

# Политика Италии в отношении нелегальных мигрантов после «арабской весны»: опыт для России

И.В. Гребенкина

*В данной статье проведен анализ иммиграционной политики Итальянской Республики в контексте членства страны в ЕС. Рассмотрена специфика миграционных потоков в Италию. Проведен анализ политической ситуации в странах Северной Африки до, во время и после «арабской весны», а также то, как повлиял кризис в регионе на иммиграционную политику Италии и Европейского союза в целом. На основании опыта иммиграционной политики Италии автор приводит ряд рекомендаций по совершенствованию миграционной политики Российской Федерации.*

История итальянской иммиграционной политики непродолжительна и противоречива. Длительное время Италия была открытой страной с символическим пограничным контролем и процедурой регистрации иностранцев. Только в конце 1950-начале 1960-х гг. начинается законодательство в области упорядочения правил въезда и пребывания иностранцев на территории страны. Так, в 1960-х гг., по аналогии со странами Северной Европы, была введена система видов на жительство с разрешением на работу, которые выдавались Министерством труда и местными бюро по трудоустройству. Мощные миграционные потоки обрушились на Италию как в связи с расширением ЕС на восток, так и в результате отсутствия последовательной политики в отношении стран африканского континента<sup>1</sup>.

Присоединение Италии к конвенции № 143 Международной организации труда (МОТ) о нелегальной миграции<sup>2</sup> в 1981 г. положило начало законодательной инициативе в области национального 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 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.

В то же время была начата кампания 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 национального иммиграционного законодательства присоединение было отложено до 1990 г. В 1990 г. в силу вступил закон Мартелли<sup>3</sup>, заложивший основы современной иммиграционной политики Италии. В нем были определены правила въезда и пребывания иностранцев в Италии и впервые ставилась задача управления

**Гребенкина Ирина Владимировна** – выпускница ЕУИ МГИМО(У) МИД России, консультант Отдела международного сотрудничества в социально трудовой сфере Департамента международного сотрудничества Минздравсоцразвития РФ. E-mail: ivg79@mail.ru

иммиграционным потоком. Однако полная интеграция в Шенгенскую зону произошла лишь в 1997 г., когда Италия привела свою нормативную базу в соответствие с главными требованиями стран-участниц Шенгена.

В 1998 г. левоцентристское правительство страны ввело в действие закон № 40, целью которого было упорядочение положения иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, и улучшение их интеграции в принимающее общество. Закон определил сложную процедуру депортации нелегальных иммигрантов, которые, будучи арестованными полицией, могли быть выдворены из страны только после рассмотрения их случая мировым судьей. Только после получения приказа о депортации иммигранты имели право опротестовать это решение в двухнедельный срок<sup>4</sup>.

Жесткая иммиграционная политика становилась все более характерной для Италии. Проблема мигрантов из арабских стран Средиземноморья, из государств Западной Африки (Нигерия, Сенегал) и Азии уже в течение достаточно долгого времени серьезно воспринимается в стране. В 1990-х гг. к ним добавились потоки беженцев и мигрантов из бывшей Югославии и Албании. Показательно, что при наличии общеполитических расхождений с руководством ЕС правительство Берлускони в миграционных вопросах следовало идее «крепости Европы». Примером тому может стать новый итальянский закон об иммиграции, принятый в октябре 2002 г. (так называемый «Закон Босси-Фини», предложенный двумя ведущими партнерами Берлускони по правящей коалиции). В проекте этого закона были строки, открыто указывающие на «опасность настоящего нашествия на Европу» (*«pericolo di una vera invasione dell'Europa»*) со стороны иммигрантов<sup>5</sup>.

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 воссоединения с членами семьи третьей степени родства.

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 МВД 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 МВД находится полиция, отвечающая за въездной контроль, выдачу разрешений на пребывание и депортацию нелегальных иммигрантов<sup>7</sup>.

Нелегальная миграция. Италия привлекает нелегальных мигрантов в большей степени, чем другие страны ЕС, вследствие развитости неформального сектора экономики. За период 1988–1998 гг. правительство страны провело четыре амнистии, в результате чего легальный статус получили около 700 тыс. теперь уже бывших нелегальных иммигрантов. Процедуры амнистии часто критикуются, поскольку считается, что это привлекает в страну новых нелегальных иммигрантов. Незаконный труд в Италии официально составляет 15,9–17,6% валового национального продукта<sup>8</sup>. По неофициальным данным, эта цифра составляет от 27 до 30% ВВП. Исследование, проведенное в 2005 г. и охватившее более 100 000 компаний, выявило незаконность труда в различных формах в более чем 78 000 из них, что затронуло почти 50 000 работников<sup>9</sup>.

Незаконный труд особенно широко распространен в строительстве, а также в секторе обслуживания (домашняя работа) и в сельском хозяйстве. Здесь же наблюдается непропорционально высокое количество несчастных случаев на производстве со смертельным исходом<sup>10</sup>. Национальный институт социального обеспечения отметил нарастающую тенденцию теневой занятости среди рабочих-иммигрантов. В 2005 г. 2% рабочих, проверенных инспекцией охраны труда, не имели действующего разрешения на пребывание в стране, что составило 8% от всех контролируемых рабочих из стран, не входящих в состав ЕС<sup>11, 12</sup>.

С целью борьбы с нелегальной иммиграцией правительство Италии приняло ряд законодательных мер. Статьей 20(8) Закона 40/1998 («Закон Турко-Наполитано») были впервые введены санкции за предоставление работы трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом. Использование иностранного рабочего, не имеющего действующего разрешения на пребывание в стране, могло наказываться тюремным заключением от 3 мес. до года или штрафом от 2 до 6 млн. лир (приблизительно 1000–3000 евро).

Статьей 22(12) Закона 89/2002 («Закон Босси-Фини») сохранены сроки тюремного заключения, но увеличены штрафы, подлежащие уплате, до 5000 евро за каждого нанятого незаконного рабочего. Закон дополнительно ввел административный штраф (статья 22(7)) от 500 до 2500 евро для работодателя, который отказывается сообщать о любых изменениях в отношении занятости иностранных рабочих в службу «одного окна» по иммиграции префектуры, территориального представительства правительства.

Кроме того, итальянское правительство в рамках борьбы с теневой экономикой и несоблю-

дением трудовых правил и инструкций приняло ряд дальнейших санкций. Статья 36-бис (7) Закона 248/06 (Декрет Берсани<sup>13</sup>) предусматривает административный штраф в размере от 1500 до 12000 евро за каждого рабочего, документы которого не в порядке. Тот же самый закон устанавливает и гражданские санкции (штраф — минимум 3000 евро), связанные с неуплатой взносов в систему социального обеспечения, независимо от продолжительности нелегальной занятости, которые не применяются к незаконным рабочим-мигрантам, так как их незаконный статус подразумевает прежде всего, что они не заявлены в службе социального обеспечения. Кроме того, в секторе строительства инспекционные власти имеют полномочие приостанавливать деятельность, когда количество выявленных ими рабочих без необходимых документов равно или превышает 20 процентов от общего количества законно нанятых рабочих.

Несоблюдение правил охраны труда в отношении здоровья и безопасности рабочих и постоянное освещение в печати несчастных случаев на работе (так называемые «белые смертельные случаи») привели к пятикратному увеличению административных санкций, введенных Законом 296/2006<sup>14</sup>. Статья 5 Закона 123/2007 дополнительно распространила возможность приостановки деятельности, первоначально принятую для строительного сектора, на всю производственную сферу.

В Италии компетенции в сфере охраны труда разделены между множеством правительственных органов. Основная ответственность возложена на инспекторов региональных и провинциальных управлений, которые осуществляют контроль над условиями труда и обладают правами полиции в пределах предметов своего ведения. Эти управления подчинены Министерству труда и социального обеспечения Италии.

Подобными функциями инспекторов проверки условий труда, но при владении общими правами полиции наделены члены специальной жандармерии (карабинеры). В каждом провинциальном управлении труда имеется центральный инспекционный пункт жандармерии. С 1997 г. эти пункты подчиняются Команде жандармерии по охране труда<sup>15</sup>.

Инспекции проверки условий труда по традиции остаются слабо развитым инструментом правоприменительной деятельности с неравномерным распределением (и степенью эффективности) на национальной территории.

Важным событием стало принятие Законодательного декрета 124/2004<sup>16</sup> с целью рационализировать инспекционные функции в области труда и социального обеспечения. Декретом учреждено Главное управление по инспекционной деятельности при Министерстве труда и социального обеспечения Италии в Риме, которому были поручены надзор и координация инспекционной деятельности. Министерский Декрет от 20 апреля 2006 г. учредил Кодекс поведения, направленный на гармонизацию осуществления деятельности различных инспекционных властей.

**Волна революций в странах Северной Африки.** Мощнейшая волна нелегальных мигрантов хлынула из Северной Африки через Средиземное море в Европу в начале 2011 г., после того как в ряде североафриканских стран начались народные волнения. В первую очередь это коснулось Италии. Основными странами исхода беженцев стали Тунис, Ливия и Египет. В частности, беженцы стали прибывать на итальянский остров Лампедуза<sup>17</sup>. По данным итальянских властей, на этот остров высадились 25 000 беженцев. Рассмотрим историю ливийско-итальянских отношений более подробно.

В ноябре 1991 г. США, Великобритания и Франция предъявили Ливии обвинение в причастности ее граждан к взрывам американского самолета над шотландским местечком Локерби в 1988 г. Взрыв Боинга-747 над Локерби 21 декабря 1988 г. и авиалайнера французской авиакомпании UTA в 1989 г. 21 января 1992 г. Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию № 731, призывающую Ливию к сотрудничеству в расследовании указанных событий. В связи с отказом Ливии выполнять требования этой резолюции 31 февраля 1992 г. Совбез ООН десятью голосами «за» при пяти воздержавшихся (Китай, Индия, Марокко, Зимбабве, Кабо-Верде) принял резолюцию № 748 о введении санкций в отношении Ливии (запрет на авиасообщение, военно-техническое сотрудничество, сокращение дипломатических представительств и пр.). А 11 ноября 1993 г. СБ ООН принял резолюцию № 843 о введении дополнительных санкций в отношении Ливии, которые в целом сводились к следующему:

- запрету на воздушные полеты;
- запрет на поставку в Ливию всех видов вооружений и военной техники, включая запасные части к уже поставленной технике, а также командированию в Ливию военных и технических специалистов;
- замораживание всех финансовых активов Ливии за рубежом;
- запрет на импорт технологического оборудования и запасных частей для нефтеперерабатывающих заводов и нефте- и газотранспортных систем в соответствии с утвержденным перечнем. Запрет не касался поставок бурового оборудования;
- требование сократить персонал ливийских дипломатических и торговых представительств за рубежом.

В 2003 г., после американской оккупации Ирака, Муаммар Каддафи изменил свою политику. Он объявил об отказе от разработок оружия массового уничтожения, допустил в страну международных экспертов и заявил о желании урегулировать вопрос о компенсациях жертвам терактов, несмотря на заявленную непричастность Ливии к ним. В январе 2004 года Ливия согласилась выплатить 170 млн долл. родственникам жертв теракта над Нигером. В октябре 2004 г. Ливия полностью освободилась от международных санкций.

Ослабление международных санкций позволило Ливии вздохнуть несколько свободнее, и она использовала это для перехода в дипломатическое



наступление. Прежде всего, участились встречи Каддафи с премьер-министром Италии Сильвио Берлускони как представителем Евросоюза и руководителем бывшей метрополии. Триполи добивается от Рима компенсаций за действия итальянских войск, оккупировавших Ливию с 1911 г. до конца Второй мировой войны. Рим же в первую очередь волнует вопросы поставок нефти и нелегальной иммиграции.

Триполи стал перевалочной базой для иммигрантов в Европу благодаря «панафриканской» политике Каддафи. После того как въездные визы для выходцев из африканских стран были отменены в Ливии, тысячи беженцев из Центральной и Южной Африки устремились на побережье Ливии с целью перебраться в Европу.

30 августа 2008 г. был подписан Договор о дружбе и сотрудничестве между Правительством Италии и Правительством Ливии. В целом документ предусматривал инвестиции со стороны Италии в размере 5 млрд долл. в течение 20 лет. В обмен Ливия должна была возобновить сотрудничество с Италией в борьбе с терроризмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и нелегальной иммиграцией<sup>18</sup>. В целях противодействия нелегальной миграции предусматривалось патрулирование итальянцами ливийских границ. Расходы на осуществление патрульной операции, в соответствии с договором, на паритетных началах брали на себя Италия и Европейский Союз<sup>19</sup>.

С начала гражданской войны в Ливии в стране с обеих сторон – со стороны митингующих и войск Каддафи – погибли не менее 30 тыс. человек, свыше 50 тыс. были ранены, около 4 тыс. считаются пропавшими без вести. Такие данные озвучил министр здравоохранения в Национальном переходном совете (НПС) Ливии Наджи Баракат<sup>20</sup>. Министр пояснил, что приведенная информация основывается на документах из больниц по всей стране, отчетах местных властей и данных от командиров повстанческих отрядов.

По данным агентства Франс Пресс со ссылкой на официального представителя Международного Комитета Красного Креста Монджи Слива, почти 100 тысяч человек начиная с 20 февраля 2011 г. пересекли ливийско-тунисскую границу, спасаясь от охвативших Ливию беспорядков. Учитывая географическое положение Туниса, сотни тысяч беженцев в поисках убежища хлынули на итальянский остров Лампедуза, расположенный всего в 113 км от границы Туниса. 400 тысяч беженцев – такую цифру озвучил 31 марта 2011 года Верховный комиссар ООН по делам беженцев Антониу Гутерриш. Именно столько человек покинули Ливию с начала конфликта между Муаммаром Каддафи и оппозицией. Большинство беженцев прибывало из зоны боевых действий, в частности города Мисурата. В целом ситуацию в Ливии комиссар назвал близкой к катастрофической.

Большинство африканских беженцев хлынуло в Европу, особенно в Италию. Власти Италии оказались не готовы принять такое количество людей. В лагерях на острове Лампедуза вспыхивали

акции протеста. Беженцы из Ливии требовали не возвращать их обратно, а переселить в другие районы Италии<sup>21</sup>.

Вновь прибывших мигрантов встречали «Финансовая гвардия» и «Береговая охрана». Затем мигрантов переводили в центр временного содержания, где обеспечивали едой, одеждой, устанавливали личности, оформляли необходимые документы. Беженцы оставались в центре на Лампедузе до тех пор, пока не было принято решение об их дальнейшей судьбе. Те мигранты, которые действительно спасались бегством от ужасов войны и ущемления их прав на родине, могли претендовать на получение статуса беженца. «Я полностью согласен с министром внутренних дел Марони, что ситуация, сложившаяся на острове с февраля нынешнего года, представляет собой не что иное, как гуманитарный кризис. Весь груз ответственности за его разрешение практически пришелся полностью и совершенно несправедливо на плечи Италии. За минувшие полгода через наш остров прошло 55 тысяч мигрантов», – заявил в своем интервью мэр Лампедузы Бернардино Де Рубеис.

В результате постоянно увеличивающегося числа мигрантов ситуация на острове начиная с марта 2011 г. стала выходить из-под контроля. Власти Италии для нормализации обстановки направили на Лампедузу военные корабли и вертолеты. Недовольные тем, что Европа не желает больше никого принимать и отправляет нелегалов туда, откуда приплыли, иммигранты (в основном выходцы из Туниса) подняли 22 сентября 2011 г. на острове бунт. Сначала они подожгли только что отремонтированный миграционный центр, потом бросились врассыпную. Несколько беглецов сумели разжиться газовыми баллонами и, захватив бензоколонку, угрожали взорвать остров.

Италия выделила Тунису весной 2011 г. 10 млн евро на переоснащение государственной границы. На эти средства должны были быть приобретены сторожевые катера и патрульные внедорожники. Однако ситуация не изменилась, и деньги канули, как в прорву<sup>22</sup>. Для 5 тыс. местных жителей на Лампедузе это обернулось катастрофой. Остров живет туризмом, а туристический сезон в 2011 г. закончился, так и не начавшись.

Опасения в отношении массовой миграции из Ливии и Туниса возрастали в странах ЕС с каждым днем. Лидеры Евросоюза призывали перевести дополнительные средства в бюджет пограничного агентства и увеличить финансовую поддержку странам Северной Африки<sup>23</sup>. «Необходимо принять срочные меры по предотвращению волны эмиграции. Уже сегодня насчитывается 200 000 людей, подпадающих под категорию «перемещенные лица». Они странствуют между Ливией, Тунисом, Египтом, – заявил французский президент Николя Саркози после встречи европейских лидеров. – Если мы не поможем им, то у них появится соблазн прийти в Европу, и у нас не будет средств справиться с ними», – добавил он.

Канцлер Германии Ангела Меркель также прокомментировала события в весьма суровом

## ■ Международные отношения

тоне: «Мне трудно представить себе будущее, если все больше и больше людей будут перебираться в Европу. Будущее этих людей - заново отстроить свои страны». Европейские лидеры выражают солидарность со странами, на которые, прежде всего, может обрушиться волна эмиграции и требуют выделить больше средств пограничному агентству Frontex<sup>24</sup>, которое должно получить дополнительные средства от национальных правительств и бюджета ЕС. Международная организация по миграции просила международное сообщество изыскать дополнительно еще 35 млн. евро, чтобы содействовать эвакуации 65 000 мигрантов, захваченных ливийским кризисом. ЕС выделил 30 млн евро для решения проблемы и оказания гуманитарной помощи.

11 апреля 2011 г. министры внутренних дел и юстиции стран ЕС обсудили ситуацию, сложившуюся вокруг острова Лампедуза. Италия попросила помощи от ЕС, предложив классифицировать туниских иммигрантов как беженцев, покинувших зону конфликта. Речь идет о равномерном распределении «нагрузки» на все 27 стран. Не получив поддержки, глава МВД Италии Роберто Марони заявляет, что «бежать теперь нужно его стране – подальше от Евросоюза»<sup>25</sup>.

Лишь с января по апрель в Италию прибыли более 23 тыс. беженцев. Рим должен «открыть шлюзы» – на этом упорно настаивала влиятельная «Лига Севера»<sup>26</sup>. Нелегалам начали выдавать разрешения, позволяющие находиться в странах Шенгена в течение полугода. Но Еврокомиссия предупреждает, что для свободного передвижения по Европе этого документа недостаточно<sup>27</sup>. «Разрешения на временное проживание, выданные Италией нелегальным иммигрантам, не дают автоматического права передвигаться по Шенгенской зоне. Обладатели этих разрешений должны выполнить обязательные условия въезда в Шенгенские страны. Им придется предоставить пакет всех необходимых в данном случае документов, где будет обозначена цель поездки, место проживания, финансовые средства и так далее», – заявил спикер Европейской комиссии Мишель Черконе.

Рим надеялся, что беженцы из Туниса уедут в соседнюю Францию. «Это отношение неприемлемо. В Италии больше жителей, чем в нашей стране, а число беженцев там в разы меньше, чем у нас. Если каждая страна будет вести такую политику, отправляя иммигрантов к соседям, это создаст атмосферу недоверия между странами. И это может подтолкнуть нас к ужесточению норм контроля на границах», – заявил государственный секретарь по делам иммиграции Бельгии Мельхиор Вателет<sup>28</sup>. ЕС поддержал Францию, не впуская поезд с тунискими беженцами из Италии. Еврокомиссия сочла, что решение Парижа о приостановке железнодорожного сообщения не противоречит правилам Шенгенского соглашения и было продиктовано интересами общественного порядка, заявила комиссар ЕС по внутренним делам Сесилия Мальмстрём. «Это была временная приостановка железнодорожного движения, про-

диктованная интересами общественного порядка. Они действовали в законных рамках», – цитирует еврокомиссара Deutsche Welle<sup>29</sup>.

В ответ на действия французских властей глава МИД Италии Франко Фраттини поручил послу Италии в Париже получить разъяснение у французской стороны и выразить «решительный протест». Фраттини назвал действия Франции «незаконными» и «нарушающими общеевропейские принципы». Франция и Италия изучают возможность пересмотра мер безопасности на границах стран Шенгенской зоны. С этой инициативой выступил Париж, подчеркнув, однако, что речь не идет о выходе Франции из договора о безвизовом перемещении граждан 27 европейских стран.

Глава МВД Италии Роберто Марони серьезно опасается, что восстание в Ливии приведет к гуманитарному кризису, в результате которого миллионы беженцев устремятся в Европу. Европейские министры пока не разделяют тревоги главы МВД Италии и рекомендуют ему «не драматизировать» ситуацию в Северной Африке. По их данным, количество беженцев из Ливии и других стран пока не превысило обычный уровень. Альфредо Перес Рубалькаба, глава МВД Испании, потребовал, чтобы ЕС выработал общую позицию в связи с ближневосточным кризисом. «Италия – ворота Европы, а, значит эта проблема является общеевропейской».

Министр внутренних дел Австрии Мария Фектер напомнила, что ее страна, которая занимает значительно меньшую площадь, чем Италия, была вынуждена принять сотни тысяч беженцев в ходе Балканских войн 90-х гг. прошлого века. Аналогичную позицию занял ее немецкий коллега Томас де Мезьер, заявив, что Германия, а также меньшие по площади Швеция и Бельгия приняли в 2010 г. значительно больше беженцев, чем Италия.

**Отставки в итальянском правительстве.** В знак несогласия с проводимой правительством Италии иммиграционной политикой заместитель министра внутренних дел Италии Альфредо Мантовано решил уйти в отставку. Министр обороны Италии Иньяцио Ла Русса, говоря об отставке Мантовано, назвал ее «символической» и добавил, что к словам Мантовано стоит прислушаться. С решением правительства не согласился и другой представитель правящей партии «Народ свободы» – мэр Мандурии Паоло Томмазино, который практически одновременно с Мантовано подал в отставку. Томмазино приехал в Рим, чтобы встретиться с главой итальянского МВД Роберто Марони и обсудить с ним проблемы, связанные с наличием в Мандурии палаточных городков иммигрантов, и после встречи с министром объявил о своей отставке. «Если план правительства – это выгрузить всех иммигрантов в Мандурии, то это будет без меня», – сказал Томмазино<sup>30</sup>.

Ранее правительство провело совещание с представителями регионов, на котором было принято решение о распределении беженцев, общее число которых, по предварительным оценкам, может составить до 50 тысяч человек, по всей территории страны. Это позволит разгрузить остров Лампеду-

за, наиболее пострадавший от наплыва беженцев, прибывающих на лодках из стран Северной Африки. 13 ноября 2011 г. правительство Италии ушло в отставку. Во многом отставке правительства способствовала неудовлетворительная экономическая и иммиграционная политика страны.

**Перспективы иммиграционной политики Италии.** На основании проведенного анализа иммиграционной политики ЕС и Итальянской Республики рассмотрим основные направления ее развития в ближайшей перспективе:

- во-первых, учитывая опыт последних лет и учитывая статистику иммиграции в Италию, правительству страны стоит задуматься об усилении охраны государственных границ, особенно на юге страны. Учитывая особое географическое положение страны – большая часть ее расположена в Средиземном море, – власти уделяют недостаточно внимания охране государственных границ. На начало 2009 г. вдоль всей морской границы страны были созданы всего 13 иммиграционных центров в крупнейших провинциях страны, имеющих выход к морю. Основными функциями иммиграционных центров являются: прием иностранцев, установление его личности (в случае, если он(она) прибыл(а) без документов), определяют процедуру предоставления (непредоставления) убежища, оказание психологической, социальной и другой помощи иностранцам и т.д.<sup>31</sup> Но, как показывают последние события, этих мер явно не хватает;

- во-вторых, с целью более эффективного управления миграционными потоками в стране необходимо усовершенствовать нормативную базу. В этой связи представляется целесообразным заключение соглашений о противодействии нелегальной иммиграции с основными странами-поставщиками иностранной рабочей силы (Албания, Марокко, Китай, Украина, Филиппины, Тунис и другие страны). И начало этому уже положено – 17 июня 2011 г. Министр иностранных дел Италии Франко Фраттини подписал в Неаполе с временным главой Переходного национального совета Ливии (ПНС) Махмудом Джбрилем соглашение о совместном контроле над потоком нелегальных иммигрантов;

- в-третьих, Италия – один из лидеров Европейского союза по числу нелегальных мигрантов. По различным данным, на территории Италии находится от 500 до 1,5 млн нелегальных иммигрантов<sup>32</sup>. Политика легализации нелегальных иммигрантов – постоянный фактор иммиграционной политики Италии. Большая часть видов на жительство выдана на основе программ регулирования<sup>33</sup>.

Несмотря на постоянный спрос на труд иммигрантов, общественное мнение в стране враждебно настроено к иммиграции, и иммиграционное законодательство по своему характеру становится все более ограничительным<sup>34</sup>. Миграция до сих пор рассматривается как новое явление, и юридические, институциональные и административные инфраструктуры Италии, имеющие дело с миграцией, недоразвиты<sup>35</sup>. Поэтому правительству Италии следовало бы задуматься о целесообразности увеличения квот на привлечение и использование

иностранной рабочей силы (в 2007-2010 гг. квота на ИРС в стране составляла всего 80 000, а на 2011 г. – 60 000<sup>36</sup>, при том, что реальная потребность страны в иммигрантах оценивается на уровне 450 000 человек<sup>37</sup>). С одной стороны, это позволит сократить объемы нелегальной иммиграции и теневой экономики в стране, а с другой позволит большему числу иммигрантов интегрироваться в итальянское сообщество и будет способствовать сокращению социальной напряженности в обществе;

- в-четвертых, большинство иммигрантов в Италии заняты на низкоквалифицированных работах и испытывают трудности в получении должностей, требующих квалификации, даже при наличии у них достаточной языковой и профессиональной компетенции. Средний уровень образования среди иммигрантского населения выше, чем у «коренных» итальянцев: 12,1% иммигрантов имеют диплом колледжа или университета, тогда как итальянцев с аналогичным образованием всего 7,5%<sup>38</sup>.

В этой связи правительству страны важно разрабатывать программы по интеграции иммигрантов в принимающее сообщество, учитывая национальные особенности и особенности иммигрантов (страна происхождения, вероисповедание, уровень образования, уровень владения языком принимающего государства).

Российская Федерация сталкивается с аналогичными проблемами, что и Итальянская Республика. Для России, как и для Италии, очень остро стоит проблема нелегальной миграции. Нелегальный труд носит в основном низкоквалифицированный характер. Он так же популярен в таких отраслях, как сфера услуг, сельское хозяйство и особенно в строительном секторе. Учитывая опыт Италии в вопросе управления миграционными процессами, Правительству Российской Федерации стоит уделять повышенное внимание миграционной проблеме. Россия прочно занимает второе место в мире по числу мигрантов после США. Вместе с тем в нашей стране до сих пор не принята Концепция государственной миграционной политики РФ, на федеральном и в большинстве субъектов России – региональном уровнях отсутствуют программы интеграции мигрантов в принимающее сообщество, большая часть мигрантов не осведомлена о своих правах и обязанностях, а значительные объемы нелегальной миграции являются серьезной угрозой для национальной безопасности страны.

#### **Grebenkina I. V. Illegal Migration Policy in Italy after «Arab Spring»: Lessons For Russia.**

**Summary:** This article deals with the immigration policy of the Italian Republic in the last decades in the context of EU membership and analyze the specifics of the migration flows into the country. These is preceded by a detailed analysis of the political situation in North Africa before, during and after the "Arab Spring" as well as the influence of the regional crisis on migration policy in Italy and the European Union in general. The author distilled the experience of immigration policy in Italy into recommendations to improve the migration policy of the Russian Federation.



**Ключевые слова**

Миграционная политика, Итальянская Республика, нелегальная миграция, беженцы, политическая ситуация в стране, Лампедуза, легализация иммигрантов, революции в странах Северной Африки, трудовая миграция.

**Keywords**

Immigration policy, Italian Republic, illegal migration, refugees, political situation in the country, Lampedusa, legalization of immigrants, revolution in North Africa, labor migration.

**Примечания**

1. См.: Италия. От Первой ко Второй Республике / Под ред. Т.В. Зоной – М.: Весь мир. 2011 г., С. 84.
2. См.: На основе Закона № 943/ 1986 об основах миграционной политики Италии. // Сайт МВД Италии: <http://www.interno.it>
3. Закон Италии № 39/1990 «О чрезвычайных мерах, о предоставлении политического убежища, въезде, пребывании и легализации граждан третьих стран, не входящих в ЕС, и лиц без гражданства, присутствующих в Италии» / Сайт МВД Италии: <http://www.interno.it>
4. Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2010.
5. Nascimbene B. La politica dell'immigrazione. / L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2003. / a cura di A.Colombo, N.Ronzitti. Bologna: Il Mulino. 2003. P. 93.
6. Италия. От Первой ко Второй Республике / Под ред. Т.В. Зоной – М.: Весь мир. 2011 г., С. 71.
7. См.: сайт МВД Италии, раздел «Иммиграция» - <http://www.interno.it/>
8. Согласно официальным данным итальянской статистики за 2006 год.
9. Исследование проводил Национальный институт социального обеспечения.
10. См.: Филлеа Кгил. Мониторинг погибших в строительном секторе: 235 жертв в 2007 году, пресс-релиз 14 января 2008 (на итал. яз.)
11. Данные Министерством труда и социальной политики Италии.
12. См.: Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2010.
13. Пьерлуиджи Берсани – министр экономического развития Италии.
14. Закон о бюджете страны на 2007 г.
15. Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран: учебное пособие МОТ, 2009. С. 93.
16. Упорядочение инспекционных задач в области социальной и трудовой деятельности в соответствии со статьей 8 Закона от 14 февраля 2003 года, № 30.
17. Лампедуза – небольшой итальянский вулканический остров в Средиземном море, в 205 км от Сицилии и в 113 км от Туниса.
18. Подобное соглашение уже было заключено в 2000 году (вошло в силу 22 декабря 2002 года).
19. Италия. От Первой ко Второй Республике / Под ред. Т.В. Зоной – М.: Весь мир. 2011 г., С. 151.
20. Информационно-дискуссионный портал «Newsland» (Newsland.ru), 8 сентября 2011 года, статья «Гражданская война в Ливии унесла жизни 30 тысяч человек».
21. Информационно-аналитический портал «Центр Льва Гумилёва» (<http://www.gumilev-center.ru>), 1 сентября 2011 года, статья «Италию захлестнула волна беженцев из Ливии».
22. Итальянский остров Лампедуза превратился в поле боя // Газета «РуПолитика» от 25 сентября 2011 года.
23. Европа с помощью Frontex усиливает охрану границ - <http://rus.delfi.lv/>
24. Frontex – Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Регламент Совета (ЕС) № 2007/2004 от 26 октября 2004 года). См. более подробно Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы / О.Ю. Потемкина. - М.: Русский сувенир, 2010. С. 37.
25. Римские каникулы для нелегальных иммигрантов - <http://ru.euronews.net>
26. Лига Севера – итальянская политическая партия, выступающая за предоставление северным итальянским провинциям независимости и образование самостоятельного государства Падания со столицей в Милане. Политическая ориентация — национализм, консерватизм.
27. Права человека в Европе: работа продолжается. Позиция Томаса Хаммарберга, Комиссара Совета Европы по правам человека, изд-во Совета Европы, Страсбург, апрель 2011 г., С. 113.
28. Римские каникулы для нелегальных мигрантов - <http://ru.euronews.net/>
29. «ЕС признал, что Франция вправе останавливать поезда из Италии» - <http://www.dw-world.de>.
30. Газета «Новости Португалии, Испании и Италии», статья «Переправка беженцев с Лампедузы вызвала отставки в Италии» - <http://www.porturusso.pt>
31. Степаков С.Д. «Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ». Дис... канд. юр. наук. – М., 2010. С. 98.
32. Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 2010.
33. Carfagna, 2002: I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia, in: Colombo and Sciortino, Assimilati ed Esclusi, Il Mulino, Bologna, 2008.
34. Pastore. La politica Migratoria Italiana a una svolta: Ostacoli immediati e dilemmi strategici, May 2007, CeSPI, Roma.
35. Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран: учебное пособие МОТ, 2009, С. 54.
36. Immigrazione straniera in Veneto Rapporto 2011. A cura dell'Osservatorio Regionale Immigrazione. Luglio 2011, P. 94
37. Краткое описание правовых основ привлечения и использования неквалифицированных и низко квалифицированных иностранных работников-граждан третьих стран в 27 государствах Европейского Союза. – Женева, МОМ, 2010 г., С. 51-54.
38. Сапего Г.П. Национальное государство перед вызовом транснациональной иммиграции (Италия в общеевропейском контексте). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2010. (<http://iph.ras.ru/dissertations.htm>).