или на автобусных остановках устройства, начиненные металлическими деталями. А после того, как 2 марта 2011г. вооруженный террорист застрелил в аэропорту Франкфурта-на-Майне двух американских солдат (этот случай считается первым полностью исламски мотивированным терактом на территории ФРГ) проблема террористической угрозы и борьбы с ней в Германии выдвинулись в центр общественных и политических дискуссий. А в десятую годовщину трагических событий 11 сентября в США в Германии сообщили о задержании в мечети Берлина подозреваемых в подготовке теракта 24-летнего гражданина ФРГ родом из Ливана и 28-летнего мигранта из сектора Газа.

По мнению большинства немецких экспертов и политиков, в Германии сегодня существует реальная опасность распространения исламского терроризма, и в этом, как отмечал министр внутренних дел ФРГ Г.-П.Фридрих, ничего не может изменить факт ликвидации американскими службами Бин Ладена.¹⁷⁰ Характерно, что большинство немецких СМИ резко критиковали канцлера А.Меркель, открыто

¹⁷⁰ NeueTerrorgefahr in Deutschland.Focus Magazin №19, vom 09.05.2011.

См. также: Terrorismus Experte Michael Bauer: «Bin Ladens Tod ist kein Endpunkt» Stern 2 Mai 2011

высказавшую радость по поводу убийства Бин Ладена, т.к., по мнению большинства немцев, американцы были обязаны попытаться его захватить и представить перед международным судом. Как подчеркивает директор Института исследований проблем терроризма и политики безопасности в Эссене Р.Топхофен, Аль-Каида сохраняет в Германии множество рассеянных по стране ячеек, не связанных ни друг с другом, ни с единым центром. Действуя самостоятельно, они избирают в качестве целей вокзалы, аэропорты, рынки и т.п. «Мы являемся мишенью для военизированных групп исламских радикалов», - утверждает Р.Топхофен¹⁷¹.

По данным Федерального ведомства по охране конституции, в 2010 г. в Германии, спецслужбы зафиксировали деятельность 450 радикальных исламистов, то есть на 40 человек больше, чем годом ранее.¹⁷² Особую опасность для Германии представляет так называемый «доморощенный терроризм», когда преступник или родился в ФРГ, или долгое время живет в стране, ни речью, ни манерами не отличается от большинства граждан, и никогда не привлекал внимания спецслужб. При этом речь идет не только об экстремистах из мигрантской исламской диаспоры, но и о радикалах из среды новообращенных в ислам молодых немцев. Указывая на то, что в Германии все большее количество молодых людей симпатизирует радикальному исламу, руководитель берлинского Фонда науки и политики Г.Штайнберг считает, что в основе этого лежат конкретные политические мотивы. Имеются в виду военные действия США и их союзников в Ираке и Афганистане, считающиеся мусульманами войной Запада против ислама. Соответственно и немецкая политика, хотя и в меньшей степени, в глазах радикалов выглядит ответственной за страдания мусульман в Ираке, Афганистане и даже Чечне. Поэтому важнейшей задачей борьбы с терроризмом в Германии Г.Штайнберг считает изоляцию террористов от тех, кто им симпатизирует и, в частности, усиление контроля за исламистской пропагандой в интернете (как показало следствие, стрелявший в американских солдат во франкфуртском аэропорту молодой исламист не принадлежал ни к одной из террористических группировок, а радикализовался через исламскую пропаганду в интернете).¹⁷³ С ним солидарен и другой видный эксперт по проблемам терроризма, руководитель ближневосточного проекта в мюнхенском Центре прикладных политических исследований М.Бауэр, отмечающий, что в борьбе с терроризмом важен учет целого ряда акторов, находящихся в «серой зоне», то есть таких, которые радикализуются, но еще не готовы к совершению насильственных действий¹⁷⁴. Однако вопрос, как увести этих людей с пути насильственных действий в условиях явно расширяющейся в Германии питательной среды для исламской радикализации и вербовки потенциальных террористов, остается открытым.

Особое внимание немецких спецслужб в плане предотвращения террористической угрозы уделяется «миссионерской» деятельности в Германии нелегальных группировок салафитов, проповедующих джихад. При этом такие близко стоящие к «мусульманским братьям» из государств Северной Африки крупные исламские объединения как Турецкое общество Мили Герюс (YGMG) и Арабская исламская община в Германии, продолжают действовать легально. По словам президента Федерального ведомства по охране конституции Хайнца Фромма, несмотря на то, что связи названных организаций с салафитами пока не

¹⁷¹ Цит. по: И.С. Берг Интернационализация радикального ислама по оси «страны «арабской весны»-Германия»: оценки немецких экспертов (<http://i-r-p.ru/page/stream-exchange/index-28217.html>)

¹⁷² Там же.

¹⁷³ См. Im Visier von al Qaida. KoerberForum 20 Januar 2010 (<http://koerber-stiftung.de/koerberforum/rueckblicke/berichte/2010/Jan-mrz>).

¹⁷⁴ Terrorismus Experte Michael Bauer: «Bin Ladens Tod ist kein Endpunkt» Stern 2 Mai 2011.

прослеживаются, тон в них задают отнюдь не реформистские силы, а те, кто одержим антисемитской и антиизраильской идеологией и поддерживает такие исламистские организации за рубежом как террористическая группировка ХАМАС. В этой связи Х.Фромм весьма недвусмысленно указывает на то, что за подобную деятельность, прикрываемую оказанием «гуманитарной помощи палестинцам», немецкая организация «Международная гуманитарная помощь» (УНН) в июле 2010г. была запрещена¹⁷⁵.

В конце июня 2011г. министр внутренних дел ФРГ Ганс-Петер Фридрих инициировал проведение так называемой превентивной конференции с участием представителей крупнейших мусульманских организаций Германии и видных экспертов по борьбе с терроризмом, включая представителей спецслужб. Он призвал мусульман воспрепятствовать использованию религии в экстремистских целях и наладить «партнерство в области безопасности» между органами безопасности и мусульманами.¹⁷⁶ Критики, причем отнюдь не только из мусульманской среды, но и из лагеря парламентской оппозиции, не преминули обвинить министра в попытках разобщить мусульман и насадить среди них доносительство.¹⁷⁷ Председатель Центрального совета мусульман Германии Айман Мазик, со своей стороны, предостерег власти от огульных обвинений всех мусульман в терроризме, высказав мнение, что радикальные исламисты представляют ничтожно малую группу, «значение которой не стоит преувеличивать».¹⁷⁸ Однако, это не помешало ему тут же потребовать выделения больших средств для «превентивной» деятельности совета по осуществлению образовательных и антиэкстремистских программ¹⁷⁹.

В последнее время, в дискуссиях о терроризме, все чаще встречается указание на то, что угроза террористических или, по меньшей мере, насильственных действий в отношении немецких граждан исходит не только со стороны радикальных исламистов, но и от правых экстремистов, число которых в Германии за последние годы изрядно возросло (ставшие традицией демонстрации неонацистов в Дрездене, по своему «отмечающих» годовщину бомбардировки города союзниками во время Второй Мировой войны собирают до восьми тысяч участников). В 2010 г. в Аахене судили двух молодых неонацистов, пойманных со взрывчаткой в направлявшемся в Берлин поезде. После двойного теракта, совершенного правым экстремистом-одиночкой в Норвегии, предметом более пристального внимания немецких спецслужб стали такие антиисламские «гражданские движения» в земле Северный Рейн-Вестфалия как «Pro-NRW» и «Pro-Koeln», уже давно находившиеся под наблюдением земельного Ведомства по охране конституции в Дюссельдорфе. По словам Х.Фромма они представляют серьезную потенциальную опасность, так как их правопопулистская идеология и, в частности, воинствующий антиисламизм при определенных условиях может рассчитывать на достаточно широкую общественную поддержку¹⁸⁰.

Сразу же после терактов в Осло, в Германии вспыхнули дискуссии о том, какие меры должны быть приняты для предотвращения подобных трагедий. При этом выявились серьезные расхождения между двумя немецкими ведомствами, отвечающими за борьбу с терроризмом: министерством внутренних дел и

¹⁷⁵ Interview mit Verfassungsschutz-Praesident Fromm. Deutschland bleibt Ziel des islamischen Terrorismus. Der Tagesspiegel 17.02.2011.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Praeventionsgipfel. Friedrich warnt vor islamischer Radikalisierung // Welt Online. 24.06.2011

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Interview mit Verfassungsschutz-Praesident Fromm. Op.cit.

министерством юстиции. В министерстве внутренних дел наиболее эффективным средством борьбы с террористами-одиночками считают отслеживание общения потенциальных террористов в интернете и, соответственно, сбор и хранение электронных данных граждан. До недавнего времени все немецкие телекоммуникационные компании были обязаны в течение 6 месяцев сохранять в своих архивах информацию о телефонных звонках абонентов, их электронной переписке и адресах в интернете, на которые они заходили. Однако, в марте 2010 г. Конституционный суд ФРГ под давлением общественности запретил эту практику, расценив ее как недопустимое вмешательство в личную жизнь граждан. После трагедии в Норвегии представители МВД, поддержанные большинством членов фракции ХДС/ХСС в бундестаге, потребовали возобновления сбора электронных данных, являющегося, по их мнению, важным компонентом в системе раннего предупреждения террористической угрозы. Однако, Министерство юстиции, возглавляемое представительницей СвДП С.Лойтхойзер-Шнарренбергер, продолжало твердо отстаивать точку зрения, что сбор и хранение электронных данных нарушают конституционные права граждан ФРГ (следует отметить, что эту точку зрения разделяют большинство обозревателей немецких СМИ).

Проблема сбора и хранения данных о пересекающих границы ЕС лицах и названная выше позиция министра юстиции оказалась в центре продолжавшихся все лето 2011 г. острых правительственных дебатов по вопросу о продлении истекавшего в конце 2011 г. срока действия пакета антитеррористических законов, принятого в Германии после террористического акта 11 сентября 2001 г. правительством Г. Шредера. В результате, в ходе этих дебатов с одной стороны сформировался выходящий за партийные границы широкий фронт против неуступчивой позиции С.Лойтхойзер-Шнарренбергер и СвДП в целом, с другой, обозначился (уже в который раз) раскол в рядах правящей коалиции. 22 июня 2011 г. «большая конференция» министров внутренних дел всех 16 земель ФРГ высказалась за возврат к практике накопления и хранения данных и продление антитеррористических законов на длительный, а желательно и на неограниченный срок.¹⁸¹ Показательно, что это требование было поддержано не только представителями ХДС/ХСС, но и многими членами СДПГ (правда, с ограничением срока) отмечавшими, что демократическое правовое государство должно обладать необходимыми возможностями защитить себя от терроризма.¹⁸² В самый разгар дебатов стало известно, что в Германию из Брюсселя поступило так называемое «голубое письмо», указывающее на то, что ФРГ до сих пор не привела свое законодательство в соответствие с обязывающими предписаниями ЕС относительно сбора и хранения данных (ЕС требует хранения данных как минимум в течение 6 месяцев, и максимально до 24 месяцев).

В результате достигнутого правящей коалицией компромисса 17 августа 2011 г. действие пакета было продлено на 4 года (представители блока ХДС/ХСС предлагали если не бессрочно, то, как минимум, на 5 лет). К важнейшим изменениям относится упрощение процесса получения информации о перемещении воздушным транспортом (отныне все данные могут запрашиваться в центральной службе бронирования билетов, а не у отдельных авиакомпаний) а также персональных банковских данных (ее должны предоставлять не конкретные банки, а центральная служба по банковским счетам). По настоянию СвДП, в новой редакции законов отсутствует возможность для полиции требовать от подозреваемых в терроризме допуск к их персональным банковским сейфам. Не получило достаточной поддержки

¹⁸¹ См: Anti-Terror-Gesetze. Innenminister macht Druck auf FDP. Stern 22.06.2011.

¹⁸² Der Kampf gegen den Terror spaltet die Koalition (www.welt.de/deutschland/der-Kampf-gegen-den-Terror-spaltet-die-koalition.html).

предложение взимать штраф с граждан, которые не желают сообщать правоохранительным органам необходимую информацию о подозреваемых в терроризме. Кроме того, была сформирована комиссия, призванная критически проанализировать весь действующий пакет законов на предмет их эффективности и, в частности, проверить не имеется ли дублирующих или лишних структур.¹⁸³

В Берлине исходят из того, что в Германии имеется достаточный по численности и компетентности аппарат служб по борьбе с терроризмом. Однако, как отмечают эксперты, его деятельность далеко не всегда эффективна, прежде всего, в силу особенностей немецкого федерализма. Вопросами борьбы с терроризмом занимается Министерство внутренних дел, Федеральное ведомство по охране конституции, Федеральное ведомство по уголовным делам (ВКА) и Федеральная разведывательная служба (BND), а также военная контрразведка (MAD). В настоящее время в правительстве дискутируется инициированный СвДП вопрос о возможности роспуска MAD с целью усиления BND и Федерального ведомства по охране конституции. Кроме того, в каждой из 16 федеральных земель существуют свои министерства внутренних дел и внутренние спецслужбы. Этим объясняются такие проблемы как распыление сил и дублирование функций. Неясность компетенций, а нередко и соперничество между Федерацией и землями, среди прочего привели к тому, что создание простейшего банка данных о террористах в Германии заняло 5 лет. Эксперты указывают на то, что протоколы телефонного прослушивания членов «Зауэрландской группы» долго не расшифровывались в надежде на то, что это сделают другие, а позднее они были несколько раз переведены на немецкий язык разными службами. При операции по захвату группы использовалась, в основном, информация американских спецслужб, а многие федеральные земли вообще не были информированы¹⁸⁴.

Попыткой изменить ситуацию можно считать создание в 2005 г. в Берлине общего центра по борьбе с терроризмом (GTAZ). Однако этот центр до сих пор не имеет единого руководства, не участвует в планировании или проведении антитеррористических операций и служит лишь обмену информацией между полицией и спецслужбами. Одной из важнейших для Германии проблем в сфере противодействия терроризму является соблюдение баланса между необходимыми для борьбы с терроризмом мерами и обеспечением демократических свобод. Как уже отмечалось выше, любые, даже незначительные изменения, направленные на ужесточение антитеррористических мер, наталкиваются в немецком обществе на серьезное сопротивление, вызываемое беспокойством по поводу возможного ущемления гражданских прав.

Проблемы миграции и миграционной политики

Бурное экономическое развитие Германии в 60-70 годы в сочетании с ее географическим положением и либеральной иммиграционной политикой способствовали превращению ФРГ в классическую «миграционную страну», ставшую к началу XXI века лидером в ЕС по численности мигрантов. По приблизительным расчетам за период 1950-2005 г.г. ее население увеличилось за

¹⁸³ Kabinett beschliesst Verlaengerung der Anti-Terror-Gesetze (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-08/verlaengerung-anti-terror-gesetze/komplettansicht>).

¹⁸⁴ См.: Unzulaengliche Terrorabwehr in Deutschland. Neue Zuericher Zeitung 23 April 2008.

счет мигрантов на 10 млн. человек (чистый иммиграционный прирост в миграциях на постоянное место жительства)¹⁸⁵.

Как и многие из ее важнейших партнеров по ЕС, сегодняшняя Германия сталкивается с одной стороны, с потребностью дальнейшего привлечения мигрантов (вследствие нехватки собственного населения трудоспособного возраста, обусловленной демографическими проблемами), с другой стороны – с необходимостью более строгого регулирования и ограничения притока мигрантов (по ряду экономических, социальных и культурных причин, включая и рассматриваемые выше проблемы террористической опасности).

В период правления «красно-зеленой» коалиции, возглавлявшейся Г. Шредером (1998-2005 г.), правительством был предпринят целый ряд мер по реформе иммиграционного законодательства, призванных стимулировать приток в ФРГ квалифицированной рабочей силы и ограничивающих нелегальную иммиграцию. К важнейшим из них относятся принятые в 2000 г. новые законы о гражданстве и правах иностранцев, четко регламентирующие правила предоставления немецкого гражданства для переселенцев и их детей. В частности впервые была предусмотрена возможность получения немецкого гражданства «по рождению» для детей, оба родителя которых являются иностранцами. Тогда же было положено начало осуществлению программы немецкой «зеленой карты», призванной увеличить приток квалифицированных специалистов в отрасли промышленности, связанные с информационными технологиями.

В 2005 г. в результате почти пятилетних острых дебатов в Германии вступил в силу Закон об управлении и ограничении иммиграции. Он несколько облегчал условия въезда в страну высококвалифицированных мигрантов из государств, не входящих в ЕС, в частности из стран Восточной Европы и Азии и одновременно ужесточал предъявляемые к ним во время пребывания финансовые и организационные требования. Существовавшие прежде четыре формы вида на жительство были заменены на две новые, в том числе «бессрочный вид на жительство», который специалисты, работающие в области компьютерных технологий, отныне могли (при соблюдении ряда условий) получить сразу же по прибытии в Германию. Кроме того, процедура получения вида на жительство была облегчена для беженцев, подпадающих под положения Женевской конвенции. Согласно новому закону, отныне на жительство в Германию в рамках воссоединения семей могли приезжать и дети получивших политическое убежище беженцев, если их возраст не превышал 18 лет. Прибывающим в ФРГ мигрантам гарантировалась государственная помощь по их интеграции в немецкое общество в виде интеграционных курсов. Такие курсы включают начальный и расширенный курс немецкого языка, а также базисный уровень знаний по немецкой истории, культуре и правовой системе. Без предъявления сертификата об успешном окончании таких курсов, постоянный вид на жительство не мог быть предоставлен.¹⁸⁶ Поддержка интеграции мигрантов была впервые утверждена законодательно, как задача государства на федеральном уровне.

Пришедшее к власти в ноябре 2005г. правительство «большой коалиции», возглавляемое А. Меркель, активизировало миграционную политику и привнесло в нее новые акценты. Должность Государственного секретаря по вопросам миграции была повышена до ранга Уполномоченного правительства по делам миграции. Занявшая этот пост М. Бемер в одном из своих первых выступления подчеркнула, что считает интеграцию 15 миллионов представителей семей мигрантов «большой

¹⁸⁵ Карачурина Л. Иммиграционная политика Германии: успешный-неуспешный опыт (<http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/print.phb>).

¹⁸⁶ Там же.

задачей для будущего Германии».¹⁸⁷ В коалиционном договоре нового правительства говорилось о необходимости усиления поддержки процесса интеграции мигрантов и более тщательного регулирования их дальнейшего притока в страну. Суть корректировки миграционной политики при А. Меркель наглядно отражена в формуле «поддерживать и требовать» («fordern und foerdern»), предполагающей с одной стороны, удовлетворение государством справедливых требований мигрантов о помощи в решении их интеграционных проблем (изучение языка, получение образования, создание рабочих мест, социальная помощь и т.д.), с другой – предъявление более жестких требований к самим мигрантам (по некоторым данным треть из них или вовсе не посещает, или прерывает занятия на интеграционных курсах, продолжая при этом получать социальную помощь).

В июне 2006 г. правительство А. Меркель провело «Интеграционную встречу на высшем уровне с представителями различных мигрантских организаций, на которой был разработан «Национальный интеграционный план».¹⁸⁸

Особое внимание стало уделяться диалогу с мусульманами, представляющими весьма гетерогенную группу населения, насчитывающую от 3,5 до 4 млн. человек. В 2006г. по инициативе тогдашнего министра внутренних дел В. Шойбле, состоялся первый общегерманский «Исламский саммит», призванный положить начало регулярному диалогу правительства с важнейшими исламскими организациями ФРГ.¹⁸⁹

В марте 2007г. в бундестаге началось обсуждение изменений и дополнений к действующему иммиграционному законодательству с целью приведения его в соответствие с 11 директивами ЕС. Продлившееся все лето дебаты сопровождались острой критикой со стороны большинства мигрантских объединений и организаций беженцев, т.к. некоторые изменения были направлены в сторону ужесточения требований к мигрантам. В частности это относилось к беженцам, давно находящимся в Германии. В соответствии с новой редакцией Закона о миграции, право на постоянное проживание в Германии могли получить те, кто на 1 июля 2007 г. проживали в ней не менее 8 лет (при наличии малолетних детей- не менее 6 лет). Претендующие на получение права на постоянное проживание должны обладать достаточной жилой площадью, начальными знаниями немецкого языка и доказать, что их дети посещают школу. Они обязаны строго соблюдать немецкие законы (в т.ч. не подвергаться штрафам), не вводить в заблуждение власти и не оказывать сопротивления в случае их высылки из страны, не иметь связей с организациями, официально считающимися экстремистскими или террористическими. При выполнении названных требований, мигранты и члены их семей получают «пробный вид на жительство», который может быть продлен, только если было доказано, что до 31.12.2009 г. они обеспечивали свое существование из собственных средств.¹⁹⁰

Закон предусматривает применение финансовых санкций (включая сокращение социальной помощи) к тем, кто не выполняет обязательств по прохождению интеграционных курсов. Особо резкой критике со стороны мигрантских организаций, а также левой оппозиции, подверглись изменения, касающиеся воссоединения семей. Предшествующий опыт выявил множество случаев злоупотреблений разрешением на приезд в Германию родственников мигрантов. Поэтому в обновленный закон было введено действующее правило Евросоюза.

¹⁸⁷ http://www.bpb.de/themen/0M0QFQ,0,0,0_Neue_Zuwanderungs_und_Integrationspolitik_seit_2005.html

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid

¹⁹⁰ Jan Schneider Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007.

(http://bpb.de/themen/0GZA5T,0,0,Die_Novellierung_des_Zuwanderungsgesetzes_2007.html).

Лица, состоящие в браке с гражданами ФРГ, прибывающие в Германию для воссоединения семей должны еще до приезда предоставить свидетельство о наличии начальных знаний немецкого языка. Кроме того ни один из супругов не должен быть моложе 18 лет (до этого было 16). Кроме того, необходимы доказательства, что проживание семьи в Германии полностью обеспечивается за счет ее собственных средств. Официальной целью поправок было воспрепятствовать фиктивным бракам, а также облегчить процесс интеграции мигрантов. Однако именно эти нововведения вызвали больше всего критики. Многие критики указывали, среди прочего, на то, что требования знания немецкого языка не распространяются не только на граждан стран ЕС, но и на граждан таких стран как Южная Корея, Япония или Австралия. Протестуя против названных положений закона, рассматриваемых как направленные на дискриминацию определенных этнических групп, четыре крупнейших объединения турецких мигрантов во главе с Турецкой общиной Германии, отказались от участия во второй «Интеграционной встрече» в середине июля 2007 г. Многие члены СДПГ и большинство представителей партии «зеленых» при окончательном голосовании по поправкам к закону воздержались, или голосовали против.

Вступившие в силу 28 августа 2007г. поправки к миграционному законодательству внесли существенные изменения в права находящихся на территории Германии иностранцев. Наибольшие изменения претерпели положения закона о пребывании, о трудовой деятельности, об интеграции мигрантов, а также закон о праве свободного передвижения и повсеместного проживания. Кроме того, изменения коснулись законов о беженцах и изгнанных, о миграционном учете иностранцев и о гражданстве Германии. Важным нововведением явилась обязательность прохождения интеграционных курсов для так называемых «старых мигрантов» (прибывших в Германию до 1 января 2005 г), а также для проживающих в Германии граждан ЕС.

Ряд положений закона призваны способствовать решению крайне важной для ФРГ проблемы: привлечению в страну квалифицированных специалистов. В отдельных случаях допускается льготный порядок найма иностранных специалистов. Частные предприниматели могут получить разрешение на пребывание при наличии особой экономической заинтересованности или региональной потребности, если у них имеется источник финансирования и если их деятельность может оказать позитивное воздействие на экономику Германии. Снижены размеры минимально допустимых инвестиций (до 500 тысяч евро) и необходимое число создаваемых рабочих мест (до пяти). Разрешение на пребывание в связи с предпринимательской деятельностью может выдаваться на условиях взаимного благоприятствования, а по истечении трех лет успешной предпринимательской деятельности иностранец может претендовать на предоставление ему бессрочного вида на жительство.

Вместе с тем положение об обязательном минимуме годового дохода для квалифицированного специалиста в 84 000 евро осталось неизменным (уже в следующем году его вынуждены были снизить до 66 000 евро). Как отмечал по другому поводу министр по науке земли Северный Рейн-Вестфалия А.Пинкварт, трудно понять, почему иностранный предприниматель «обязан иметь в 20 раз больший стартовый капитал для начала предпринимательской деятельности, чем большинство начинающих предпринимателей в нашей стране».¹⁹¹

Кроме того, для обладателей большинства профессий в Германии продолжает действовать строгий ограничительный порядок: прежде чем

¹⁹¹ Jan Schneider. Op.cit.

предоставить рабочее место иностранцу, немецкая фирма должна доказать, что на его место нет безработного претендента с гражданством Германии, а затем – с гражданством одной из стран ЕС. В результате приток квалифицированных специалистов в Германию увеличивается весьма незначительно, и проблема нехватки квалифицированных специалистов в стране остается нерешенной.

Уже через год после вступления в силу новой редакции закона об иммиграции, тенденции миграционных потоков в Германии несколько изменились. Прежде всего это относится к увеличению числа беженцев. По данным Федерального ведомства по делам миграции и проблемам беженцев, в июле 2008 г. беженцами было подано на 20,9 процента заявок больше, чем в июле 2007 г.¹⁹² Германия в тесном сотрудничестве с другими странами и органами ЕС стремится ограничить число нелегальных беженцев (хотя для нее это не столь актуально как для Франции или Италии). По мнению директора Европейской академии в Берлине, профессора Э. Штраттеншульте, если Испания и Франция предпринимают все возможные меры по их легализации, то Германия относится к странам, усилия которых направлены, в первую очередь, на то, чтобы выявлять нелегалов и высылать их на родину.¹⁹³ Однако, как свидетельствуют данные статистического центра Eurostat, в вопросе предоставления беженцам права на политическое убежище, Германия действует несколько мягче, чем ЕС в целом. Так в 2009 г. право на политическое убежище в странах ЕС запрашивали 261 000 человек, а в Германии 38 000 человек. ЕС отклонил 73% запросов, а Германия 66%.¹⁹⁴ Список стран, граждане которых стремятся получить статус беженца в Германии, возглавляют Ирак и Турция. Россия занимает в нем шестое место.¹⁹⁵

Сразу после принятия названных поправок, общее количество прибывающих в Германию мигрантов несколько сократилось. «Такова и была цель, - подчеркивал эксперт по вопросам внутренней политики в бундестаге Д. Вифельспюц (СДПГ) в августе 2008г. – Немецкому рынку труда не нужна лишняя рабочая сила, за исключением высококвалифицированных специалистов. В основу нового закона положен принцип интеграции иностранцев и именно в этом наша задача».¹⁹⁶

Однако уже в 2010 г. приток мигрантов в Германию вновь начал расти. По предварительным данным Федерального статистического бюро, в 2010г. в Германию переехало 798 000 человек, на 11% больше, чем в 2009г., а общая численность «населения с мигрантскими корнями» впервые превысила показатель 16 млн. человек.¹⁹⁷ При рассмотрении этих показателей следует учитывать, что довольно высоким и тревожным для Германии остается показатель отъезда из страны. В 2010г. из ФРГ уехала 671 000 человек (на 63000 чел. меньше, чем в 2009 г.) Причем этот показатель снизился впервые за последние 3 года.¹⁹⁸

Об актуальности связанных с мигрантами, и особенно с их мусульманской частью проблем, свидетельствует разразившийся в Германии в конце лета 2010 г. скандал в связи с выходом в свет книги Т. Саррацина «Германия самоликвидируется» и последовавшие вслед за этим дебаты, затронувшие все слои немецкого общества. Известный в стране политик, член СДПГ и бывший член

¹⁹² См.: Реформа закона об иммиграции в Германии: год спустя (<http://www.dw-world.de/article/0,,3598205,00.html>).

¹⁹³ http://www.bpb.de/themen/SMZ841,0,Einwanderungspolitik_in_der_Europ%E4ischen_Union_%96_eine_schwierige_Debatte.html

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Реформа закона об иммиграции в Германии. Op.cit.

¹⁹⁷ Wanderungen 2010. Deutlich mehr Personen nach Deutschland zugezogen. (<http://destatis.de/jetspeed/portal/cms/sites/destatis/Internet/De/Presse/pm/2011>).

¹⁹⁸ Ibid.

правления Бундесбанка (из которого он был исключен именно из-за этой книги) рассматривает дальнейшую миграцию мусульманского населения в Германию как прямую угрозу будущему страны. По его мнению, при сохранении нынешних миграционных и демографических тенденций, число немцев на протяжении жизни следующих 3-4 поколений может сократиться до 20 млн. человек, а число мусульман вырасти к 2100 г. до 35 млн. человек. При этом последние, в силу отличий от немецкой культуры и нежелания интегрироваться, не смогут восполнить растущий дефицит квалифицированных специалистов, что приведет к экономическому отставанию страны, а также к качественному падению образовательного и культурного уровня будущего населения Германии. Множество статистических данных в книге Т. Саррацина, по мнению большинства экспертов, приводятся очень избирательно и некорректно. «Я не хочу, чтобы в стране моих предков и моих внуков тон задавали муэдзины, население говорило на турецком и арабском, а женщины носили хиджабы. Если мне захочется все это увидеть, я возьму отпуск и съезжу на Восток», – эту цитату приводили все немецкие СМИ.¹⁹⁹

Неудивительно, что подобные высказывания, вкпе с отдающими расизмом тезисами о якобы имеющихся у разных народов неких лишь им присущих генов, предопределяющих их культурные особенности и интеллектуальные возможности, вызвали в немецком обществе шквал негодования и упреков автора в шовинизме и ксенофобии. Практически все политические партии, общественные организации, евангелическая и католическая церкви, не говоря уже о мусульманских, а также еврейских общинах, выступили с резкой критикой его тезисов. «Совершенно неприемлемыми» и «оскорбительными для целых групп населения» назвала высказывания Т. Саррацина канцлер ФРГ А.Меркель. Однако показательно, что руководство крупнейших партий явно обеспокоилось возможностью широкого распространения «вируса Саррацина». В штаб-квартирах ХДС и СДПГ неожиданно для себя констатировали, что многие из их электората разделяют его тезисы. Согласно опросу, проведенному центром EMNID в августе 2010г. с Саррацином оказались согласны 39% избирателей ХДС и 30% избирателей СДПГ.²⁰⁰

В этой связи представляется, что дело далеко не в том, что в Германии неожиданно оказалось так много шовинистов и ксенофобов, (хотя, разумеется, есть и такие). Большинство из симпатизирующих Саррацину вряд ли можно считать расистами. В Германии многие озабочены появлением в крупных городах практически параллельных социальных структур – турецких или арабских кварталов; тем, что значительная часть мигрантов не могут, да и не всегда хотят овладеть немецким языком, в результате не находят работы и оказываются, в конце концов, на шее у налогоплательщиков. То есть их тревожат реальные проблемы и явные просчеты в политике интеграции иммигрантов, которые до последнего времени оставались за пределами общественных дискуссий. «Несмотря на то, что тональность его (Т. Саррацина) аргументации возмутительна, а склонность к обобщениям раздражает, банальное возмущение не заменит честного разбирательства с очевидными ошибками при решении проблем иммиграции и интеграции, которые слишком долго оставались загнанными вглубь», - отмечал председатель бундестага Н. Ламмерт.²⁰¹

По мнению многих немецких экспертов, ни партии правящей коалиции, ни СДПГ сегодня не имеют четкой концепции миграционной политики. «Большинство

¹⁹⁹ Debatte. Was tun? Der SPD-Politiker Thilo Sarrazin ueber einer missglueckten Einwanderungspolitik-und seine radikale Loesungsvorschlaege. (<http://spiegel.de/spiegel/0,1518,druck-714082,00.html>).

²⁰⁰ Parteien fuerchten das Sarrazin-Virus. Von Veit Medick, Severin Weiland und Phillipp Wittrock. (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-715155,00.html>).

²⁰¹ Ibid.

населения страны считает, что в этих вопросах политическая элита не представляет интересы общественности» - указывает боннский политолог Г. Ланггут, подчеркивая, что многие из тех, кого нельзя назвать враждебно настроенными по отношению к иностранцам, серьезно обеспокоены тем, что мигранты слабо владеют немецким языком.²⁰² Согласно проведенному EMNID в 2009 г. опросу 51% респондентов придерживается мнения, что большая часть турецкого и арабского населения Германии не готова и не желает участвовать в процессе интеграции.²⁰³ При этом вина возлагается не только на самих мигрантов. По мнению известного политолога А. Рара, для них фактически закрыты социальные лифты, так как «у немцев по-прежнему силен национальный элемент, они поддерживают своих, а чужих стараются никуда не пускать».²⁰⁴ На самом деле, не только туркам или арабам, но и русским или украинцам нелегко найти работу в Германии. И в этом ее отличие, например от Англии или Франции, где к мигрантам в основном относятся как к имперскому наследию. «В Германии есть гастарбайтеры, чернорабочие, которых до сих пор не признали своими. А власти не знают, что с этим делать. При этом пойти на какие-то жесткие меры нынешнее поколение политиков просто не способно», - считает А. Рар.²⁰⁵

В октябре 2010 г. канцлер ФРГ А. Меркель заявила о «полном провале» попытки построить в Германии мультикультурное общество. Это неожиданное (особенно после ее резкой критики Т. Саррацина) признание, вновь всколыхнувшее дискуссию по проблемам миграции, было сделано на собрании молодежной организации ХДС в Потсдаме. «Мы бы не хотели видеть тех, кто не говорит на немецком, поскольку в этом случае мигранты не смогут стать полноценными участниками рынка труда», - пояснила свою позицию глава правительства.²⁰⁶ В эти же дни ее партнер по коалиции, лидер христианско-социального союза Х. Зеехофер заявил, что коренные жители и мигранты в Германии «могут мирно жить рядом друг с другом» и призвал приостановить миграцию турок и арабов в страну.²⁰⁷

Вместе с тем, руководство правящей коалиции отчасти признает справедливость критики проводившейся в последние годы миграционной политики. К этому подталкивают, среди прочего, и результаты исследования экспертного Совета немецких фондов интеграции и миграции, представленные в Берлине 13 апреля 2011 г.²⁰⁸ Главный вывод экспертов: немецкая интеграционная политика и действующие программы по адаптации мигрантов к условиям жизни в Германии нуждаются в кардинальном обновлении. По мнению председателя Совета, профессора К. Баде, пустопорожние дискуссии о том, является ли Германия «иммиграционной страной» и попытки ограничения численности мигрантов, имели для ФРГ плачевные последствия. По данным исследования за 15 лет – с 1994г. по 2009г. Германию покинули более чем на полмиллиона жителей больше, чем за тот же период переселились в нее.²⁰⁹ Причем, как подчеркивает К. Баде, уезжают из страны в первую очередь квалифицированные кадры, а приезжают в Германию отнюдь не самые светлые головы. Лучших сманивают такие страны как США, Китай и Индия. Поэтому Германии следует как можно скорее изменить свою малоэффективную систему допуска на отечественный рынок труда специалистов из

²⁰² Эксперты: У крупных немецких партий нет четкой миграционной политики (<http://www.dw-world.de/article/0,,5969648,00.html>).

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Цит. по: Турки не стали немцами. Известия, 18 октября 2010 г.

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,723993,00.html>

²⁰⁷ <http://www.welt.de/kultur/article10454526/Multikulturalismus-und-Leitkultur-sind-Irrwege.html>

²⁰⁸ Мигрантов в Германии начинают любить (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1504645500.html>)

²⁰⁹ Ibid.

третьих стран. В противном случае стране грозит «утечка умов», которая с учетом стремительного старения общества может серьезно подорвать конкурентоспособность немецкой экономики. Эксперты считают необходимым устранить возведенные ранее барьеры, причем не только для людей с университетским образованием, но и для квалифицированных рабочих. К их числу относится упоминавшийся выше установленный законом годовой заработок в 66 тысяч евро как условие предоставления вида на жительство и права на работу в Германии для граждан стран, не входящих в ЕС. По мнению экспертов, эту планку следует понизить до 40 тысяч евро в год. Другая важная задача – удержать в стране выпускников немецких вузов. Обучающиеся в ФРГ студенты из других стран (около 180 тысяч), могут оставаться в Германии только в том случае, если в течение года найдут работу по специальности. Это условие удастся выполнить лишь одному из пяти иностранных выпускников. Высказывается точка зрения, что следует разрешить оставаться всем. Предлагается также разработать иммиграционную политику, направленную на привлечение людей без привязки к конкретной вакансии, как это делают Канада, Великобритания или соседняя с Германией Австрия, применяя систему баллов, учитывающую профессиональное образование, опыт работы, возраст и знание языка (формально похожая система есть и в Германии, но она практически не действует). «Области рекрутирования потенциальных иммигрантов в будущем сместятся на юг и на восток, - предсказывает К.Баде. К их числу станут относиться пока не имеющие для Германии миграционного значения Центральная Азия с Узбекистаном и Южная Азия с Индией, а также развивающиеся страны Северной Африки с преимущественно мусульманским населением – Тунис, Марокко, Египет».²¹⁰ Указывая на то, что сегодня Евросоюз пытается закрыть свою территорию для беженцев из этих стран, немецкие эксперты рекомендуют выработать общую для ЕС концепцию упорядоченной, легальной миграции.

Весьма показательны приведенные в исследовании результаты так называемого «миграционного барометра» - опроса 2450 респондентов, свидетельствующие о том, что немецкое общество отнюдь не настроено против какой бы то ни было иммиграции, и гораздо более дифференцировано воспринимает связанные с ней проблемы, чем это кажется на первый взгляд. Почти две трети жителей Германии видят главную опасность для страны не в наплыве иностранцев, а в оттоке людей. 60% опрошенных положительно относятся к целенаправленной, упорядоченной иммиграции.²¹¹ Около половины считают, что Германия может принимать больше беженцев.

За послабления, связанные с трудоустройством в ФРГ квалифицированных мигрантов выступают не только представители оппозиции (особенно из партии «зеленых»), но и большинство либералов из входящей в правительство СвДП. Однако по ряду причин, возглавляемая ХДС/ХСС коалиция пока к этому не готова. В этом смог убедиться министр экономики Р. Брюдерле (СвДП), который во время своей поездки по Канаде в 2010г. был настолько воодушевлен канадской системой отбора иностранных специалистов, что по возвращении на родину выступил за скорейшие перемены в этой сфере и в Германии. Однако в ходе последующих дебатов в бундестаге быстро выяснилось, что с этим придется повременить. Причину, по которой большая часть христианских демократов продолжает выступать против того, чтобы отказаться от действующего правила по которому иностранный специалист может приехать в ФРГ только при наличии конкретного рабочего места, объяснил глава парламентского комитета по внутренней политике В. Босбах (ХДС). И эта причина проста: если прибывший в Германию иностранный специалист будет

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

самостоятельно искать работу и по тем или иным причинам не сможет ее найти, то он, в отличие от США или Канады, сможет воспользоваться немецкой системой социальной защиты. По словам политика, приток квалифицированных специалистов в США и Канаде успешен именно потому, что они прекрасно знают, что им не станут выплачивать пособий уже хотя бы потому, что они не платили взносов в социальные фонды. «Действующая сейчас в Германии процедура приема квалифицированных специалистов лучше, чем молва о ней», считает В. Босбах²¹², и разумеется, это не только его мнение.

Правительство А. Меркель надеется на то, что вступившая в силу 1 мая 2011г. отмена ограничений на трудовую миграцию из стран, присоединившихся к ЕС в 2004г. поможет в решении проблемы спроса на высококвалифицированных специалистов. По некоторым оценкам из одной только Польши на заработки в ФРГ может переехать от 100 тысяч до 400 тысяч человек²¹³. Но это обстоятельство, в свою очередь вызывает опасения, связанные с наплывом дешевой и, в основном, неквалифицированной рабочей силы. По мнению министра по вопросам труда и социального обеспечения ФРГ У. фон дер Ляйен, эти опасения напрасны, поскольку во многих отраслях экономики ФРГ действуют тарифные соглашения, а в других установлены минимальные размеры оплаты труда, что не позволяет предпринимателям оплачивать услуги трудовых мигрантов – строительных рабочих, уборщиц, медсестер – по заниженным расценкам. Однако в Германии есть одна категория работодателей, которая испытывает явно обоснованные опасения. Это семьи, до недавнего времени прибегавшие к нелегальному (и низкооплачиваемому) труду воспитательниц, уборщиц или сиделок из новых стран ЕС. На легальном рынке труда такие кадры в дефиците и после 1 мая им стало легко находить соответствующую работу на законных основаниях. Поэтому прежним работодателям либо приходится отказываться от привычных услуг, либо легализовать прислугу и платить ей установленную законом зарплату.

В марте 2011 г. правительство Германии ужесточило ряд требований в отношении вновь прибывающих в страну мигрантов, не являющихся гражданами ЕС. Согласно новым поправкам, до тех пор, пока не будут сданы все положенные на интеграционных курсах экзамены, вид на жительство иммигрантам будет предоставляться не более чем на один год. Принудительная выдача замуж, часто практикуемая в мусульманской среде, стала уголовно наказуемой и карается лишением свободы сроком до пяти лет. Также были ужесточены меры по борьбе с фиктивными браками: супруг гражданина Германии может рассчитывать получить право на жительство в стране только после трех лет совместной жизни, а не через два года, как это было раньше.²¹⁴ В будущем планируется установить минимальную возрастную границу воссоединяющегося иностранного супруга на уровне не ниже 21 года (как это уже сделано в Голландии). По словам отстаивавшего названные изменения в своей первой речи в бундестаге в качестве нового министра внутренних дел Г.-П. Фридриха, правительство планирует сократить поток мигрантов, не желающих ассимилироваться.²¹⁵

В то же время правительство А. Меркель одобрило изменения в законе, которые должны облегчить процесс трудоустройства квалифицированных мигрантов и ликвидировать проблему признания их дипломов. В настоящее время в Германии

²¹² См.: Германия нуждается в иностранных специалистах, но упрощать им въезд не решается (<http://www.world.de/dw/article/0,,14778580,00.html>)

²¹³ См.: Трудовая миграция-не угроза, а шанс для Германии (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15034747,00.html>).

²¹⁴ См.: В Германии повышены требования к мигрантам (<http://novoehronic.ru/5888.html>).

²¹⁵ Цит. по: <http://www.euromag.ru/germany/7763.html>

проживает почти 300 тысяч иностранцев, в основном из стран не входящих в ЕС, которые работают не по специальности из-за того, что их дипломы не были признаны. Согласно новым правилам, в течение трех месяцев после подачи всех необходимых документов, обладателям дипломов, полученных за пределами ЕС, должен быть дан официальный ответ о признании диплома. В случае отказа, ответ должен содержать информацию о том, какое последипломное обучение необходимо для полного подтверждения квалификации. Новые правила действуют в отношении дипломов всех стран – не членов ЕС и распространяются на всех иностранцев, кто уже живет в Германии и тех, кто хочет туда переехать.²¹⁶

Как и ряд других стран ЕС, Германия планирует вскоре перейти к заключению интеграционных договоров между иммигрантами и государством, в которых должны быть четко прописаны не только права, но и обязанности как той, так и другой стороны. Направленность предпринимаемых правительством ФРГ мер по регулированию миграционных потоков в целом ясна (снизить приток низкоквалифицированных нелегальных мигрантов и увеличить приток высококвалифицированной рабочей силы). К каким конкретно изменениям это приведет – покажет ближайшее будущее.

Позиция Германии по вопросу об отмене визового режима между Россией и ЕС

С рассматриваемыми выше проблемами борьбы с терроризмом и миграционной политики Германии тесно связан и вопрос о ее позиции в отношении введения безвизового режима между Россией и странами ЕС. Логическую взаимосвязь определяют опасения по поводу возможного в этом случае наплыва нелегальных мигрантов из России, включая криминальные и, потенциально, террористические элементы.

В последние годы визовая проблема в числе центральных фигурирует на всех российско-германских переговорах на высшем уровне. Во время переговоров российского президента Д. Медведева с канцлером ФРГ А. Меркель в Мезеберге в июне 2010 г. А. Меркель заявила, что намерена использовать влияние Германии в ЕС, чтобы «несмотря на опасения, ускорить решение о безвизовом режиме»²¹⁷, пообещав вскоре представить список шагов, которые в ЕС ожидают с российской стороны. Одна из наиболее часто называемых Берлином проблем – взаимность предпринимаемых мер по упрощению визового режима. России часто напоминают, что в ней существует не только строгий визовый режим для граждан ЕС, но и их обязательная регистрация, а также ограничения районов посещения, которые, как подчеркивают официальные представители немецкого правительства, являются неприемлемыми для ЕС.²¹⁸ Россия со своей стороны ограничивается обещаниями

²¹⁶ См.: http://www.magazin.de/2011/06/30/deutschland_als-ziel_von_eu_arbeitsmigranten

²¹⁷ Medwedew und Merkel auf Schloss Meseberg. Russland draengt auf Aufhebung der Visapflicht. (http://www.euractiv.de/zukunft_und_reformen/artikel/003207/html).

²¹⁸ См., например: Интервью уполномоченного правительства ФРГ по России, заместителя председателя фракции ХДС/ХСС в бундестаге радиостанции «Немецкая волна» 31.05.2010 (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5634575.html>).

Показателен в этой связи и ответ немецкого Посла в России Ульриха Бранденбурга на вопрос «нет ли у Берлина планов пойти на облегчение визового режима с Россией: «Мы пытаемся выдавать как можно больше многократных и долгосрочных виз. В этой сфере было бы интересно узнать практику российских консульских учреждений». Цит. по: В Германии хотели бы, чтобы Россия проявляла больше гибкости при выдаче виз иностранным гражданам (http://moskau.diplo.de/vertretung/moskau/ru/02/Botschafter/_Bo_Interview?20110719_Interfax/html).

того, что меры по облегчению предоставления виз гражданам ЕС и процедур их регистрации обязательно будут предприняты, как только на уступки пойдет Евросоюз.

Очевидно, что в Москве хорошо понимают многие доводы немецких партнеров, говорящие о том, что переход ЕС на безвизовый режим с Россией будет нелегким и достаточно длительным процессом. Помимо названной выше, есть множество технических и организационных сложностей: от необеспеченности россиян биометрическими паспортами, до необходимости унификации процедур охраны границ. Очень важна проблема реадмиссии – согласия государства принять обратно нелегальных мигрантов и соблюдение всех необходимых для этого процедур. Тем не менее, как справедливо замечает эксперт из мюнхенского центра прикладных политических исследований Мирела Изиг, отнюдь не технические проблемы являются определяющими: в известных ситуациях Европа была готова закрывать на них глаза, как это имело место в случае с не успевшими до конца выполнить все предусмотренные в ЕС обязательства, но всё же вступившими в Евросоюз Болгарией и Румынией.²¹⁹ Очевидно, что главным препятствием на пути к безвизовому режиму с Россией для Германии, как и для многих ее партнеров по ЕС, остается имидж российского государства с его высоким уровнем коррупции, преступности и ограничениями демократических свобод.

Между тем за ускорение перехода к безвизовому режиму с Россией все чаще высказываются представители немецких научных и особенно деловых кругов. «Визы означают многочисленные издержки, являются постоянной помехой для инвестиций и вредят конкурентной борьбе» - считает председатель Восточного комитета германской экономики Эххард Кордес.²²⁰ В своём обращении к правительству от 7 июля 2011 г. Восточный комитет предложил отменить визовой режим для России уже к 2018 г., когда в ней состоится чемпионат мира по футболу. По данным комитета, ежегодный убыток из-за визовых ограничений в одном лишь германо-российском туристическом секторе составляет 162 миллиона евро. К этому следует добавить ущерб, наносимый немецким предприятиям.²²¹

Комитет опросил 200 немецких компаний, 36 из которых заявили, что из-за визовых сложностей они лишились выгодных контрактов. На вопрос о перспективах отношений с Россией 56% опрошенных заявили, что в случае отмены виз они увеличат свои инвестиции в российскую экономику.²²²

Выступающий за скорейшую отмену виз эксперт по России из немецкого общества внешней политики Ш. Майстер указывает на то, что связанные с визами ограничения на въезд в Германию российских ученых и квалифицированных специалистов гораздо более существенны, чем это кажется политикам. «Мы отстраняемся от умных голов», - подчеркивает Майстер, отмечая, что «люди, которых немцы не хотят видеть в Европе, находят путь туда и при визовом режиме».²²³

Характерно, что и большинство немецких сторонников скорейшей отмены виз для россиян с сожалением отмечают, что Россия не стремится облегчить визовый режим для европейцев, более того, в ответ на чрезмерные визовые формальности со стороны Германии, Москва ужесточила порядок получения виз гражданами ФРГ, которые теперь обязаны предъявлять справку о доходах. В этой связи представляется, что односторонняя отмена виз для граждан ЕС, или хотя бы

²¹⁹ См.: <http://magazine.rbc.ru/2010/10/01/trends/562949980140807.shtml>

²²⁰ Цит. по: *Wirtschaft draengt auf Visafreiheit fuer Osteuropa* (<http://sueddeutsche.de/list/id/1177178/html>).

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ <http://euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/russland-draengt-auf-aufhebung-der-visapflicht-003207>

существенное упрощение правил их регистрации и передвижения по территории России, могли бы стать весомым аргументом Москвы на переговорах о безвизовом режиме с ЕС.

На российско–германских переговорах в июле 2011г. в Ганновере президент Д. Медведев подчеркнул, что Россия отменит въездные визы для европейцев и, в частности, для немцев, как только то же будут готовы сделать для россиян Евросоюз и Германия, и вновь пообещал принять меры по либерализации регистрационных процедур.²²⁴ Со своей стороны канцлер Германии А. Меркель на этих переговорах признала, что именно позиция Германии до сего времени являлась одним из главных препятствий на пути к отмене визового режима между Россией и ЕС. «Нужно сказать совершенно однозначно, что тормозом была Германия, а не Европа», - пояснила А. Меркель, подчеркнув, что если ФРГ займет более открытую позицию, то «Европа сопротивляться не будет».²²⁵ Это достаточно неожиданное заявление можно считать сигналом о готовности Берлина изменить свою позицию по данному вопросу. Однако вывод о том, что «немецкая сторона готова сыграть роль «локомотива» в решении визовой проблемы между Россией и ЕС»²²⁶, представляется преждевременным. Примечательно, что возможность «более открыто» подходить к вопросу визового режима с Россией, по словам Меркель, должен облегчить недавно созданный в ФРГ банк данных по визам, в котором должна накапливаться информация о потенциальных террористах, лицах склонных к криминальным действиям, и т.д. «Я надеюсь, что в будущем году мы сможем что-то конкретное предложить в отношении того, по каким этапам мы будем двигаться», - весьма дипломатично пообещала канцлер А. Меркель в Ганновере российскому президенту.²²⁷

Действительно сложной проблемой, на которую неизменно ссылается Берлин, является то, что для отмены визового режима с Россией необходимо согласие всех членов ЕС, где по этому вопросу отнюдь не наблюдается консенсуса. До недавнего времени основными противниками отмены виз для граждан России принято было считать недавно вступившие в ЕС восточноевропейские и прибалтийские страны и часть Скандинавии, а ее сторонниками Испанию и Италию, а также Францию и Германию, руководители которых неизменно заявляют о своей поддержке продвижению в этом направлении. Однако легко объяснимая (среди прочего, наплывом мигрантов из Северной Африки и неустойчивостью собственного положения) неожиданная сдержанность С. Берлускони, заявление Н. Саркози о том, что для решения этого вопроса потребуется 10-15 лет и приведенные выше высказывания А. Меркель говорят о необходимости определенных корректив в оценке позиций соответствующих стран. Позиция Германии, хотя и наиболее влиятельной в Евросоюзе страны, представляется далеко не однозначной и в очень серьезной степени зависящей как от развития ситуации в ЕС, так и от возможных действий России.

²²⁴ <http://kremlin.ru/news/12017>

²²⁵ Цит. по: <http://www.ad.hock news.de/merkel- stellt-russland-visafreiheit-in-aussicht--/de/News/22295051>

²²⁶ См.: Евгений Григорьев Безвизовый локомотив канцлера Меркель Независимая газета 20.07.2011

²²⁷ <http://www.ad.hock news.de/merkel- stellt-russland-visafreiheit-in-aussicht--/de/News/22295051>

Глава 4. Франция*

Проблемы внутренней безопасности всегда были для французских властей одним из приоритетов деятельности французского государства. Особое значение они приобрели в последнее время с появлением новых угроз, таких как терроризм, неконтролируемая миграция, незаконный оборот наркотиков, трансграничная преступность. Вместе с тем противостояние новым вызовам внутренней безопасности не только Франции, но и других стран-членов Европейского Союза потребовали объединения их усилий на этом направлении.

Основы такого объединения были заложены с созданием в 1975 г. межправительственной группы TREVI (международный терроризм, радикализм, экстремизм, насилие), в которую входили министры внутренних дел стран-членов ЭЭС, а также заключением в 1985 г. Шенгенского соглашения. Франция была непременным участником всех соглашений ЕС в сфере внутренней безопасности и принимала их без каких-либо изъятий.

Общие договоренности в области внутренней безопасности не исключают того, что в каждой стране Евросоюза, в том числе и во Франции, национальное законодательство в области внутренней безопасности осуществляется в зависимости от условий, существующих в этих странах.

Проблемы внутренней безопасности стали настолько серьезными, что часть их, в том числе терроризм, была упомянута в Белой книге по обороне и безопасности 2008 г. в качестве наиболее существенных угроз безопасности французского государства. Вместе с тем французские исследователи отмечают, что способы их решения приобретают сейчас новое качество. Как пишет французский политолог Д. Биго, «взрыв 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах усилил тенденцию, которая уже проявилась и раньше – рассматривать вопросы перемещения, туризма, миграции или предоставления убежища как проблемы, относящиеся к компетенции полиции и разведки и даже военных»²²⁸. Однако это в первую очередь относится, конечно, к терроризму.

Обеспечением внутренней безопасности во Франции занимаются подчиненные министерству внутренних дел полиция и жандармерия, общая численность которых составляет сейчас 220 000 человек или половину численности французской армии. Кроме того, решение этой задачи возложено на структуры, которые сейчас непосредственно подчинены президенту Франции – Комитет обороны и национальной безопасности, Национальный комитет по разведке, Главное управление внутренней разведки, Управление военной разведки, Управление обеспечения безопасности оборонных объектов. Проведенные в последнее время реорганизации в этой сфере способствовали увеличению эффективности работы всех этих подразделений. В начале 2010 г. во Франции был принят закон «О внутренней безопасности», который способствовал усилению правоохранительных органов в борьбе с новыми видами преступности, снабжению их современными техническими средствами.

Борьба с терроризмом.

В последние полвека Франция постоянно испытывает давление со стороны различных террористических организаций. В конце 50-х – начале 60-х годов

* Зуева Кира Павловна, к.и.н., с.н.с.

²²⁸ «Politiques europeennes». P., 2009. P.345.

Секретная армейская организация (ОАС) ультраправого толка, борющаяся за французский Алжир, устраивала взрывы по всей территории Франции. В 1979 г. была создана ультралевая организация «Аксон директ», которая проводила акции против представительств Израиля во Франции и французских учреждений, поддерживавших отношения с этой страной, а также против объектов США и НАТО. Она осуществила серию терактов в Париже и Южной Франции, в том числе в 1980 г. взрыв в здании французских спецслужб. Впоследствии эта организация перешла к физическому уничтожению деятелей, связанных с НАТО и военно-промышленным комплексом. В начале 1985 г. членами «Аксон директ» был убит высокопоставленный чиновник министерства обороны Р. Одран, а в 1986 г. – генеральный директор компании «Рено» Ж. Бессе. К концу 1987 г. французские спецслужбы практически разгромили эту организацию. Два ее руководителя были пойманы и приговорены к пожизненному заключению. Однако она не была ликвидирована окончательно и по данным спецслужб сейчас занята вербовкой новых членов. Кстати «Аксон директ» занесена в список 85-и существующих в мире террористических организаций, опубликованный Межрегиональной общественной организацией ветеранов подразделений антитеррора «Вымпел-В»²²⁹.

Во Франции действуют и исламистские террористические группировки, в частности алжирская «Вооруженная исламистская группа», члены которой захватили в 1994 г. самолет авиакомпании «Эр Франс», а в 1995 г. организовали на территории Франции несколько взрывов. В провинции Бретань в подполье ведут подрывную работу как минимум пять «местных» подпольных организаций, самая активная среди которых – «Революционная армия Бретани». Вместе с баскскими сепаратистами ее члены похитили в 1999 г. из государственных арсеналов 10 тонн взрывчатки.

Настоящей «головной болью» для французских властей на протяжении последних десятилетий стал корсиканский терроризм. За этот период на острове Корсика сформировалось сепаратистское движение, требования которого сопровождались активной террористической деятельностью его боевого крыла не только на самой Корсике, но и на континенте. Возникновение такой острой ситуации было обусловлено целым рядом факторов: политических, экономических, социальных²³⁰.

В 60-70-е годы на Корсике помимо легальных националистических организаций возник целый ряд подпольных террористических группировок, наиболее известные из которых «Акция за возрождение Корсики», которая также занесена в упомянутый выше список террористических организаций, и «Фронт национального возрождения Корсики». Число совершенных ими убийств представителей властей различного уровня, а также взрывов и поджогов постоянно увеличивалось, доходя до нескольких сотен в год. Террористы взрывали на Корсике различные административные учреждения, в том числе суды, полицейские участки, банки, виллы и квартиры приезжих из континентальной Франции. В последующие годы террор, развязанный националистами, продолжался. Французские исследователи приводят ужасающую статистику убийств и покушений на убийства на Корсике в 90-е годы. Так, в 1990 г. было совершено 60 подобных преступлений, в 1992 г. – 84, в 1993 г. – 63, в 1994 г. – 63, в 1995 г. – 57, в 1996 г. – 40, в 1997 г. – 38, в 1998 г. – 50. В числе убитых в этом году был префект департамента Верхняя Корсика Клод Эриньяк²³¹. Терроризм на Корсике продолжается и по сей день. «Фронт

²²⁹ vimpel-v.com/terrorism/terror_org.shtml

²³⁰ Более подробно см. статью автора «Корсиканская проблема: генезис и пути решения». МЭ и МО. №12. 2007.

²³¹ Pellegrinetti J.-P., Rovere A. La Corse et la Republique. La vie politique de la fin du seconde Empire au debue du XX-e siècle. Paris. 2004. P. 588.

национального освобождения Корсики» взял на себя ответственность за организацию, например, в 2009 г. 20-и терактов: нападений на государственные учреждения, обстрел из гранатометов полицейских участков, обстрел частных домов²³².

Французское правительство пытается справиться с корсиканским националистическим терроризмом не только полицейскими мерами, но экономическими и политическими методами. В частности оно ведет переговоры не только с легальными, но и некоторыми нелегальными организациями, которые допускаются до выборов в Корсиканскую ассамблею, получившую право некоторых законодательных инициатив. Правительство оказывает Корсике значительную финансовую поддержку.

Надо сказать, что репрессии против корсиканских экстремистов не приводили к их искоренению и неизбежно влекли за собой новое кровопролитие. Именно поэтому против корсиканцев-экстремистов никогда не использовались армейские части, а полицейские операции всегда носили весьма ограниченный характер. Действия полиции по большей части оказывались неэффективными из-за того, что страх и сочувствие корсиканцев в отношении преступников препятствовали раскрытию преступлений. Кроме того, некоторые политические деятели на Корсике были напрямую связаны с террористами, оказывавшими им поддержку во время избирательных кампаний, помогая уйти от наказания.

В первые годы нового века французские власти активизировали борьбу с корсиканскими террористами. Эта миссия была возложена на Н.Саркози, занимавшего пост министра внутренних дел в 2002-2004 и 2005-2007 годах. Он заявил, что его миссия «заключается в том, чтобы обеспечить на острове безопасность и гражданский мир» и что «государство не может отсутствовать на острове»²³³. Против корсиканского подполья была проведена целая серия полицейских акций, а многие его руководители и активные члены были посажены в тюрьму. К сожалению это мало способствовало нормализации обстановки на острове.

На президентских выборах в апреле-мае 2007 г. , как это ни странно, Корсика проголосовала за Н. Саркози. Он получил там более 60% голосов. Оценивая этот результат, газета «Le Monde» писала: «Если число терактов на острове за последние пять лет не снизилось, бывший министр внутренних дел все же явно завоевал расположение корсиканцев тем, что проводил активные действия против подпольных групп сторонников независимости»²³⁴. Однако националисты по-своему отметили победу Саркози: после оглашения результатов второго тура они взорвали здание одного из отделов местной администрации в Бастии.

Тем не менее, борьбу французских властей против терроризма нельзя считать мало успешной. В 2001 г. французские спецслужбы предотвратили планы террористов взорвать американское посольство в Париже, а на севере столицы была раскрыта и обезврежена исламистская террористическая организация. В 2003 г. была захвачена и осуждена парижским судом большая группа боевиков ЭТА, призывавших бороться против испанского и французского правительств. В 2006 г. во Франции по делам связанным с терроризмом было арестовано более 150 корсиканцев, 140 исламистов и 27 басков - членов различных террористических организаций²³⁵.

²³² <http://www.euroline.by/france/3151-terroristy-priznalis-v-organizacii-vzryvov->

²³³ Русская мысль. 10-16.07.2003.

²³⁴ Le Monde. 8 mai. 2007.

²³⁵ <http://ruskolan.xpomo.com/liter/rigtism.htm>

Борьбой с терроризмом занимаются во Франции специальные подразделения, которые действуют достаточно жестко. После терактов 2004 г. в Мадриде и 2005 г. в Лондоне их деятельность еще более активизировалась. Используя сеть осведомителей, они действуют на опережение, стремясь не допустить масштабных террористических акций. Опасаясь актов терроризма летом 2002 г., Франция закрыла лагерь для нелегальных беженцев у входа в туннель под Ла Маншем, за что подверглась серьезной критике со стороны правозащитной организации Human Rights Watch. К сожалению, опасность терактов во Франции полностью нельзя исключить. Так, 21 сентября 2011 г. в стране был введен повышенный уровень опасности – «красный» – в связи с возможностью совершения смертником террористического акта²³⁶.

В своей борьбе с терроризмом французские спецслужбы опираются на серьезную законодательную базу. Еще в 1986 г. во Франции был принят закон «О борьбе с терроризмом и посягательствами на государственную безопасность». В дальнейшем был разработан комплекс антитеррористических нормативных мер, вошедший во французское законодательство по вопросам безопасности, а в 1992 г. был принят новый Уголовный кодекс Франции со специальным разделом «О терроризме», состоящем из шести статей, где содержатся нормы наказания за террористическую деятельность и ответственность юридических лиц, участвующих или способствующих терроризму.

В октябре 2001 г. Национальная ассамблея Франции одобрила предложенные президентом и правительством дополнительные меры по обеспечению государственной безопасности, которые значительно расширили полномочия спецслужб по проверке сигналов о возможном совершении терактов. В них предусматривались ограничения прав личности, в частности свобода передвижения и выбор места жительства. Полиция получала право досматривать подозрительные автомашины и задерживать их владельцев и производить личный досмотр граждан без судебной санкции, руководствуясь лишь подозрениями в их причастности к террористической деятельности. А в 2002 г. во Франции был принят закон «Об ориентации и планировании в области внутренней безопасности», создавший нормативную базу для принятия актов, наделяющих правоохранительные органы правом прямого и дистанционного доступа к негосударственным базам данных при наличии санкции суда. Этот закон был дополнен законом «О внутренней безопасности», в котором поводом для действий полиции считалось даже присутствие двух или более неизвестных лиц в местах общего пользования жилых домов (на лестничных клетках или в подъездах), что *a priori* рассматривалось как потенциальный источник опасности для жильцов.

Впоследствии был принят еще целый ряд нормативных актов, в том числе в 2010 г. закон, который предусматривал оснащение правоохранительных органов современными техническими средствами для борьбы с терроризмом и различными видами киберпреступности.

В целом все эти законы создавали правовую основу борьбы с терроризмом, которая считается самой жесткой в Европе. Французские средства массовой информации и оппозиция не раз подвергали их серьезной критике как нарушающие гражданские свободы и ущемляющие права человека. Они обвиняли французские власти в том, что такие законы по сути дела создали во Франции «полицейское государство».

²³⁶ <http://nak.fsb.ru/>

Проблемы иммиграции

Иммиграция, в особенности нелегальная, превратилась для стран Европейского Союза в последние десятилетия в серьезную проблему внутренней безопасности. Это в особенности касается Франции, где выходцы из других европейских стран, стран Ближнего Востока, Африки и Азии составляют значительную часть населения.

Французский опыт общения с выходцами из других стран имеет многолетнюю историю. Иммиграция в метрополию из ее колоний началась еще в XIX веке. Особенно ощутимой она стала после Второй мировой войны. С тех пор масштабы ее непрерывно возрастали, что было связано с послевоенным «демографическим провалом» и возросшей потребностью в трудовых ресурсах. По официальным подсчетам число иммигрантов во Франции достигло уже 6,5 млн человек, что составляет около 12% ее населения²³⁷. По мнению демографов, этот процент является пороговым, а его дальнейшее повышение чревато серьезными негативными последствиями для коренного населения страны. Однако и это количество иммигрантов уже ощутимо, поскольку 60% их сосредоточено в трех наиболее населенных регионах Франции, а в Париже один житель из шести – иммигрант²³⁸. Только 3% иммигрантов живет в сельских районах страны.

Среди иммигрантов во Франции многие не имеют образования и профессии, плохо знают французский язык. Именно поэтому они занимают самую низшую ступень на социальной лестнице, выполняя работу, на которую не соглашаются французы. Оторванные от родины, они чувствуют себя неуверенно в незнакомом и часто враждебном им мире. В результате они инстинктивно ищут поддержки у своих соплеменников, замыкаясь в кругу своей общины и соблюдая верность обычаям своего народа, которые не всегда соответствуют принципам, лежащим в основе французского общества. Это касается в особенности иммигрантов-мусульман, которых во Франции насчитывается около 3,5 млн человек.

Несмотря на усилия французских властей обеспечить равенство граждан, которое формально гарантируется Конституцией страны, иммигранты во Франции подвергаются дискриминации. Им могут отказать в работе, не пустить в кафе или на дискотеку. По официальным данным среди иммигрантов с 15 до 24 лет безработица достигает 28%, а дипломированных безработных иммигрантов в три раза больше, чем неиммигрантов²³⁹.

Бедность и более высокий уровень безработицы среди иммигрантов по сравнению с коренными французами (особенно это касается молодежи) порождает враждебность к принявшему их обществу, способствует распространению в их среде преступности и наркомании. Часто даже французские полицейские опасаются показываться в кварталах, где живут иммигранты. О том, насколько взрывоопасна обстановка в этих кварталах, свидетельствуют события 2005 г., когда взбунтовавшаяся мусульманская молодежь сожгла почти 10 тыс. автомашин, повредила более 200 школьных зданий и более 200 государственных учреждений. Французские власти жестко расправились с участниками этих массовых беспорядков, задержав и отдав под суд около 5000 молодых иммигрантов. Более ста из них были высланы из Франции. Однако подобные события повторились в 2007 г. в Гренобле.

В последние два десятилетия во Франции увеличивается число приверженцев ислама. На сегодня это вторая религия в стране. В крупных французских городах

²³⁷ George Le Moine, Andre Lebon. L'immigration en France. P., 2002. P.8.

²³⁸ Etat de la France. 2011-2012. P., 2011. P.37.

²³⁹ L'Etat de la France. 2011-2012. P.38.

действуют пять соборных мечетей и более 1550 обычных мечетей и молельных домов. В стране стали создаваться многочисленные исламские организации, которые способствовали усилению общинной солидарности иммигрантов-мусульман и вовлекали в свои ряды молодежь. Среди них Федерация Мусульманского института Великой мечети Парижа, Союз исламских организаций Франции, поддерживающий связи с 250 мусульманскими ассоциациями страны, движения «Таблиг», «Молодые мусульмане Франции» и многие другие. Некоторые из них финансируются из-за рубежа и связаны с иностранными исламскими центрами, в том числе радикального толка. Расследования ряда терактов во Франции свидетельствует о том, что такие организации приобщают иммигрантскую молодежь к террористической деятельности²⁴⁰.

Серьезные трудности, возникшие в процессе включения иммигрантов во французское общество, заставили французские власти отказаться от модели «ассимиляции», которая предусматривает принятие иммигрантами законов, языка, культуры и обычаев страны, принимающей их, и перейти к модели «интеграции». Последняя предполагает, что приезжие сохраняют свою культуру и обычаи, однако уважают демократические ценности и законы Франции. Между тем не все французские граждане и представляющие их политические силы поддерживают модель «интеграции». Существующая во Франции крайне правая партия «Национальный фронт» выступает либо за полную ассимиляцию, либо за изгнание иммигрантов из страны. О том, какой поддержкой пользуется эта партия, может свидетельствовать тот факт, что ее лидер Жан-Мари Ле Пен вышел во второй тур президентских выборов в 2002 г., что шокировало всю либеральную Европу. Эту линию партии «Национальный фронт» продолжила ее нынешний лидер – Марина Ле Пен, подтвердившая приверженность политике своего отца в отношении иммигрантов.

Чрезвычайно серьезной для Франции является проблема нелегальной иммиграции и приема беженцев. По приблизительным оценкам в стране насчитывается сейчас около 300 тыс. нелегалов. Они проникают во Францию путем нелегального перехода границ с помощью криминальных группировок, по студенческим и туристическим визам, оставаясь после их окончания на нелегальном положении. Из Франции ежегодно высылается до 30 тыс. человек. Многие из этих акций сопровождаются громкими скандалами и обвинениями в адрес властей со стороны оппозиционных сил в нарушении прав человека.

Каждый год во Франции регистрируется несколько десятков тысяч просьб о предоставлении убежища. В 2009 г. их было принято 49 тыс. По количеству таких просьб Франция занимает первое место в Европе и второе после США в мире²⁴¹. Французские власти стремятся очень тщательно отсеивать политических беженцев, которым на родине грозит смертельная опасность, от мигрантов, которые стремятся осесть во Франции под предлогом гражданских войн или просто притеснений, которым они подвергаются в своих странах. В последнем случае французские власти поступают достаточно жестко. Так было в 2008 г. и в 2010 г., когда из Франции были высланы румынские и болгарские цыгане, которые просили там убежища, ссылаясь на притеснения со стороны румынских и болгарских властей.

Политика Франции в отношении иммиграции опирается на созданную в Европейском Союзе в последние два десятилетия систему актов, регулирующих миграционные потоки.

Принципы отношения Франции к проблемам иммиграции отражены в ее внутреннем законодательстве, имеющем давнюю историю. Еще в 1917 г. в стране

²⁴⁰ Е. Деминцева. Быть «арабом» во Франции. М., 2008. С. 113.

²⁴¹ L'état de la France. 2011-2012. P.36.

был принят Декрет, который предусматривал выдачу иммигрантам специального документа – «вида на жительство для иностранцев». После Второй мировой войны французские власти усилили контроль за иммиграционными потоками и их регулирование. Был принят ряд законов, ужесточающих условия принятия французского гражданства. В соответствии с Ордонансом 1945 г., дополненным в 1973, 1984, 1993 и 1998 гг., французским гражданином является любой человек, родившийся и проживающий на территории Франции не менее 5-и лет, даже если его родители являются иностранцами; иностранец, проживающий в стране не менее 5 лет, имеющий стабильный доход и семью, аккуратно выплачивающий налоги и обладающий знанием французского языка в необходимом объеме; супруги-иностранцы после трех лет брака²⁴².

В последние десятилетия изменилась стратегия французских властей в отношении трудовой иммиграции. Среди прибывающих во Францию иммигрантов преимущество отдается высококвалифицированным специалистам. Вид на жительство выдается теперь только с разрешения мэра коммуны, который подтверждает наличие у соискателя жилья и места работы. Кроме того, потенциальный работодатель должен засвидетельствовать, что на рабочее место, предоставляемое иммигранту, нет претендента-француза.

После событий 2005 г. во Франции была ужесточена борьба с нелегальной иммиграцией, правила выдачи вида на жительство и предоставления гражданства по линии воссоединения семей, а также предоставления убежища. В начале 2000-х годов в стране проходили дебаты по проблемам иммиграции, которые закончились принятием закона, запрещающего носить во французских школах религиозные символы, в том числе хиджабы, что вызвало взрыв возмущения в среде иммигрантов-мусульман. Впоследствии эти дебаты продолжились. Результатом их стал принятый в 2010 г. закон, запрещающий женщинам носить в общественных местах покрывала, скрывающие лица.

Свою иммиграционную политику французские власти координируют с другими странами Евросоюза. В ноябре 2010 г. в Лондоне состоялся англо-французский саммит, на котором рассматривались вопросы укрепления безопасности общих границ в целях пресечения незаконной иммиграции и незаконного оборота наркотиков. В этих целях обе страны договорились о создании совместного координационного центра, к такому сотрудничеству приглашаются и другие члены Евросоюза.

Франция сделала проблемы иммиграции одним из четырех приоритетов своего президентства в ЕС во второй половине 2008 г. Ее усилия привели к подписанию европейского Пакта по иммиграции и беженцам, направленного на обеспечение более тщательного контроля за миграционными потоками на внешних границах и укрепление основ коммунитарной политики в этой области, несмотря на то, что компетенции каждого государства в этой области остаются значительными. Как считает французский исследователь К.Лёкен, подход Франции к проблемам иммиграции, также как и большинства стран-членов ЕС носит защитительный характер. «Европейским парадоксом является то, - считает он, - что иммиграция рассматривается в основном под углом зрения защиты от нее, в то время как многочисленные объективные факторы, и в первую очередь факторы демографические, говорят в пользу большей иммиграции в будущем, чтобы обеспечить рост и производство»²⁴³.

Следует сказать, что ужесточение иммиграционной политики Франции не случайно совпало по времени с пребыванием Н. Саркози на посту министра

²⁴² <http://www.social.gouv.fr/html/dossiers/migrations/chiffcle 2001.htm>.

²⁴³ Christian Lequesne. La France dans la nouvelle Europe. P., 2008. P. 132.

внутренних дел, а с 2007 г. на посту президента Франции. Такой подход отражает его личную позицию по этому вопросу, а также определенный политический расчет, за что он постоянно подвергался критике со стороны левой оппозиции, в частности со стороны своих постоянных оппонентов - социалистов.

Позиция социалистов по вопросам иммиграции более либеральна, чем позиция правящей партии. Однако они не рискуют подвергать слишком жесткой критике действия Н. Саркози и его правительства в этих вопросах, т.к. часть их электората склоняется в пользу ужесточения борьбы с преступностью и ограничения притока иммигрантов. Как считает известный российский франковед Ю. Рубинский, «выдвижение на первый план проблем безопасности и иммиграции неизменно практиковалось им при ухудшении экономической ситуации или в ходе подготовки к выборам»²⁴⁴. Тем не менее, несмотря на жесткие меры, принимаемые Францией в отношении иммигрантов, требования, предъявляемые к ним французскими властями, «значительно меньше требований, предъявляемых в других европейских странах»²⁴⁵.

Однако с началом «арабской весны», когда поток беженцев из стран Северной Африки хлынул в Европу, Франция поставила вопрос о временном восстановлении пограничного контроля на своих границах. Впоследствии эти проблемы стали причиной серьезного конфликта между Францией и Италией и дискуссии между членами Евросоюза и Европейской комиссией. Для обсуждения этих проблем было созвано совещание министров внутренних дел стран ЕС, на повестке дня которого был вопрос о введении временного пограничного контроля между странами Шенгенской зоны. На совещании было подтверждено стремление сохранить существующий безвизовый порядок пересечения границ внутри Шенгенской зоны. Однако страны ЕС согласились с необходимостью реформы, сутью которой было бы не столько упрощение процедуры введения временного пограничного контроля внутри Шенгенской зоны, сколько ее большая формализация. Резюмируя итоги совещания комиссар ЕС по внутренним делам С. Мальмстрем заявила: «Нам нужны предельно ясные правила и процедуры, с тем, чтобы не допустить односторонних и нескоординированных решений отдельных стран-членов»²⁴⁶.

В целом французские власти осуществляют достаточно эффективную миграционную политику. Смена ориентиров с «ассимиляции» на «интеграцию», поддержанная четким соблюдением иммиграционного законодательства и мерами борьбы с незаконной миграцией, позволяют им, несмотря на ряд сложностей, держать ситуацию в стране под контролем.

Франция и безвизовый режим между Россией и ЕС

Стремясь облегчить контакты граждан России и Европейского Союза, российские власти в течение ряда последних лет систематически поднимали вопрос о введении безвизового режима между РФ и Евросоюзом, ведя переговоры на эту тему не только с Брюсселем, но и с рядом входящих в ЕС государств, в том числе и с Францией.

На российско-французских встречах на высшем уровне вопрос о безвизовом режиме неизменно присутствует в повестке дня. И практически каждый раз французская сторона подтверждает положительное отношение к его решению. Однако отмена виз упирается не только в сложности согласования этого вопроса

²⁴⁴ Ю.И.Рубинский. Франция. Время Саркози. М., 2011. С.179.

²⁴⁵ L'état de la France.2011-2012. P.35.

²⁴⁶ <http://www.ng.ru/world/2011-05-13/1.shengen.html>

внутри Европейского Союза, но и в условия въезда иностранцев в Россию и ее внутренние миграционные правила, которые должны быть смягчены (процедура обязательной регистрации иностранцев в РФ сейчас платная и обременительная). Кроме того, российские и европейские технологии пограничного контроля должны быть унифицированы, а ЕС хочет получить гарантии того, что российские границы, через которые идет основной поток нелегальных иммигрантов, достаточно защищены.

Разъясняя французскую позицию в отношении визового вопроса, посол Франции в Москве Ж. де Глиниasti заявил в интервью 25 января 2011 г.: «Как вы знаете, Франция голосовала за отмену виз. Но в Евросоюзе 27 государств... Самое важное, что в Брюсселе около двух месяцев назад мы согласились на поэтапный процесс отмены виз. Сколько времени это будет продолжаться? Мы надеемся, что это произойдет как можно быстрее»²⁴⁷. Посол подчеркнул, что с туристическими визами сейчас нет проблем, поскольку они выдаются 98-99% подавших заявление. Однако есть проблемы с выдачей виз бизнесменам, и в этом направлении нужно работать.

Очередным шагом Франции в сторону либерализации визового режима с Россией было ее решение отказаться от выдачи краткосрочных виз в пользу долгосрочных. На совместной пресс-конференции с министром иностранных дел РФ С. Лавровым в январе 2011 г. министр иностранных дел Франции А. Жюппе заявил, что у Франции есть желание как можно скорее урегулировать визовый вопрос и отказаться от однократных краткосрочных виз к концу 2011 г.

Однако переговоры о полной отмене виз для краткосрочных поездок идут достаточно трудно и вряд ли можно надеяться на их скорое завершение. Об этом свидетельствует и заявление, сделанное Н. Саркози на встрече с Д. Медведевым и А. Меркель в октябре 2010 г. по поводу того, что между Россией и Европейским Союзом общее экономическое пространство, общая безопасность и безвизовый режим станут реальностью через 10-15 лет²⁴⁸.

В целом гарантии порядка, защита личной безопасности граждан и их собственности всегда были и остаются основополагающими задачами французского государства. Осуществляя эти задачи, Франция тесно сотрудничает с другими странами-членами Европейского Союза, внося весомый вклад в создание пространства внутренней безопасности ЕС на таких направлениях как борьба с терроризмом, нелегальной иммиграцией, наркотрафиком и трансграничной преступностью.

²⁴⁷ <http://rus.ruvr.ru/2011/01/25/41218344.html>

²⁴⁸ Независимая газета.20.10.2010.

Глава 5. Италия*

Сотрудничество Италии с другими странами стран ЕС в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия основывается на международно-правовых актах и сочетает внутригосударственное правовое регулирование с наднациональными элементами управления. Тенденция дальнейшего развития такого сотрудничества в борьбе с преступностью направлена на укрепление и расширение наднационального характера правового регулирования. На развитие политики Италии в области внутренней безопасности оказывали влияние как развитие самого процесса европейской интеграции, так и новые взаимосвязанные риски, обусловленные притоком иммигрантов, организованной преступностью и международным терроризмом.

Борьба с терроризмом и организованной преступностью.

Теракты 11 сентября 2001 г. в США, в Испании в 2004 г. и Лондоне в 2005 г. оказали противоречивое влияние на политику ЕС и его отдельных членов. С одной стороны, возросла потребность в координации усилий по борьбе с терроризмом, с другой стороны, усилилась тенденция передать больше полномочий на национальный уровень. Борьба с терроризмом в Италии регулируется рядом нормативных актов. Среди них итальянские юристы выделяют Закон 15/1980, многие положения которого инкорпорированы впоследствии Уголовным кодексом Италии. Как и в большинстве законов других стран, в нем нет четкого определения терроризма. В ст. 1 данного Закона говорится об объединениях, цель которых — совершение террористических актов и разрушение демократического порядка. Согласно этой статье, наказывается тюремным заключением на срок до 15 лет всякий, кто поощряет, создает, организует или руководит объединением, пропагандирует таковое, совершает насильственные действия, чтобы нарушить демократический правопорядок.²⁴⁹

Сразу же после мадридских терактов в марте 2004 года Австрия предложила создать единую европейскую спецслужбу по борьбе с террором. Однако пять крупнейших стран Европы - Великобритания, Франция, Германия, Испания и Италия отвергли эту идею. Это объяснялось тем, что за два месяца до этого, 17 февраля 2004 года министры внутренних дел Франции, Германии, Испании и Италии договорились о создании коллективной системы безопасности своих стран. Великобритания просто присоединилась к списку «сепаратистов», а председательствующая тогда в ЕС Ирландия поспешила напомнить об уже имеющем место органе - Европоле, работа которого, по сути, как раз и выполняет все те функции. Однако спустя три года степень координации спецслужб внутри ЕС в борьбе с террором опять заинтересовала Евросоюз. Был найден компромисс - создан пост координатора по борьбе с терроризмом ЕС. Однако, по мнению экспертов Европейского стратегического центра по разведке и безопасности (ESISC), средства, которые координатор (на эту должность в 2004 г. был назначен бывший министр внутренних дел Голландии Гийс де Вриес) получил в свое распоряжение, смехотворны и его миссия носит символический характер.²⁵⁰

* Арбатова Надежда Константиновна, д.п.н., заведующая отделом.

²⁴⁹ Италия. (www.pravo.vuzlib.net/book_z241_page_8.html).

²⁵⁰ Солдатов А. Разведданные: пора делиться. // Большая политика № 1. (www.agentura.ru/press/about/jointprojects/bigpolitics/terrornet/).

Введенный в январе 2004 г. Европейский ордер на арест заменил собой прежнюю процедуру экстрадиции и стал реализовываться на практике всеми государствами-членами ЕС. Италия это сделала последней 21 июля 2005 г. В феврале 2005 г. Еврокомиссией был сделан вывод об эффективности данного решения на том основании, что в среднем срок экстрадиции 104 арестованных за прошедший промежуток времени составил 45 дней, в то время как на эту процедуру ранее уходило в среднем 9 месяцев.

Итальянское уголовное законодательство относит террористические преступления к одному из проявлений организованной преступности. По мнению профессора права, директора департамента сравнительного уголовного права Флорентийского университета Франческо Палаццо, террористические преступления и преступления, совершаемые мафией, имеют общие террористические цели и посягают на конституционный порядок (ст. 1 Закона 15/1980), используя при этом запугивание, направленное на полное подчинение населения с тем, чтобы облегчить деятельность мафиозных ассоциаций (ст. 8 Закона 203/1991), опираясь в этой деятельности на «закон молчания» («омерта» / ст. 416-bis УК Италии).²⁵¹

Срачивание внутреннего и внешнего терроризма с организованной преступностью является не только специфической чертой Италии, но и многих других стран ЕС. Но в Италии внутренний терроризм имеет давнюю историю. Появление так называемых новых Красных бригад и анархистских организаций в конце 90-х годов совпало с наступлением внешнего этно-религиозного терроризма. По некоторым оценкам, сегодня на территории Италии действует 7 центров этно-религиозного и внутреннего терроризма. В 2007 г. в городе Перуджа был раскрыт центр подготовки террористов. Он находился в местной мечети, и, по данным полиции, там тренировались новобранцы Аль-Каиды. В ходе операции были задержаны 4 человека, в том числе имам мечети. Все они - выходцы из Марокко. Под видом религиозных занятий, будущих боевиков обучали рукопашному бою, обращению с оружием, изготовлению взрывчатки. При обыске мечети были обнаружены инструкции по управлению Боингом, а также химические реактивы и взрыватели.

В 2008 г. в Италии была раскрыта исламистская сеть, занимавшаяся подготовкой террористов-смертников для совершения терактов в зоне конфликтов в Афганистане, Ираке и Боснии.²⁵² В результате операции итальянской полиции в Болонье, Равенне и Комо арестованы несколько человек, тунисцев по национальности.

В целях эффективной борьбы с террористической деятельностью и мафиозной преступностью итальянское законодательство предусматривает регламентированное уголовно-процессуальным и административным правом использование особых способов расследования, отличающихся от расследования иных преступлений.²⁵³ В этих же целях осуществляется централизация расследования дел о терроризме и организованной преступности и формирования единого межсилового координационного органа.

Для Италии характерной чертой является наличие полиции в составе различных министерств, местных органов самоуправления и частной полиции. Все полицейские формирования, независимо от ведомственной принадлежности, подчиненные через свои министерства и ведомства Высшему совету обороны, которые возглавляют Председатель Совета Министров и Президент Республики. Министерство внутренних дел имеет полицию общественной безопасности;

²⁵¹ Там же.

²⁵² content.mail.ru/arch/128/2263926.html

²⁵³ Италия. (www.pravo.vuzlib.net/book_z241_page_8.html).

министерство обороны - Корпус жандармерии; министерство финансов – Финансовую Гвардию; министерство сельского хозяйства и лесов - лесную полицию; местные органы самоуправления - местную полицию; хозяйственно-финансовые объединения (концерны, фирмы, синдикаты) - частную полицию. Кроме того, существуют полицейские силы особого назначения: специальное антитеррористическое подразделение карабинеров²⁵⁴ и спецподразделение по охране и обороне ядерных объектов²⁵⁵.

Борьбу с мафией координирует в Италии Генеральный совет по борьбе с организованной преступностью, учрежденный при МВД во главе с министром внутренних дел. Главными задачами этого коллегиального органа является разработка стратегии по борьбе с организованной преступностью, определение конкретных целей для каждой компетентной службы, комплексное использование имеющихся у служб общественной безопасности ресурсов и средств, периодическая проверка достигнутых результатов, корректировка деятельности.

В Италии имеется сеть окружных управлений по борьбе с мафией, которые представляют собой судебные органы при прокуратурах областей. Эти территориальные подразделения ведут на месте расследования, касающиеся преступных объединений мафиозного типа. В соответствии с законом № 8 от 20 января 1992 г. в рамках Генеральной прокуратуры учреждено Национальное управление по борьбе с мафией, которое осуществляет координацию деятельности Окружных управлений, обеспечивает смычку правоохранительных и судебных органов.

Основным подразделением, ведущим борьбу с оргпреступностью в Италии, является Следственное управление по борьбе с мафией (ДИА), которое было создано в соответствии с Законом N 410 от 30 декабря 1991 г.²⁵⁶ ДИА является структурной частью МВД и входит в состав Департамента общественной безопасности. В своей практической деятельности ДИА, прежде всего, делает акцент не на отдельных преступлениях, а на преступных субъектах. При этом основное внимание концентрируется на выяснении ответственности, преступных ролей, связей, положения компонентов мафиозных структур.

ДИА осуществляет свои операции в тесном взаимодействии со специализированными подразделениями и структурами государственной полиции, карабинеров, финансовой гвардии. Согласно закону, представители сил общественной безопасности обязаны сотрудничать со следственным персоналом ДИА, информировать его обо всех получаемых информационных и оперативных материалах, касающихся деятельности мафии. В свою очередь, офицеры ДИА обладают всеми полномочиями по следствию (проводят обыски, изъятия, получают свидетельские показания, производят аресты). По мнению итальянских экспертов, местные преступные формирования, в силу их экономической мощи и тенденции к трансграничности, представляют потенциальную опасность для многих стран. В этой связи в течение последних лет Италия подписала двусторонние соглашения о сотрудничестве со многими странами Европы, Америки и бассейна Средиземного моря.²⁵⁷

В Генеральный совет по борьбе с организованной преступностью помимо начальника государственной полиции, главнокомандующих корпуса карабинеров и финансовой гвардии, директора ДИА входят и руководители служб внутренней и внешней безопасности. После серии скандалов, скомпрометировавших итальянские

²⁵⁴ Gruppo Intervento Speciale - G.I.S.

²⁵⁵ Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza - N.O.C.S.

²⁵⁶ Италия. Армия, полиция. (www.polpred.com/?cnt=66&art=8841).

²⁵⁷ Там же.

спецслужбы, правительство решило кардинально реформировать разведку структуры внешней и внутренней безопасности. В 2006 г. итальянский парламент одобрил реформу, которая существенно ограничивает деятельность спецслужб как внутри страны, так и за рубежом. Причем, речь идет о самых крупных преобразованиях в данной сфере за последние 30 лет. Вместо «Службы информации и демократической безопасности» (SISDE) и «Службы информации и военной безопасности» (SISMI) были созданы два новых подразделения. Это «Служба внешней информации и безопасности» (ISE), то есть внешняя разведка, и «Служба внутренней информации и безопасности» (SIN), соответственно внутренняя разведка. Кроме того, учреждается «Департамент информации в области безопасности», который займется обеспечением межведомственной координации деятельности спецслужб.²⁵⁸

Увеличивается число членов парламентского комитета контроля над спецслужбами (с 8 до 10 депутатов). Предстоит определить, будет ли премьер-министр лично отвечать за работу спецслужб, или делегирует эти обязанности одному из членов кабинета без портфеля. Служба внешней разведки будет подотчетна МИД и Минобороны, а внутренней разведки - МВД страны. По новым правилам на территории Италии служба внешней разведки сможет работать только в сотрудничестве с коллегами из внутренней разведки и лишь в том случае, когда это вызвано необходимостью в ее заграничной деятельности.²⁵⁹

Проект реформы также предполагал, что премьер-министр будет обладать большими полномочиями в сфере разведки. А в перспективе планируется даже создание отдельного ведомства, во главе которого будет стоять руководитель в ранге министра без портфеля. Данное ведомство – «Межминистерский комитет по национальной безопасности» – должно консультировать правительство. Премьер-министр будет непосредственно отвечать за вопросы информации и национальной безопасности. Разрешение на проведение «незаконной деятельности» тайным агентам спецслужб также должно выдаваться лично премьером.²⁶⁰

Трансграничный характер современного терроризма, сросшегося с организованной преступностью, предопределяет сотрудничество правоохранительных структур Италии со специализированными органами ЕС - Евроюстом, Европол и Фронтекс. Причем, в последние годы наметилась тенденция к координированию действий и проведению совместных операций этих специализированных структур.

Так, итальянская полиция при поддержке Европола успешно завершила в июне 2007 г. операцию «Клон», разоблачив международную организованную преступную группу, изготавливающую поддельные кредитные карты. Преступники снимали наличные деньги в банкоматах Италии и других европейских стран. Положительный исход операции был результатом тесного сотрудничества правоохранительных органов Италии, Испании, Швеции, Франции, Румынии, а также Европола и Евроюста.²⁶¹ Сотрудники Евроюста предоставили необходимую юридическую помощь, а Европола - определили местонахождение различных преступных группировок, действовавших на территории Италии и за ее пределами. В ходе операции было произведено 42 ареста в различных странах, изъято 1020 поддельных кредитных карт. Италия вместе с Болгарией и Колумбией

²⁵⁸ Гнетий В. Реформа спецслужб по-итальянски.//Независимая газета. Дипкурьер. 19.12.2006.

²⁵⁹ Нижняя палата парламента Италии поддержала реформу спецслужб после скандала с похищением имама. (www.newsru.com/world/15feb2007/sinsity.html).

²⁶⁰ Гнетий В. Реформа спецслужб по-итальянски.//Независимая газета. Дипкурьер. 19.12.2006.

²⁶¹ Европол поддерживает итальянскую полицию в борьбе с международной преступной сетью по производству поддельных кредитных карт. (www.mvd.ru/news/show_86898/).

занимает первое место по производству фальшивых денег. Отсюда особый интерес Италии к деятельности Европола в этой сфере.

В январе 2009 г. руководство Италии, обеспокоенное тем, что итальянская мафия активно пользуется каналами интернет-телефонии при планировании и проведении преступных операций, поддержало намерение Евроюста добиться для правоохранительных органов стран-членов ЕС разрешения прослушивать разговоры в сети программ интернет-телефонии, аналогичных «Skype».²⁶²

Антимафиозный отдел полиции Неаполя совместно с Европолом координировал операцию по пресечению производства и реализации контрафактной продукции в июне 2010 г., результатом которой стал арест 7 лиц и конфискация материалов и средств, оцененных в 11 млн. евро, включая 4 млн. евро с банковских счетов и депозитов. В операции были задействованы правоохранительные органы 7 стран, входящих в Европейский Союз. Это была масштабная акция, направленная против преступной сети, члены которой подозревались в торговле контрафактной продукцией. Операция и предшествовавшее ей расследование осуществлялись при поддержке Евроюста и Европола. В результате расследования была раскрыта преступная сеть, выявлены ее финансовые потоки. Центр находился недалеко от Неаполя, а щупальца раскинулись на Австралию, Исландию и Финляндию. Европол оказывал поддержку оперативникам на местах в Италии, Франции и Германии.²⁶³

Италия поддержала предложение Европейской Комиссии в феврале 2010 г. о пересмотре регламента о создании Фронтекс, с целью повышения его оперативных возможностей. Основная мера в рамках данной инициативы предполагает дать разрешение агентству обеспечивать передачу государствами-членами необходимых материальных средств (суден, вертолетов, самолетов) для проведения операций, а также, возможно, приобретать собственную технику. Предложение Комиссии последовало после многочисленных призывов государств, расположенных на юге Европы, усилить охрану внешних границ ЕС с целью противодействия нелегальной иммиграции.

Миграционная политика

Италия в силу своей географической близости к конфликтным зонам Южного Средиземноморья, сложности в охране береговых границ и присутствия значительного теневого сектора в экономике, зависящего от дешевой рабочей силы, в большей степени, чем другие страны ЕС, испытывает на себе всю тяжесть незаконной миграции. Регулирование миграции развивалось в Италии бессистемно, и в ходе этого процесса стало очевидно, что представление об иммиграции как о насущной проблеме («наводнение») и ограничительная политика со временем лишь укрепляют друг друга.²⁶⁴

Присоединение Италии к конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции в 1981 г. положило начало законодательной инициативе в области иммиграционного регулирования. Тогда же Министерство труда представило первый законопроект по вопросам иммиграции, который копировал жесткие меры контроля притока иностранцев, введенные после 1974 г. в странах

²⁶² Евроюст предлагает прослушивать Скайп. (www.e-office.ru/news/1232916060.shtml).

²⁶³ Пресечена деятельность международной сети по реализации контрафактной силовой техники. (www.europol.europa.eu).

²⁶⁴ Кристиано Коданьоне, Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России. (<http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/wold/kodanione-politic/>).

Северной Европы. В итоге первый Закон об иммиграции был принят в 1986 г. Однако быстро выяснилась его полная нежизнеспособность. Закон не мог противостоять интересам огромного теневого сектора, который нуждался в постоянном притоке нелегальной рабочей силы. Значительное увеличение числа нелегальных иммигрантов побудили правительство Италии открыть в 1986–1988 гг. программу амнистий, легализующих положение иностранцев. За период 1988–1998 гг. правительство страны провело четыре амнистии, в результате чего легальный статус получили около 700 тыс. иммигрантов. Процедуры амнистии часто критикуются, поскольку считается, что это привлекает в страну новых нелегальных иммигрантов.²⁶⁵

В то же время была начата компания по укреплению пограничного контроля и усовершенствованию нового иммиграционного законодательства. До 1985 г. без визы в Италию могли въезжать граждане 78 государств. Интересы развития туризма и теневой экономики долгое время противостояли установлению эффективных ограничений для временного въезда в страну. В 1987 г. итальянское правительство предприняло первую попытку присоединиться к Шенгенскому соглашению. Но из-за несовершенства иммиграционного законодательства присоединение было отложено до 1990 г.

В 1990 г. в силу вступил закон Мартелли, заложивший основы современной иммиграционной политики. В нем были определены правила въезда и пребывания иностранцев в Италии, и впервые ставилась задача управления иммиграционным потоком. В целом закон Мартелли, который принимался под лозунгом «сузить границы, но расширить права мигрантов», не достиг своих основных целей, поскольку как ограничение допуска в страну, так и возможность легализации и улучшение условий мигрантов, уже находящихся в стране, имело побочное следствие, выражающееся в росте нелегальной миграции.²⁶⁶

Полная интеграция Италии в Шенгенскую зону произошла лишь в 1997 г., когда итальянская нормативная база была приведена в соответствие с главными требованиями стран — участниц Шенгенского соглашения.

В 1998 г. левоцентристское правительство страны ввело в действие закон №40 (закон Дини), целью которого было упорядочение положения иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, и улучшение их интеграции. Закон определил сложную процедуру депортации нелегальных иммигрантов, которые, будучи арестованными полицией, могли быть депортированы только после рассмотрения их случая мировым судьей и после получения приказа о депортации имели право опротестовать это решение в двухнедельный срок.²⁶⁷

Правоецентристское правительство, пришедшее к власти в результате парламентских выборов 2001 г. и рассматривавшее проблемы иммиграции как одно из приоритетных направлений своей политики, в июле 2002 г. приняло закон № 189, известный как закон Босси–Фини, по имени политиков, предложивших поправки к закону 1998 г. Среди наиболее значительных изменений в миграционном законодательстве 2002 г. можно отметить следующие: сокращение с четырех до двух лет продолжительности действия разрешений на работу, увеличение с пяти до шести лет периода проживания в Италии для получения разрешения на постоянное пребывание для граждан стран, не входящих в ЕС; введение процедуры немедленной депортации нелегальных иммигрантов; отмену возможности

²⁶⁵ Там же.

²⁶⁶ По странам и континентам: Италия. (jobcenter.com.ua/italia.htm).

²⁶⁷ Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России. (www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka.../kodanione-politic/).

воссоединения с членами семьи третьей степени родства. Одной из основных инноваций нового закона являлась ответственность работодателя за предоставление социальных гарантий работнику, включая обеспечение условий его проживания.

Реализацию иммиграционной политики в Италии координирует Министерство внутренних дел, в чьем ведении находятся вопросы выдачи разрешений на въезд и пребывание в стране, разрешений на работу, рассмотрение заявлений о предоставлении гражданства и принятие решений о депортации. В осуществлении своих функций министерство взаимодействует с: консульствами и посольствами Италии за рубежом (выдача въездных виз); Министерством труда (выдача разрешений на работу); Министерством социального развития (вопросы социальной защиты иммигрантов); Центральной комиссией по вопросам признания статуса беженца. В подчинении министерства находится полиция, отвечающая за въездной контроль, выдачу разрешений на пребывание и депортацию нелегальных иммигрантов.

В результате воздействия международных и внутренних факторов Италия реформировала свою систему контроля над миграцией, сосредоточив внимание, главным образом, на внешних средствах контроля (введение виз, ограничение легального въезда, ужесточение пограничного контроля и т. д.). Эти усилия не сопровождались равнозначной по масштабам реформой внутренних средств контроля, что способствовало сохранению на стабильно высоком уровне числа нелегальных иммигрантов. Отсутствие улучшений в системе внутренних средств контроля связано с существованием значительного сектора теневой экономики. «Улучшение внутреннего контроля означало бы открытое признание значимости теневой экономики, на что правительство не захочет пойти, как из страха вызвать социальную напряженность, так и из желания избежать ущерба международному престижу страны. Две основы итальянской системы внутреннего контроля над иммиграцией — вид на жительство и разрешение на работу»²⁶⁸.

Италия поддерживает практически все меры ЕС, необходимые для укрепления общего пространства правосудия и правопорядка. Так, итальянское руководство одобрило Пакт об иммиграции и убежище от 24 сентября 2008 г., направленный на организацию законной иммиграции с учетом приоритетов, потребности и потенциала стран ЕС для приема мигрантов, содействие интеграции иммигрантов, обеспечение контроля над незаконной миграцией, улучшение пограничного контроля и развитие сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов.

Франция и Италия хотят расширить оперативные возможности Фронтекс вплоть до создания Европейской пограничной полиции, предусмотренного Европейским пактом об иммиграции и убежище, а также соглашениями о сотрудничестве в оперативной сфере и реадмиссии с основными странами происхождения мигрантов. Вместе с тем, 2011 год стал поистине испытанием для Италии. Арабские революции, вспыхнувшие одна за другой в Северной Африке в начале года, затронули не только национальные интересы Италии в Южном Средиземноморье, но и один из основных принципов ее внешней политики – европеизм.

5 апреля 2011 г. итальянское руководство приняло декрет, в котором определялись гуманитарные меры временной защиты населения из стран Северной Африки (около 25 тыс. чел.), прибывших на итальянскую территорию с 1 января 2011 г. В тот же день было подписано техническое соглашение между министром

²⁶⁸ Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России. (<http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/wold/kodanione-politic/>).

внутренних дел Италии Роберто Марони и его тунисским коллегой Хабибом Эссидом с целью установления контроля над потоком нелегальной иммиграции, включая депортацию тунисских беженцев²⁶⁹. Будучи не в силах справиться с наплывом беженцев самостоятельно, Италия обратилась за помощью к Брюсселю, который ответил, что не может принуждать своих членов к участию в разрешении гуманитарного кризиса на острове Лампедуза. В ответ Италия предоставила беженцам полугодовые разрешения на жительство, которые позволяли мигрантам отправиться в другие страны ЕС. Это решение было встречено в штыки Францией и Германией, пригрозившими, что не будут признавать итальянские разрешения на жительство. «В таком случае лучше нам опять жить порознь и каждому по отдельности бороться со своими страхами и эгоизмом», - прокомментировал реакцию премьер-министр Италии С. Берлускони. А министр внутренних дел Р. Марони с горечью заметил, что солидарность в ЕС проявляется лишь тогда, когда идет речь о спасении банковской системы.²⁷⁰

В результате Италии была обещана финансовая помощь, и помощь в патрулировании морской границы. Правительство Италии уже заключило соглашение о реадмиссии с новыми властями Туниса. Однако все эти меры временные. Несмотря на то, что проблема рабочих-иммигрантов существует не первый год, в ЕС нет единой продуманной иммиграционной стратегии, не только просчитывающей возможные вызовы иммиграции, но и реагирующей на эти вызовы. Остается без ответа и вопрос о том, почему решение Европейской комиссии от 2008 г. о создании законодательства, регулирующего межэтническое взаимодействие (Пакт об иммиграции), так и не было воплощено в жизнь.

26 апреля 2011 г. президент Франции Н. Саркози и премьер-министр Италии С. Берлускони договорились в Риме совместно работать над изменением Шенгенского соглашения. «Мы хотим, чтобы Шенген жил, а для того, чтобы он жил, Шенген должен быть реформирован», - было заявлено на итало-французском саммите.²⁷¹ Берлускони сообщил, что Италия и Франция подписали совместное заявление, направленное на борьбу с нелегальной иммиграцией. Он отметил, что ни Рим, ни Париж не хотят аннулировать Шенгенские соглашения, но выступают за временное изменение правил для ужесточения контроля над потоком нелегальных иммигрантов в связи с потоком беженцев из Туниса. Речь идет, в частности, о применении статьи Шенгенского кодекса о допустимости временного восстановления пограничного контроля на внутренних границах.

Совершенствование миграционного законодательства и сотрудничества стран ЕС имеет и политическое измерение, далеко выходящее за национальные рамки. Неприятие итальянцами иностранцев тесно связано с убеждением, что иммигранты являются источником ухудшения криминогенной обстановки. Согласно различным социологическим обследованиям, так считает примерно 75% опрошенных итальянцев. Кроме того, высказывается мнение о недопустимости иммиграции в условиях высокого уровня безработицы на внутреннем рынке труда. Как и в ряде других европейских стран, в Италии последние годы были отмечены не только ростом крайне правых националистических и ксенофобских настроений в обществе, но и впечатляющими победами политиков и партий, представляющих эти взгляды, на выборах. По результатам парламентских выборов 2008 г. в состав коалиционного

²⁶⁹ Nascimbene B. Alessia Di Pascale, Italia fuori dall'Ue? // Affari Internazionali. Newsletter. № 170, 14.04.2011.

²⁷⁰ Италия пригрозила выходом из Евросоюза.//Телеграф.lv, 11.04 2011.

(http://inoforum.ru/inostrannaya_pressa/italiya_prigrozila_vyhodom_iz_evrosouyza/).

²⁷¹ Франция и Италия высказались за реформу Шенгена, Актуальные комментарии. 26.04.11. (actualcomment.ru/news/23667/).

правоцентристского правительства вошли Партия Берлускони Народ свободы, вобравшая в себя Национальный альянс, и Северная лига, чья предвыборная кампания прошла под лозунгом сокращения иммиграции. Конфликт между Италией и Францией из-за беженцев из Северной Африки, нарастающая напряженность между местным населением и иммигрантами-мусульманами в Европе, рост популярности праворадикальных партий в ЕС - все это разные проявления по сути родственных явлений - национализма, популизма и ксенофобии. Именно эти явления представляют самую большую опасность для развития европейской интеграции и Европейского Союза как нового центра «мягкой силы» в международных отношениях.

Позиция Италии по безвизовому режиму между ЕС и Россией

Руководство Италии, как и главы еще десятка государств ЕС, неоднократно заявляло о необходимости скорейшего введения безвизового режима между Россией и Евросоюзом. Однако история этого вопроса насчитывает уже девять лет.

27 августа 2002 г. президент России В. Путин направил в адрес председателя Европейской комиссии и глав государств-членов ЕС послание по проблематике жизнеобеспечения Калининградской области в свете расширения ЕС, в котором было предложено рассмотреть вопрос о переходе в перспективе на безвизовый режим взаимных поездок. Это послание явилось официальным началом переговоров по вопросу безвизовых поездок граждан России и стран Европейского Союза. ЕС не отверг возможность установления безвизового режима с Россией. На заседании Совета ЕС в Брюсселе 30 сентября 2002 г. было принято решение рассмотреть отдельно в качестве долгосрочной перспективы вопрос о возможности установления с Россией безвизовых отношений.

17 июля 2003 года глава Европейской комиссии Р. Проди заявил, что в течение ближайших пяти лет может быть ликвидирована нынешняя система виз для въезда граждан России в страны Евросоюза.

19 июня 2006 года постоянный представитель РФ при Евросоюзе В. Чижов заявил, что рано или поздно, может быть, к 2008 году, РФ и ЕС выйдут на безвизовый режим.

7 июля 2008 года глава международного комитета Госдумы Константин Косачев заявил, что Россия и ЕС готовы, через два-три года перейти к полной отмене визового режима

В декабре 2009 г. Франко Фраттини, глава МИД Италии заявил, что изменение в 2010 году порядка принятия решений в Евросоюзе, позволит Италии предложить безвизовый режим для российских граждан. Италия предложит руководству ЕС рассмотреть вопрос об отмене визового режима для жителей России в 2010 году. Дипломат отметил, что если сейчас любая страна-член ЕС может блокировать любое решение, то в будущем это будет невозможно, поскольку вопросы будут решаться квалифицированным большинством голосов. Глава итальянского внешнеполитического ведомства также заявил, что Россия должна сильнее вовлекаться в сотрудничество по экономическим и политическим вопросам, например, безопасности, борьбы с международным терроризмом, ситуации в Афганистане и Пакистане, а также ближневосточного кризиса.²⁷² «Думаю, что большинство стран-членов Евросоюза – за, несмотря на то, что есть и такие, которые противятся более тесному сотрудничеству с Россией. Нам придется

²⁷² МИД Италии: Евросоюз может ввести безвизовый режим для россиян в 2010 году. (grani.ru/Politics/Russia/m.171876.html).

убедить эти страны пересмотреть свою позицию», - заявил Фраттини. Оптимизм итальянского руководства основывался на том, что после вступления в силу Лиссабонского договора изменится процедура голосования по подобным вопросам.

В 2010 г. премьер-министр Италии С. Берлускони вслед за канцлером Германии А. Меркель и президентом Финляндии Т. Халонен горячо поддержал Россию в стремлении ввести безвизовый режим со странами ЕС. «Я лично беру на себя обязательство перед президентом Медведевым продолжить работу над решением этого вопроса на Европейском форуме. Я обратился к нашему президенту с тем, чтобы в повестку дня следующей встречи глав правительств в Брюсселе был включен этот вопрос»,²⁷³ - заявил С. Берлускони. Вместе с тем во время визита президента РФ Дмитрия Медведева в Италию 23 июля 2010 он обозначил трудности с отменой визового режима: «Есть сопротивление со стороны стран Восточной Европы».²⁷⁴

В 2010 г. прорыва в вопросе о безвизовом режиме между ЕС и Россией так и не произошло. Постпред России при ЕС В. Чижов заявил, что Россия будет продолжать настойчиво работать в направлении введения безвизового режима с Евросоюзом, однако в этом вопросе существует «немалый политический компонент». «Это связано с различными позициями стран-членов ЕС. Уже прошло шесть с половиной лет с того момента, как мы зафиксировали введение безвизового режима в качестве долгосрочной цели, однако с тех пор она так и остается долгосрочной, переходя из года в год, как недостижимое светлое будущее», — заявил Чижов.²⁷⁵

В связи с этим Италия пошла по пути облегчения визового режима для российских граждан, в частности выдачи многократных виз российским гражданам на шесть месяцев или на один год. В 2010 г. Генеральное консульство Италии в России получило официальное подтверждение от МИД Италии на применение к заявителям, в том числе и обычным туристам, соответствующей статьи Визового кодекса Евросоюза в начале апреля 2010 г.

Стать обладателем итальянской многократной визы в соответствии с заявлением Генконсульства сможет любой законопослушный гражданин России, уже имевший в паспорте хотя бы одну визу, выданную итальянским консульством в течение последних двух лет. Ее наличие в прошлом должно быть каким-либо образом подтверждено. Туроператоров не ожидают никакие обременения существующего пакета документов. Стоимость визы тоже остается прежней – 35 евро без учета стоимости услуг визового центра, которая выросла с 900 до 1000 руб.²⁷⁶

С точки зрения, Брюсселя, одним из препятствий на пути введения безвизового режима между ЕС и Россией является сложная система получения разрешений на работу в России и практика регистрации по месту пребывания.²⁷⁷ Это мнение разделяют даже те страны ЕС, которые поддерживают введение безвизового режима с Россией. В свою очередь, Европол в ежегодном докладе от 4 мая 2011 г. высказался против введения безвизового режима с рядом стран СНГ, в частности с Россией, Украиной, Грузией, Молдавией, а также ряда балканских стран

²⁷³ Италия согласна на безвизовый режим с Россией.

(http://www.wday.ru/wdaily/obshhestvo/_article/italiya-soglasna-na-bezvizovyj-rezhim-srossiej/).

²⁷⁴ Там же.

²⁷⁵ Глава МИДа Италии пообещал россиянам безвизовый въезд в страны Евросоюза в 2010 году (<http://newsru.com/world/08dec2009/bezvisa.html>).

²⁷⁶ Италия демонстрирует визовую лояльность, на очереди Греция. (www.1prime.ru. 10.06.2010).

²⁷⁷ Россия и ЕС определятся с безвизовым режимом к 1 июня. (www.forbes.ru 9.03.2010).

в связи с угрозой роста незаконного трафика наркотиков, контрабанды сигарет и увеличению случаев торговли людьми в ЕС.

Однако главным расхождением между Россией и ЕС является характер самого соглашения. Россия выступает за полноценное международное соглашение, не имеющее обратной силы. Однако такое соглашение должно быть поддержано всеми странами ЕС. Визовые отношения Евросоюза с третьими странами определяются соответствующим регламентом ЕС²⁷⁸, тогда как в России они могут быть изменены Указом Президента РФ.

Вследствие наплыва беженцев в Европу из Северной Африки в 2011 г. Еврокомиссия представила предложения, в соответствии с которыми она сможет вновь вводить визы для граждан тех стран, с которыми действуют двусторонние соглашения ЕС об облегченном визовом режиме или о безвизовых краткосрочных поездках. Еврокомиссар по внутренним делам С. Мальмстрем заявила: «Наши предложения предусматривают введение защитительной оговорки. Такой механизм позволит приостанавливать безвизовый въезд в ЕС граждан третьих стран в чрезвычайных ситуациях». Предложения Еврокомиссии по временному введению виз должны пройти через рассмотрение Европарламента и Совета Европы».²⁷⁹

Несомненно, инициатива ЕС замедлит реализацию плана перехода ЕС и РФ к безвизовому режиму. Некоторое время назад участники переговоров заявляли о том, что стороны скоординировали так называемый перечень совместных шагов на пути к отмене виз и утвердят его на саммите Россия–ЕС 9–10 июня 2011 г. в Нижнем Новгороде. Однако затем подписание документа было вновь отложено. Российские дипломаты опасаются, что текст, предваряющий подписание соглашения о взаимном безвизовом режиме, не пройдет процедуру согласования всеми участниками Евросоюза,²⁸⁰ несмотря на поддержку Италии и других стран, принадлежащих к ядру ЕС.

Несмотря на создание институтов и развитие механизмов укрепления внутренней безопасности на уровне ЕС, национальные правительства по-прежнему останутся наиболее важными акторами, а осуществляемое ими двустороннее сотрудничество – наиболее эффективным методом работы в этой области. Страны-члены ЕС стоят сегодня перед серьезной дилеммой. С одной стороны, цель создания ЕС – образование возможно более тесного союза с устранением границ для свободного передвижения людей, товаров и услуг, что в реальности создает крайне благоприятные условия для международного терроризма, организованной преступности, незаконной миграции. С другой стороны, для того чтобы создать поистине единое пространство внутренне безопасности, необходимо усилить трансграничное сотрудничество внутри ЕС и контроль за пересечением границ и финансовыми транзакциями, тем самым подрывая базисные ценности самого ЕС.

²⁷⁸ Regulation (EC) 810/2009 establishing a Community Code on Visas, 13.07.2009.

²⁷⁹ ЕС меняет правила визового движения. (www.ryzkov.ru/look_new.php?id=12715).

²⁸⁰ Евросоюз решил приостановить безвизовый режим. (www.newsland.ru/news/detail/id/709750/).

Глава 6. Испания*

Сотрудничество Испании с Евросоюзом и отдельными странами ЕС в области свободы, безопасности и правосудия направлено на борьбу с терроризмом, нелегальной иммиграцией и преступностью. Это сотрудничество, основанное как на национальном, так и на наднациональном законодательстве, имеет тенденцию к всестороннему углублению, что связано с многообразием и взаимосвязанностью рисков, а также национальной спецификой Испании, о которой будет сказано ниже.

Испанская система борьбы с терроризмом: до и после взрывов в Мадриде

После взрывов 11 марта 2004 г. в пригороде Мадрида (в результате погиб 191 человек) в Испании не только сменилось правительство, но и была проведена реформа спецслужб страны, отвечающих за предотвращение терактов.

До марта 2004 г. испанские спецслужбы считали, что главной террористической угрозой для страны является деятельность баскской террористической организации ЭТА («Euskadi ta Askatasuna» - «Страна Басков и свобода») - группировки, возникшей 31 июля 1959 г. ЭТА выступает за создание независимого баскского государства на основе федерации семи баскских провинций за счет соответствующего сокращения современных территорий Франции и Испании, населенных этническими басками, путем революционного насилия, с целью построения баскского социализма.

К самым громким террористическим актам, совершенным членами ЭТА в 90-е годы, относятся убийство Г. Ордоньеса - председателя Народной партии (НП) в Гипускоа (февраль 1995), покушение на убийство лидера НП и бывшего премьер-министра страны Х.-М. Аснара (апрель 1995 г.), убийство Ф. Мухики - одного из руководителей Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП), а также бывшего председателя конституционного трибунала Ф. Томаса-и-Вальенте (февраль 1996 г.).

Переход к демократии не смог покончить с насилием ультра-левых, демократические институты оказались не способны искоренить насилие. К этому следует добавить громкие коррупционные скандалы в высших эшелонах власти и – в особенности - «грязную войну» правительства против ЭТА, которая способствовала оживлению образа виктимности басков (т.е. баски якобы предрасположены к жертвенности), исторически используемого ЭТА.

Расследование обстоятельств «грязной войны», развязанной руководством испанского МВД при поддержке высших политических кругов в середине 80-х гг. против ЭТА, получило широкую известность как так называемое макродело ГАЛ (Grupos antiterroristas de liberación, незаконные формирования, убивавшие басков, заподозренных в терроризме). В результате судебного процесса по этому делу в тюрьме оказались бывший министр внутренних дел Испании Х. Баррионуэво, начальник службы госбезопасности Р. Вера, многие высокопоставленные полицейские чины, скомпрометирован председатель правительства Ф. Гонсалес. В ходе процесса было доказано, что эти «эскадроны смерти» за три года совершили убийства 28 баскских активистов во Франции, чтобы вынудить Париж сотрудничать с Мадридом в антитеррористической борьбе²⁸¹. Соглашение между Испанией и

* Черкасова Екатерина Геннадьевна, к.и.н., с.н.с.

²⁸¹ См. напр., Woodworth Paddy Dirty War, Clean Hands -- ETA, the GAL and Spanish Democracy. USA, New Haven, CT, Yale University Press, 2003,

Францией, согласно которым членам ЭТА, совершившим преступления, отказывалось в предоставлении политического убежища во Франции, было подписано лишь в июне 1984 г.

Часть территории Страны Басков находится во Франции, в результате многие баскские террористы после совершения терактов находили убежище в этой стране. Поскольку франкизм в 60-е годы подавлял баскское движение крайне жестокими методами, многие за пределами Испании испытывали симпатии к баскам, а Франция даже и после демократизации Испании отказывалась выдавать террористов. Только в 1984 году ситуация начала меняться, Франция стала выдворять террористов со своей территории (в отличие от экстрадиции выдворение - административная мера и не требует решения суда), а французские судьи начали принимать решения об их экстрадиции.

За свою более чем 30-летнюю деятельность ЭТА удалось создать впечатление о «неизбежности» насилия. Молодые люди в Стране Басков привыкли к террористическим актам, считают их вещью вполне естественной, а решимость бороться за социальные перемены революционным путем в этой среде тесно связана с отсутствием работы и образования.

Единственный путь решения проблемы терроризма, как представляется, заключается в последовательной изоляции ЭТА от поддержки общественного мнения. ЭТА в значительной степени продолжает существовать за счет легенды, созданной во времена франкизма. В постфранкистский период члены ЭТА, продолжая свою бессмысленную и жестокую тактику, пытались найти оправдание в глазах населения, по-прежнему выдавая себя за борцов за свободу Страны Басков.

В теоретическом плане решение проблемы баскского терроризма представляется неразрывно связанным с дальнейшим углублением процесса европейской интеграции. Отмена границ в традиционном смысле этого слова, создание единого рынка рабочей силы, товаров и услуг, усиление наднациональных органов управления в долгосрочной перспективе может окончательно превратить лозунг о самоопределении и независимости в анахронизм.

В борьбе с баскским терроризмом спецслужбы получили весьма специфический опыт, при этом среди европейских стран в 1980-90 е годы Испания занимала первое место по уровню террористической активности.

27 декабря 2001 г. 15 стран - членов ЕС достигли соглашения о создании единого европейского списка террористических групп. Крупным успехом правительства Испании явилось включение в этот список не только самой ЭТА, но и входящих в нее группировок, в том числе тех, основной целью которых является амнистия бойцов ЭТА.

В 2000-2001 гг. были выдвинуты политические предложения по ужесточению законодательства в области борьбы с терроризмом. В частности, кортесы установили наказание за уличное насилие, нанесение материального ущерба и запугивание населения, общественных, профсоюзных организаций в виде 20 лет тюрьмы. Одновременно ужесточены положения закона в отношении несовершеннолетних, обвиненных в терроризме. В целях укрепления силовых ведомств было увеличено финансирование МВД, гражданской гвардии и национальной службы безопасности.

Вопрос о терроризме вновь вышел на первый план 11 марта 2004 года, когда в Испании был совершен крупнейший за всю ее историю террористический акт: 10 бомб практически одновременно взорвались в трех пригородных поездах, убив 191 человека и ранив 1500. Это произошло на завершающей стадии избирательной кампании – 14 марта состоялись парламентские выборы.

Согласно большинству прогнозов на выборах должна была в третий раз победить Народная партия. События 11 марта радикальным образом изменили ход избирательной кампании. Лидеры НП сразу же после взрывов, не дожидаясь хотя бы предварительных результатов расследования, возложили всю вину за теракты на боевиков ЭТА. Если бы эта версия подтвердилась, победа их на выборах была бы обеспечена. Такая позиция, во многом противоречившая здравому смыслу, вызвала широкое возмущение в стране. Действительно, события 11 марта не укладываются в «стиль» боевиков ЭТА, которые обычно заранее предупреждают о готовящихся терактах, избегают ненужных жертв, не совершают немотивированных терактов, а целенаправленно устраняют политических деятелей, представителей сил безопасности, негодных им предпринимателей и т.д. Но главное, конечно, не в этом. Сам масштаб трагедии 11 марта указывает, что она не могла быть осуществлена ЭТА, у которой нет ни финансовых, ни людских, ни технических ресурсов для осуществления столь крупной, дорогой и отлично спланированной акции.

Расследование, проведенное после 11 марта, позволило выйти на след «Аль-Каиды», она занималась вербовкой новобранцев в свои ряды и финансированием террористов – молодых марокканцев. В стране действует около 600 мечетей – в три раза больше, чем официально зарегистрировано. При этом каждая десятая занимается распространением исламистских идей²⁸². Уже после взрывов в марте 2004 года выяснилось, что очень многие теракты были подготовлены на территории Испании. Согласно данным испанских спецслужб, сторонники Усамы бен Ладена подготовили в Испании не только теракты в Мадриде 11 марта, но и в Марокко, Тунисе, против посольств США в Кении и Танзании, а также, возможно, в Стамбуле и на острове Бали в Индонезии. Из Испании исламисты финансировали также террориста А. Фароки, который был обвинен в организации покушений на пакистанского президента П. Мушаррафа.

До 1999 г. исламистские террористы использовали Испанию только как место отдыха, вербовки и подготовки своих боевиков. Но с 2001 г. Испания, в силу своего удобного географического положения и незащищенности границ, постепенно превратилась в важную международную базу исламистского терроризма. Именно здесь велась подготовка к терактам 11 сентября 2001 г. в США. По данным испанских спецслужб, сейчас в Испании действуют сотни исламистских террористов, многие из которых участвовали в боевых действиях в Афганистане и Чечне.

Европол и полиция других стран неоднократно предупреждали власти Мадрида о растущей активности за Пиренеями сторонников «Аль-Каиды», но правое правительство Х.-М. Аснара не обращало должного внимания на эти сигналы, сосредоточившись на борьбе с баскскими террористами из организации ЭТА.

Еще в ноябре 2003 г. главная разведывательная служба Испании – Национальный разведывательный центр (НРЦ)²⁸³ – решил усилить контроль за мусульманской общиной в стране в связи с волной терактов «Аль-Каиды» в разных странах мира. НРЦ сообщил правительству, что в связи с усилением террористической деятельности «Аль-Каиды» стало ясно, что Испания «также уязвима» перед возможными терактами. Исламские террористы включили эту страну в список своих врагов после того, как она активно поддержала действия США в Ираке, а затем послала туда свои войска. Сотрудники НРЦ следят за действиями живущих в Испании активистов исламских организаций, с этой целью был расширен штат сотрудников Центра, занимающихся этой деятельностью в местах наибольшего сосредоточения мусульман - Мадриде, Гранаде и Аликанте.

²⁸² Русская мысль. №7. 2006.

²⁸³ Centro Nacional de Inteligencia

В мае 2004 г., спустя два месяца после терактов, испанское правительство утвердило положение о создании Национального центра координации борьбы против терроризма²⁸⁴. Центр призван обрабатывать информацию, полученную спецслужбами полиции, жандармерии и НРЦ, а также от спецслужб других стран мира. Антитеррористический центр должен был покончить с несогласованностью в действиях разных правоохранительных служб в борьбе против баскского терроризма ЭТА и исламистского терроризма. Кроме того, министр внутренних дел Х.А. Алонсо заявил, что будет осуществляться более строгий контроль над мечетями и предложил план, в соответствии с которым все речи имамов, произносимые в испанских мечетях, должны регистрироваться. Эту инициативу поддержал министр иностранных дел Испании М. А. Моратинос, который отметил: «Очень важно знать, что говорится во время молитв. Число мечетей в Испании в последнее время растет, причем этот процесс совершенно не контролируется»²⁸⁵.

В январе 2005 г. был увеличен бюджет НРЦ - до 900 млн. евро. Было решено также существенно увеличить штат НРЦ. Хотя его численность является государственной тайной, неофициально сообщалось, что в данный момент в штате находятся две тысячи человек, что гораздо меньше численности спецслужб в ряде ведущих стран мира. Одновременно численность полиции и гражданской гвардии была увеличена на 36 тыс. человек (до этого в стране было 48 тыс. полицейских и 70 тыс. агентов гражданской гвардии).

18 марта 2005 г. Совет министров Испании одобрил проект закона о национальной обороне. В новом законе впервые в истории Испании предусмотрено участие вооруженных сил страны в борьбе против терроризма²⁸⁶. Это участие должно осуществляться в форме непосредственной поддержки армией действий сил безопасности. В случае если армия будет использована в миссиях против терроризма за границей, парламент должен дать на это согласие. Прецеденты использования вооруженных сил Испании против террористов уже имеются. После терактов 11 марта 2004 г. в Мадриде военные были задействованы для охраны железнодорожных магистралей страны и несколько раз привлекались к обеспечению безопасности во время крупных мероприятий.

Силовые акции по задержанию террористов в настоящее время осуществляют группа специальных операций²⁸⁷ Национальной полиции. Группа была сформирована правительством как полицейский антитеррористический блок, в который работают лучшие специалисты спецслужб Испании. Именно бойцы этой группы участвовали в задержании основных подозреваемых в организации мартовских терактов.

В 2000 г. ведущие партии Испании ИСРП и НП договорились не использовать в партийных интересах борьбу с терроризмом и приняли «Антитеррористический пакт» (речь шла прежде всего о противодействии баскскому терроризму). В нем они условились сохранять единство перед лицом терроризма: не допускать конфронтации между партиями каждый раз, когда происходят теракты, не вести переговоров с террористами в собственных политических целях, не критиковать правительство за его методы борьбы. До событий 11 сентября между партиями не было особых различий в плане борьбы с терроризмом, обе партии, хотя и критиковали друг друга, испробовали разные методы борьбы с ЭТА, включая прямые переговоры с террористами, силовые и даже нелегальные средства борьбы.

²⁸⁴ Centro Nacional de Coordinacion Antiterrorista

²⁸⁵ <http://www.agnuz.info/full-news/items/9411554485.html>

²⁸⁶ В России подобные поправки к закону «Об обороне» были приняты после захвата террористами школы в Беслане

²⁸⁷ GEO, Grupo Especial para los Operaciones

Этот консенсус был нарушен после событий 11 сентября 2001 г., поскольку разные политические силы по-разному оценивали, какой ответ следует дать «мегатерроризму».

После терактов 11 сентября, испанское правительство объявило об активизации сотрудничества с Францией в деле борьбы с терроризмом. За три года на территории обеих стран задержано более 150 баскских активистов. Между спецслужбами двух стран сложилось тесное взаимодействие. Были созданы две совместные команды: одна для борьбы с исламскими террористами, другая - с ЭТА. В них судьи и полиция работают вместе, что позволяет оперативно принимать решения о прослушивании, слежке, арестах.

В рамках ЕС именно Испания предложила и добилась утверждения европейского ордера на арест и выдачу предполагаемых террористов. По нему принятые любым судьей на территории ЕС решения об аресте немедленно выполняются в других странах Евросоюза. Если предполагаемого террориста задержали во Франции, то, как только французский судья выяснит, что его испанский коллега уже выдал ордер на его арест, задержанный будет передан Испании в срок до 90 дней.

Здесь уместно остановиться на практике выдачи преступников России. Многие российские криминальные фигуры приобрели в Испании недвижимость, а в последние годы активно отмывали там деньги. Это серьезно насторожило испанское правительство, которое заняло вполне типичную для стран ЕС позицию. Так, оно без проблем выдает России лиц, подозреваемых в совершении уголовных преступлений (примером может служить недавняя выдача владельца сгоревшего клуба «Хромая лошадь»), но при этом отказывается выдавать лиц, в преследовании которых угадывается политический мотив (В. Гусинский).

В Европе испанские органы защиты правопорядка наделены наибольшими полномочиями в борьбе с терроризмом – сопоставимая картина наблюдается только во Франции. В Испании нет специального закона «О борьбе с терроризмом». Все определения терроризма содержатся в Уголовном кодексе. Уголовно-процессуальный кодекс²⁸⁸ определяет порядок действий правоохранительных органов, в то же время ограничивая права подозреваемых в терроризме. Ст. 571 Уголовного кодекса определяет террористов как «тех, кто, принадлежит, действует в составе, или сотрудничает с вооруженными группами, организациями или группами, цель которых состоит в том, чтобы ниспровергать конституционный порядок или серьезно изменять общественное устройство», осуществляют атаки, описанные в Ст. 346 (нападения на здания, транспорт или инфраструктуру с использованием взрывчатых устройств). Ст. 580 позволяет испанским судам признавать приговоры иностранных судов в отношении действий вооруженных групп, как эквивалентные приговорам по испанскому законодательству.

Принципиальные особенности антитеррористического законодательства Испании - увеличенный период задержания подозреваемого до того, как он предстанет перед судьей, а также использование задержания с ограниченным общением задержанного с внешним миром.

Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает, что судья может дать задержанному статус «incommunicado» (отрезанный от внешнего мира) на время задержания (на три или пять дней). Ограничения и права отрезанных от внешнего мира заключаются в том, что в отличие от других задержанных, incommunicado не имеет права уведомить родственников или третье лицо об аресте и месте задержания; получать и посылать корреспонденцию или пользоваться другими

²⁸⁸ Ley de Enjuiciamiento Criminal, LEC

видами связи; рассчитывать на посещения религиозных деятелей, частного доктора, родственников, друзей или любого другого человека; выбрать своего собственного адвоката - их защиту должен осуществлять определяемый государством юрист; конфиденциально консультироваться с адвокатом в любое время.

В марте 2003 года Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) обнародовал результаты своего посещения Испании в июле 2001 года. В отчете критиковалась неспособность властей осуществить предыдущие рекомендации КПП. В их числе было право доступа к адвокатам в начале задержания для подозреваемых, взятых под стражу в соответствии с «антитеррористическим» законодательством. КПП призвал к конкретным действиям по осуществлению двух других фундаментальных гарантий - права сообщить о факте задержания третьему лицу и права на проведение медицинской экспертизы врачом по выбору, а также официально назначенным врачом. Он также настаивал на создании абсолютно независимого института для рассмотрения жалоб в отношении правоохранительных органов. Однако власти, напротив, увеличили более чем вдвое максимальный срок предварительного заключения. С октября 2003 года допускается содержать задержанного под стражей в целом в течение 13 дней: до пяти дней в полиции или в органах службы безопасности, плюс еще восемь дней в тюрьме в том случае, если это предписано судьей²⁸⁹.

Это положение вызвало критику не только КПП, но и соответствующих органов ООН. Правительство решительно выступило в защиту своей позиции: «Система отрезанных от внешнего мира задержанных отражает реальности нашей страны, которые заключаются в том, что в Испании существует активный терроризм, чья деятельность уже привела к гибели более тысячи жертв за последние тридцать лет»²⁹⁰.

Вместе с тем, Испания традиционно придает большое значение международному сотрудничеству, понимая, что в одиночку эта проблема непреодолима. В 2006 году Испания приняла совместное заявление с Россией о действиях по борьбе с терроризмом. В этом документе стороны, отмечая, что терроризм представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру, безопасности и стабильности, назвали недопустимыми попытки отождествления терроризма с какой-либо нацией, культурой и религией²⁹¹.

Таким образом, для Испании на первом плане и до настоящего времени все же находится борьба с внутренним (ЭТА), а не международным (исламским) терроризмом. Это специфика страны, где был всего лишь один, хотя и чудовищный теракт, но где на протяжении 50 лет ЭТА терроризирует государство и общество. Именно деятельность ЭТА на сегодняшний день представляет собой наибольшую угрозу для испанской демократии.

Проблема иммиграции

В предшествующие экономическому кризису годы бурного экономического роста и увеличения занятости (прежде всего, в строительной отрасли) резко возрос приток в Испанию иммигрантов, которые поначалу без труда находили себе работу. Рекордным стал 2007 год, когда в страну с целью трудоустройства прибыли более

²⁸⁹ <http://www.agentura.ru/dossier/spain/counterterror>

²⁹⁰ <http://www.ideal.es/granada/rc/20100921/espana/guerra-abierta-entre-gobierno-201009211909.html>

²⁹¹ Россия и Испания приняли заявление о борьбе с терроризмом.// Независимая газета. 09.02.2006

700 тысяч иностранцев. Это абсолютный рекорд для европейских стран. В результате такого бурного потока иммиграции в Испании в 2008 году количество иностранцев превысило 5 млн. человек, что составляет около 11 процентов населения²⁹².

Среди иммигрантов преобладали две группы: выходцы из Северной Африки (преимущественно из Марокко), мужчины, с низким уровнем образования, которые в основном находили себе работу в строительной отрасли, и из Латинской Америки (преимущественно из Эквадора и Колумбии), женщины, с высоким уровнем образования, которые в основном работали гувернантками, нянями и домашней прислугой. Экономический кризис больно ударил по обеим этим категориям, которые пополнили ряды безработных. В последние годы более половины притока иммигрантов составили выходцы из Восточной Европы (преимущественно лингвистически родственной Румынии).

К началу 2008 г. население страны превысило отметку в 46 млн. человек. Признано, что важнейший вклад в экономические успехи Испании внесли иммигранты, которые в последние шесть лет обеспечили ей 38% объема роста ВВП. Они вносят 7,4% средств в систему социального страхования, но при этом потребляют из него не более 0,5%, ибо среди них нет пенсионеров (им в среднем от 16 до 44 лет), они мало болеют, старательно работают и т.д.²⁹³. То, что Испании удалось избежать тяжелых проблем, связанных с наступавшим демографическим кризисом, связано с политикой, которую проводило в отношении иммиграции социал-демократическое правительство Х.Л. Родригеса Сапатеро. В первый период правления (2004-2008 гг.) социалисты сделали все возможное, чтобы легализовать массу нелегальных иммигрантов, работавших в стране до их прихода к власти, превратить их в законопослушных налогоплательщиков, максимально интегрировать в жизнь испанского общества. И хотя, как и везде, приток чужаков ведет к некоторому росту напряженности, в Испании это не стало серьезной проблемой.

Положение изменилось с началом экономического кризиса. Правительство предприняло решительные меры по сокращению потока нелегальной иммиграции как в Испанию, так и через Испанию в другие страны ЕС.

В силовых структурах Испании, в жандармерии²⁹⁴ и в национальной полиции²⁹⁵ есть свои службы, ориентированные на борьбу с нелегальной иммиграцией и выявляющие каналы проникновения нелегальной рабочей силы на территорию страны. Стоимость пользования каналами колеблется от 1500 до 10 тысяч евро.

В прошлые годы одним из главных, практически бесплатным способом проникновения в Испанию из Африки было преодоление заграждения из колючей проволоки, отделяющего анклавов Испании на африканском континенте, Сеуту и Мелилью, от территории Марокко. После реконструкции заграждение стало практически неприступным, зато получил развитие другой способ доставки нелегалов - под двойным дном автомобилей (2-3 тысячи евро). Дешевле, в 1-2 тысячу евро, теперь только доставка «живого груза» на моторных лодках из стран Африки на Канарские острова, но она связана с высоким риском для жизни мигрантов. Менее опасным, и соответственно, более дорогим (7-10 тысяч евро) способом иммиграции в Испанию является заключение полулегальным предприятием фиктивных контрактов с иностранцами на работу в Испании с последующим получением работодателем разрешения Министерства труда, за

²⁹² <http://www.rg.ru/2008/11/25/immigranty.html>

²⁹³ Независимая газета. 06.30.2008.

²⁹⁴ Guardia Civil

²⁹⁵ Cuerpo Nacional de Policía

которым следуют получение рабочей визы и, через 1-2 месяца, - вида на жительство в стране²⁹⁶. Здесь необходимо иметь в виду, что только 20% нелегальных мигрантов пересекают границы Испании нелегальным путем. Многие на законных основаниях въезжают в страну по туристическим, студенческим, гостевым визам либо из других стран Европейского союза. Бывший премьер-министр Испании Х. М. Аснар некогда подчеркнул, что главным каналом нелегальной иммиграции в Испанию является не Гибралтар или Канарские острова, как это принято считать, а аэропорты.

В силу своего географического положения Испания испытывает особое давление со стороны нелегальной иммиграции, видит ее нарастающую опасность и старается всемерно способствовать разрешению данной проблемы. По количеству нелегальных иммигрантов уверенно лидируют страны Северной Африки, затем следуют страны Латинской Америки; затем Восточной Европы и, в последнюю очередь, Китай и другие страны азиатско-тихоокеанского региона. Количество нелегалов на территории страны по некоторым оценкам достигает миллиона человек²⁹⁷.

Евросоюз оказывает необходимую финансовую поддержку тем государствам, которые являются «плацдармом» для въезда нелегалов в Европу, в том числе Испании. При этом целесообразным считается вести переговоры не только с пограничными государствами, но и со странами — поставщиками нелегальных иммигрантов. Великобритания и Испания настаивают на поддержке в укреплении пограничного и визового контроля некоторых африканских государств, предлагая в случае отказа от такой помощи ввести против них санкции. Это связано с тем, что многие иммигранты используют Испанию как страну транзита по пути следования в Великобританию (из Нигерии, Сьерра-Леоне), Францию (из Мали, Сенегала, Конго) и другие страны ЕС.

Нелегальная иммиграция тесно связана с незаконным предпринимательством и организованной преступностью и является одним из наиболее прибыльных направлений нелегального бизнеса, сопоставимым по своей доходности с наркоторговлей.

Правоцентристское правительство, которое находилось у власти до марта 2004 г., считало, что Испания уже не способна принимать огромный поток иммигрантов и выступало за установление более жесткого контроля за миграционным потоком. Придерживаясь основных норм международного права, правовых актов и других соглашений, заключаемых в рамках Европейского союза, Испания имеет свою нормативно-правовую базу, подробно регламентирующую вопросы иммиграционной политики и борьбы против нелегальной иммиграции. Конституция Испании 1978 г., специальная правительственная программа по регулированию иммиграционных процессов в Испании (Plan Gresco), Основной закон 8/2000 о правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции от 22 декабря 2000 г. и Регламент его исполнения являются основными документами в данной сфере. На саммите ЕС в Севилье, состоявшемся в 2002 г., Испания, наряду с такими странами, как Германия, Италия, Великобритания, впервые выступила за ограничение въезда иностранцев в Европу. Этот шаг можно назвать своеобразным прорывом, так как ранее, оставаясь особенно заинтересованной в сохранении тесных контактов со странами Латинской Америки и одновременно являясь членом ЕС, Испания вынуждена была проводить двойственную политику в данной сфере.

Новые механизмы регулирования иммиграционной политики включали увеличение штрафов для предприятий, нанимающих лиц, не имеющих разрешения на работу на территории Испании. Особенно строгие меры стали приниматься по

²⁹⁶ <http://www.newsspain.ru/novost3052.html>

²⁹⁷ Klein L. Libro negro de la inmigracion. Barcelona, 2003. P. 36.

отношению к посредникам, занимающимся поставкой нелегальных иммигрантов. Ужесточалась ответственность за организацию незаконной миграции иностранных граждан и в отношении самих иностранных граждан, нарушивших правила пребывания в Испании. В случае отказа иностранцу во въезде на территорию Испании перевозчик, доставивший лицо на границу воздушным, морским или наземным транспортом, обязан незамедлительно возвратить данного иностранца в третье государство, из которого он был доставлен, либо в третье государство, выдавшее проездной документ, либо в любое другое государство, в которое ему разрешен въезд. Перевозчик должен принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы иностранец, перевозимый воздушным или морским транспортом, имел проездные документы, требуемые для въезда в Испанию²⁹⁸.

С 2004 г. авиакомпании, выполняющие рейсы в Испанию, обязаны направлять в эту страну списки пассажиров еще до того, как самолет вылетит в аэропорт назначения. Авиаперевозчики должны следить, чтобы все пассажиры с туристической визой использовали свой обратный билет. Если пассажиры не покидают страну в положенные сроки, компания обязана незамедлительно информировать об этом компетентные исполнительные органы, в противном случае на нее налагается штраф (около 60 тыс. евро).

Испания также ужесточила законодательство в отношении выдворения из страны. Полиции было предоставлено право использовать для выявления нелегалов списки лиц, зарегистрированных в муниципалитетах (ранее эти списки являлись конфиденциальной информацией).

С другой стороны, иностранец, в случае нарушения правил въезда, выезда или пребывания в Испании, может избежать высылки, если заявит в компетентные органы об организаторах и соучастниках нелегальных организованных групп, способствующих росту незаконной иммиграции, или будет сотрудничать с полицией, поставляя соответствующую информацию.

После вступления в действие направленных на борьбу с нелегальной иммиграцией соглашений между Испанией и двадцатью странами мира количество депортируемых лиц возросло. Однако при организации массовой депортации нелегалов испанские правоохранительные органы столкнулись с финансовыми трудностями и нехваткой специального персонала. В 2003 г. Испания израсходовала на депортацию около 19 млн. евро. Каждую неделю из Испании, главным образом, в Румынию, Колумбию и Нигерию, отправлялись чартерные рейсы с депортируемыми иммигрантами. Но по условиям соглашений каждого депортируемого иммигранта должны сопровождать два специально обученных полицейских. Кроме того, на случай создания конфликтной ситуации в самолете должна находиться запасная группа из 12-15-ти человек. Такая повышенная потребность в охране вызвана тем, что полицейские не имеют права иметь на борту оружие, кроме дубинок, а надевать наручники на депортируемых запрещается, исключая особо опасных преступников²⁹⁹.

Миграционная политика претерпела существенные изменения после прихода к власти социалистов (2004 г.), традиционно более либерально относящихся к мигрантам, делающих упор на соблюдении прав человека, гуманитарных аспектах и т.п. Правительство ИСРП решило провести несколько кампаний по легализации нелегалов. Результатом положительного рассмотрения ходатайства, как правило, являлось предоставление временного или постоянного вида на жительство, во всех

²⁹⁸ Слижева О.В. Нелегальная иммиграция в Испанию и борьба с ней. // Белорусский журнал международного права и международных отношений. №2. 2004.

(http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=676&Itemid=55).

²⁹⁹ http://emigration.russie.ru/news/7/3988_1.html

случаях подразумевающее право на работу. Легализация касалась мигрантов, длительное время проживающих на территории страны (не менее трех лет) и не совершивших никаких правонарушений за этот срок. Первая, экономическая причина, побудившая Испанию принять программы легализации иммигрантов, состояла в том, что при замедлении темпов развития и росте безработицы в обществе возросла обеспокоенность появлением иностранцев на рынке труда. Таким образом, необходимо было упорядочить условия найма иностранной рабочей силы, которая, как правило, дешевле местной и способна конкурировать за ограниченное количество рабочих мест. Вторая причина — политическая — количество нелегальных иммигрантов на территории страны оказалось таким, что решить эту проблему в рамках обычных процедур стало затруднительно.

В мае 2005 года Испания объявила амнистию для почти 700 тыс. нелегальных иммигрантов. Это решение противоречило европейской тенденции ужесточения правил для экономических мигрантов, но вместе с тем подрывало основы теневой экономики, которая активно использовала труд нелегалов. Был предоставлен трехмесячный период, в течение которого сами нелегалы и их работодатели могли подать заявку на получение разрешения на работу в Испании. По утверждению испанских властей, предоставленной возможностью воспользовались от 80 до 90% иммигрантов, ранее работавших незаконно. При этом речь идет только о работающих нелегалах, а вместе с семьями их число превышает миллион человек. Противники решения об амнистии, прежде всего НП, считали, что этот шаг привлечет дополнительных нелегалов, в том числе из Франции, Германии и Италии, желающих узаконить свое пребывание на территории Евросоюза. Ведь по количеству иммигрантов Испания уже обошла Францию, долгое время лидировавшую по этому показателю. Между тем, по мнению министра труда, прошедшая амнистия приведет к увеличению отчислений на социальное обеспечение на 1,5 млрд. в год³⁰⁰. В настоящее время именно в надежде на легализацию по оседлости в Испанию под видом туристов и въезжает большинство иностранцев - невозвращенцев. За 5 лет правления социалистов (2004-2009 гг.) численность легализованных иммигрантов выросла почти в три раза, с 1,6 миллионов человек до 4,5 миллионов³⁰¹.

В настоящее время Мавритания стала основным перевалочным пунктом для африканских иммигрантов в Испанию и далее в Европу. До этого аналогичную роль выполняло Марокко. Испанское правительство заключило с властями Мавритании соглашение о сотрудничестве, предполагающее создание на ее территории лагеря для временного содержания африканцев, высылаемых с принадлежащих Испании Канарских островов. Кроме того, Испания совместно с Мавританией будет патрулировать прибрежные воды этой страны для борьбы с мафией, занимающейся переброской «нелегалов». На Канарские острова африканцы, в основном граждане Мали и Сенегала, попадают именно из Мавритании, преодолевая на лодках расстояние около тысячи километров и зачастую погибая в водах Атлантики. Выслать непосредственно на родину малийцев и сенегальцев Испания не может, поскольку не имеет с этими государствами соответствующего соглашения. Все пункты временного содержания нелегальных иммигрантов на Канарских островах постоянно переполнены. По испанским законам иммигрантов можно содержать под стражей лишь в течение 40 дней, а затем следует выслать на родину или отпустить. То есть нелегалы, пробыв на Канарских островах положенные 40 суток, отправлялись в Испанию, а оттуда в другие страны Европы, в основном во Францию. После достижения соглашения испанский Красный Крест перенес часть своей деятельности в палаточный лагерь на территории Мавритании, который возвели

³⁰⁰ <http://www.newsspain.ru/novost141.html>

³⁰¹ <http://www.newsspain.ru/novost3625.html>

испанские военные. Пробыв некоторое время в лагере, высланные с Канар иммигранты направляются автобусами на родину: у Мавритании есть соглашение о выдворении и с Мали, и с Сенегалом. Содержатся нелегалы на обратном пути за счет Испании и Евросоюза, который выделил на эти цели 2 миллиона евро³⁰². Интересно отметить, что первой операцией Фронтекс в 2007 г. стала именно депортация нелегалов с Канарских островов, причем во время проведения операции непосредственное руководство пограничниками взяли на себя испанские власти, а эксперты из Фронтекс оказывали им необходимую поддержку.

Экономический кризис еще более обострил проблему нелегальной иммиграции и особенно безработицы среди иностранцев. Министр труда и иммиграции Испании С. Корбачо предложил план борьбы с этим явлением и согласно закону, который вступил в силу в ноябре 2008 г., безработные нелегальные иммигранты, находящиеся в стране, получают денежное вознаграждение за добровольное возвращение на родину. Участник программы должен быть резидентом страны, с которой у Испании существует соглашение о сотрудничестве в области социального страхования. Такие соглашения уже заключены с 19 странами, включая Эквадор и Марокко. Нелегалы, согласившиеся на добровольную депортацию, получают 40% от суммы компенсации в Испании, а оставшиеся 60% – по возвращении на родину. Таким образом, правительство готово выплатить каждому иммигранту 100-процентную компенсацию за период вынужденной безработицы. При этом иммигрант соглашается принять оплаченный правительством Испании билет на родину и отказывается от права вернуться сюда в течение трех лет. По оценкам правительства, с помощью нового закона стране удастся избавиться от 100 тыс. нелегальных иммигрантов. Однако совершенно очевидно, что после окончания экономического кризиса поток иммигрантов в Испанию снова возрастет.

Таким образом, для борьбы с нелегальной миграцией в Испании осуществляется комплекс мероприятий, как внутри страны (ужесточение контроля на границах, ужесточение санкций к работодателям, предоставляющим работу нелегальным мигрантам, проведение «миграционных амнистий»), так и на международной арене, включающих развитие сотрудничества с приграничными государствами, оказание экономической и технической помощи государствам происхождения нелегальных мигрантов и др. Приоритетными становятся программы не только по борьбе с самой нелегальной миграцией, но и по предотвращению причин, ее порождающих. Вместе с тем учитывается, что среди мигрантов, включая нелегальных, значительна доля лиц, вынужденно решившихся на переселение и не совершавших правонарушений. В отношении таких иностранных граждан, долгое время проживших в Испании, не нарушая законов и имеющих законный источник существования, проводятся меры по легализации.

Испания разделяет озабоченность всех развитых стран увеличивающимися масштабами незаконной миграции и связанными с этим проблемами и будет и далее тесно координировать свою деятельность в этой области с политикой Евросоюза.

Позиция Испании в отношении визового режима с Россией

Среди стран Евросоюза, заинтересованных в упрощении визового режима с РФ, Испания занимает первое место. Генеральное консульство Испании в Москве уже сделало конкретные шаги в этом направлении: с 1 апреля 2009 г. всем

³⁰² <http://www.spain.org.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=6324>

гражданам России, подающих документы на туристическую визу, выдается мультивиза на полгода. Иначе говоря, обладатель такой визы получает право провести в самой Испании, а также в других странах шенгенской зоны в сумме до 90 дней, въезжая и выезжая из нее любое количество раз в течение полугода. Такое решение было принято властями Испании не в последнюю очередь ввиду экономического кризиса, который привел к уменьшению количества туристов, прибывающих в страну. Тем не менее, «смягчение» визового режима не означает уменьшения количества отказов в получении визы. В декабре 2010 года Испания высказалась за полную отмену визового режима между Россией и Евросоюзом. Министр промышленности, туризма и торговли Испании М. Себастьян по итогам заседания Российско-Испанской межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству заявил: «Мы последовательно выступаем за отмену визового режима между Россией и ЕС... Испания является одной из стран ЕС, которые выступают за большую интеграцию Москвы в общее экономическое пространство ЕС. Это выгодно не только России, но и всем европейским странам... Испания выступает за расширение сотрудничества с Россией в области внешней и внутренней безопасности, в сфере образования, науки... Мы считаем Россию настоящим союзником Евросоюза»³⁰³. При этом не исключалась возможность выдачи многократной мультивизы на один – два и даже пять лет россиянам, которые ранее уже имели одну или несколько шенгенских виз и не нарушали правил пребывания в странах шенгенской зоны. На два года стала выдаваться многократная виза гражданам России – собственникам недвижимости в Испании.

Одновременно были несколько упрощены правила оформления виз в Испанию. Например, для получения визы по приглашению теперь нет необходимости предоставлять приглашение, удостоверенное нотариусом Испании, а также документов из муниципалитетов Испании, подтверждающих место проживания приглашающей стороны. В настоящее время достаточно приглашения, написанного в произвольной форме, а также копии документа, удостоверяющего личность приглашающего лица.

Российское руководство не раз заявляло, что готово отменить визы для граждан европейских стран, давая понять, что визы до сих пор не отменены лишь из-за того, что этого не хотят допустить некоторые страны, входящие в Шенгенскую зону. Со своей стороны представители Испании говорят о том, что заинтересованы в отмене виз и готовы способствовать решению этого вопроса на общеевропейском уровне, но при этом ждут от российской стороны симметричных шагов. Здесь налицо несколько проблем. Российские консульства не признают такого понятия, как многократная туристическая виза. Иначе говоря, если испанец собрался в Россию, он получает туристическую визу на 30 дней. Другая проблема, которая существует для испанцев, приехавших в Россию, и от которой избавлены россияне, приезжающие в Испанию, это свобода перемещений. В Испании для российских туристов нет закрытых для посещения зон, в России же для иностранцев до сих пор остаются недоступными многие места, так называемые пограничные зоны и др. К тому же, если испанец декларировал, что едет в Москву, то для посещения, например, Карелии ему придется просить отдельное разрешение и заново регистрировать там визу. Таких проблем для россиян, приехавших в Испанию, нет. Более того, они, никого не извещая и не прося специального разрешения, могут поехать и в другие страны Шенгенской зоны.

³⁰³ <http://abcspain.ru/news/otmena-viz-v-ispaniu/>

Видимо, ЕС, и в том числе Испания, будут всерьез рассматривать вопрос об отмене виз, когда российская сторона отменит подобные нормы пребывания иностранцев в России, которых не существует в европейских странах.

При обсуждении этого вопроса говорится о том, что отмена виз позволит значительно увеличить туристический обмен между Испанией и Россией. Часто утверждается, что сегодня россиянину получить визу в Испанию особого труда не составляет (стоит всего 35 евро, помимо консульств в Москве и Петербурге, визы оформляются и региональными центрами). Однако в реальности все обстоит не так просто. Получить визу за указанную сумму и относительно быстро имеет возможность только житель Москвы или Санкт-Петербурга и то имеющий некоторый опыт обращения к этой процедуре и способный сам собрать все необходимые документы. Большинство же россиян вынуждены прибегать к помощи многочисленных посредников и, соответственно, переплачивать в несколько раз. Сам список необходимых для получения визы документов прост только на первый взгляд. В реальности все обстоит намного сложнее, и зачастую собрать необходимые документы не представляется возможным, что также заставляет прибегать к услугам все тех же, зачастую сомнительных, посредников или просто отказываться от поездки.

Что касается туристического обмена, то данным Посольства Испании в Москве число желающих получить у них визу за первую декаду 2011 г. увеличилось более чем на 50%. В 2010 г. российскими гражданами было получено около 600 тысяч виз в Испанию. 2011 г. был объявлен Годом Испании в России и Годом России в Испании. С другой стороны, 600 тысяч – это всего лишь 1% от всех иностранцев, посещающих страну за год. К тому же Испания в туристических направлениях россиян занимает далеко не первое место, более привлекательны пока другие страны и не в последнюю очередь благодаря отсутствию визового режима – Турция, Египет и др. Что же касается испанских туристов в России, то их количество и вовсе незначительно. В 2010 г. Россию посетило 10-12 тысяч испанских туристов. И вряд ли отмена виз существенно увеличит эту цифру. Проблема в том, что в России не развивается въездной туризм. Кроме Москвы, Санкт-Петербурга, приспособленных к приему интуристов еще с советских времен, испанцам по существу некуда поехать.

Что касается делового сотрудничества, то приезду на экономические форумы и конференции, а также для ведения деловых переговоров визы - не препятствие. Соглашение между ЕС и Россией об облегчении визового режима существенно упростило получение виз для некоторых категорий граждан, включая журналистов, студентов, работников науки и культуры и др. Многие российские предприниматели, приобретающие недвижимость в Испании, готовы были бы организовать там бизнес, инвестировав в него значительные суммы и создав новые рабочие места, что для испанской экономики было бы вовсе не лишним. Но, и имея недвижимость в Испании, собственную фирму или предприятие, россиянин может легально находиться в Испании не более 90 дней в каждые полгода – иначе говоря, в режиме все той же туристической мультивизы. Претендовать на статус резидента страны он может, но на его получение надо потратить несколько лет. Для таких людей отмена виз и упрощение процедуры получения вида на жительство стала бы серьезным стимулом для капиталовложений в испанскую экономику. Что же касается испанских предпринимателей, то отмена виз вряд ли подвигнет их к наращиванию своего инвестиционного присутствия в России.

Перспективы полной отмены виз между Россией и Евросоюзом, в том числе Испанией, представляются весьма туманными, хотя Испания и в большей, чем многие другие страны ЕС, степени заинтересована в этом процессе.

Таким образом, национальная специфика Испании в контексте формирования пространства внутренней безопасности ЕС заключается в том, что страна вынуждена вести борьбу с терроризмом как бы на два фронта: с международным исламским терроризмом, который совершил на территории страны один из самых чудовищных в истории терактов, и с внутренним терроризмом-сепаратизмом, который дестабилизирует внутривластную обстановку на протяжении полувека. В силу географического положения и «особых» отношений со странами Латинской Америки и Северной Африки Испания оказалась очень уязвима для проникновения потоков иммигрантов, в том числе нелегальных. Для борьбы с этими угрозами стране необходима помощь Евросоюза. Сотрудничество с входящими в ЕС странами на двусторонней основе (прежде всего, с Францией) также будет постоянно расширяться и углубляться.

Глава 7. Болгария и Румыния*

Болгария и Румыния (БР) вступили в Европейский Союз 1 января 2007 г., однако, до сих пор не обладают всеми правами, которые дает членство в ЕС. Свободно жить и работать румынские и болгарские граждане могут в Швеции, Финляндии, центрально-восточноевропейских странах, кроме Венгрии. В остальных государствах Европейского Союза их возможности легального получения работы и длительного пребывания существенно ограничены. Такое отличие от других участников европейской интеграции становится понятным, если обратиться к истории вступления Болгарии и Румынии в ЕС. Бывшие социалистические страны с серьезными проблемами в экономической и политико-правовой сфере были приняты в Европейский Союз по политическим причинам. Считалось, что их присоединение к ЕС будет способствовать борьбе с преступностью на всем европейском континенте. Вхождение в ЕС проводилось с большими оговорками и осуществлялось на особых условиях. Обсуждение вопросов, связанных с внутренней безопасностью, происходило еще на переговорной стадии.

К 2007 г. страны ЕС заложили основу Европейского пространства безопасности, свободы и правосудия. Принятие всех наработок в этой области стало одним из основных условий членства Болгарии и Румынии в Евросоюзе. Будучи еще странами-кандидатами, они вошли в европейские программы обмена информацией, юридическому и таможенному взаимодействию и обучению персонала (ГРОЦИЙ, ОДИССЕЙ, ФАЛЬКОНЕ, ОКТОПУС и др.); стали членами Европола (Болгария с 25 августа 2003 г., Румыния с 8 июля 2004 г.); начали и практически полностью завершили гармонизацию национальных законодательств в соответствии с общим европейским правом; обязались полностью принять шенгенское законодательство.

Но гармонизация не исчерпывается законодательством. Процесс изменения румынской и болгарской политической системы в соответствии с требованиями и стандартами ЕС далек от завершения. Перед этими странами стоят следующие задачи: 1) способствовать эффективному административному управлению; 2) результативно бороться с коррупцией и организованной преступностью; 3) минимизировать проникновение различных криминальных группировок на территорию страны, в том числе террористического толка; 4) значительно сократить

* Шумицкая Е.В., к.п.н., и.о. н.с.

потоки нелегальной иммиграции, наркотрафика и торговли людьми; 5) улучшить экономическую ситуацию; 6) поднять общественное благосостояние. Получается, что Румыния и Болгария, войдя в состав Евросоюза, на сегодняшний день свой основной вклад в Европейское пространство безопасности, свободы и правосудия вносят посредством дальнейшего реформирования своей внутривластной сферы.

Терроризм, коррупция и организованная преступность

Болгария и Румыния, стремясь войти в Евросоюз и НАТО, использовали последовавшую за событиями 11 сентября 2001 г. реакцию международного сообщества для усиления аргументации в пользу своего членства в Североатлантическом альянсе и доказательства верности европейским ценностям. Это намерение наиболее ярко иллюстрирует решение румынского парламента (воздержался только один депутат) от 19 сентября 2001 г. действовать «как де-факто союзник по НАТО... в борьбе с международным терроризмом [...] в том числе военным путем»³⁰⁴, которое означало открытие всех румынских объектов на земле, в небе и на море для контртеррористических операций НАТО. С этого момента БР стали постоянными участниками различных международных антитеррористических миссий. Такая политика увенчалась успехом и в 2004 г. они вошли в состав Альянса, а тремя годами позже – в Европейский Союз.

Румыния еще не подвергалась террористическим атакам, а теракты в Болгарии имели незначительный и узконаправленный характер. 3 сентября 2004 г. в Софии два нападавших на мотоциклах бросили самодельное взрывное устройство (СВУ) в дом бывшего болгарского премьер-министра и лидера оппозиционной партии «Демократы за сильную Болгарию» Ивана Костова. В следующем, 2005 г., 12 апреля около одного из зданий в столице Болгарии также сработало СВУ. И, наконец, 18 марта 2008 г. в городе Пловдив нападавшие взорвали бомбу в адвокатской конторе в доме, где в это время происходило региональное совещание начальников полиции. Во всех трех случаях взрывные устройства существенно повредили здания, но не нанесли никаких, кроме психологических, травм людям и, тем более, не привели к человеческим жертвам³⁰⁵. Хотя ни одна группа так и не взяла на себя ответственность за осуществление взрывов, вышеперечисленные атаки, скорее всего, не относятся к действиям международных террористических организаций.

Румыния и Болгария приняли все правовые международные и европейские документы и нормы, касающиеся пресечения и предупреждения терроризма, а также отмывания, выявления и изъятия доходов от преступной деятельности и финансирования террористических организаций. Однако близкие связи с арабскими государствами в прошлом и высокий уровень коррупции и организованной преступности в настоящем создают благоприятную почву для базирования различных террористических группировок и укрытия лиц, подозреваемых в связях с терроризмом.

Тесное взаимодействие с исламским миром, в частности, Румынии, подтверждает хорошо известный факт близкой дружбы между руководителем Организации освобождения Палестины (ООП) Я. Арафатом и главой румынского

³⁰⁴ Парламент Румынии. 2001 г. <http://stockholm.sgir.eu/uploads/SGIR%20Stockholm%20-%20Ciuta%20-%20Lily-pad%20Geopolitics.pdf>

³⁰⁵ Worldwide Incidents Tracking System. www.wits.nctc.gov. (<https://wits.nctc.gov/FederalDiscoverWITS/index.do?N=0>).

государства Н. Чаушеску, их партнерство в различных мероприятиях. Есть данные, которые указывают на то, что значительная часть борцов ООП была набрана и обучена в Румынии³⁰⁶. В 70-х и 80-х гг. на территорию рассматриваемых стран шел массовый поток арабских студентов с Западного берега, из Газы, Сирии и Ирака, часть которых после завершения обучения осталась в БР.

В 1990-е гг. отношения с арабскими странами ухудшились, а после направления болгарских и румынских вооруженных сил в Ирак и Афганистан от былой близости ни осталось и следа. Однако, вступив в ЕС, Болгария и Румыния стали привлекательными для мигрантов и их вновь накрыла волна выходцев из мусульманских стран. Интеграция мусульман в болгарское и румынское общества выглядит весьма проблематично, а вот значительная местная арабская община, давно обосновавшаяся здесь и связанная с террористическими организациями³⁰⁷, всегда готова принять новых членов.

По данным на 2010 г. одной из влиятельных неправительственных организаций «Transparency International», которая занимается изучением коррупционных явлений в 178 странах мира, Румыния и Болгария занимают 69-е и 73-е место соответственно по индексу восприятия коррупции (The Corruption Perceptions Index). В одном блоке с ними находятся еще две страны Евросоюза – Италия (67-е место) и Греция, стоящая ниже всех стран-членов ЕС (78-е место)³⁰⁸.

Эксперты-экономисты утверждают, что коррупция: 1) негативно влияет на количество инвестиций; 2) приводит к замедлению экономического роста; 3) уменьшает налоговые поступления; 4) способствует возникновению бюджетных проблем; 5) снижает качество инфраструктуры и общественных услуг; 6) искажает структуру правительственных расходов; 7) понижает уровень общественного благосостояния³⁰⁹.

1990-е гг. отмечены ростом международного антикоррупционного движения, в которое с середины последнего десятилетия XX в. вливается Европейский Союз. Был принят ряд документов³¹⁰, содержащих рекомендации по осуществлению конкретных мер, направленных на пресечение коррупции и борьбу против организованной преступности, как для самих стран-членов ЕС, так и для стран-партнеров объединенной Европы. Таким образом, с самого начала своей антикоррупционной деятельности, Европейский Союз стремился к выработке общего подхода в борьбе с оргпреступностью и коррупцией³¹¹. Главное оружие в этой борьбе – качественное государственное управление. На современном этапе развития европейской интеграции эта концепция прочно вписалась в политику объединенной Европы, что наиболее ярко проявилось в ходе последнего расширения ЕС на восток.

³⁰⁶ Paraipan M. Arab terrorists in Romania. (<http://globalpolitician.com/21265-romania>).

³⁰⁷ Ibidem.

³⁰⁸ www.transparency.org

³⁰⁹ Paolo M. Why worry about Corruption? International Monetary Fund Economic Issues 6. Washington, 1997. P. 6. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>)

³¹⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption. Brussels, 2003.

³¹¹ Так, Конвенция по защите финансовых интересов Европейского сообщества и Союзная политика против коррупции призывают к выработке антикоррупционных программ все страны, сотрудничающие с ЕС. После этого разрабатываются несколько Планов действий и последствий, «Стратегия тысячелетия» по предотвращению и контролю над организованной преступностью и Конвенция по борьбе с коррупцией с участием официальных лиц Европейского Союза или официальных лиц стран-членов ЕС. И, наконец, Пакт по борьбе с организованной преступностью (1998) и Коммюнике о всеобщей политике ЕС против коррупции (2003), призывающее привести в соответствие внутреннюю и внешнюю антикоррупционную политику Европейского Союза, укрепили эту позицию ЕС.

Вступление в ЕС в 2007 г. превратила Болгарию и Румынию в привлекательную и достаточно открытую зону для нелегальной иммиграции, наркотрафика, финансовой преступности и международных криминальных группировок. Доказано, что через БР среди прочих проходит так называемый балканский путь проникновения нелегалов в ЕС³¹². Поэтому в качестве обязательного условия вступления в Европейский Союз Болгария и Румыния усовершенствовали охрану границ: модернизировали техническое оборудование пограничных пунктов, повысили квалификацию и профессиональный уровень приграничных служб. Кроме того, они приняли конституционные поправки, по которым законодательство Евросоюза стоит над национальным; изменили кодексы гражданского, уголовного и административного права в соответствии с *acquis communautaire*; укрепили систему правосудия; повысили прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов, ввели для них новые правила.

Однако процесс реформирования политико-правовой сферы с целью преодоления недостатков и большего соответствия нормам и правилам объединенной Европы необходимо было продолжать и после января 2007 г. Поэтому Европейская комиссия сохранила политику жесткого контроля над новыми членами. Комиссия по сей день осуществляет мониторинговые исследования, проводит партнерские проверки выполнения требований ЕС, оказывает поддержку в преодолении серьезных проблем.

В рассматриваемых странах были приняты законы о контроле за незаконно приобретенным имуществом, статусе государственного служащего, обязательном декларировании имущества госслужащими и их родственниками, ратифицирована соответствующая конвенция ООН и Конвенция Совета Европы по борьбе с торговлей людьми. Созданы многочисленные структуры и институты, например, «Агентство честности» в Румынии, призванное следить за имуществом чиновников и политиков, и этический кодекс для лиц, занимающих высшие должности в исполнительной власти, а также Государственное агентство «Национальная безопасность» в Болгарии. В настоящее время в Болгарии и Румынии продолжается реформирование административной и судебной системы, проводятся меры по пресечению коррупции и организованной преступности, ликвидируются барьеры на пути обеспечения верховенства закона и примата права.

Однако спустя практически пять лет с момента вхождения в объединенную Европу, БР мало продвинулись по пути создания действенной модели демократии. Доклады Европейской комиссии по Болгарии и Румынии о прогрессе в области правосудия и правопорядка красноречиво свидетельствуют о том, что с исполнением взятых обязательств у новых членов ЕС возникают серьезные трудности. Имплементации законов и внедрения процедур и институтов оказалось недостаточно для создания эффективной политической системы, где законы исполняются, и деятельность администрации и судов различных инстанций дает конкретные практические результаты. Правительства новых стран Европейского Союза в противостоянии коррупции и организованной преступности демонстрируют свою беспомощность.

За последние два года в Болгарии Европейской комиссией было зафиксировано значительное увеличение случаев злоупотребления государственными средствами, в том числе из фондов ЕС: они фактически растаскивались частными лицами. В Румынии, ни одно дело о коррупции в высших властных кругах так и не было завершено. Все открытые дела в отношении

³¹² Europol: Crime Assessment – Trafficking of Human Beings into the European Union.

обвиняемых министров были заблокированы парламентом или Высшим судебным советом. В Болгарии ситуация еще плачевнее – судебные расследования в отношении крупных политических деятелей в большинстве случаев не возбуждаются вовсе, не раскрыто ни одно из множества³¹³ заказных убийств. Так, в 2003 г. министр финансов Милен Велчев был вынужден подать в отставку после того, как его сфотографировали на яхте предпринимателя Ивана Тодорова, подозревавшегося в похищении людей и получении денег от контрабанды. А в начале 2008 г. бесславно покинул свой пост министр внутренних дел Румен Петков: его появление было зафиксировано на тайной встрече с главами криминальных структур. Деятельность ни того, ни другого политика не была изучена на предмет соответствия законности.

В 2008 г. Европейская комиссия выражала сомнения в способности новых стран ЕС обеспечить соблюдение законодательства ЕС в таких областях, как сельское хозяйство и продовольственная безопасность, пограничный контроль, борьба с наркотиками, организованная преступность и коррупция, отмывание денег, торговля людьми и визовая политика Союза. В европейской прессе в этот период публикуются статьи, в которых общественности представляется картина всепроникающей коррупции и переплетения интересов политической элиты и преступного мира в БР. Болгарскому государству впервые и пока единственный раз в истории ЕС в октябре 2008 г. отказали в финансировании из общеевропейских фондов из-за коррупции и плохого административного управления. В общей сложности Болгария потеряла 800 млн. евро безвозмездной помощи³¹⁴. При всем этом, в рейтинге исполнения директив Евросоюза Болгария занимает первое место (Румыния стоит на третьем)³¹⁵.

На адаптацию БР к требованиям членства Европейский Союз выделял и продолжает выделять значительные финансовые средства. Применение ЕС экономических рычагов давления в отношении новых членов, возможность которых зафиксирована в соответствующих статьях договора о вступлении, заставляет болгарское и румынское политическое руководство продолжать делать шаги в направлении улучшения ситуации. Однако в ходе борьбы с такими антиобщественными явлениями, как коррупция и организованная преступность, правительства БР сталкиваются с целым комплексом проблем самого разного характера.

Прежде всего, это экономические проблемы, обострившиеся в результате мирового экономического кризиса. И в докризисный период состояние экономики новичков ЕС не было устойчивым и сбалансированным. Оно характеризовалось наличием теневого сектора; сильной экспортной ориентацией производства, в основном на рынки объединенной Европы; широкой опорой на иностранный капитал во всех формах, особенно на капитал европейских банков. Кроме того, Румыния к началу кризиса имела большой дефицит бюджета и вместе с Болгарией обладала крупным внешним долгом, высокой долей заемных средств, большим объемом выданных кредитов, невысоким уровнем валютных резервов. И если при стабильном состоянии западной экономики, европейская интеграция давала определенные преимущества БР, то кризисные явления в 2008 г. привели к падению ВВП и дальнейшему существенному снижению экономического роста. Темпы строительства и промышленного производства спали, ситуация на рынке труда

³¹³ Около 150 на 2008 г.

³¹⁴ Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации. М., 2010. С.80.

³¹⁵ Progress in notification of national measures implementing all adopted directives. (www.europa.eu/community_law).

резко ухудшилась³¹⁶. ВВП на душу населения Болгарии в 2009 г. и Румынии в 2010 г., по данным Европейской статистической службы (Евростат), составил 18,7% и 23,2% соответственно от среднего в ЕС³¹⁷. Это самые низкие показатели внутреннего валового продукта в Европейском Союзе.

В экономически неблагоприятных условиях и в странах с более низким уровнем коррумпированности угроза разрастания коррупции и организованной преступности достаточно велика. В Болгарии и Румынии, где система государственных органов работает неэффективно, возможностей такого развития событий гораздо больше.

Еще одним фактором, обуславливающим бесплодность антикоррупционной деятельности, является сам ее характер. По данным исследования А. Цайльхофер, ключевое влияние на успех антикоррупционных мер, во-первых, оказывает «поддержка населения, достигнутая их верой в то, что государство сможет победить коррупцию», и во-вторых, «от их правоприменения различными государственными структурами и институтами»³¹⁸. Ни того, ни другого ни в Болгарии, ни в Румынии нет. Дело в том, что, согласно приведенному выше исследованию, влияние международных организаций на антикоррупционные действия отдельного государства может быть полезными для инициирования конкретных шагов в этой сфере, если сами меры исходят от субъектов внутри этого государства. БР такие меры навязываются извне, Евросоюзом, и не имеют поддержки на уровне индивидуумов. «Коррупция поразила всё общество. От провинциальных чиновников до высших государственных сановников, – с горечью констатировал Огнян Стефанов, основатель интернет-сайта «Frognews», – К сожалению, люди стали апатичными. Они воспринимают это как часть своей жизни»³¹⁹.

В последние годы в болгарском обществе большое распространение получило мнение, согласно которому корни сегодняшних неудач и трудностей Болгарии на пути демократического развития находятся в прошлом, в особых национальных психологических чертах населения, обусловленных историей. Так, болгарский ученый Николай Генчев пишет: «Из-за столетий рабства [...] болгарин выработал в себе менталитет, ставший типичным для него как Homo sapiens. Он не интересуется общим, общественным, в лучшем случае участвует в жизни общества поверхностно, ради приличия. Болгарин блюдет свой личный интерес ... не противоречить тому, кто сегодня сильный..., [стремиться – Е.Ш.] быть лояльным, а по возможности – близким к власти, потому что, как и при турках, так и при коммунистах, власть предоставляет службу, деньги, безопасность...»³²⁰. Насколько это мнение соответствует действительности проверить достаточно сложно. Однако отрицать негативное влияние таких настроений на остающуюся безуспешной антикоррупционную деятельность правительства, невозможно. Поиск ответов на вопросы современности в былом, сколько бы реальным и оправданным он ни казался, уводит в сторону от решения конкретных проблем здесь и сейчас.

Болгарию называли «16-ой республикой Советского Союза», тем самым подчеркивая существовавшую тогда тесную связь между болгарским руководством и лидерами СССР. Румынское же государство с приходом в 1965 г. к власти Николае Чаушеску проводило, насколько это было возможно в условиях «холодной войны» и

³¹⁶ Подробнее см.: Там же. С.92-129.

³¹⁷ Basic figures on the EU. Third quarter 2011. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GL-11-003/EN/KS-GL-11-003-EN.PDF)

³¹⁸ Цайльхофер А. Теория и практика борьбы с коррупцией в Европе.

³¹⁹ Цитата по: Болгария наказана за попустительство мафии. (<http://alleuropa.ru/bolgariya-nakazana-za-popustiteljstvo-mafii>).

³²⁰ Цит. по: Гришина В.П. Лики модернизации в Болгарии. М., 2008. С.34.

принадлежности к социалистическому блоку, независимую от Советского Союза политику. Однако и та, и другая страна на протяжении всей своей истории находились так или иначе под влиянием «большого брата»: сначала это была Османская империя, затем – СССР, сейчас – Европейский Союз. Поэтому, с одной стороны, болгарские и румынские политические элиты в прошлом имели столь незначительный опыт самостоятельности, что ощутить вкус полной свободы действий и, соответственно, ответственности, которую за собой влечет эта свобода, не смогли. А с другой стороны, двадцати лет, которые прошли с падения коммунистического режима, действительно мало, чтобы общество смогло «отделаться от мысли, что человек беспомощен, что всё за него должно делать государство»³²¹.

Сложно не согласиться с некоторыми болгарскими обществоведами, которые заявляют, что за созданными демократическими институтами и свободным рынком в Болгарии «ничего не стоит, отсутствует демократическая политическая культура, обеспечивающая их эффективность»³²². Тем более, что различные исследования отмечают безразличие болгар к своему демократическому настоящему. По данным социологических опросов Болгария больше всех бывших членов Варшавского договора разочаровалась в демократии и больше всех них испытывает ностальгические чувства по коммунистическому прошлому. Так, например, двадцатилетие падение коммунизма в Болгарии никак не праздновалось.

В болгарском обществе складывалось ожидание чуда после приема в Европейский Союз, некоего «золотого дождя». Этого не произошло. Более того, на данный момент членство в ЕС принесло болгарам и румынам больше сложностей и неудовольствия, чем облегчения и богатства, как предполагалось. Естественно, это вызвало разочарование и апатию.

Кроме того, Болгария и Румыния на сегодняшний день не располагают возможностью эффективно защищать и отстаивать свои интересы на общеевропейской арене, наладить конструктивное сотрудничество с ЕС. Они практически выключены из процесса принятия решений на наднациональном уровне. Виной тому человеческий фактор: среди болгарских и румынских общественных деятелей нет достаточного количества тех, кто располагал бы необходимой квалификацией и знаниями, а также обладали бы соответствующим их европейским коллегам опытом, чтобы эффективно использовать свое участие в деятельности европейских институтов для продвижения позиций своей страны. Вакансии, которые предоставляются БР для участия в европейских институтах, не заполняются полностью.

Таким образом, плохая экономическая ситуация в Болгарии и Румынии, особые общественные настроения, а также неспособность политической элиты достойно взаимодействовать с европейскими странами на наднациональном уровне, привели к большим трудностям в решении внутривнутриполитических проблем, в частности, связанных с борьбой с коррупцией, терроризмом и организованной преступностью. Сама стратегия ЕС в осуществлении антикоррупционной борьбы в рассматриваемых странах не задействует индивидуальный и общественный уровень. Массы населения не являются ее активными участниками и возлагают миссию по борьбе с коррупцией на Европейский Союз, который, в свою очередь,

³²¹ Мнение профессора политологии из Нового болгарского университета Евгения Дайнова. Цит. По: Болгария застряла на болезненном переходном этапе. (<http://www.inosmi.ru/europe/20091111/156523503.html>).

³²² Петар-Эмиль Митев, социолог из софийского Института общественных ценностей и структур имени Ивана Хаджийского. (<http://www.inosmi.ru/europe/20091111/156523503.html>).

перепоручает ее национальным правительствам, а они с ней, в итоге, не справляются.

Проблемы миграции

Именно обвинения в неспособности противостоять организованной преступности и коррупции, а также контролировать внешние границы, являются основными, которые предъявляют к БР некоторые страны ЕС, устанавливающие значительные ограничения для свободного передвижения и получения работы гражданами Болгарии и Румынии. Как и любой другой гражданин страны-члена Европейского Союза, болгары и румыны могут свободно передвигаться по ЕС, не получая для этого визу. Однако их пребывание в таких странах, как Венгрия, Мальта, Германия, Австрия, Италия, Испания, Дания, Голландия, Греция, Франция, Португалия, Великобритания, Люксембург, Ирландия, Исландия, Норвегия ограничено 3-мя месяцами, по истечении которых, не имея разрешения на работу или контракта с работодателем, они должны покинуть пределы государства и вернуться на родину. При этом возможность получения работы гражданами Болгарии и Румынии ограничена в этих государствах небольшим числом позиций в низкооплачиваемой или высококвалифицированной сфере трудоустройства.

Болгария и Румыния, вступая в Евросоюз, подписали договор, в котором предполагалась частичная закрытость европейского пространства свободного передвижения людей для болгар и румын на переходный период. Продолжительность этого периода должна определяться самостоятельно «старыми» членами ЕС, исходя из норм их национальных законодательств, но не могла составлять более семи лет.

Вопрос о полном вступлении БР в Шенгенское пространство широко обсуждался на протяжении всего 2011 г., так как именно в апреле этого года истек срок³²³, в конце которого могли вводиться либо послабления для рабочей силы из Болгарии и Румынии, либо ограничения, вплоть до полного закрытия рынков труда. Сначала Голландия и Финляндия, а затем и другие страны ЕС, в которых доступность получения работы и длительность пребывания для большинства болгар и румын сильно ограничена, объявили, что сохраняют *status quo*, по меньшей мере, до 2012 г.

Результаты исследований, посвященных влиянию миграционных потоков из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) на рынки труда «старых» членов ЕС демонстрируют, что волна миграции из этих государств:

- не дезориентировала европейские рынки рабочей силы, не привела к увеличению безработицы, не составила конкуренцию местным рабочим и не привела к резкому падению их зарплаты;
- не вызвала значительного повышения уровня преступности;
- не имела массового характера, а с 2009 г. в связи с мировым экономическим кризисом пошла на спад. Так, домой к середине 2009 г. вернулось около одной трети румынских трудовых мигрантов³²⁴.

Тезис о том, что миграционная волна существенно не влияет на трудовые рынки Европы, подтвержден и соответствующими докладами Европейской комиссии. Итоговое заключение словами Международной организации по миграции звучит

³²³ Переходный период был разбит на три этапа (2+3+2).

³²⁴ Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации. М., 2010. С. 272, 285.

следующим образом: «...экономические выгоды от миграции имеют позитивный характер, но они невелики и неизменно распределяются неравномерно»³²⁵.

Миграционный поток из Болгарии и Румынии, увеличившийся после вступления их в ЕС, не изменил приведенного выше вывода, хотя он и имеет ряд специфических особенностей. Во-первых, мигранты из Болгарии и Румынии преимущественно направляются в страны Средиземноморского региона. Во-вторых, они в основном занимают нишу низко квалифицированного или неквалифицированного, не престижного и плохо оплачиваемого труда. В-третьих, Болгария и Румыния заняли высокие позиции среди стран-поставщиков рабочей силы на Запад: количество людей в них, выезжающих за пределы своего государства, значительно превышает количество въезжающих. Румынии, по официальным данным, принадлежит первое место среди всех стран ЕС по количеству «внутрисоюзных» иммигрантов: 6,2% от общего объема иностранцев в объединенной Европе или 1,9 млн. человек по состоянию на 2009 г. Румыны смогли увеличить свое присутствие в других странах ЕС с 2001 г. по 2009 г. в 6 раз (в 2001 г. румын в ЕС насчитывалось 0,3 млн. чел.)³²⁶, что является, по наблюдениям Евростата, самым значительным увеличением в указанный период. В-четвертых, рассматриваемые государства играют роль транзита. БР оказались под большим давлением нелегальной иммиграции. Обе страны наводнили выходцы из Африки, Индии, Афганистана и Ирака. «Часто эти люди платят, чтобы оказаться в Германии, но через Украину попадают в Румынию. Они не сразу даже понимают, что оказались не на немецкой земле, и поначалу обращаются с помощью немногих немецких слов, которые заблаговременно выучили»³²⁷. По мнению некоторых лондонских изданий, через Болгарию пролегает путь в Великобританию, которым чаще всего пользуются жители Молдавии, Македонии, Украины и России³²⁸.

Основные причины, вызывающие большую эмиграцию из Болгарии и Румынии, экономического характера. Это низкий жизненный уровень, безработица, маленькая, по сравнению с другими европейскими государствами, заработная плата. В «старых» странах Европейского Союза работник в обрабатывающей промышленности в час получает в среднем примерно в 25 раз больше, чем в Румынии и Болгарии³²⁹.

Миграции способствует и заинтересованность принимающих стран в притоке молодой рабочей силы, где до четверти жителей составляют лица в возрасте старше 60-ти лет, и нехватке высококвалифицированного труда в некоторых областях, например, в медицине. Кроме того, для европейских государств мигранты из стран ЦВЕ гораздо предпочтительнее, чем из азиатского или африканского региона, так как их принадлежность к одному культурному, цивилизационному и конфессиональному кругу Европы в теории сокращает прямые и косвенные расходы в процессе их социальной адаптации.

Следует отметить, что денежные переводы, направляемые мигрантами на родину, существенно влияют на экономику БР. Они способствуют экономическому

³²⁵ World migration. Costs and benefits of international migration. International Organization for Migration. Geneva, 2005. P. 168.

³²⁶ Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States. P. 3. (www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

³²⁷ Румыния принимает иммигрантов. www.alleuropa.ru.

(http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1226).

³²⁸ Из Болгарии – в «старую» Европу. www.alleuropa.ru. (<http://www.alleuropa.ru/iz-bolgarii-%E2%80%93-v-staruiu-evropu>).

³²⁹ В ЕС-15 работник в этой области в час получает 26,1 евро, в Румынии 1,6, а в Болгарии – 1,4. (Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации. М., 2010. С. 271-272.).

развитию государства и поддерживают финансовое и социальное равновесие в этих странах. По некоторым оценкам, румыны находятся среди лидеров по осуществлению денежных переводов в ЕС. В 2008 г. в Румынию по официальным банковским каналам было переведено около 5,1 млрд. евро, что составило около 4% ее ВВП. А если учесть нелегальные каналы сумма может быть в 2 раза больше³³⁰. Правда, в период с января по апрель 2009 г. денежный поток от мигрантов по причинам мирового кризиса существенно сократился (в Болгарию на 16% от аналогичного периода в 2008 г., в Румынию на две трети)³³¹.

Тем не менее, активная миграция румын и болгар имеет существенные негативные последствия, как для стран происхождения, так и для принимающей стороны. Вызванный, среди прочего, и денежными средствами, идущими от мигрантов, экономический подъем в Болгарии и Румынии обеспечивать становится некому. По официальным данным, после 2002 г. в эмиграционные волны включены около 90 тысяч человек в год³³². Народное хозяйство испытывает тотальную нехватку рабочей силы. Страну покидают в основном молодые кадры, часть из которых хорошо образована. Возможность зарабатывать в «старых» государствах ЕС накладывает на экономику рассматриваемых стран еще один негативный отпечаток: предпринимательская инициатива, стремление организовать собственное дело у части населения БР достаточно низки, что наравне с коррупцией и организованной преступностью, вызвано простотой следующей схемы: «заработал за границей – приехал на родину, потратил – поехал работать туда опять».

Эмиграция болгар и румын негативно влияет на численность населения рассматриваемых государств, которая существенно снизилась за последние несколько лет. Так, по официальным данным, в 1989 году в Болгарии было 8 987 000 человек, а в 2005 году - 7 718 000 человек³³³. Причем тенденция к уменьшению коренного населения будет продолжаться: Болгарию и Румынию покидает большое число женщин фертильного возраста.

Кроме того, существуют и другие негативные тенденции в социальной сфере, связанные с миграцией и характерные в той или иной степени для всех новых членов ЕС из ЦВЕ. В частности, в результате того, что многие родители вынуждены работать в других европейских странах, растет число так называемых евроирот, т.е. детей мигрантов, которых воспитывают бабушки и другие опекуны. Также существуют данные о том, что ситуация, когда один из супругов остается, а другой – уезжает, часто приводит к распаду семей³³⁴.

Миграционные волны с востока на запад ЕС обнажили серьезные проблемы в самой сути европейской интеграции: идея многокультурного общества, о которой много говорили европейские интеллектуалы, на практике оказалась трудно реализуемой. Проявления ксенофобии, идущие как от населения, так и от политической власти, в отношении мигрантов из ЦВЕ, «родных» европейцам *de jure* и *de facto*, наиболее ярко демонстрируют сложность, концептуальную глубину стоящих перед Европейским Союзом вызовов. А активизация на политических аренах отдельных государств ЕС правых движений националистического толка,

³³⁰ Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации. М., 2010. С. 280.

³³¹ Там же. С. 286.

³³² Beleva I. Bulgaria: migration flows – problems and policies. Statements and Comments. P. 3. (http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/CZ08/bulgaria_CZ08.pdf).

³³³ Demographic development of the Republic of Bulgaria. Sofia, 2005. P. 89.

³³⁴ Так, в Польше, в 2007 г. причиной каждого второго развода являлась миграция. (Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза: проблемы адаптации. М., 2010. С. 283).

набирающих популярность с каждым днем, поднимает важность скорейшего исправления ситуации.

Можно сказать, что слова «поляк» и «румын», обозначающие национальную принадлежность самых больших групп иммигрантов в Евросоюзе, в европейском обывательском сознании собрали весь негатив от последнего расширения ЕС на восток. За последние годы было несколько случаев проявления неприязни и агрессии в отношении граждан Румынии. Так, например, летом 2009 г. в Северной Ирландии на румынских цыган было совершено нападение 20-летними местными расистами. А в сентябре того же года группа молодых людей в итальянском городе Монтекомпатри хотела сжечь румына в его собственной машине³³⁵.

В Италии антирумынская риторика приобрела политическую окраску в октябре 2007 г., когда рядовое уголовное преступление (убийство румынским цыганом итальянки) приобрело статус «преступления века». Итальянские власти и СМИ раздули случай до невероятных размеров. В итоге, правительство Италии издало декрет, который, правда, так и не был исполнен, о высылке в срочном порядке нарушающих закон граждан стран ЕС, мотивируя это интересами общественной безопасности. Началась ликвидация нелегальных лагерей цыган в пригородах городов Италии и экстрадиция их на родину³³⁶. После этого случая количество нападений на румын увеличилось, итальянские болельщики стали освистывать ранее боготворимых румынских футболистов Адриана Муту и Кристи Киву, играющих в итальянских футбольных клубах. А в Турине известная румынская актриса Лаура Василиу, лауреат Каннского фестиваля, стала жертвой полицейского произвола³³⁷.

Италия, в которой проживает самое большое количество румын (по неофициальным данным, около 700 000 человек), действительно испытывает большие трудности с румынскими гражданами, возглавляющими список по статистике преступлений, приходящихся на долю иностранцев³³⁸. Однако большая часть этих правонарушений совершается мигрантами, которые принадлежат к цыганским таборам, переселившимся на юг Европы из Румынии и Болгарии. С последними связан скандал, который случился летом 2010 г. во Франции в связи с их массовой экстрадицией на родину. Такое решение французские власти приняли после серии нападений румынских цыган на полицейские участки в г. Гренобле, а затем и в других городах Франции³³⁹. В итоге, несколько тысяч цыган были высланы из страны. В 2009 г. французское правительство уже отправило домой около 11 тысяч представителей цыганского меньшинства³⁴⁰. Согласно законодательству Европейского Союза, депортация лиц, нарушающих общественный порядок, на родину разрешается, однако каждый случай должен решаться индивидуально. Тремя годами ранее именно это обстоятельство помешало Италии массово избавиться от румынских граждан. В 2010 г. Франция настаивала на том, что ее

³³⁵ Итальянцы увидели на стоянке автомобиль с румынскими номерами и, выкрикивая лозунги «Вон из Италии!» и «Мы вас заживо сожжем, румынские собаки!», подожгли машину, в которой спал ее владелец. В итоге, румын был доставлен в больницу с большими ожогами. Источник: «Мы вас заживо сожжем, румынские собаки!»: антирумынская акция в Италии. [www.regnum.ru](http://regnum.ru). (<http://regnum.ru/news/1210069.html>).

³³⁶ Идет охота на румын. Независимая газета. 11.12.2007.

³³⁷ Ее приняли за торговку несовершеннолетними. Источник: Московские новости. 30.11.2007.

³³⁸ По данным МВД Италии на 2007 г., румынские граждане совершают из общего числа преступлений 15% преднамеренных убийств, 16% изнасилований, 15% вымогательств и почти 20% разбойных нападений на квартиры и виллы. (http://www.ng.ru/courier/2007-11-12/20_rumyne.html).

³³⁹ Высылка цыган из Франции (история вопроса). 17.09.2010. www.vesti.kz.

(<http://vesti.kz/europe/63932/>).

³⁴⁰ Табор уходит за границу. www.alleurope.ru. (<http://alleuropa.ru/tabor-uchodit-za-granitsu>).

действия не связаны ни с каким этническим подтекстом, и каждый вопрос о высылке решался на индивидуальном уровне.

Европейская общественность и институты Евросоюза осудили действия итальянских и французских властей. Комиссия ЕС и Европейский Парламент открыто высказались за свободу передвижения лиц и осудили любые формы расизма и ксенофобии. Однако французский президент Н. Саркози продолжил депортацию цыганских таборов, мотивируя это тем, что они являются «источником торговли людьми, ужасающих условий жизни, эксплуатации детей с целью попрошайничества, проституции и преступности»³⁴¹.

Проблема интеграции иммигрантов в общество достаточно давно стоит перед национальными правительствами государств объединенной Европы. В отношении мигрантов из ЦВЕ, которые не являются иностранцами для ЕС, такая политика, несмотря на ее необходимость, в отдельных государствах Европейского Союза или отсутствует или проводится фрагментарно. Большинству восточноевропейских мигрантов не удалось хорошо устроиться в стране пребывания. Имея высшее образование, они вынуждены работать на должностях не соответствующих их квалификации и опыту. Мигранты из ЦВЕ в большинстве своем не знают своих социальных прав на территории страны пребывания и подвергаются различного рода лишениям. Также и румынские цыгане, являющиеся гражданами ЕС с 2007 г., остаются вне пристального внимания Брюсселя и правительств отдельных стран Евросоюза, хотя и ведут особый, кочевой, во многом антиобщественный образ жизни. Инициатива румынского президента Т. Бэсеску, призывавшая партнеров по ЕС разработать совместную программу интеграции цыган, была впервые озвучена в 2008 г. и, несмотря на поддержку Европейского Парламента, который издал соответствующую резолюцию, до сих пор не реализована.

Цыганское этническое меньшинство в Европе насчитывает примерно 10 млн. человек. Цыгане присутствуют практически в каждой стране Европейского Союза. Однако они остаются жертвами бесконечных высылков, насилия и нищеты. Понимая, что возразить заявлению румынской стороны о том, что она не вправе блокировать на границе граждан Румынии цыганского происхождения, если они не являются подозреваемыми в каком-либо преступлении, нечего, французское правительство объявило о намерении ужесточить миграционную политику.

Согласно некоторым исследованиям, феномен нелегальной иммиграции был порожден в 70-х гг. XX в. резким ограничением доступа на европейские рынки труда населения третьих стран³⁴². Продолжение политики государств, направленной на регламентирование потока рабочей силы, при сохранении потребности в постоянном притоке новых рабочих для обслуживания в том числе теневого сектора экономики, способствовало тому, что этот феномен принял самую опасную форму – форму торговли людьми. После расширения Евросоюза в 2007 г. в торговлю людьми активно включились румынские и болгарские граждане.

Подавляющее большинство нелегальных иммигрантов попадает на территорию ЕС при помощи криминальных группировок. Торговля людьми часто связана с терроризмом, торговлей наркотиками и оружием. Понимая, что отсутствие пограничного контроля между шенгенскими странами значительно упрощает нелегалам проникновение в пункт назначения, Европейский Союз сделал обязательной составной частью стратегии вступления Болгарии и Румынии в объединенную Европу создание функционирующей системы предоставления политического убежища и регулирования миграционных потоков. Страны-кандидаты

³⁴¹ Франция начала экстрадицию цыган. 19.08.2010. [www.vesti.kz](http://vesti.kz). (<http://vesti.kz/europe/61787/>).

³⁴² См. Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции. [www.alleurope.ru](http://alleurope.ru). (<http://alleurope.ru/evropeyskiy-soiuz-v-borjbe-s-nelegaljnoy-immigratsiey-novie-tendentsii/>).

были обязаны также провести модернизацию и обустройство пунктов пересечения границ в соответствии со стандартами ЕС, подготовить соответствующий им пограничный персонал. Для этого, Болгарии и Румынии была оказана финансовая, техническая и профессиональная помощь. В соответствии с резолюцией Европейского Парламента от 6 августа 2011 г.³⁴³, БР выполнили все требования Евросоюза в полной мере.

Однако с этими выводами не согласились некоторые европейские страны, утверждая, что Болгария и Румыния еще не достигли эффективности в реализации принятых предписаний. Их опасения подтверждает высказывание главы департамента анализа и информации Европола Жана-Доминика Нолле: «Вступление Болгарии и Румынии может усилить давление на турецко-греческую границу и привести к тому, что нелегальные мигранты нацелятся на черноморское побережье Болгарии»³⁴⁴. Кроме того, общественность объединенной Европы не может не волновать стремление Румынии предоставить гражданство своей страны примерно миллиону молдаван румынского происхождения. «Мы не можем согласиться с тем, чтобы румыны по ту сторону Прута были изолированы от остальной Европы»³⁴⁵, - заявил президент Румынии Т. Бэеску в 2009 г., тем самым вызвав беспокойство у молдавских властей, у правительств государств объединенной Европы и институтов ЕС. Несмотря на явное неодобрение с их стороны, 28 октября 2009 г. румынский парламент утвердил постановление об упрощении процедуры выдачи гражданства иностранным лицам. Согласно постановлению получить паспорт Румынии могут лица, являвшиеся ее гражданами, в том числе проживавшие на территории румынского государства в границах до 1940 г. До этого времени Румыния включала территории современной Республики Молдова в ее фактических границах и Одесской и Черновицкой областей Украины. Правом на получение румынского паспорта обладают также их потомки до 3-го колена, утратившие гражданство по независимым от них обстоятельствам. Согласно новым утвержденным нормам, кандидаты на получение гражданства освобождаются от необходимости прохождения экзамена на знание румынского языка. Более того, в начале 2010 г. правительство Румынии учредило Национальное агентство по вопросам гражданства, призванное упростить и ускорить процесс предоставления румынского паспорта.

После этого сразу несколько европейских изданий опубликовали критические материалы о политике Румынии в сфере гражданства, в которых обвиняли Т. Бэеску в «одурачивании ЕС» путем несанкционированной выдачи сотни тысяч румынских паспортов, его стремлении через «черный ход» протащить в Европейский Союз 28-го члена – Молдавию. Официальный Бухарест отверг все обвинения и назвал публикации в европейских СМИ о молдавских гастарбайтерах, которые, получая паспорта, массово переезжают в страны ЕС, спланированной кампанией.

Делая гражданство страны-члена ЕС, обладающее несомненной привлекательностью, более доступным для тысяч людей, румынское правительство не только отсрочило вступление своего государства в Шенген, но и подвергло большому испытанию внутреннюю безопасность Европейского Союза. В интервью изданию «EUobserver» глава Европола Р. Уэйнрайт 4 мая 2011 г. заявил, что

³⁴³ Bulgaria and Romania ready to join Schengen area, says Parliament. 08.06.2011.

(<http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110608IPR20929/html/Bulgaria-and-Romania-ready-to-join-Schengen-area-says-Parliament>).

³⁴⁴ Европол: расширение шенгенской зоны увеличит беспорядочную миграцию. [www.alleurope.ru](http://alleurope.ru). (<http://alleurope.ru/evropol-rasshirenie-shengenskoj-zoni-uvelichit-besporjadochnuju-migratsiuu>).

³⁴⁵ Цит. по: Гражданство как средство давления. [www.alleurope.ru](http://alleurope.ru). (<http://www.alleurope.ru/grazhdanstvo-kak-sredstvo-davleniya>).

упрощенная схема по выдаче румынских паспортов гражданам Молдавии является препятствием для присоединения Румынии к Шенгенскому пространству, так как является «шансом для организованной преступности». «Албанские, турецкие, постсоветские криминальные группировки захотят расширить свое влияние в Евросоюзе и смогут извлечь из этого выгоду»³⁴⁶.

Несмотря на то, что оправданную позицию некоторых стран ЕС, выступивших резко против отмены переходного периода для Болгарии и Румынии, осудили все восточноевропейские страны, назвав их решение «абсолютно некорректным, антиевропейским и в какой-то степени ксенофобским»³⁴⁷, обе страны остаются как минимум на год без полного доступа в Шенген. Отрицательный ответ ЕС на вопрос о вхождении в Шенгенское пространство наравне с другими государствами Европейского Союза, вызвал негативную реакцию со стороны правительств Болгарии и Румынии. И если болгарское политическое руководство высказало тихую надежду на скорейшее изменение ситуации, румынские власти стали открыто угрожать, что заблокируют вступление Хорватии в Евросоюз и выйдут из Механизма сотрудничества и проверки, если Шенгенское пространство не будет полностью открыто для Румынии в ближайшее время³⁴⁸. В сентябре 2011 г. румынские таможенники не впустили в страну большую партию голландских цветов, объявив, что они заражены опасной бактерией. Ни для кого в Европе не секрет, что так называемая тюльпановая или цветочная война – это ответ Румынии на голландскую позицию по Шенгену.

Оказавшись перед фактом системного кризиса ЕС, Европейский Парламент встал на сторону «новых» членов ЕС, назвав в своих резолюциях³⁴⁹ решение национальных правительств некоторых европейских стран не принимать Болгарию и Румынию в Шенген политизированным, и призвал все страны ЕС, которые этого еще не сделали, открыть доступ для БР. Интересно в этой связи поведение власти Германии, которая изначально была негативно настроена к идее отмены переходного периода для Болгарии и Румынии. В сентябре 2011 г. она уверила своих румынских и болгарских партнеров, что окажет им поддержку и поспособствует скорейшему решению проблемы. По мнению экспертов, такая смена позиции связана с желанием Германии показать, что она – за единую Европу³⁵⁰.

В условиях кризиса в ЕС такая политика выглядит вполне оправданной. Однако серьезные угрозы для внутренней безопасности Евросоюза, которые несет с собой полное открытие Шенгенского пространства для Болгарии и Румынии, очевидны и реальны. Вопрос о том, что является более губительным для Европейского Союза – наплыв легальной и нелегальной иммиграции, организованной преступности, увеличение наркотрафика, торговли оружием и людьми, или потеря единства и сплоченности, остается открытым. Благополучие европейских стран определяется теперь и сотрудничеством с Болгарией и Румынией, степень эффективности которого зависит от всех его участников.

³⁴⁶ EUobserver. 4.05.2011.

³⁴⁷ Германия расширит Шенген. www.euomag.ru. (http://www.euomag.ru/no_visa/13891.html).

³⁴⁸ Интервью министра иностранных дел Румынии Теодора Баконски румынскому изданию Adervul.

³⁴⁹ Schengen: Bulgaria and Romania should not be made hostages to populism, says Parliament.

13.10.2011. (<http://www.euoparl.europa.eu/en/headlines/content/20111010FCS28752/5/html/>); Opening up EU labour markets to Bulgarian and Romanian citizens. 25.10.2011.

(<http://www.euoparl.europa.eu/en/pressroom/content/20111025IPR30223/html/Opening-up-EU-labour-markets-to-Bulgarian-and-Romanian-citizens>).

³⁵⁰ Германия расширит Шенген. www.euomag.ru. (http://www.euomag.ru/no_visa/13891.html).

У Болгарии и Румынии много схожих черт, как в социалистическом прошлом, так и в демократическом настоящем, как в экономической, так и в политической сфере. Эти страны объединены общими задачами и трудностями, преодолеть которые необходимо не только для их успешного развития, но и для Европейского Союза в целом.

На сегодняшний день в ЕС существуют большие проблемы в экономике и финансах. Случаи проявления ксенофобии и раскол внутри Союза на «старых» и «новых» членов в вопросе о приеме Болгарии и Румынии в Шенгенское пространство, а также неспособность БР организовать эффективную защиту внутренней безопасности и плачевное состояние этих стран в связи с высоким уровнем коррупции и оргпреступности усугубляют ситуацию.

Диспропорции в экономическом, политическом и правовом развитии у рассматриваемых стран в сравнении с другими государствами объединенной Европы, стали серьезными проблемами для Европейского Союза, которые превратили вхождение Болгарии и Румынии в ЕС скорее в угрозу для его безопасности, чем в фактор ее усиления.

Глава 8. Страны Северной Европы*

Сотрудничество в ЕС по вопросам внутренних дел и правосудия рассматривается элитами и обществами на Севере Европы в качестве последнего рубежа в их борьбе с угрозами, вызовами и рисками безопасности. Среди них, в частности, - международный терроризм, транснациональная преступность, незаконный оборот наркотиков и торговля оружием, противозаконная миграция, проявления экстремизма и насилия. Власти пяти северных стран (как государства-члены – Дания, Швеция, Финляндия, так и не входящие в Евросоюз – Норвегия и Исландия) неожиданно столкнулись с похожими проблемами у себя дома.

Поскольку Европейский Союз был и остается совокупностью государств-членов, а его будущее зависит от позиции и состояния каждого из них, то необходимо лучше, полнее представлять обстановку в этой сфере в малых странах, в частности, северных, занимающих по многим вопросам особые, специфические позиции. Норвегия и Финляндия непосредственно примыкают к территории России; положение дел у них в вопросах внутренней политики и правосудия представляет практический интерес для миллионов россиян с точки зрения повседневной торгово-экономической кооперации, политического взаимодействия и культурного партнерства.

Некоторые субрегиональные особенности

Все пять северных стран, как государства-члены, так и не входящие в Евросоюз, принимают посильное участие в формировании общего пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС. Многие объективные причины, национальные особенности и внутренние конфликты препятствуют достижению совершенного единства и затрудняют объединительные процессы в этой важной и чувствительной сфере. Дания, например, отказалась формально присоединиться к

* Воронов Константин Валентинович, к.и.н., заведующий сектором.

Общему пространству безопасности, свободы и правосудия Евросоюза, заключив взамен двухсторонние договора в этой сфере со странами – членами ЕС. В политических кругах в Копенгагене одни удовлетворены существующей системой, а другие считают, что она не является адекватной заменой полноценному участию.

Приверженность законности (наряду с демократией, свободами и правами человека) и международному праву является глубокой и давней исторической традицией северных стран, что нашло своё отражение в их деятельности в качестве государств-учредителей Лиги наций и ООН. Поэтому неслучайно северяне ныне широко представлены в руководстве евроинститутов, в частности комиссаром ЕС по внутренним делам является шведка С. Мальмстрём³⁵¹. «Я горжусь, что мне доверили работу над одной из самых серьёзных проблем, стоящих перед Евросоюзом. Для меня, как для либерала, будет большой честью, - убедительно написала С. Мальмстрём в своём блоге, - возглавить борьбу с трансграничной преступностью и торговлей людьми, а также ввести общую политику предоставления убежища, создавая при этом легальные пути миграции в Европу»³⁵².

Немаловажной особенностью Евросевера является успешная деятельность в этой сфере в рамках субрегиональных интеграционных структур – Северного Совета (СС) и Совета министров северных стран (СМСС). Хотя главной характерной чертой северной интеграции стало отсутствие наднациональных институтов, северянам удалось еще в 50-х гг. XX в. заключить паспортный союз, создать общий рынок рабочей силы (им воспользовались свыше 2,5 млн. человек при общем количестве населения в субрегионе примерно в 25 млн.), выровнять параметры социального обеспечения, гармонизировать национальное законодательство как в области внутренних дел и правосудия, так и во многих других важнейших сферах³⁵³. Таким образом, достижения стран северного субрегиона в этом отношении более впечатляющие и достигнуты гораздо раньше, чем в ЕС в целом.

Поэтому неслучайно после четвертого расширения Евросоюза в 1994 г., когда встал вопрос о расширении Шенгенской зоны (куда вступили Швеция и Финляндия), в 1999 г. вслед за ними фактически автоматически присоединились не члены - Норвегия³⁵⁴ и Исландия³⁵⁵. Это позволило всем северным партнерам приобщиться к более тесному сотрудничеству между полицией и правоохранительными органами, начать унификацию законодательства в сфере гражданского и уголовного права, общей иммиграционной политики и политики в отношении беженцев совместно со структурами ЕС³⁵⁶. Наряду с общими усилиями в рамках Евросоюза они продолжают

³⁵¹ Министр по отношениям с ЕС в 2006—2010 гг., член либеральной партии Швеции. В 1999—2006 гг. была членом Европейского парламента, а 9 февраля 2010 г. назначена европейским комиссаром по внутренним делам. (http://ru.wikipedia.org/wiki/Мальмстрём,_Сесилия).

³⁵² <http://www.barentsobserver.com/cppage.4658716-16174.html>

³⁵³ См. подробнее: Воронов К.В. Евроинтеграция Норвегии: особый курс малой страны. – М., Прогресс-Традиция, 2008, с. 167- 170.

³⁵⁴ В Норвегии отмечен в ноябре 2011 г., по опросам, самый низкий уровень доверия ЕС: «за» только 12%, а большинство – 72% норвежцев выступают против присоединения страны к Евросоюзу. (<http://www.euromag.ru/norway/14651.html>).

³⁵⁵ Страна имеет статус кандидата в члены ЕС, подала заявку в 2009 г., переговоры об условиях вступления начались в 2010 г. Значительная часть норм Евросоюза уже внесена в законодательство страны, поскольку она является участником Шенгенской зоны и Европейского экономического пространства. Переговоры об условиях приема прошли успешно, однако существуют две конфликтных проблемы: 1) о доступе рыболовецких судов стран-членов ЕС в 200-мильную рыболовную и экономическую зоны страны; и 2) урегулирования долга в 4 млрд. евро, который возник еще в 2008 г. перед частными банками Великобритании и Нидерландов. Окончательно вопрос о вступлении будет вынесен на референдум, который должен состояться в 2013 г., хотя ныне 60–70% жителей острова не поддерживают эту идею. (<http://www.euromag.ru/iceland/10675.html>).

³⁵⁶ Там же, с. 233.

наращивать традиционное субрегиональное сотрудничество, содействуя повышению мобильности/эффективности граждан и бизнеса Северной Европы.

В Скандинавии и Финляндии так давно и прочно утвердились либерально-демократические ценности/принципы, что они существенно сузили маневренность национальных властей перед лицом фундаменталистской угрозы в ряде сфер внутренней политики и правосудия. МВД и другие силовые структуры Евросевера не имеют права допустить гибели ни одного своего гражданина при теракте и не могут ликвидировать террориста без суда и следствия. Так, после введения ужесточенного антитеррористического законодательства в этих странах было осуществлено 35 задержаний, связанных с терроризмом, но из числа задержанных только 24 предстали перед судом, 7 были признаны виновными и только трое приговорены к срокам более 10 лет³⁵⁷. Все усилия по упрочению внутренней безопасности, как национальной, так и в рамках ЕС, северяне наращивают открыто, транспарентно, стремясь не ущемлять гражданские и политические права и свободы сограждан. Принципы толерантности и соблюдения прав человека независимо от его национальности, расы, религии, имущественного и правового статуса доминируют во всех сферах жизни современной Северной Европы.

Несмотря на субрегиональную специфику, негативные явления и общие неблагоприятные тенденции, наблюдающиеся в течение последних лет в большинстве государств континента, не миновали северные страны. Среди них, прежде всего такие, как усиление ультранационализма, распространение ксенофобии, исламофобии, расизма. 26 января 2001 г. в Норвегии произошло событие, которое стало водоразделом для страны - произошло первое в ее истории убийство на расовой почве. В значительной мере подобные негативные явления связаны с недовольством населения этих стран активным въездом на их территорию иммигрантов из неблагополучных регионов, особенно из Азии и Африки. Северные страны открыли свои двери не только для трудовой миграции в 70-х гг. XX в., но и для политических иммигрантов, беженцев, апатридов. В итоге к 2010 г. доля только беженцев, например, в Норвегии составила 3,1%, а в целом доля жителей, родившихся за пределами страны, оценивалась, по данным национального статбюро, в 11,4% (для сравнения в Швеции — 14,3%, Дании — 9,5%, Финляндии — 2,7%). В абсолютном выражении в Норвегии проживали 4,9 млн. человек (1 января 2011 г.), из них 600 тыс. — это иммигранты и их дети, родившиеся уже в стране фьордов. Каждый третий из них — выходец из мусульманских стран. Большая часть иммигрантов оседает в столицах и крупных городах; в некоторых районах Осло, например, доля жителей ненорвежского происхождения превышает 1/3³⁵⁸.

Общество северных стран испытало, как отмечали наблюдатели, подлинный культурный шок от массового наплыва иноплеменных мигрантов. Приход новой волны иммиграции в Европу происходил на фоне существенно изменившихся социально-политических, правовых и морально-нравственных устоев жизни современного общества. Коренное население зачастую относится к мигрантам как к конкурентам на рынке труда, а еще больше – соперникам при получении социальных услуг, как к людям, чуждым европейским ценностям, культуре и традициям³⁵⁹. За последние 10 лет в Дании впервые создана заметная мусульманская партия «Новый альянс», которая стала третьей мусульманской партией в Европе, после Франции и Бельгии (Партия гражданства и процветания). Политическим отражением растущей

³⁵⁷ См. подробнее: Gad U.P. It takes two to Tango: Danish concepts of dialogue as Counterterrorism. Oslo, NUPI, Working Paper 747, 2008, pp. 5-25.

³⁵⁸ Свои против своих // Газета.ру. 29.07.2011 (http://www.gazeta.ru/politics/2011/07/28_a_3714057.shtml)

³⁵⁹ Geddes A. Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, Rapport 2, 2009.

отчужденности коренного населения от иноплеменных приезжих стал рост популярности националистических партий и группировок. Власти скандинавских стран и Финляндии, как и многих других государств Западной Европы, уклонялись до времени от дискуссий с ними. Считалось неполиткорректным подсчитывать затраты на содержание беженцев и подвергать сомнению усилия по их социальной интеграции. В результате такой «страусиной» политики властей прежде считавшиеся маргинальными партии набирали популярность, сформировали парламентские фракции.

В Северной Европе наиболее влиятельной из партий этого спектра стала, в частности, норвежская Партия прогресса (ПП), которая на парламентских выборах 2009 г. получила около 20% голосов проголосовавших³⁶⁰. В Финляндии на выборах в апреле 2011 г. партия «Истинные финны» Тимо Соини неожиданно получила 39 депутатов и в пять раз больше голосов, чем на предыдущих парламентских выборах, набрав почти 20%³⁶¹. Датская народная партия Пии Кьерсгор, имея 25 из 175 мест в Фолькетинге, смогла летом 2011 г. добиться (см. об этом подробнее ниже) возвращения частичного контроля на границах со странами Шенгенской зоны, чтобы противостоять въезду нелегальных мигрантов³⁶². В Швеции на крайне правом фланге образовалась партия «Шведские демократы», которая впервые в 2010 г. получила самостоятельную фракцию в риксдаге. Все эти правые партии делают акцент на ужесточение политики контроля за иммиграцией, одновременно нагнетая кампанию против «инородцев». Победить радикалов в условиях демократии можно, очевидно, только единственным легальным способом на выборах – услышать простого избирателя и заручиться его поддержкой.

На этом фоне в стране, считающейся по всем показателям благополучной и тихой – Норвегии, произошла подлинно общеевропейская трагедия 22 июля 2011 г. – убийство правым экстремистом А. Брейвиком в ходе двойного теракта - взрыва в Осло и расстрела молодежи на о. Утойя - 77 человек³⁶³. Трудно пока говорить о том, к каким долговременным политическим последствиям приведет террористическая акция А. Брейвика³⁶⁴, но она убедительно показала пагубность раздувания и политического использования ксенофобских и исламофобских настроений. Премьер-министр Й. Столтенберг в день теракта заявил: нашим ответом на насилие будет

³⁶⁰ В выборах 2009 г. участвовала более радикальная ультраправая организация «Virgid», которой удалось стать партией, несмотря на уголовное преследование ее лидера Т. Бредесена. В «Virgid» состояло много подростков, которые занимались боевой подготовкой, обзаводились оружием.

³⁶¹ Уровень толерантности в соседней Финляндии, видимо, на пределе; здесь обостряются антироссийские настроения, полиция южных и восточных лянй (губерний) зафиксировала ряд хулиганских выходов, направленных против имущества выходцев из РФ.

(http://www.chaskor.ru/article/gromyat_doma_russkih__24973).

³⁶² После трагедии в Норвегии тайная ультраправая организация была раскрыта в Дании под названием ORG. (<http://www.mn.ru/world/20110907/304712292.html>).

³⁶³ В своей декларации, размещенной в Интернете, А. Брейвик представил свою акцию как политический акт сопротивления европейских стран исламизации континента. Во всех странах Европы прозвучали слова осуждения преступной акции А. Брейвика, от него поспешили отмежеваться умеренные националисты, в том числе норвежская Партия прогресса. Однако, депутат Европарламента от Италии М. Боргезе - представитель влиятельной партии «Лига Севера», шокировал всю Европу, назвав правильными высказанные А. Брейвиком оценки, хотя и осудил совершенный им теракт.

³⁶⁴ Правительство Норвегии назначило специальную следственную комиссию во главе с адвокатом А.Б. Йорвом. На местных выборах 10-11 сентября 2011 г. ультраправая ПП, которой симпатизировал экстремист А. Брейвик, потеряла около трети голосов - 11,4% избирателей по сравнению с 17,5% в 2007 г. Глава партии С. Йенсен возложил вину за такие результаты именно на действия А. Брейвика, вызвавшие ужас и отвращение среди масс норвежцев. (http://www.bbc.co.uk/russian/international/2011/09/110913_norway_local_elections.shtml).

еще большая открытость нашего общества, еще большая его демократичность³⁶⁵ (власти Норвегии отменили пограничный контроль, введенный сразу после терактов, и не пошли на ужесточение или расширение антитеррористического законодательства). Выражая глубокое сочувствие и соболезнования гражданам Норвегии, А. Стубб - министр Финляндии по сотрудничеству северных стран, председательствовавшей в СМСС, подчеркнул, что даже в такие времена в субрегионе есть здоровые силы, чтобы защищать открытое и толерантное североευропейское общество³⁶⁶.

Таким образом, северные государства в большей мере, чем многие другие страны ЕС, были подготовлены к сотрудничеству в формировании общего пространства внутренней безопасности ЕС. Это проявилось, в частности, в принятии 11 декабря 2009 г. Европейским советом Стокгольмской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия на период 2010–2014 гг.³⁶⁷ В некоторых разделах Стокгольмской программы (особенно, в части гражданских прав и защиты прав инвалидов) Дания, Швеция, Норвегия и Финляндия далеко опережают соседей на континенте³⁶⁸. В отношении либерализации правил для законной миграции суперблагополучные северяне неохотно идут на смягчение своего национального законодательства из-за опасения наплыва мигрантов из менее обеспеченных государств, «горячих» точек планеты. Самостоятельную позицию они могут занять и в области сотрудничества полиции, защиты и обмена персональными данными своих граждан, гармонизации законов в системе наказания, в которых северяне призваны также участвовать.

Реализация Стокгольмской программы наталкивается на сопротивление, несомненно, и северных государств-членов ЕС не только из-за определенных геополитических различий и особенностей государственных интересов, но и ввиду глубоких объективных исторических, культурно-ментальных, этнонациональных, конфессиональных специфических признаков и других отличий. Хотя руководство Евросоюза намерено и дальше гарантировать свободу передвижения и снижение барьеров для граждан ЕС, эти общие правила во многих странах-членах некорректно имплементированы, а подчас элементарно нарушаются. В адрес северных стран, в особенности Дании, звучит критика (как со стороны властей, так НКО и правозащитных организаций) относительно ужесточения национальной правоприменительной практики в процессе соединения семей³⁶⁹.

Несмотря на ряд национальных исключений и оговорок Дания, Швеция, Норвегия и Финляндия намерены принимать участие в работе Европола. В некоторых сферах северянам придется принимать общие правила ЕС, они не смогут избежать совместной работы в соответствующих евроструктурах, даже не имея там решающего голоса при принятии совместных решений. В отношении пограничного контроля и сфере борьбы с незаконной миграцией Дания и Швеция стремятся сохранить собственную проверенную линию, они неохотно ввели новые правила, которые определяются Шенгенскими соглашениями. В этой связи Дании

³⁶⁵ Transcript from Prime Minister's Stoltenberg press conference 22.07.2011
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2011/transcript-from-prime-minister-stoltenbe.html?id=651770>

³⁶⁶ «Вершина Европы», Новости Информбюро СМСС в Санкт-Петербурге, июнь-июль 2011, с.3.

³⁶⁷ Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. European Commission. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. Brussels, COM (2010) 171, p. 68.

³⁶⁸ Archer T. The Stockholm Programme. Europe's Next step on its quest to be an «area of freedom, security and justice», The Finnish Institute of International affairs, Helsinki, Briefing paper 49, 15 December 2009, p. 7.

³⁶⁹ Gammeltoft-Hansen T. The extraterritorialisation of asylum and the advent of «protection lite» / DIIS Working Paper 2007. No. 2, January 2007

также придется гармонизировать своё национальное законодательство в сфере гражданских прав и правил предоставления убежища иммигрантам. Относительно введения общеевропейского ордера на арест, скандинавы, видимо, склоняются к его реализации на практике в несколько отдаленной перспективе.

В целом Стокгольмская программа концептуально построена на общей идейно-философской установке – взаимосвязи разных областей внутренней политики. Хотя такие страны, как Дания, имеют богатый опыт выборочного выгодного для себя использования тех или иных областей евросотрудничества и игнорирования не выгодных установлений, общая тенденция будет подвигать её, считают эксперты, в общее русло единой правовой политики Евросоюза³⁷⁰.

Хотя северяне отдают приоритет национальным усилиям, одновременно они поддерживают согласование национальных уголовно-правовых систем в рамках ЕС, гармонизацию не только их законодательства, но также и процессуальных правил³⁷¹. Участие северян в формировании общего пространства внутренних дел и правосудия принципиально важно с точки зрения перспектив их общего интеграционного курса. Страны-члены идут на включение элементов национального суверенитета (в частности, внутренней политики, правосудия, иммиграционного законодательства) в сферу коммунитарной политики Евросоюза. Многое меняется в области национального права, при сохранении минимальных исключений или особых национальных правил.

Северяне на практике пытаются решить известную дилемму - сохранить свободу, права граждан и, при этом, гарантировать контроль и безопасность; хотя этот баланс, представляется, трудно найти даже в одной стране, а тем более среди всех 27 государств-членов с различными интересами и разными правовыми культурами.

Противодействие террористической угрозе, организованной преступности и система пограничного контроля

Малые северные страны становятся мишенями внешней террористической деятельности, но проблема не столь масштабна, как, например, в Испании или Великобритании. В благополучной Скандинавии даже акции террора, до сих пор, были крайне необычны. Дания оказалась в центре внимания радикальных исламистов из-за громкого скандала вокруг карикатур на пророка Мухаммеда, которые были опубликованы газетой «Юлландс-постен» в 2005 г.³⁷² В последние годы в Дании были предотвращены несколько попыток терактов. Аналогичный датскому карикатурному скандалу инцидент произошел в соседней Швеции³⁷³. 11 декабря 2010 г. 28-летний выходец из Багдада Тимур Абдул Вахаб взорвал себя в центре Стокгольма³⁷⁴. 10 сентября 2011 г. шведские спецслужбы предотвратили теракт в Гётеборге. Задержаны четыре человека, подозреваемые в его подготовке,

³⁷⁰ Gammeltoft-Hansen T. Ny plan for fremtidens retspolitik i EU. 11.06.2009 (<http://www.ugebrevet-europa.dk/artikel.asp?Id=28&Lcld=da&AjrDcmntId=953>)

³⁷¹ Archer T. The Stockholm Programme, Ibid., p. 3-4.

³⁷² Первое покушение на художника К. Вестергора - автора карикатуры на пророка Мухаммеда было совершено в 2008 г., были задержаны два тунисца. Второе совершил 2 января 2010 г. сомалиец, который приговорен судом в феврале 2011 г. на 9 лет заключения.

³⁷³ В августе в 2007 г провинциальная газета «Нерикес аллеханда» напечатала часть триптиха художника Л. Вилькса – рисунок, на котором пророк Мухаммед изображен с собачьим телом.

³⁷⁴ За 15 минут до взрыва им же была приведена в действие бомба, заложенная Вахабом в автомобиле, припаркованном у пешеходной улицы. В результате двух взрывов никто, кроме самого террориста, не погиб, только пострадали два человека.

неподалеку от здания арт-галереи «Röda Sten», где проходили мероприятия Гётеборгской биеннале современного искусства. Напомним, именно в Швеции возникло понятие «стокгольмский синдром» в связи с событием 1973 г., когда преступники захватили служащих одного из шведских банков в Стокгольме и держали их в качестве заложников несколько дней. За это время у них возникла подсознательная защитная травматическая устойчивая симпатия к террористам, воспринимавшимся в качестве борцов с ненавистной властью.

Северный, исключительно мирный, сепаратизм существует (Гренландия и Фарерские острова в Дании, Аландские острова в Финляндии), но теракты или попытки терактов связаны с исламским фундаментализмом, внешней террористической угрозой. Большинство рассматриваемых судами случаев в 2008-2010 гг. имело отношение к исламскому экстремизму, религиозному фанатизму. Так, суд в Копенгагене признал 30 мая 2011 г. уроженца Чечни Лорса Дукаева виновным в терроризме – его бомба предназначалась для редакции датской газеты, опубликовавшей карикатуры на пророка Мухаммеда³⁷⁵. Эти эпизоды подкрепляют, к сожалению, широко укоренившиеся на Севере представления о традиционном исламе, как о «террористической религии», что достаточно опасно, поскольку затрудняет внутринациональный, межконфессиональный диалог.

В докладах, регулярно представляемых национальными органами внутренних дел, сообщалось, что угроза терроризма в Скандинавии и Балтии невелика, хотя и неодинакова³⁷⁶. Опасность исходит, в основном, из внешних источников: Афганистана, Пакистана, Северной Африки, зоны Сахеля и, наконец, из самой Европы. Территория этих государств ЕС используется подчас в качестве плацдарма для подготовки террористических актов. Страны Севера стали совершенствовать национальные механизмы взаимодействия по сбору и обработке оперативных данных, созданию международной системы обеспечения безопасности граждан в соответствии с нормативными документами ЕС и ООН.

В антитеррористических программах Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии сформулированы задачи, концепции и ресурсы по борьбе с различными проявлениями терроризма. Зафиксированы принципы и механизмы сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом в рамках ЕС. Власти северных стран используют, как свидетельствуют СМИ, весь набор традиционных антитеррористических мер, принятых на Западе, среди которых: 1) изоляция и выявление связей местных групп с международными террористическими сетями – Аль-Каедой, Талибаном, Аль-Шабааб, ХАМАС и проч.; 2) противодействие деятельности и пропаганде нелегальных, как салафистских, так и прочих ультраэкстремистских группировок; 3) меры в рамках т.н. «раннего предупреждения» по обнаружению и дезорганизации ячеек террористического подполья³⁷⁷. В северных странах успешно используется достаточно масштабный комплекс мер по профилактике и предупреждению экстремистской деятельности. Помимо высокопрофессиональной работы правоохранительных органов, здесь эффективно действует значительное число общественных, профессиональных, гуманитарных, этно- и конфессиональных организаций, охватывающих практически все без исключения слои общества, благодаря которым удается заблаговременно наладить профилактику, контроль и наблюдение за потенциально опасными лицами.

³⁷⁵ Л. Дукаев при взрыве получил небольшие ранения, других пострадавших не было. Сам обвиняемый заявлял, что носил взрывчатку с собой в целях самообороны.

³⁷⁶ Угроза терроризма стала реальностью в Балтии. TVNET/BNS 5.05.2011

(http://rus.tvnet.lv/novosti/kriminal_i_chp/165723-ugroza_tjerrorizma_stala_rjealnostju_v_baltii)

³⁷⁷ Rheinheimer F. Counterterrorism in the European Union: A who's who of The Agencies involved. World Security Institute, Brussels, 2008, p. 31. (www.cdi.org/.../EU/20Counterterrorism/).

Для северных стран-членов ЕС национальный уровень продолжает играть главную роль в их антитеррористической политике, но растет и значение наднационального уровня, представленного институтами и структурами ЕС. Северяне поддержали и реализуют зафиксированную в Стокгольмской программе внутреннюю стратегию безопасности Евросоюза, которая разворачивается по трём направлениям: 1) усиление сотрудничества полиции в борьбе против нарушения границы криминалитетом, отмывания денег, наркотрафика и перевозки оружия, торговли людьми; 2) повышение эффективности систем наказания; 3) дальнейшее усиление контроля на внутренних границах ЕС³⁷⁸.

В последнее время непрогнозируемые последствия арабских революций, подстегнувших угрожающую стихийную эмиграцию в Европу, очевидная недостаточная защита границ (хроническая неспособность Италии, Греции, Испании организовать систему контроля над беженцами, несмотря на финансовую помощь Евросоюза) и боязнь вердикта избирателей на национальных выборах привели, пожалуй, к самым ожесточенным спорам в субрегионе вокруг пограничного контроля. Северные страны-члены ЕС на заседании министров внутренних дел в Брюсселе 13 мая 2011 г. высказались за новое обсуждение вопросов свободного передвижения на территории Шенгенской зоны, создание комиссии по исследованию этого вопроса. Исходя из этих же соображений на заседании 22 сентября 2011 г. министров внутренних дел в Брюсселе Финляндия и Нидерланды заблокировали вступление Румынии и Болгарии в Шенгенскую зону³⁷⁹.

Большая часть серьезного криминалитета в Дании, Норвегии и Швеции связана с нарушением пограничного контроля. Так, глава Ассоциации полицейских северных стран А. Юханнесен в мае 2011 г. предложил властям рассмотреть возможность введения контроля на границах для граждан Латвии, Литвы и Эстонии. «На выходцев из государств (Балтии – К.В.) приходится 80% преступлений, совершенных в субрегионе. Это ситуация, – заявил А. Юханнесен, – в которой мы больше не можем жить». По словам главы полицейской организации, он направил соответствующий запрос министру юстиции Норвегии К. Стурбергету и его коллегам в других скандинавских государствах с требованием ввести контроль на границах. «Если страны Балтии ничего не делают для того, чтобы справиться с ростом преступности, который влияет на безопасность во всем регионе, то мы должны показать свою решимость пересмотреть Шенгенское соглашение. Открытые границы, заявил А. Юханнесен, – теперь стали для нас огромной проблемой»³⁸⁰. Хотя это заявление вызвало негодование высших официальных лиц прибалтийских государств, оно убедительно показало масштаб и остроту проблем пограничного контроля на Евросевере.

В борьбу с терроризмом, как и с организованной преступностью в целом, северяне вовлечены также через многие институты и агентства ЕС. Прежде всего, это – Европол и Евроюст. На счет Евроюста относят важную роль в координации расследования и предотвращении ряда значительных терактов – взрывов на рождественской ярмарке в Страсбурге в 2000 г. на военной базе в Бельгии, а также нападения на французское посольство в США в 2001 г. Северяне надеются также,

³⁷⁸ Södersten A. Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa? Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, Europapolitisk analys, April, №3. 2009, p. 7.

³⁷⁹ Совет министров внутренних дел ЕС не пустил Румынию и Болгарию в Шенген // NEWSru. 22.09.11 (<http://www.newsru.ru/world/22sep2011/shengen.html>)

³⁸⁰ Границу закрывают от прибалтов // Euromag. 4.05.2011 (<http://www.euromag.ru/norway/9117.html>)

что агентство пограничных служб – Фронтекс также будет играть большую роль, лучше координировать работу пограничных подразделений³⁸¹.

Механизмы борьбы с терроризмом в странах Северной Европы нуждаются, безусловно, в продуктивном международном сотрудничестве, обмене эффективными методами и передовыми технологиями³⁸². Слабым местом антитеррористической политики Евросоюза по-прежнему остаётся уровень и степень выполнения согласованных мероприятий. Формальное одобрение на уровне министров и даже глав государств и правительств не служит гарантией эффективной реализации. Спустя десять лет после терактов 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах, предупреждение терактов, борьба с радикализмом становятся все более и более важной, сложной задачей. «Европейский Союз должен реагировать, - заявила 9 сентября 2011 г. комиссар по внутренним делам С. Мальмстрём,- на все формы радикализма и экстремизма, с какими бы убеждениями они ни были связаны – левыми, правыми, или защитой прав животных»³⁸³. Создается Европейская сеть по предупреждению радикализма, которая будет на местах отслеживать все факты радикализации людей, склонных к терроризму и экстремизму.

Обуздание неконтролируемой иммиграции

Современные миграционные процессы в северных странах протекают достаточно противоречиво. С одной стороны, иммиграция дает приток рабочей силы, которая решает проблемы нехватки трудовых ресурсов. С другой, международная миграция - одна из очевидных и прямых угроз национальной безопасности³⁸⁴. При этом усложнились, как отмечают эксперты, характер, направления и состав иммиграционных потоков, появилась особая, так называемая *циркулирующая миграция*³⁸⁵, идет формирование так называемых транснациональных сообществ иммигрантов, прежде всего турок и курдов.

В последние годы были приняты новые законы или скорректированы существующие в Дании, Швеции и др. северных странах. Обсуждаются возможности реформирования миграционного законодательства в Финляндии. В Швеции вопросами миграции занимается МИД, в подчинении которого находится Миграционный департамент. В Норвегии, например, вопросы миграции координирует Департамент миграции Министерства местного самоуправления и регионального развития, в подчинении которого находится Иммиграционное управление. Принципы иммиграционной политики определены Законом об иммиграции (1988 г.), а также Конвенцией (1951 г) и Протоколом (1967 г.) о статусе беженца, Дублинской конвенцией

³⁸¹ Создается электронная база данных въезжающих и выезжающих с использованием биометрических данных, что упростит и улучшит пограничный контроль.

³⁸² Engene J.O., Nordenhaug I. Norge i kamp mot terrorisme, 2008, 176 ss.

³⁸³ Европа запускает программу противодействия кстремизму // Delfi. 11.09.2011. <http://rus.delfi.lv/news/daily/europe/evropa-zapuskaet-programmu-protivodejstviya-ekstremizmu.d?id=40561549>

³⁸⁴ Процессы современной иммиграции, как известно, рассматриваются многими зарубежными исследователями как следствие негативного воздействия процессов глобализации на страны Европейского Союза. Они предсказывают неблагоприятное развитие ситуации в будущем. См. подробнее: Мартин Г., Шуманн Х. Западная глобализации. М.: Альпина, 2001; Бек У. Национальное государство утрачивает суверенитет // Сумерки глобализации. М.: АСТ., 2004; Бьюкенен П. Дж. Смерть Запада: чем вымирание населения и усиление иммиграции угрожают нашей стране и цивилизации. М.: АСТ, 2004.

³⁸⁵ Lundborg P. Immigration Policy for Circular Migration. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, Rapport 4, 2010, p. 60.

(2001 г.), Шенгенскими соглашениями и договорами, достигнутыми в рамках Северного Совета. В Финляндии постоянная работа над современным миграционным законодательством ведется с 2001 г. За проведение миграционной политики отвечает Иммиграционное управление, образованное в 1995 г. в структуре МВД. Возросла роль Эдускунта – парламента Финляндии в отношении мониторинга иммиграционной политики и установления ее параметров и целей.

Резко накалились дебаты в странах европейского Севера, прежде считавшегося надежной гаванью для беженцев и нелегальных мигрантов, по вопросам иммиграционной политики. Перед принимающими иммигрантов странами встает целый комплекс непростых проблем, связанный с экономическим обеспечением вновь прибывающих, их интеграцией в новые социальные и политические условия. Особое значение принимают проблемы толерантности (прежде всего, национальной и религиозной), соблюдения прав человека и обеспечения национальной безопасности³⁸⁶. В Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии немало бюджетных денег уходит на бесчисленные проекты с целью вовлечь граждан-мусульман (особенно женщин) в жизнь местного общества. Но эти попытки, временами курьезные, нередко пропадают втуне – демократический опыт Запада бессилён, порой, перед многовековой традицией Востока, где на первом плане лояльность вероисповеданию, семье, авторитету духовенства³⁸⁷.

Как показала практика, иммиграционное законодательство северных стран и впрямь несколько отстало от жизни. Сегодня половина иммигрантов все еще получает социальные пособия, прожив здесь длительное время. У многих приезжих, в основном беженцев, нет мотивации изучать язык и искать работу. Парадоксально, но проситель убежища, ожидающий решения иммиграционных властей, не может получить рабочую визу, даже если его берут на работу. Иммигрант просто не имеет права интегрироваться раньше времени. Этот казус был наглядно продемонстрирован Марией Амели (подлинная Мадина Саламова), девушкой из России, прожившей в Норвегии восемь лет, которая успешно закончила здесь университет, издала книгу «Нелегальная норвежка» и даже удостоилась за нее литературной премии. Но она была депортирована в РФ по решению руководства Управления по делам иностранцев министерства юстиции Норвегии, хотя доказала, что успешно интегрироваться можно не только благодаря, но и вопреки неадекватным местным иммиграционным законам³⁸⁸.

Базовое законодательство, закрепляющее принципы и методы миграционной политики Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии, составляют как национальные законодательные акты, так и ратифицированные этими государствами международные соглашения в сфере миграции и помощи беженцам³⁸⁹. Все

³⁸⁶ Появляются новые феномены социально-политической жизни, связанные с присутствием в стране иммигрантов: районы компактного проживания иммигрантов определенной национальности, партии с антииммигрантскими программами и избирательными платформами, появление «этнических» сфер занятости в легальной и «теневой» экономике, введение билингвизма в образовательных учреждениях, в социально значимых местах и т.п.

³⁸⁷ См подробнее на примере Швеции: Gerdes C., Wadensjö E. Immigrants from the New Member States and the Swedish Welfare State, Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, Rapport 9, 2008, p. 50.

³⁸⁸ Как русская мигрантка перевернула норвежское законодательство // Slon.ru. 20.01.2011 (http://slon.ru/world/kak_russkaya_migrantka_perevernula_norvezhskoe_zak-522931.xhtml)

³⁸⁹ Среди них: Закон об иностранцах, вступивший в силу 17 июля 2002 г.; Закон об интеграции иностранцев от 28 июня 2001 г.; Закон о репатриации от 2 июня 1999 г.; Конвенция (1951 г.) и Протокол (1967 г.) о статусе беженца; Дублинская конвенция (1997 г.); Шенгенское соглашение (1990 г.); Декларация прав человека (1948 г.); Европейская конвенция о предотвращении насилия (1987 г.). См. подробнее: Глава 4: Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика

северные страны ввели в последние годы более жесткие меры по ограничению притока иммигрантов. С 1 января 2009 г. лица, обвиненные в уголовных преступлениях, будут подвергаться депортации. Властями под давлением общественного мнения и избирателей наверняка будут приняты меры по дальнейшему ужесточению правил и процедур миграции. В Хельсинки были ликвидированы (как во Франции летом 2010 г.) несколько цыганских лагерей в соответствии с решением городских властей.

Если взглянуть на данные отчета, опубликованного шведским ведомством по делам иммигрантов за 2009 г., то можно заметить, что меры, принятые властями северных стран за последние годы, дают зримые результаты и волна беженцев идет немного на спад (см. Таблица № 1). Так, на 17% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., уменьшилось количество лиц, подавших прошение о предоставлении убежища в Швеции. Но срок ожидания решения Миграционного управления теперь стал короче, не приходится ждать рассмотрения своего дела годами, как это было прежде³⁹⁰.

Таблица № 1. Количество ходатайств о предоставлении убежища

Годы / Страны	Дания	Финляндия	Исландия	Норвегия	Швеция	Итого:
1990	5 292	...	4	...	29 420	...
1995	5 104	...	4	1 460	9 047	...
2000	10 347	3 170	25	10 843	16 303	40 688
2005	1 283	3 574	87	5 402	17 530	27 878
2008	951	4 035	73	14 431	24 353	43 843
2009	2022	5 988	34	17 226

Источник: Nordic countries in figures 2010, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2010, p. 11.

Удалось, как видно, также несколько изменить географию предоставления убежища (см. Таблица № 2); сократилась доля лиц, прибывающих из стран «третьего мира» и увеличился контингент из более преуспевающих регионов, в частности, из ЦВЕ.

Таблица № 2. Количество ходатайств о предоставлении убежища по гражданству, 2009 г.

Гражданство / Страны	Дания	Финляндия	Исландия	Норвегия	Швеция	Итого:
Итого:	2022	5988	34	17 226	24 353	49 623
ЕЭП*	5	7	...	83	36	131
Болгария	6	739	...	13	12	770
Румыния	11	54	...	6	14	85
Россия	114	602	...	867	933	2516
Беларусь	2	95	...	10	361	468
Украина	4	7	...	27	60	98
Турция	14	140	1	82	254	491
Прочая Европа	209	392	4	421	2424	3450

в Российской Федерации и странах Запада. М., Институт экономики переходного периода, 2003, сс. 132-137.

³⁹⁰<http://www.sr.se/>

Америка, итого:	12	10	1	36	273	332
Сомали	66	1180	1	1901	3361	6509
Прочая Африка	170	610	12	5068	2892	8752
Афганистан	514	461	2	3871	784	5632
Ирак	153	1195	3	1214	6083	8648
Иран	280	162	6	574	799	1821
Другая Азия	417	275	4	1773	4560	7029
Н\У и без гражданства	45	59	...	1280	1507	2891

*Европейское экономическое пространство – входят 27 стран-членов ЕС и Норвегия, Исландия, Лихтенштейн.

Источник: Nordic countries in figures 2010, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2010, p. 11.

С усилением евроинтеграции, обеспечением «четырёх свобод» (перемещения товаров, услуг, капиталов и людей) через границы стран-членов ЕС, в Северной Европе наблюдается относительное насыщение рабочими-иммигрантами. Соответственно, миграционная политика государств субрегиона в большей степени стала ориентироваться, свидетельствуют эксперты, на дозированный, избирательный приём мигрантов, в частности, подготовленной и квалифицированной рабочей силы³⁹¹. Неудивительно, что в мае 2011 г. Дания в одностороннем порядке ввела выборочный контроль на своих внешних границах. Эта мера была вызвана необходимостью, по мнению Копенгагена, более эффективной борьбы с нелегальной иммиграцией и организованной преступностью. Решение Копенгагена обострило дискуссии в Евросоюзе относительно изменения Шенгенского соглашения.

Копенгаген также попытался оспорить решение Европейского суда о том, что любой гражданин какой-либо страны-участницы ЕС может свободно селиться в любой стране Евросоюза вместе со своими близкими родственниками. Несмотря на противостояние Суда ЕС и Дании по вопросам иммиграционной политики, её поддержали 10 государств-членов (в частности Великобритания, Ирландия, Германия, Финляндия и Нидерланды), хотя Копенгаген открыто нарушал правила, действующие в Евросоюзе. Представитель либеральной партии Дании в Европарламенте М.А. Енсен заявил: «Если Европейское сообщество одолеет наш национальный парламент в этом больном вопросе, то будет запущена бомба замедленного действия, которую ни одной стране ЕС уже не удастся обезвредить»³⁹².

Коалиционному правоцентристскому правительству (состоящему из Либеральной и Консервативной партий, пользовавшемуся неформальной поддержкой Народной партии - НП) удалось в июле 2011 г. протолкнуть соответствующий законопроект через Фолькетинг. Правоцентристский кабинет Ларса Лёкке Расмуссена пошел на политическую сделку, согласившись с требованиями праворадикальной НП, выступающей с откровенно антииммигрантскими требованиями: он достиг поддержки «народников» при голосовании по вопросу о реформе пенсионного обеспечения, а они – о введении

³⁹¹ Eriksson J. Nettomigrationen från de nya EU-länderna - utvärdering och prognostisering. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, Rapport 2u, 2004, p.99.

³⁹² <http://norse.ru/news/200808201931.html>

пограничного контроля. Кабинет Л.Л. Расмуссена добился выделения необходимых средств и немедленно приступил к обустройству границ, которое должно было бы завершиться лишь к 2014 г.³⁹³ В Копенгагене разъясняли, что полиция не будет постоянно присутствовать на границе, а будет вмешиваться в ситуацию только по требованию таможенников. Также не будут вводиться паспортный контроль или индивидуальные проверки каждого пересекающего границу. Но стационарные пункты таможен на датских границах должны были быть, мыслили прежние власти, вновь возведены, и проверки могли бы также возобновиться³⁹⁴.

Выстраиваемая Копенгагеном система не соответствовала принципиальным представлениям Брюсселя о временных мерах, который допускает введение пограничного контроля государствами Шенгенской зоны только на «очень строгих условиях», с ограничением во времени, а также по европейскому, а не национальному решению и при надзоре Комиссии ЕС. Еврокомиссия в своей директиве (сентябрь 2011 г.) рекомендовала странам-членам Шенгенского соглашения не принимать самостоятельно решения о временном введении контроля на внутренних границах между странами Евросоюза. Такие решения, по мнению Еврокомиссии, должны приниматься согласованно, а не на национальном уровне³⁹⁵. Как заявила еврокомиссар С. Мальмстрём, «даже предпринимая изменения, мы обязаны не подрывать, а поддерживать Шенген», а постановка вопроса о границах не означает «строительства крепости Европа»³⁹⁶.

После победы левоцентристской коалиции на досрочных парламентских выборах 15 сентября 2011 г. и ухода в отставку правительства Л.Л. Расмуссена прекратилось влияние на его кабинет популистской НП, постоянно выступающей с антииммиграционными инициативами. Левоцентристский кабинет³⁹⁷ во главе с премьер-министром Хелле Торнинг-Шмидт (с 3 октября 2011 г.) уже заявил об отмене этих антиинтеграционных мер своих правоцентристских предшественников. Ведущая партия правящей левоцентристской коалиции - социал-демократы намерены внести также поправки в иммиграционные правила, в частности, снизить требования к знанию датского языка для соискателей гражданства³⁹⁸. Ранее считалось, что желающие обосноваться на постоянное место жительства в Дании должны были знать, например, ответ на вопрос: в каком году датская женская сборная по гандболу выиграла золотую медаль?³⁹⁹

Судя по всему, северяне в целом поддерживают усилия по формированию общей политики предоставления убежища, общих правил и принципов свободного передвижения внутри ЕС, механизмов солидарности и перераспределения

³⁹³ Дания отгораживается от соседей // Вся Европа, 2011, №7-8 (<http://alleuropa.ru/daniya-otgorazhivaetsya-ot-sosedey>)

³⁹⁴ Энтин М. Перспективы взаимодействия Европейского Союза и Совета Европы в области защиты прав человека // Вся Европа (http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2286)

³⁹⁵ Большинство европейских экспертов убеждено в том, что в таком виде проект директивы не будет утвержден в Совете ЕС, а предложенный механизм принятия решений о паспортном контроле потребует серьезных изменений. <http://news.ng.ru/2011/09/16/1316179589.html>

³⁹⁶ Григорьев Е. Подкоп под Шенген // Независимая газета. 13.05.2011.

³⁹⁷ В состав этой коалиции входят, помимо Социал-демократической партии Дании (СДПД), Социалистическая народная партия, Радикальная Венстре. Неформальную поддержку им оказывают Социал-либеральная партия и Красно-зеленый альянс. Кабинет Хелле Торнинг-Шмидт опирается на поддержку 92 из 179 депутатов Фолькетинга, тогда как блок правоцентристских парламентариев располагает 87 мандатами. (<http://www.ft.dk/Folketinget/findMedlem/Mandatfordelingen.aspx>)

³⁹⁸ Statsministeriet (http://www.stm.dk/_a_1621.html).

³⁹⁹ Дания сотрет свои границы // Euromag. 5.10.2011 (<http://www.euromag.ru/denmark/13762.html>)

сверхнагрузки для отдельных государств⁴⁰⁰. Вместе с тем, растет количество различных установлений и всевозможных ограничений ЕС, которые обязательны для выполнения и соблюдения всеми, кто находится на территории той или иной страны.

Иммиграционная проблематика тесно сближает Россию со странами-членами ЕС, в том числе с северными соседями. Их опыт в области иммиграции, включающий в себя как различные достижения, так и многочисленные ошибки и недочеты, могут стать весьма полезным для новой России.

Отношение северян к введению безвизового режима для граждан России

Особый интеграционный курс северных стран, специфика их положения в рамках Шенгенских соглашений непосредственно повлияли на заключение Соглашение между Россией и ЕС об упрощении выдачи виз, подписанное на саммите Россия – ЕС в мае 2006 г. Это соглашение и непосредственно связанное с ним соглашение о реадмиссии не распространялось на Данию, а также Норвегию и Исландию. Позже в ходе визита главы МИД РФ С. Лаврова в Копенгаген в мае 2008 г. после двусторонних переговоров были подписаны двусторонние соглашения об упрощении порядка выдачи виз и реадмиссии⁴⁰¹, которые вступили в силу с 1 октября 2009 г.⁴⁰²

Несмотря на то, что упразднение виз, как известно, не означает отмену паспортного контроля, северяне придерживаются в целом осторожного подхода по этому вопросу. Это объясняется, главным образом, невозможностью реализации этой меры в ближайшее время из-за опасностей неконтролируемого притока мигрантов, в особенности с Северного Кавказа и Закавказья⁴⁰³.

Евросоюз пошел на некоторые послабления: введение многоразовых, т.н. мультивиз, расширение их срока до пяти лет, облегчение процесса получения виз для ряда категорий российских граждан и проч. В этом отношении позиция северян более благожелательная, чем других членов ЕС (кроме, пожалуй, Испании, Италии, Франции, Греции, Кипра).

План создания безвизовой зоны между Россией и ЕС активно продвигается Москвой. Так, премьер-министр В. Путин в ходе своего визита в апреле 2011 г. в Стокгольм сообщил, что «шведские туристы смогут приезжать в Санкт-Петербург на пароме, и для этого им не понадобится российская виза». На совместной пресс-конференции со своим шведским коллегой Ф. Рейнфельдтом российский премьер-министр выразил надежду, что это одностороннее решение России подтолкнет Стокгольм, а возможно и весь Евросоюз, к ответным шагам.

Проблема безвизового режима между ЕС и Россией была также обозначена в рамках Политической декларации и рамочного документа программы «Северного измерения» в ноябре 2006 г. Северные страны как непосредственные соседи неплохо знают Россию и хорошо представляют задачи, связанные как с обязательным визовым, так и с безвизовым режимом. Так, Финляндия занимала в 90-е – 2000-е годы совершенно уникальную позицию для россиян, почти 50%

⁴⁰⁰ Thielemann E. The Future of the Common European Asylum System. In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier, European Policy Analysis, 2008, February, Issue 1, P. 8.

⁴⁰¹ www.arctictoday.ru/arctica/soglasheneja_po_vezam_e_readmesee_budut_podpesany_v_danee.html

⁴⁰² О вступлении в силу соглашения об упрощении визового режима между Россией и Данией. МИД РФ 1361-23-09-2009, 23.09.2009.

⁴⁰³ См., например: Изменения визовой политики стран-членов Европейского союза / [пер. с англ. Н. Петровой]; Моск. Центр Карнеги. — М., 2010, с. 57-58.

которых оформляли свои визы в Шенгенскую зону через финские консульства в Москве и Санкт-Петербурге. В 2009 г. небольшая по населению Финляндия выдала россиянам 700 тыс. виз, а в 2010 г. 960 тыс. - в три раза больше, чем, например, крупная европейская держава Италия⁴⁰⁴. Ежегодно российско-финляндскую сухопутную границу пересекает более 7 млн. человек, большинство которых граждане России. При этом многие россияне используют обычно финляндские визы для поездок в другие страны Шенгенской зоны. Финляндия также предприняла конкретные меры для облегчения процесса получения визы российскими гражданами: завершено в 2004 г. строительство нового генерального консульства в Санкт-Петербурге, визовые отделы в Москве и Мурманске постоянно расширяются. Петрозаводское отделение генерального консульства переехало в новое офисное здание в 2009 г. Министр иностранных дел Финляндии Александр Стубб публично обещал лоббировать интересы России в переговорах о введении безвизового режима с Евросоюзом. К тому же Финляндия делает более гибкой процедуру получения гражданства. Начиная с 1 сентября 2011 г. в стране вступает в силу новый закон, который значительно упрощает получение финского паспорта. Это, по мнению главы управления по вопросам миграции Т. Суоминен, может привести к тому, что число заявок от иностранцев на получение финского гражданства, возможно, вырастит вдвое – до 9 тыс.⁴⁰⁵

Эта позитивная тенденция получила дальнейшее развитие: 21 июля 2010 г. президент Финляндии Тарья Халонен во время встречи с президентом Д. Медведевым заявила, что безвизовый режим необходим, он будет введен в будущем после одобрения Еврокомиссии. «В любом случае, Финляндия будет поддерживать Россию, - заявила финский президент, - в скорейшем решении этого вопроса»⁴⁰⁶. Во время переговоров премьер-министра РФ В. Путина с премьер-министром Финляндии Ю. Катайненом в августе 2011 г. в Сочи финский гость заявил: «Мы сторонники того, чтобы создать с Россией общий план движения к безвизовому режиму. В первую очередь речь идет о безопасности, об уверенности в документах, с которыми люди приезжают к нам. Это является не политическим вопросом, а больше технической проблемой. Это вопрос безопасности — мы должны знать, кто пересекает границу»⁴⁰⁷. Сотрудничество с Финляндией в этом вопросе может помочь на переговорах с ЕС в целом.

На Севере связывают безвизовую проблему, подчас, с общим процессом укрепления права и демократизации в России. Здесь есть некоторый прогресс. Так, Норвегия на самом высоком уровне (премьер-министр Й. Столтенберг и министр иностранных дел Й. Гар Стёре) приветствовала решение 19 января 2010 г. российской ГД ФС РФ подписать 14-ый протокол Европейской Конвенции о защите прав человека (принятый в 2004 г.), что обеспечит будущее Европейского Суда по правам человека. Россия на протяжении долгого времени являлась единственной из 47 стран-членов Совета Европы, не ратифицировавшей протокол, и таким образом препятствовала вступлению его в силу. В ноябре 2010 г. министры иностранных дел С. Лавров и Й. Гар Стёре перед встречей глав внешнеполитических ведомств программы «Северное измерение» в Осло подписали договор о безвизовом режиме

⁴⁰⁴ Россия и ЕС: как ввести безвизовый режим // Ведомости. 9.03.2010

⁴⁰⁵ По новому закону срок постоянного проживания в Финляндии, необходимого для получения гражданства, сокращается с шести до пяти лет. Более того, гражданство можно получить и после четырех лет проживания, но только в том случае, если заявитель покажет удовлетворительные знания финского или шведского языка. Закон предусматривает даже второе гражданство.
<http://www.euromag.ru/finland/12379.html>

⁴⁰⁶Энтина Т. Угрозы мягкой безопасности Европы // Вся Европа, 2011, №52.

(<http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/52/article-m-02.html>)

⁴⁰⁷ Коммерсантъ, 09.08.2011

для жителей приграничных регионов. Это соглашение будет действовать в 30-километровой зоне по обе стороны границы. Им смогут воспользоваться около 45 тыс. россиян и 9 тыс. норвежцев. Только в приграничной зоне с Мурманской областью около 200 тыс. человек пересекают ежегодно российско-норвежскую границу.

Необходимо и дальше гармонизировать внутреннее законодательство сторон, ликвидировать ряд правовых лакунов, которые обнаружились, например, в связи со скандально-криминальным характером дела Риммы Салонен, которое тянется с 2008 г.⁴⁰⁸ Нынешняя кризисная ситуация в Евросоюзе (в частности, с точки зрения обострения проблем миграции и положения евро) затрагивает, несомненно, и интересы России в свете перехода её к безвизовому режиму с ЕС. Руководству РФ нужно учитывать трудности, с которыми сталкивается ее стратегический партнер. Регулярное акцентирование внимания на визовой проблеме – залог того, что обе стороны будут искать взаимоприемлемые развязки и продвигаться к решению этого непростого вопроса в будущем.

* * *

Воплощая в жизнь идеи формирования общего пространства внутренней безопасности, ЕС-структуры все чаще стали расширять свои полномочия, сокращая ряд национальных суверенных полномочий его стран-членов. Несмотря на некоторые успехи гармонизации политик стран-членов и участвующих не членов (Норвегии и Исландии) в этой сфере наглядно проявляется достаточно разное понимание приоритетов, задач, механизмов и практического применения общей политики ЕС. Это нередко вызывает недовольство, а порой сопротивление у северных стран-членов.

Следует признать, что период трудностей, с которыми сталкиваются северяне, не привел к критическому пересмотру их действующей интеграционной политики в этой сфере. Они ограничиваются только тактическим исправлением ошибок и корректировкой существующей линии. Получение прямых выгод и преимуществ (создание общих информационных систем, единого банка данных, целостной системы подготовки кадров и проч.) всеми пятью северными странами от создания общего пространства внутренней безопасности ЕС перевешивает, бесспорно, некоторые неудобства при нивелировке их национальной специфики: кодификации юридических норм, выработке общих правил, системы принятия решений и проч.

Несмотря на все катаклизмы и новые масштабные вызовы безопасности, северные страны выступают в пользу развития открытого, демократического Евросоюза, а планы и подходы в духе ошестившейся внешнему окружению «крепости Европы», даже не ставятся на повестку дня ни их правящими кругами, ни ведущими политическими силами.

⁴⁰⁸ В октябре 2010 г. президент Д. Медведев подписал закон о присоединении РФ к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 1980 г., согласно которой страны-подписанты берут на себя целый ряд обязательств по предотвращению незаконного перемещения детей.

Глава 9. Внешнее измерение пространства внутренних дел и правосудия ЕС на примере стран-кандидатов Западных Балкан*

Проблематика внутренних дел и правосудия в Европейском Союзе имеет внешнее измерение. Трансграничный характер проблем миграции, терроризма и пограничного контроля вынуждает ЕС соотносить внутриевропейские интеграционные процессы в этой сфере с общемировыми тенденциями в области демографии, миграции, борьбы с организованной преступностью и терроризмом, учитывать эти тенденции, развивая отношения с третьими странами, в первую очередь, со своими ближайшими соседями. В основном именно оттуда в ЕС идет поток нелегальной иммиграции, проникновение организованных преступных группировок и террористических организаций.

У европейцев не существовало иллюзий того, что, отменив контроль на внутренних границах и укрепив внешние рубежи, они смогут оградиться от вызовов безопасности извне. В условиях все более глобализирующегося мира ни унификация стандартов пограничного контроля и визового режима, ни формирование системы обмена информацией, ни реформа иммиграционного законодательства, ни налаживание полицейского сотрудничества внутри сообщества не может гарантировать безопасность стран-членов. Поэтому ЕС крайне заинтересован в устранении внешних угроз безопасности, в обеспечении стабильности в собственном окружении.

Кроме того европейское пространство внутренних дел и правосудия становится примером для других стран. В большей или меньшей степени соседи Европейского Союза стремятся к общей с ЕС структуре региональной безопасности, ожидая при этом от ЕС стимула для проведения социальной и экономической модернизации, улучшения государственного управления. Приобщая соседние государства к процессу европеизации, ЕС решает двуединую задачу. С одной стороны, – защищает собственную безопасность, а с другой стороны, посредством «мягкой силы» вовлекает их во все более тесные, ассоциированные отношения.

Стратегия внешнего измерения ЕС

Внешнее измерение пространства внутренних дел и правосудия присутствует уже в первых документах ЕС, посвященных данной тематике. В Программе Тампере прописана необходимость развития партнерства со странами, граничащими с ЕС, и со странами – источниками миграции и организованной преступности⁴⁰⁹. Во время принятия Программы в 1999 г. приоритетное значение имело сотрудничество с прибалтийскими республиками, готовящимися вступить в ЕС, и со странами взрывоопасного балканского региона, где вслед за кровопролитными войнами в Хорватии и Боснии и Герцеговине разразился косовский кризис. В документе подчеркивалась важность регионального подхода к миграции и борьбе с организованной преступностью, в практической плоскости реализованного в рамках Пакта Стабильности Юго-Восточной Европы. Также Программа призывала отдельные страны ЕС проводить совместную политику со странами-соседями в области правосудия и внутренних дел.

Наряду с Пактом Стабильности практическое воплощение стратегические установки Программы Тампере получили в 2001 г., когда был запущен так

* Соколова Полина Сергеевна, к.п.н., н.с.

⁴⁰⁹ Программа Тампере, 15-16 октября 1999 г. (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#d)

называемый Седеркопингский процесс (по названию шведского города, где произошла первая встреча). Эта инициатива была призвана способствовать решению вопросов приграничного сотрудничества, которые возникали в связи с расширением ЕС в восточном направлении⁴¹⁰. В партнерстве с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и Международной организацией по миграции инициатива также должна была содействовать диалогу по вопросам убежища и незаконной миграции между странами, расположенными вдоль восточной границы ЕС. С 2004 г. Седеркопингский процесс особо нацелен на обмен опытом в сфере предоставления убежища и защиты, миграции, управления границами между Эстонией, Латвией, Литвой, Венгрией, Словакией, Польшей и Румынией, с одной стороны, и Беларусью, Молдовой и Украиной, с другой.

Инициатива сохраняет свою актуальность по сей день. В 2010 году к процессу присоединилась Швеция, а в 2011 г. – Азербайджан, Армения и Грузия. В рамках Процесса проводятся тематические семинары на темы, непосредственно касающиеся пространства внутренних дел и правосудия ЕС, обзорные встречи на высоком уровне, способствующие социализации чиновников стран-соседей ЕС, отслеживаются и анализируются законодательные акты, принимаемые в странах-участницах процесса, выявляется динамика постепенной гармонизации законодательств в конкретных областях сотрудничества.

Развивая идеи Программы Тампере, Гагская Программа ЕС 2004 г. обозначает внешние сношения стран ЕС в области свободы, безопасности и правосудия как один из важнейших ориентиров, на которых строится долгосрочная политика ЕС⁴¹¹. В данном документе прописана необходимость появления Стратегии ЕС, посвященной внешнему измерению пространства внутренних дел и правосудия.

Стратегическое оформление появилось к концу 2005 г., когда была принята «Стратегия внешнего измерения пространства внутренних дел и правосудия: глобальная свобода, безопасность и правосудие»⁴¹². Главная цель расширения пространства свободы, безопасности и правосудия, заявленная в стратегии – противодействие проблемам, которые возникают как в самом ЕС, так и за его пределами, а именно: террористическим атакам, таким как 11 сентября 2001 г., 11 марта 2004 г. и 7 июля 2005 г.; росту организованной преступности; незаконной иммиграции; несостоятельности институтов, судебных и правоохранительных органов. Также единое пространство должно обеспечивать правовую определенность и предсказуемость для трансграничной торговли в условиях глобализированной экономики.

В Стратегии прописаны политические приоритеты отношений с третьими странами, а именно:

- продвижение тематики прав человека, которая должна стать центральной для правоохранительной практики, помощь в обучении кадров для независимых и непредвзятых судебных и правовых органов;
- укрепление институтов и эффективности государственного управления, в том числе, подготовка правоохранительных органов к сотрудничеству на международном уровне, поддержка усилий, направленных на борьбу с коррупцией, продвижение прозрачности, подотчетности и доброкачественности государственных институтов;

⁴¹⁰ Подробнее о Седеркопингском процессе см. сайт: (<http://soderkoping.org.ua/page3596.html>)

⁴¹¹ Гагская программа, 10 мая 2004 г. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:NOT>)

⁴¹² A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Global Freedom, Security and Justice. Brussels, 12.10.2005. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:EN:PDF>).

- повышение качества управления миграцией и защиты беженцев в третьих странах в соответствии с международным правом, совершенствование операционного управления границами и мер по защите документации; предотвращение незаконной миграции, при обеспечении синергии миграции и развития. Для беженцев должны предоставляться долгосрочные решения проблем. Нелегальных иммигрантов следует высылать в страну происхождения;

- борьба с терроризмом посредством поощрения институционального развития и применения международных норм;

- борьба с организованной преступностью, включая наркоторговлю, торговлю людьми и внутренними органами, фальсификации, экономические и финансовые преступления и киберпреступность, и развитие институциональных и оперативных возможностей сотрудничества.

Инструментами реализации стратегии заявлены:

- двусторонние соглашения, такие как соглашения об ассоциации или партнерства и сотрудничества, соглашения о реадмиссии, по упрощению визового режима, по взаимной правовой помощи и экстрадиции;

- процесс расширения ЕС, включающий приоритеты в области правосудия, свободы и безопасности;

- политика соседства ЕС и соответствующие планы действия;

- программы внешней помощи (такие как КАРДС, ТАСИС, МЕДА);

- региональное сотрудничество, например, встречи «Азия-Европа»;

- индивидуальные схемы, такие как сотрудничество с США⁴¹³.

Преждевременно оценивать, насколько реализованы амбициозные цели, указанные в стратегии. Безусловно, в ситуации затяжного финансового кризиса еврозоны однозначно приоритетными становятся внутренние проблемы Евросоюза. Однако внешнеполитическое измерение неизменно присутствует в повестке дня ЕС, и ежедневная и целенаправленная работа на этом треке ведется. Уже сейчас можно проследить, в каких именно направлениях и с какой интенсивностью развивается сотрудничество ЕС с третьими странами, какие инструменты реализации долгосрочной стратегии оказываются наиболее эффективными.

Примером практического воплощения «Стратегии внешнего измерения», а именно применения инструмента «расширения», то есть постепенной интеграции республик в европейское пространство правосудия, свободы и безопасности, могут служить отношения ЕС со странами-кандидатами из западнобалканского региона.

Проблемы внутренней безопасности Западных Балкан

Западные Балканы (Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория) печально известны проблемами нелегальной миграции, терроризма, организованной преступности, крайней незащищенности границ. Все эти проблемы неизбежны для региона, пережившего кровопролитные войны, неоднозначные итоги которых до сих пор не позволяют говорить о полной стабилизации. До сих пор не завершено оформление национальной государственности ряда балканских стран. Босния и Герцеговина и Косово остаются самыми взрывоопасными очагами напряженности.

Взглянув на официальную статистику (необходимо учитывать и высокий уровень неучтенной нелегальной миграции из региона), можно оценить масштаб проблем беженцев и миграции в целом для небольших по населению

⁴¹³ Там же.

западнобалканских республик (См. Таблицу №3)⁴¹⁴. До настоящего времени ситуация с беженцами и внутренне перемещенными гражданами, унаследованная от периода военных действий, носит катастрофический характер. На территории каждой республики присутствуют многочисленные беженцы и внутренне перемещенные лица, часто потенциальные кандидаты в нелегальные иммигранты. Для всех государств, за исключением Сербии, крайне высок процент эмигрантов по отношению к количеству жителей страны, то есть наблюдается явный отток населения. Это подтверждают и высокие цифры исходящих из региона требований по предоставлению убежища. Албания, Босния и Македония – в десятке мировых лидеров по количеству эмигрантов. Сербия – одна из первых в ряду стран мира с наибольшим количеством заявок на предоставление убежища в ЕС. Чаще всего именно государства ЕС являются странами назначения для мигрантов из региона.

Таблица №3. Миграционная ситуация в странах Западных Балкан.

Страна	Население (млн.)	Число эмигрантов в % от населения	Беженцы из страны	Беженцы на территории страны	Требования по предоставлению убежища	Внутренне Перемещенные	Без гражданства на территории страны
Албания	3.2	45	14772	76	1358		
Босния и Герцеговина	3.8	39	63004	7016	1347	113365	5000
Хорватия	4.4	17	65861	936	355	2125	1749
Македония	2.1	22	7889	1398	2851		1573
Черногория	0.6	-	3246	16364	185		1300
Сербия	7.4	5	183289	73608	16197	228442	8500

Источник: World Bank Migration and Remittances Factbook 2011 (<http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>); The UN Refugee Agency Statistics (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>).

Находясь на пересечении Большой Европы и Большого Ближнего Востока в ситуации крайней экономической и политической слабости, в условиях массового перемещения людей непосредственно во время и после балканских войн 90-х гг., регион стал крайне уязвим с точки зрения проникновения (часто для транзита в страны Западной Европы) на его территорию международных и возникновения местных организованных преступных группировок и террористических организаций. «Балканский маршрут» торговли людьми, оружием, внутренними органами, наркотрафика, ведущий из Юго-Западной Азии и Ближнего Востока в Западную Европу, до сих пор не перекрыт, несмотря на призванное противодействовать этим

⁴¹⁴ По разным оценкам, их общее число сейчас составляет около 200 тысяч человек, в то время как в послевоенное время их количество достигало трех миллионов.

явлениям международное военное и гражданское присутствие, в разном количестве сохраняющееся в каждой из западнобалканских республик⁴¹⁵.

Наследием югославских войн можно считать и осевших в регионе террористов. Чаще всего это исламские добровольцы, при поддержке исламских фундаменталистских организаций прибывшие сражаться вместе со своими братьями по вере сначала в Боснию и Хорватию, затем в Косово и Македонию. В странах региона местные террористические группы продолжают быть напрямую связанными с развитой международной сетью террористических организаций, которые финансировали и тренировали местных экстремистов в 90-х гг⁴¹⁶. Доказана связь высокопоставленных чиновников боснийских мусульман с представителями иранской разведки. Существуют сведения о том, что Аль-Каида и ее лидер Усама бен Ладен были вовлечены в югославские конфликты и спонсировали албанских сепаратистов в Косово, обучая солдат Армии Освобождения Косова (ОАК) в террористических лагерях в Афганистане, а также об их связях в Боснии, Албании и Македонии⁴¹⁷. На Балканах экстремисты стремились радикализировать местное население и использовать его для террористической деятельности на Западе, а также использовали территорию Боснии как собственную базу в Европе.

Предположительно две тысячи моджахедов, выходцев из Ирана, Пакистана, Афганистана, Туниса, Ливии, Египта, осталось на территории Боснии после войны. Они расселились в районах Завидовичах, Тешнье, Бугойно, Зенице, Травнике⁴¹⁸. В дополнение к тому, что вербовка, подготовка и переправка боевиков способствует распространению международного терроризма, присутствие иностранных преступников, осевших на территории балканских государств часто в оставленных местным населением во время войн домах, препятствует возвращению беженцев и переселенных лиц в свое жилье. Многие из террористов, даже получив боснийское гражданство и обзаведясь семьями, до сих пор готовятся к дальнейшим «священным войнам». Например, еще в 1999 г. в горах Озрен рядом с боснийским городом Маглай существовал крупнейший в Европе центр подготовки исламских террористов, недемобиализованных моджахедов, готовящихся к участию в войнах на территории Косово, Чечни, Дагестана. В лагерь привлекалось и местное население, юноши, симпатизирующие идеям радикального ислама. «В конце 99-го года в Чечню из Боснии отправился отряд из 30 человек во главе с тунисцем Абу Аль Ма-Али, в свое время – полевым командиром бригады «Эль Муджахид». Переброской бойцов в Боснию и из Боснии занималось частное туристическое агентство «Эйр Коммерс Абаджич» из города Мостар... Финансовое обеспечение лагеря осуществляла гуманитарная организация «Феджир»⁴¹⁹.

По сведениям Министерства внутренних дел Республики Сербской, составной части Боснии и Герцеговины, около двухсот боснийцев прошли подготовку по проведению террористических актов в лагерях на территории Боснии. Однако точной открытой информации об их количестве нет. Прошедшие подготовку террористы, ожидающие задания называются «спящими». Некоторые из них уже

⁴¹⁵ Подробнее о миссиях ЕС на Балканах см.: Соколова П., Уткин С. Операции Европейского Союза в конфликтных регионах // Европейский Союз и региональные конфликты. М., ИМЭМО РАН, 2011.

⁴¹⁶ Deliso Ch. Islamic extremist groups in the Balkans. Research Institute for European and American Studies. (http://rieas.gr/index.php?Itemid=41&id=433&option=com_content&task=view).

⁴¹⁷ Петровская Ю. Президенты России и Македонии встретятся второй раз за последние полтора месяца // Независимая газета. 27 октября 2001; Alic A., Tracy J. Training for an Islamic Bosnia. 26.04.2002 (www.freerepublic.com/focus/news/687908/posts); Trifkovic S. Osama bin Laden: The Balkan Connection (www.chroniclesmagazine.org/Chronicles/December2001/1201CIA.htm); Крымин А., Энгельгард Г. Балканский «Талибан» // Независимая газета. 27 марта 2001.

⁴¹⁸ Шарый А. После дождя. Югославские мифы старого и нового века. М., 2002. С. 112.

⁴¹⁹ Там же: С. 113.

были «активизированы». Так, в специальных лагерях Аль-Каиды, расположенных именно на территории Боснии и Герцеговины, обучались террористы, осуществившие взрывы в Мадриде в марте 2004 г.⁴²⁰. Все 11 террористов направлялись в Испанию из Сараево. В Боснии были изготовлены и взрыватели.

Продолжающаяся террористическая активность на Балканах неразрывно связана с нелегальной деятельностью организованных преступных группировок и зашкаливающим уровнем коррупции. Широкомасштабная контрабанда наркотиков, людей, оружия служит основным источником средств для местных террористов. На втором месте всегда стояла поддержка со стороны албанской диаспоры. «Албанские связи» создавались в 1990-е гг. бывшим албанским премьер-министром в изгнании Буяром Букоши. Он создал фонд «Зов Родины», с помощью которого пожертвования членов албанской диаспоры переводились из европейских и американских банков в банк Албании для национально-освободительной борьбы⁴²¹. Националистические силы в Албании неприкрыто содействовали партизанской деятельности ОАК, желая распространить ее на все албанские меньшинства на Балканах. Группы косовских албанцев проходили подготовку в лагерях в северной Албании. До сих пор каналы международного спонсирования террористической деятельности на Балканах не перекрыты.

Во время балканских войн террористы пользовались нескрываемой поддержкой местных мусульманских властей. Существует версия, по которой президент Боснии и Герцеговины Алия Изетбегович в 1993 г. выдал Усаме бен Ладену боснийский паспорт в знак признательности за поддержку моджахедами его стремления создать исламскую республику на Балканах. Известно также, что в 1995 г. бен Ладен посетил Албанию как гость занимающего в настоящее время пост премьер—министра, а тогда президента страны Сали Бериши и общался с Хашимом Тачи, нынешним премьер-министром Косово⁴²². Сейчас власти действуют не столь открыто. Однако вышеуказанные лица по-прежнему у власти, а проблема террористической деятельности и организованной преступности не решена. Попытки расследования военных преступлений, привлечения к ответственности и недопущения к управлению странами региона одиозных и коррумпированных фигур, в первую очередь, на территории Косово, наталкиваются на сопротивление местных властей и населения. Как часто бывает в послевоенный период, подозреваемые в совершении военных преступлений нередко считаются национальными героями у себя на родине.

Если военные действия 90-х гг., открытая фаза конфликтов способствовали концентрации местных террористов на внутренних региональных проблемах, то в настоящее время, как видно из вышеприведенных примеров, проходящие подготовку на территории Балкан террористы непосредственно встроены в разветвленную международную террористическую сеть, разделяют цели и задачи исламского фундаментализма и экстремизма. Существует версия, что радикальные группировки разрабатывают план «Балканы-2020», направленный на подготовку балканских террористов для массированных атак на Европейский Союз⁴²³.

⁴²⁰ Взрывы в Мадриде: террористы прошли подготовку в Боснии и Герцеговине. РИА Новости. 10/05/2005. (<http://ria.ru/world/20050510/39961852.html>).

⁴²¹ Pop A. Security: from Powder Keg to Cooperation // Prospects and risks Beyond EU Enlargement. Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support. Opladen, 2003 P. 124.

⁴²² Овчинский В. «Независимость» Косово в зеркале теневой политики. (<http://www.contrtv.ru/common/2651/>).

⁴²³ Terrorists from the Balkans could reach into Europe. Congressional Advisor increases volume on long-standing warning. World Net Daily. 13.09.2006 (<http://www.wnd.com/?pageId=37894>); The Fight against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans. NATO Science for Peace and Security Series. Ed. by Iztok Prezelj. IOS Press, 2008. P.

Соответственно решение проблем балканского терроризма становится частью общей антитеррористической деятельности на европейском и международном уровне. Интенсификация совместных действий с Европолем и Евроюстом могла бы облегчить задачу региональным правоохранительным ведомствам и органам безопасности и сделать антитеррористическую борьбу более эффективной. Однако налаживание механизмов сотрудничества развивается небыстро⁴²⁴. На сегодняшний день все страны региона подписали стратегические соглашения с Европолем. Следующим необходимым шагом становится заключение оперативных соглашений, которые позволили бы осуществлять обмен информацией. На настоящий момент такое соглашение есть лишь у Хорватии. Процесс заключения двусторонних соглашений продолжается между западнобалканскими республиками и Евроюстом. В первую очередь, на данном этапе от западнобалканских стран требуется укрепление государственных институтов (министерств безопасности, обороны, разведывательных управлений, пограничных служб, специальных антитеррористических полицейских подразделений) и принятие соответствующих европейским нормам законодательств, включающих усовершенствованные антитеррористические статьи Уголовных кодексов.

Реагировать на очевидные вызовы европейской безопасности лишь укреплением границ и развитием собственного пространства внутренней безопасности и правосудия внутри ЕС, не способствуя кардинальной смене парадигмы развития всего балканского региона, всегда называвшегося «подбрюшьем Европы», было бы со стороны ЕС столь же неразумно, сколь и опасно. Поэтому после неудачного внешнеполитического опыта 90-х гг., когда политика ЕС не только не способствовала предотвращению кровопролитных войн, но в определенной мере провоцировала их, стабилизация балканского региона, вовлечение его в свое правовое пространство – один из важнейших внешнеполитических ориентиров ЕС.

Европеизация как решение

Всеобъемлющей стратегией стабилизации региона и главным внешнеполитическим инструментом Европейского Союза стала европеизация западнобалканских республик. После окончания югославских войн все они постепенно с разной скоростью подключились к процессу интеграции в Евросоюз. Перспективы членства для западнобалканских республик были обозначены в 2003 г. на саммите ЕС в Салониках. И хотя на сегодняшний день в экспертных и политических кругах появляется скепсис в отношении сроков окончательного присоединения, принципиальное движение в направлении евроинтеграции с участием всех без исключения республик набирает темпы и приобретает необратимый характер.

Если в узком понимании процесс европеизации представляет собой поэтапную интеграцию всех балканских государств в ЕС, в широком плане это трансформация внутренних структур государств при оказываемом на них культурном, институциональном, экономическом, нормативном влиянии евроатлантического сообщества.

Европейский Союз играет доминирующую роль, являясь центром притяжения для стран региона. Среднесрочной приоритетными задачами становятся укрепление

⁴²⁴ Подробнее о сотрудничестве государств Западных Балкан с Европолем см.: Salgo L. Europol experiences of cooperation in the Western Balkans. The Hague. 01.09.2009. (<http://prezentacije.mup.gov.rs/RegionalanaMinistarska/Presentations/Europol%20presentation.pdf>)

демократических основ государств-партнеров ЕС, обеспечение ответственного государственного управления, проведение социальных и политических реформ, борьба с коррупцией и злоупотреблениями властью, утверждение законности и прав человека. Стратегической же целью и одновременно стимулом к осуществлению реформ является европейская перспектива, обещанная независимым государствам Балкан, справившимся с проблемами посткоммунистической и постконфликтной трансформации. ЕС при этом становится и ведущим игроком, и рамочной организацией, то есть сам Союз участвует в процессе, трансформируется при приеме новых членов и принимает на себя новые обязательства, но сам же и устанавливает правила.

Рассматривая европеизацию как инструмент внешней политики ЕС, следует понимать, что, с одной стороны, сами западнобалканские республики не имеют институциональных средств участия в принятии Европейским Союзом решений, затрагивающих их интересы. Они лишь поддерживают с ЕС институциональные контакты различных типов. С другой стороны, европеизация носит интерактивный характер. Балканские республики вовлекаются в этот процесс, приводимый в действие и получающий импульс от европейских институтов. Их успехи в преодолении сохраняющихся экономических, правовых, социальных и институциональных проблем определяют степень их интеграции в многоуровневые структуры Союза.

Одним из первых, и крайне важным шагом на пути интеграции Западных Балкан в европейское пространство внутренних дел и правосудия стала отмена Европейским Союзом визового режима со всеми странами региона, за исключением Косово. Однозначно положительно оценить результат этого внешнеполитического решения пока сложно. С одной стороны, свободное передвижение балканских жителей – безусловный плюс для их общественной и профессиональной реализации, что будет способствовать и развитию Западных Балкан. С другой стороны, уже ясно, что для стран ЕС результатом стало значительно возросшее число балканских иммигрантов, которые, пользуясь возможностью безвизового въезда на краткий период, остаются на территории ЕС дольше возможного, превращаясь, таким образом, в нелегалов. При всех оговорках, сам факт того, что в условиях тяжелейшего финансового кризиса внутри ЕС, европейцы решились на безвизовый режим с нестабильным регионом, свидетельствует о признании европейскими официальными лицами значительного прогресса западнобалканских республик на пути евроинтеграции.

На настоящий момент официальными кандидатами на вступление в ЕС являются Хорватия, Черногория и Македония. Статус потенциальных кандидатов имеют Албания, Босния и Герцеговина, Сербия и Косово⁴²⁵.

Требование привести внутреннее законодательство страны-кандидата в соответствие с законодательной базой ЕС (*acquis communautaire*) изначально стало одним из «копенгагенских критериев», необходимых для выполнения каждым государством, заявившим о намерении присоединиться к ЕС. Таким образом, вопросы внутренних дел и правосудия сразу были включены в программу расширения. Постепенно требования в этой области уточнялись конкретно для каждой страны с детальными планами действий в зависимости от прогресса сначала в Соглашении стабилизации и ассоциации, затем в Европейских партнерствах, а на этапе непосредственной подготовки к вступлению в Соглашении о партнерстве при вступлении (*Accession Partnership*).

⁴²⁵ При этом вопрос о статусе Косово, не признаваемого рядом стран ЕС, остается открытым.

Планы действий и подробные отчеты о выполнении программ публикуются на сайте Европейского Союза⁴²⁶. Например, для Хорватии, из всех западнобалканских республик наиболее продвинувшейся по пути присоединения к ЕС, уже согласовавшей свою визовую, миграционную и антитеррористическую политику с Евросоюзом, на сегодняшний день требования в области правосудия, свободы и безопасности носят технический характер. Это, в первую очередь, необходимость обеспечить оборудованием и достаточной подготовкой полицейских, судебных и таможенных работников, подготовить национальную информационную службу по управлению границами и обеспечить достаточный уровень межведомственного сотрудничества с целью применения и соблюдения введенных Хорватией шенгенских *acquis*, в том числе Шенгенской информационной системы второго поколения⁴²⁷. В то же время, наиболее проблематичный кандидат на вступление – Босния и Герцеговина – находится лишь на стадии разработки согласованного с ЕС законодательства и государственной стратегии в области миграции, интегрированного управления границами, борьбы с организованной преступностью и терроризмом, присоединения к международным конвенциям в этих областях⁴²⁸.

Кроме стратегических установок и рекомендаций ЕС в досье каждой страны присутствуют документы о практическом сотрудничестве на двусторонней или многосторонней основе республик региона со странами ЕС по основным направлениям внутренних дел и правосудия. Например, в рамках программы по реформированию полицейской и судебной системы на постоянной основе происходит обмен опытом между полицейскими и судьями ЕС и стран Западных Балкан. Так, в 2011 г. австрийские специалисты из криминальной разведывательной полицейской службы обучали коллег из Черногории внедрению полицейской системы, активно использующей данные разведывательных управлений⁴²⁹. В рамках этой же программы может происходить просто оснащение соответствующих служб необходимым оборудованием и техникой. Так, в 2011 г. ЕС приобрел для албанской морской полиции несколько судов в качестве помощи в охране береговой линии с целью предотвращения прибрежной преступности⁴³⁰. В рамках программы реформирования государственного управления примером сотрудничества может служить Проект приведения таможенного кодекса Македонии в соответствие с нормами ЕС, в осуществлении которой основную функцию кураторов и советников выполняют таможенные службы Финляндии и Чехии⁴³¹.

Вышеприведенные примеры – лишь малая часть той интенсивной работы по обмену опытом, которая происходит на ежедневной основе, на разных уровнях и в различных областях между западнобалканскими специалистами и их коллегами из ЕС. Стоит отметить, что важную структурирующую роль в практическом сотрудничестве играет программа «сдваивания» (*twinning*), то есть

⁴²⁶ Enlargement Strategy and Progress Reports 2011. (http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2011_en.htm).

⁴²⁷ EU Accession Partnership with Croatia. 2008/119/EC. 12/02/2008. (http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/community_acquis_croatia/e50024_en.htm).

⁴²⁸ European Partnership with Bosnia and Herzegovina. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0018:01:EN:HTML>).

⁴²⁹ Reform of Police and Judiciary. Montenegro Police is stronger in the Fight against organized crime. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/case-studies/20111011_montenegro1.pdf).

⁴³⁰ Reform of Police and Judiciary. EU provides vessels for the border Police. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/case-studies/20111011_albania.pdf).

⁴³¹ Reform of Public Administration. Customs legislation closer to EU Standards. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/case-studies/20111011_fyrom2.pdf).

прикомандирования отраслевых чиновников и служащих к их коллегам из соседних стран с целью получения рабочего опыта.

Кроме двусторонних соглашений, планов действий и консультаций с ЕС, не менее важным и эффективным механизмом европеизации для республик Западных Балкан является налаживание трансграничного сотрудничества на региональном и общеевропейском уровнях. ЕС активно вовлечен в организацию и институционализацию этого сотрудничества.

Главной площадкой и всеобъемлющей структурой регионального взаимодействия является пришедший на смену Пакту Стабильности для Юго-Восточной Европы в 2008 г. Региональный Совет сотрудничества (РСС), который большую часть финансирования получает от Европейской комиссии⁴³². Секретариат РСС располагается в Сараево. В Брюсселе создано его бюро по взаимодействию с ЕС. Стратегической целью деятельности РСС стала координация и генерирование проектов в сфере развития и создание платформы для сотрудничества в процессе европейской и евроатлантической интеграции в Юго-Восточной Европе. Формат Регионального совета сотрудничества позволяет этим институтам находиться на прямой связи с региональными и международными чиновниками, привлекать к конкретным проектам правительственные и неправительственные организации. Главным партнером и основным донором практически всех инициатив является ЕС и его члены.

Правосудие и внутренние дела – одно из приоритетных направлений работы этой структуры. В подразделении с одноименным названием разработаны и функционируют ряд институтов:

- региональный центр по борьбе с трансграничными преступлениями (Бухарест);
- группа советников прокуроров Юго-Восточной Европы (Бухарест);
- секретариат региональной антикоррупционной инициативы (Сараево);
- региональная инициатива по миграции, убежищу и беженцам (Скопье);
- ассоциация полицейских руководителей Юго-Восточной Европы (София);
- секретариат Конвенции полицейского сотрудничества в Юго-Восточной Европе (Любляна).

Понять принцип работы вышеуказанных институтов можно на примере деятельности одного из них. Инициатива по миграции, убежищу и беженцам была изначально создана международными организациями – спонсорами стабилизации региона, а затем постепенно управление перешло непосредственно к представителям стран Западных Балкан⁴³³. Целью заявлено содействие свободному передвижению населения посредством налаживания регионального сотрудничества, обмена данными, обмена «лучшими практиками» соответствующих ведомств. В 2010 г. состоялись 12 региональных встреч с участием различных министерств (иностраннных дел, внутренних дел, труда)⁴³⁴. Предполагается создать интерактивную карту миграции, которая сможет служить инструментом для быстрого обмена информацией по национальному законодательству в области миграции, оперативными и статистическими данными, что подразумевает гармонизацию регионального подхода к управлению миграцией и последующее его согласование с общеевропейским. На сайте организации можно найти информацию о национальном

⁴³² Подробнее о Региональном совете сотрудничества см.: (<http://www.rcc.int/>).

⁴³³ Подробно об Инициативе см. Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative: (<http://www.marri-rc.org/>).

⁴³⁴ Ханджиски Б. Сотрудничество по вопросам миграции на Западных Балканах. 06.05.2011.

(<http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499->

1109933291285/767611-

1306404779438/2011_05_16_Borko_presentation_in_Moscow_2_%28Western_Balkans%29_RUS.pdf).

законодательстве по миграции, об учреждениях, занимающихся миграцией, о нелегальной миграции, а также статистические данные по всем западнобалканским республикам, участвующим в инициативе⁴³⁵. По оценкам европейских специалистов, сотрудничество уже принесло позитивные результаты в управлении границами, визовыми процессами и в предотвращении нерегулярной миграции⁴³⁶. В рамках Инициативы разрабатываются совместные планы действий с европейским агентством Фронтекс, что гармонично дополняет его двусторонние отношения со странами региона.

В настоящее время Европейская комиссия финансирует проект, призванный осуществлять информационную поддержку мигрантов из стран Западных Балкан в ЕС (проект «информированной миграции»). Цель проекта – усилить специальный Центр поддержки мигрантов на территории региона, который призван оказывать содействие интеграции потенциальных мигрантов на рынки труда в ЕС, предоставлять возможность для возвращения работников в свои страны происхождения и развивать партнерство между странами происхождения и назначения.

Безусловно, заинтересованность ЕС в возвращении беженцев и предотвращении нелегальной миграции из региона Западных Балкан крайне высока. Поэтому и финансовая помощь значительна. Например, на прошедшей 7 ноября 2011 г. региональной конференции по вопросам беженцев было решено, что половину необходимой на решение проблемы беженцев суммы (более 500 млн евро) предоставит Европейская комиссия⁴³⁷.

Проблемы миграции и беженцев решаются и на двусторонней основе. Например, властям Черногории необходимо определить правовой статус более чем 16 тысяч беженцев из Косово. Для этого с руководством Косово необходимо договориться, распространяются ли на беженцев правила устройства на работу иностранцев; как и за чей счет возможно строить жилье для беженцев-цыган из Косово; правовые условия, требуемые для тех беженцев или временно перемещенных лиц, которые хотят остаться в Черногории и получить черногорское гражданство посредством натурализации; потенциал Косово по приему и реинтеграции беженцев и перемещенных лиц с точки зрения способности обеспечить им доступ к жилью, рынку труда и образованию⁴³⁸. Однако и в такого рода сотрудничестве роль ЕС нельзя не учитывать, так как общий стратегический ориентир – членство в Евросоюзе, которое требует согласованного с европейскими чиновниками подхода к регулированию данных вопросов.

Ярко выраженный региональный компонент имеют и программы ЕС, действующие Европейский инструмент соседства и партнерства (ENPI)⁴³⁹ и Инструмент предварительной помощи присоединяющимся странам (IPA)⁴⁴⁰. Это программы, которые объединяют страны региона как между собой, так и с государствами ЕС и имеют единый бюджет, общие структуры управления, общую

⁴³⁵ Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative: (<http://www.marri-rc.org/>).

⁴³⁶ Ханджиски Б. Там же.

⁴³⁷ Петровская Ю. Балканские страны хотят собрать 500 млн евро на нужды беженцев. РИА новости. 07.11.2011.

⁴³⁸ Бастиан Й. Трансграничное сотрудничество на Западных Балканах: трудности и перспективы. (<http://www.developmentandtransition.net/Stat1.35+M54c4fd8568f.0.html>).

⁴³⁹ О Европейском инструменте соседства и партнерства см.: (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf).

⁴⁴⁰ Об Инструменте помощи для подготовки к вступлению см.: (http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm).

нормативную базу и правила реализации⁴⁴¹. Программы осуществляются в сотрудничестве с заинтересованными спонсорами. Это могут быть и национальные агентства по развитию стран-членов ЕС, и крупные международные организации.

В настоящее время в сфере внутренних дел и безопасности наряду с небольшими и относительно недорогими проектами, такими как, например, восстановление и совершенствование инфраструктуры пограничных пропускных пунктов, начинается реализация ряда крупных проектов, таких как «Трансграничное строительство институтов»⁴⁴², «Борьба с организованной преступностью и коррупцией: усиление сотрудничества прокуроров»⁴⁴³, «Региональная инициатива по интеграции цыган»⁴⁴⁴, «Система электронного обмена информацией Западных Балкан»⁴⁴⁵. Детальные описания и планы действий по данным программам демонстрируют их основную направленность в долгосрочной перспективе на гармонизацию законодательств и правоприменительных практик стран региона между собой и с Европейским Союзом. При всех сложностях, связанных с незаконченным процессом стабилизации и восстановления региона, долгосрочная стратегия является определяющей для формулирования конкретных задач взаимодействия. Присоединение к ЕС становится и целью и средством реализации стратегии по вопросам внешнего измерения пространства внутренних дел и правосудия.

Кроме программ, разрабатываемых и реализуемых Европейским Союзом на Балканах, нельзя не упомянуть о работе миссий ЕС. К настоящему моменту Европейским Союзом накоплен значительный опыт проведения операций различного характера в западнобалканском регионе⁴⁴⁶. Завершены 3 операции в Македонии (военная операция «Конкордия», полицейская – «Проксима» и Миссия европейских полицейских советников). Продолжается мандат трех операций (Полицейская миссия ЕС в Боснии и Герцеговине, военная операция «Алтея» в БиГ и гражданская миссия «EULEX» в Косово)⁴⁴⁷. Они приносят значительный вклад, структурируя и гармонизируя борьбу западнобалканских республик с терроризмом и организованной преступностью. Специалисты миссий становятся главными координаторами и разработчиками национальных антитеррористических и антикоррупционных законодательств.

Приведенные примеры совместной деятельности дают представление о масштабе и глубине подхода ЕС к проблематике внешнего измерения пространства внутренних дел и правосудия. Балканский регион сохраняет деструктивный

⁴⁴¹ Подробнее см. Бастиан Й. Трансграничное сотрудничество на Западных Балканах: трудности и перспективы.

⁴⁴² Cross-border institution building. Project Fiche.

(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/pf_3_cross_border_ib_en.pdf).

⁴⁴³ Fight against organized Crime and corruption: Strengthening the Prosecutors' Network.

(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/pf_5_prosecutors_network_en.pdf).

⁴⁴⁴ Regional Initiative on Roma Integration.

(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/pf_4_roma_integration_en.pdf).

⁴⁴⁵ Systematic Electronic Exchange of Data (SEED) in the Western Balkans.

(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa/2010/pf_14_seed_en.pdf).

⁴⁴⁶ До 1 июня 2001 г. ЕС/ЗЕС провели несколько самостоятельных операций на Балканах. В числе наиболее значимых: наблюдательная миссия в Албании, многонациональный Консультативный комитет помощи для Албании (1997 г.), Миссия ЗЕС по оказанию помощи по разминированию в Хорватии (май 1999).

⁴⁴⁷ Подробнее см.: Соколова П., Уткин С. Операции Европейского Союза в конфликтных регионах // Европейский Союз и региональные конфликты. М., ИМЭМО РАН, 2011.

потенциал вплоть до возможной резкой дестабилизации обстановки. В первую очередь, это связано с незавершенностью процесса определения статуса Косово и внутривнутриполитическими проблемами Боснии и Герцеговины, которые по ряду параметров можно причислить к несостоявшимся государствам. Сохраняющийся уровень организованной преступности также может способствовать деградации государственного управления в регионе. Однако можно с уверенностью сказать, что процесс европеизации, постепенно повышающий уровень жизни жителей балканских государств и прививающий им элементы европейского правового сознания, способствует перемещению сохраняющихся проблем из военной в политическую и экономическую плоскости и дает шанс на постепенное их решение.

Заключение

В Европейском Союзе в последние годы предпринято немало усилий направленных на формирование общего пространства свободы, безопасности и правосудия. Но, тем не менее, во многих отношениях это лишь начало пути. Пространство до сих пор не стало по-настоящему общим. Для государств Шенгенского соглашения воплощением общности можно считать отсутствие пограничного контроля, но многочисленные невидимые границы сохраняются. Они обусловлены разным законодательством, традициями, историческим опытом, уровнем экономического развития. Некоторые из них не исчезнут и в будущем – сила Евросоюза именно во внутреннем разнообразии, которое необходимо поддерживать. Но возможности использовать это разнообразие в интересах правонарушителей будут всё более ограничиваться, препятствия для сотрудничества отвечающих за внутреннюю безопасность ведомств – исчезать.

Секьюритизация проблем внутренней политики, особенно связанных с обузданием терроризма, ограничением миграционных процессов, произошла в рамках ЕС, видимо, необратимо. Здесь осознают, что ввиду возросших масштабов иммиграции из Азии и Африки в Западную Европу и стихийности этого процесса существует опасность превращения ряда европейских регионов (а возможно даже и некоторых стран) в зоны с преобладанием неевропейского населения.

Формирование общего пространства продолжается. В 2013 г. должна вступить в действие вторая очередь Шенгенской информационной системы. После завершения реализации Стокгольмской программы на смену ей придет следующая более продвинутая. Принятие новых общих правил в этой сфере в определённом смысле - плата Старого Света за своё благополучие, за получение духовных и материальных благ, которые несет интеграция экономик, культур, ценностей, образа жизни, глобализация в целом. Дальнейшая гармонизация действий стран ЕС в сфере внутренней безопасности потребует не только повышения эффективности таких структур, как Европол и Евроюст, но и формирования единого пространства дискуссии по этим вопросам – консенсус будет складываться всё в большей степени не только на национальном уровне, но и в трансграничном диалоге, в котором будут участвовать и страны-партнеры ЕС.

При всех политических ограничениях Россия всё более активно подключается к работе в сфере внутренней безопасности, которую осуществляет ЕС. Понимание общих угроз подталкивает стороны к практическому сотрудничеству. С начала 1990-х годов наша страна превратилась одновременно в активного участника миграционных процессов и объект террористических атак. Это произошло в связи с известными трансформациями на политической карте европейского континента, возросшим количеством национальных конфликтов в бывших советских республиках. Поэтому наряду с осуществлением продуманной демографической политики в России должна быть выработана оптимальная модель миграционной политики, которая бы учитывала достижения и ошибки ЕС в этой сфере.

По мере развития сотрудничества с Евросоюзом Россия может эффективно применить опыт ряда европейских государств (в частности, Великобритании, Дании) по избирательному использованию принимаемых в институтах ЕС норм и решений.

Европейская политика России должна стать более четкой, структурированной, последовательной. И Евросоюз, и Россия сильно выиграют от дальнейшего сближения и построения на практике совместных пространств — экономического, правового, внутренней безопасности. Расширяя сотрудничества по существующей «дорожной карте», нужно будет с особым вниманием отнестись к правовой, правозащитной тематике.

Наработки Евросоюза в сфере гармонизации внутренней политики и законодательства можно использовать и для расширения сотрудничества на постсоветском пространстве. Безвизовый режим в СНГ необходимо развивать, очевидно, в сторону общего пространства безопасности по типу ЕС при соблюдении, разумеется, баланса интересов стран-членов.

Глоссарий*

Агентство ЕС по фундаментальным правам (АФП ЕС) (англ. European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) – агентство, координирующее работу органов стран-членов ЕС в области защиты фундаментальных прав населения Евросоюза. Создано в 2007 г., штаб-квартира – в Вене.

Биодев II (Biodev II) (англ. Biometric Data Experimented in Visas – Проверка биометрических данных для выдачи виз) – экспериментальный проект Комиссии ЕС по сбору биометрической информации на внешних границах ЕС для последующей выдачи виз заявителям. В проекте, запущенном в 2007 г., участвуют 8 стран ЕС: Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Испания, Люксембург, Португалия, Франция.

Бригады быстрого пограничного реагирования (ББПР) (англ. Rapid Border Intervention Teams, RABIT) – специальные пограничные подразделения ЕС, призванные предотвратить массовые нарушения внешней границы ЕС в случае чрезвычайных ситуаций. Создание началось в 2007 г. под эгидой агентства Фронтекс.

Визовая информационная система (ВИС) (англ. Visa Information System, VIS) – система сбора и оперативного обмена биометрическими данными лиц, подающих визу на въезд в страны Шенгенской зоны. Связывает между собой контрольно-пропускные пункты на внешних границах Шенгенской зоны и консульства стран-членов ЕС в третьих странах. Создана в 2004 г.

«Голубая карта ЕС» (англ. EU Blue card) – специальный вид на жительство Евросоюза сроком действия до четырех лет с возможностью продления. Программа запущена в 2009 г. с целью создать благоприятные условия для переезда, проживания и трудоустройства в ЕС высококвалифицированной рабочей силы из третьих стран, не входящих в его состав, включая Россию.

Дублин II (Dublin II) – регламент ЕС, призванный определить страну-члена ЕС, ответственную за рассмотрение заявления на получение убежища в одной из стран-членов ЕС от гражданина третьей страны (не входящей в ЕС). Регламент, принятый в 2003 г, заменил собой аналогичную Дублинскую конвенцию ЕЭС 1990 г.

Евродак (Eurodac) (англ. European Dactyloscopy – Европейская дактилоскопия) – автоматическая база данных отпечатков пальцев, созданная в 2000 г. Используется службами стран-членов Евросоюза (а также Исландии, Норвегии и Швейцарии) для

* Тимофеев Павел Петрович, к.п.н., н.с.

идентификации лиц, просящих убежище и незаконно пересекающих внешние границы ЕС.

Европейская сеть юстиции (ЕСЮ) (англ. European Judicial Network, EJN) – создана в 1998 г. для улучшения сотрудничества между странами-членами ЕС по юридическим вопросам. Секретариат - в Гааге.

Европейская система контроля границ (Евросур) (англ. European Border Surveillance System, Eurosur) – система контроля внешних границ стран-членов Шенгенской зоны, призванная обеспечить их защиту от нелегальных мигрантов и трансграничной преступности. Включает в себя инфраструктуру для постоянного мониторинга границы и сеть координационных центров. Ввод в действие предполагается к 2013 г.

Европейская экономическая зона (ЕЭЗ) (также – Европейское экономическое пространство (ЕЭП)) (англ. European economic area - EEA) – общее пространство свободной торговли, установленное в 1994 г. между странами-членами ЕС, а также Исландией, Лихтенштейном, и Норвегией.

Европейский институт гендерного равенства (ЕИГР) (англ. European Institute for Gender Equality, EIGE) – агентство ЕС, оказывающее помощь странам-членам ЕС в борьбе с дискриминацией по половому признаку. Создано в 2006 г., штаб-квартира – в Вильнюсе.

Европейский комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) (англ. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)) – наблюдательная структура Совета Европы, созданная в 1989 г. Представляет собой внесудебный механизм, дополняющий работу Европейского суда по правам человека.

Европейский полицейский колледж (ЕПК) (англ. European Police College, CEPOL) – агентство ЕС, координирующее подготовку офицеров полиции из стран-членов ЕС для проведения совместных трансграничных операций. Создано в 2005 г., штаб-квартира – в г. Брамшилл (Великобритания).

Европейский центр мониторинга по вопросам борьбы с наркотиками (ЕЦМБН) (англ. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) – агентство ЕС, занимающееся сбором и анализом информации по вопросам, связанным с употреблением наркотиков в Евросоюзе. Создано в 1993 г., штаб-квартира – в Лиссабоне.

Европейское агентство сетей и информационной безопасности (ЕАСИБ) (англ. European Network and Information Security Agency, ENISA) – агентство ЕС, ответственное за работу компьютерных сетей и кибербезопасность в Евросоюзе. Создано в 2004 г., штаб-квартира – в Ираклионе (Греция).

Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (ЕБПУ) (англ. European Asylum Support Office, EASO) – служба ЕС, координирующая работу стран-членов ЕС по соответствующим вопросам. Создана в 2010 г., штаб-квартира – в Лавалетте.

Европейское пространство безопасности, свободы и правосудия (ЕПБСП) (англ. Area of freedom, security and justice (AFSJ)) – закрепленное в Договоре о ЕС общее пространство, в котором страны-члены Союза вырабатывают общую политику в вопросах предоставления убежища, иммиграции и контроля внешних границ ЕС; борьбы с преступностью; сотрудничества полицейских служб и судебных органов.

Европол (Europol) (англ. European police – Европейская полиция) – правоохранительное агентство Евросоюза, координирующее взаимодействие полицейских служб стран-членов ЕС в борьбе против международной оргпреступности и терроризма. Полноценная работа агентства началась в 1999 г. Штаб-квартира – в Гааге.

Евростат (Eurostat) – статистическая служба ЕС. Создана в 1953 г. Штаб-квартира – в Люксембурге.

Еврюст (Eurojust) (англ. European justice – Европейское правосудие) – агентство Евросоюза, координирующее взаимодействие между судебными органами стран-членов ЕС. Создано в 1999 г. Штаб-квартира – в Гааге.

«Зелёная карта» - специальный вид на жительство, предоставляемый той или иной страной иностранным гражданам для стимулирования притока квалифицированных специалистов. Программа такого характера первоначально была запущена в США в 1940 г. Её аналог в ЕС называется «голубой картой».

Комиссия Европейского Союза (КЕС) (также – Европейская комиссия (Еврокомиссия)) (англ. European commission) – высший исполнительный орган Евросоюза, состоящий из 27 комиссаров, утверждаемых Европарламентом по представлению стран-членов ЕС. Создана в 1958 г., место заседаний – в Брюсселе.

Постоянный комитет оперативного сотрудничества по внутренней безопасности (ПКВБ) (англ. Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security) (COSI) – структура ЕС, созданная в 2010 г. для оказания помощи странам-членам ЕС в области сотрудничества их полицейских и таможенных органов, а также охраны внешних границ ЕС.

Рeadмиссия (от англ. to readmit – принимать назад) – акт принудительного возврата лиц, незаконно пребывающих на территории государства в ту страну, из которой они прибыли, с согласия этой последней. Как правило, по реадмиссии передача производится не в страну происхождения мигранта, а в страну, из которой он непосредственно прибыл.

Северный совет и Совет министров северных стран (СМСС) (англ. Nordic Council and Nordic Council of Ministers) – межпарламентская (Северный совет, создан в 1952 г.) и межправительственная (СМСС, создан в 1971 г.) организации, координирующие гуманитарное сотрудничество между Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией. Штаб-квартира – в Копенгагене.

ТРЕВИ (TREVI) (сокр. от франц. Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale – Терроризм, Радикализм, экстремизм и международное насилие) –

межправительственная структура стран-членов ЕЭС, существовавшая в 1976-1992 гг. в режиме секретности. Координировала работу в области правосудия и внутренней безопасности стран-членов ЕЭС. С 1992 г. её функции были переданы Европолу.

Фронтекс (Frontex) (франц. Frontières extérieures - Европейское агентство по сотрудничеству на внешних границах ЕС) - агентство ЕС, координирующее сотрудничество стран-членов Евросоюза на его внешних границах. Создано в 2004 г. Штаб-квартира – в Варшаве.

Шенгенская зона (англ. Schengen Area) – общее пространство, не имеющее внутренних пограничных барьеров. Создано по условиям Шенгенских соглашений, подписанных в 1985 г. в деревне Шенген (Люксембург). Соглашения вступили в действие в 1995 г. На 2011 г. в шенгенскую зону входят все страны ЕС кроме Болгарии, Великобритании, Ирландии, Кипра и Румынии, а также Исландия, Норвегия и Швейцария.

Шенгенская информационная система (ШИС) (англ. Schengen Information System) (SIS) – закрытая база данных, созданная в 2001 г. в рамках Шенгенского соглашения, в которую внесены физические лица, разыскиваемые странами ЕС в целях ареста; пропавшие без вести; иностранцы, не имеющие права въезда на территорию Шенгена; должники, разыскиваемые финансовыми органами; а также информация о поддельных и утерянных документах и связанная с безопасностью границ шенгенского пространства.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Свобода и безопасность: Европейский Союз в поисках баланса.....	4
Глава 2. Великобритания	21
Глава 3. Германия	49
Глава 4. Франция.....	66
Глава 5. Италия	75
Глава 6. Испания	86
Глава 7. Болгария и Румыния.....	99
Глава 8. Страны Северной Европы.....	113
Глава 9. Внешнее измерение пространства внутренних дел и правосудия ЕС на примере стран-кандидатов Западных Балкан.....	129
Заключение	142
Глоссарий	143