С.В. Попова
А.В. Куцов

АНАЛИЗ МИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Данная статья посвящена проблеме миграции в Италии, а также миграционному законодательству данной страны. Внимание было сфокусировано именно на миграционной политике, проводимой в Итальянской республике, с помощью которой государству удается контролировать потоки беженцев и мигрантов, прибывающих в страну. Эволюция итальянского миграционного законодательства также была досконально рассмотрена, что помогло отразить в работе его уникальные черты, отличающие итальянское законодательство от законов других европейских стран. Однако был проведен анализ не только истории и хронологии миграционной политики, но также состояния миграционного регулирования на современном этапе, с учетом трудовой миграции и наплыва беженцев. Также в работе приведены некоторые прогнозы развития миграционной ситуации в Италии.
Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Италия, миграция в Италии.

This article is devoted to the migration situation in Italy and to migration legislation of this country. The attention was focused on the very migration policy implemented in the Italian Republic and its function as of the regulator of the influx of migrants and refugees. The development of the Italian migration legislation was taken under scrutiny what contributed to the better comprehending of how unique it is and which distinguish features it has with other European countries. Besides, not only did we dwell on the history of migration policy and its chronology but also we took a close look at the status-quo of migration legislation with regard to refugee influx and work migration. There were also made some forecasts of the development of the migration conjuncture.
Key words: migration, migration policy, Italy, influx of migrants, migration legislation.

На протяжении многих столетий стремление к перемене временного или постоянного места жительства являлось одним из самых распространенных явлений в обществе. Миграционные процессы можно связать с естественной природой человека, поскольку они зачастую обусловлены политическими, экономическими, социальными, культурными и прочими особенностями. Анализируя подходы к

определению миграции, можно выделить ряд следующих особенностей: миграция — есть ни что иное, как любое проявление движения населения, которое оказывает прямое или косвенное влияние на общество. Основываясь на теоретических исследованиях многих ученых, занимавшихся проблемами миграционных процессов, стоит сделать вывод о том, что всевозможные туристические и гостевые поездки невозможно приравнять к миграционным процессам. Таким образом, миграция — это перемещение населения из одного региона в другой (внутренняя миграция) или из одного государства в другое (международная миграция) на длительное время. Как правило, подобные процессы являются добровольными, однако иногда они носят вынужденный характер, например, во время политических репрессий, этнической или любой другой дискриминации, а также военных действий в регионе или стране, когда индивид вынужден сменить место проживания. В 1948 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Всеобщую декларацию прав человека»[1], в которой говорится о том, что «каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства» и «каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»[2]. С тех пор свобода перемещения индивида получила международное признание.

Современные миграционные процессы в Европейском регионе являются одной из наиболее обсуждаемых проблем в обществе, поскольку на сегодняшний день большинство Европейских стран столкнулись с наплывом беженцев из стран Ближнего Востока. Многие

[1] Всеобщая декларация прав человека [официальный сайт]. // Организация объединенных наций. —URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.10.2017).

[2] Всеобщая декларация прав человека [официальный сайт]. // Организация объединенных наций. —URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 29.10.2017).

из них просят убежища и получения статуса беженца. В данной статье будет рассмотрена современная миграционная ситуация в Италии.

Сложившаяся в последние годы напряженная миграционная обстановка в Италии, связанная с большим притоком беженцев и мигрантов из стран северной Африки, а также с Балкан, обратила на себя сильное внимание как политиков, так и итальянских СМИ.

Итальянские СМИ достаточно сильно обеспокоены проблемами миграции, и это объяснимо – Италия является первой страной на пути мигрантов из Африки в экономически развитую центральную Европу. Большое внимание СМИ Италии уделяют также мигрантам из Восточной Европы и с Балканского полуострова. Также итальянские издания фокусируются на проблеме того, что в течение последних лет в Италии заметен значительный рост заявок на предоставление убежища, поступающих от мигрантов. Однако факт остается фактом, что большинство тех, кто пересекает границу Италии, используют эту страну как транзит в более развитые страны Европы.

Стоит также отметить, что иммиграция сравнительно недавно стала неотъемлемым явлением в жизни итальянского общества. Почти на протяжении столетия, вплоть до начала 1970-х гг. Италия была одним из главных центров эмиграции в мире. Начиная с 1971 г. число иммигрантов в стране каждые десять лет практически удваивалось, достигнув к настоящему времени около 1520 тыс. или 2,8% населения страны. Сегодня, подобно другим европейским государствам, Италия решает проблему ограничения растущего притока иммигрантов из третьих стран.

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-х — начале 1960-х гг. начинается законотворчество 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.

Формирование иммиграционного законодательства сталкивалось с целым рядом трудностей, главными из которых являлись: либеральная туристическая политика, протяженная и слабо охраняемая вплоть до 1990-х гг. береговая линия и развитый теневой сектор экономики. По существующим оценкам, теневая экономика составляет около 20–30% от ВВП Италии. Вместе с тем под давлением европейских стран итальянское правительство было вынуждено ускорить разработку иммиграционной политики, отвечающей стандартам Евросоюза.

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. Одной из основных инноваций нового закона являлась ответственность работодателя за предоставление социальных гарантий работнику, включая обеспечение условий его проживания.

Присоединение Италии к конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции в 1981 году положило начало законодательной инициативе в области иммиграционного регулирования. Согласно этому документу, государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению. Главным образом ставка была сделана на ограничение въезда на территорию Италии, а также на изменение процедуры выдворения, содержавшей лазейки для

иммигрантов. Данная процедура была упрощена, уменьшены юридические гарантии, установлено правило содержания иммигрантов, подлежащих выдворению, в определенных центрах, а также подписаны соглашения со странами выезда о пропуске выдворенных иммигрантов обратно. Позднее результативность закона была подтверждена статистическими данными, согласно которым увеличились реальное количество депортаций и процентное соотношение количества фактических выдворений к уведомлениям о выдворении.

Мощнейший миграционный поток вызвали народные волнения в некоторых странах Северной Африки. В результате «арабской весны» в феврале 2011 г. в Италию через море из Туниса и Ливии прибыло около 60 560 человек. Для того чтобы изменить ситуацию и «очистить» южные итальянские провинции, с временными правительствами этих стран было подписано несколько обязательств о сотрудничестве, способствующих возвращению нелегальных иммигрантов на родину, а также воспрепятствованию незаконного транзита через границу.

Были определены следующие иммиграционные мотивы, дающие право на получение разрешения на постоянное пребывание в стране и гражданство:

- «воссоединение семей – когда воссоединение происходит к лицу, уже имеющему иммиграционный статус либо итальянское гражданство;
- усыновление несовершеннолетнего иностранца лицом, уже имеющим иммиграционный статус, либо итальянское гражданство;
- наёмная работа (при наличии контракта с неопределенным сроком завершения);
- индивидуальная трудовая деятельность в различных областях, таких, как торговля, спорт, искусство, коммерция и т.д.».

Миграционный кризис 2015 г. ещё больше обострил ситуацию. Италия, как и Европа в целом, оказалась не готова к такому развитию событий, что привело к появлению разногласий между странами Евросоюза и внутри каждой его страны. На настоящий

момент итальянское правительство испытывает сильное общественное давление (так, например, в самый разгар кризиса – летом 2015 г. – губернаторы северных регионов Италии заявили, что не примут ни одного иммигранта).[3] Сам премьер-министр Ренци угрожал Евросоюзу принять собственные, альтернативные меры в случае, если Евросоюз будет дальше игнорировать эту проблему. Также он предлагал ввести «временные визы», которые бы позволили иммигрантам легально пересекать граница стран Шенгенского соглашения вне зависимости от того, границу какого государства они пересекли в поиске статуса беженца (как установлено настоящим законодательством).[4] Численность иммигрантов постоянно растёт, только за январь-октябрь 2015 г. на побережье Италии высадилось почти 140 тыс. иммигрантов,[5] однако правительство ничего не может поделать с этим. Более того, Италия выступала за равномерное распределение иммигрантов по всем странам Евросоюза, т.к. несёт наибольшие убытки (по оценкам экспертов, в 2015 г. иммигранты обойдутся Италии в рекордные 1,2 млрд евро).

В том, что касается иммиграционной политики, чрезвычайно важен экономический аспект. Во-первых, возникает диспропорция на рынке труда, из-за чего и развитие, и функционирование экономики абсолютно невозможны без использования труда иммигрантов. Во-вторых, государство вынуждено «импортировать налогоплательщиков» по причине усиления бремени на бюджет (из-за увеличения

---

[3] Миракян Н. Север Италии взбунтовался из-за иммигрантов // Российская газета. URL: http://www.rg.ru/2015/06/09/italiya-site.html (дата обращения: 12.10.2017).

[4] Италия недовольна миграционной политикой ЕС // BBC. URL: http://www.bbc.com/russian/international/2015/06/150616_eu_migration_crisis_talks (дата обращения: 19.10.2017).

[5] Мигранты обойдутся Италии в 1,2 млрд евро // Euromag. URL: http://www.euromag.ru/italy/45042.html (дата обращения: 25.10.2017).

продолжительности жизни и расходов на пенсии, уменьшения рождаемости). В-третьих, разумная иммиграционная политика стирает различия в условиях экономического неравенства стран. В-четвертых, в последние десятилетия появились направляющиеся из развитых в развивающиеся страны мощные потоки денежных переводов, за которыми необходимо внимательно следить.

Что касается трудовой иммиграции, если в течение XX века иммигранты шли на такую работу, которая игнорировалась местными жителями, то к его концу наметившаяся тенденция к усилению иммигрантских потоков (вследствие неразвитости, экономической отсталости родных стран) привела к возникновению конкуренции за рабочие места между иммигрантами и местными жителями. Обозначаются следующие причины, объясняющие возникновение и существование иммиграции в странах Западной Европы (в т.ч. и в Италии):

- недостаток собственной высококвалифицированной рабочей силы;
- потребность в дешевой рабочей силе;
- относительно высокая заработная плата.

Среди факторов, способствующих усилению трудовых миграционных потоков, выделяются такие, как совершенствование средств коммуникации (как следствие – быстрое распространение информации) и развитие транспортных средств. Представляется возможным выделить отдельно фактор экономической выгоды как для самих иммигрантов, так и для предпринимателей-работодателей. Первые получают возможность заработать деньги, которые они никогда бы не получили у себя на родине, а также повысить уровень жизни и т.д., вторые – сэкономить собственные средства, т.к. профсоюзы требуют большой заработной платы для работников-граждан Италии.

Стоит также отметить, что итальянскую модель иммиграционной политики называют «рациональной интеграцией». Ее суть заключается в двух основных принципах: признание неприкосновенности личности и

интеграция иммигрантов с низким конфликтным потенциалом. Модель состоит из четырех элементов.

Первый элемент – воздействие со стороны государства, которое препятствует нелегальному въезду иммигрантов и нарушению законодательства вообще.

Второй элемент – соблюдение прав человека по отношению к иммигрантам, не получившим разрешения на проживание.

Третий элемент – обеспечение иммигрантам, получившим разрешение на проживание, максимально полной интеграции, расширение их социальных прав.

Четвертым элементом является взаимодействие иммигрантов и итальянского общества, основанное на уважении и благожелательности. Итальянское иммиграционное законодательство в достаточно полной мере способствует реализации данной модели.

Эффективное регулирование миграционных потоков оказывается возможным при условии, что наем рабочей силы осуществляется через государственные институты, а на условия труда оказывают влияния профсоюзы и общественные организации. В этом случае для иммигрантов более привлекательной становится легальная занятость, а нарушение трудового законодательства не дает предпринимателям значительных преимуществ. В то же время успехи в регулировании миграционных потоков в Италии касаются почти исключительно иммигрантов из европейских стран – балканских государств и государств Восточной и Юго-Восточной Европы. Главную проблему миграционной политики Италии – регулирование миграционного потока из Африки – решить законодательными мерами до настоящего времени не удалось.

Для проведения более детального анализа миграционной ситуации и политики, проводимой в отношении мигрантов со стороны Правительства Италии необходимо обозначить сильные и слабые

стороны итальянского законодательства, государственных органов, а также возможностей и угроз сформированной системы.

К сильным сторонам миграционной политики Итальянской Республики можно отнести развитую систему органов государственной власти, а также достаточно обширную законодательную базу Италии в отношении миграционных процессов. Все это напрямую регулирует приток миграции в страну, поскольку Италия является одним из главных центров иммиграции в мире.

К слабым сторонам можно отнести географическое расположение Италии. Ввиду того, что в настоящее время большинство мигрантов прибывает из стран Африки и Ближнего Востока, первой страной въезда в Европейский Союз является непосредственно Итальянская Республика, большинство беженцев вынуждены остаться именно в Италии согласно нормативно-правовым актам ЕС по контролю миграционных процессов. также к слабым сторонам можно отнести открытость государственных границ. Поскольку Италией было подписано Шенгенское соглашение контроль за границами ведется в ограниченной форме, по факту из других стран ЕС можно свободно прибыть в Италию. Таким образом, итальянским органам исполнительной власти сложно вести контроль за прибывающими мигрантами.

К преимущественным возможностям миграционной политики Итальянской Республики можно отнести непосредственно членство Италии в Европейском Союзе — одного из наиболее развитых и сильнейших экономических объединений мира. Европейский Союз является одной из передовых наднациональных организаций и славится эффективностью работы его институтов: как национальных стран-участников, так и общеевропейских — наднациональных образов. Одним из главных принципов ЕС является содействие и сотрудничество с другими странами-участниками сообщества. Таким образом, Италия может рассчитывать на помощь и поддержку других

стран ЕС в случае возникших неконтролируемых миграционных процессов.

Говоря об угрозах, стоит отметить следующие: вероятность выхода ситуации из-под контроля (массовый наплыв беженцев, неподвластный контролю итальянских властей), нетактичность других государств-участников Европейского Союза [1] в вопросах помощи и содействия Италии по приему и расселению беженцев.

Для более детального анализа, рассмотрим перспективы развития миграционной политики Италии. Здесь стоит обозначить следующие возможные способы урегулирования миграционной ситуации:

1) усиление контроля государственных границ (особенно морских), через которые идёт наибольший поток иммигрантов, в частности, из стран Африки, что обусловлено географическим положением страны;

2) совершенствование нормативно-правовой базы: подписание со странами-поставщиками рабочей силы (Албания, Марокко, Китай, Украина, Филиппины, Тунис и др.) договоров о противодействии нелегальной иммиграции, что позволит снизить уровень теневой экономики, увеличить денежные потоки в государственный бюджет, а также упрочить положение иммигрантов;

3) увеличение квот на работу иммигрантов с целью уменьшения численности нелегальных работников, ограничения теневой экономики и сокращения социальной напряжённости в обществе;

4) разработку программ по интеграции иммигрантов с учетом их особенностей (уровень образования, вероисповедание, национальные традиции и обычаи и др.), что поможет иммигрантам найти свой собственное место в новой стране, чувствовать себя там более комфортно.

Таким образом, миграционная политика в условиях глобализации – важная составляющая деятельности государства, обеспечивающая эффективное управление миграционными потоками, трудовыми

ресурсами, взаимодействие между иммигрантами и коренными жителями, а также экономическую и социальную поддержку приезжих. Процесс миграции для Западной Европы не нов, однако масштабные миграционные потоки, направленные в страны Старого Света, насчитывают около шестидесяти лет. В течение XX – начала XXI вв. между европейскими странами был подписан ряд соглашений по поводу осуществления иммиграционной политики, но ожидаемого результата это не принесло: многочисленные конфликты, нарастающие проблемы позволяют аналитикам говорить о провале данных мер.

Иммиграционный режим Италии менялся по мере усиления иммиграционного потока от мягкого к более жёсткому. Исходя из трех аспектов иммиграционной политики, можно сделать следующие выводы.

1) Политико-правовой аспект. Иммиграционная политика во многом зависит от взглядов лиц, находящихся у власти. Сейчас политика по отношению к иммигрантам основывается сейчас на законе «Босси-Фини» (2002 г.) и «Пакете мер по обеспечению безопасности» (2009 г.). В то же время миграционный кризис 2015 г. внёс свои коррективы – систему квот Евросоюза по распределению иммигрантов.

2) Экономический аспект. Иммиграционная политика регулирует, среди прочего, распределение трудовых ресурсов. Италия особенно привлекательна для иммигрантов наличием значительного теневого сектора экономики, однако решение этой проблемы очень непросто для правительства, т.к. в этом не заинтересовано, по факту, ни государство, ни предпринимательство, ни сами работники-иммигранты.

3) Социокультурный аспект. Отношения между иммигрантами и местными жителями складываются непросто, т.к. процесс интеграции в условиях политики мультикультурализма идет сложно и неоднозначно. Нарастает взаимное отчуждение, среди коренного населения увеличиваются ксенофобские и националистические взгляды, что отражается в социологических опросах и на парламентских выборах.

Что касается перспектив иммиграционной политики, то Италии есть к чему стремиться, т.к. процессы, связанные с деятельностью иммигрантов, проходят не так гладко. Итальянцам необходимо реформировать нормативно-правовую базу, ужесточить пограничный контроль, а также приложить усилия для сдерживания нелегальной иммиграции.

Список использованных источников

1. Всеобщая декларация прав человека [Официальный сайт]. // Организация объединенных наций. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/
2. Legge 30 luglio 2002, n. 189 [Электронный ресурс] // Normattiva. URL: http:// www.normattiva.it/
3. Официальный сайт Российская газета [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/
4. Официальный сайт BBC [Электронный ресурс]. URL: http://www.bbc.com/
5. Официальный сайт Euromag [Электронный ресурс]. URL: http://www.euromag.ru/