

Царёва Е.Ю.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ИТАЛИИ

Аннотация: Основной проблемой формирования миграционной политики Итальянской республики являлся крайний либерализм по отношению к туристическим потокам и слабая защита внешних границ от проникновения с моря. В настоящее время миграционные потоки оказывают большое влияние на демографическую и социально-экономическую ситуацию в стране. Это обуславливает необходимость государственного регулирования миграции в рамках законодательного процесса в целом, а также на уровне отдельных государственных институтов исполнительной власти. Опыт законодательства в сфере регулирования миграции крайне важен при выборе дальнейшей стратегической линии государства в регулировании миграции. Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы миграционной политики итальянского государства, показывает, что запретительные меры в отношении мигрантов не дают желаемого результата, а лишь стимулируют нелегальные миграционные потоки в страну. Данное обстоятельство приводит к выводу о необходимости разработки новой стратегии итальянскими законодателями в отношении регулирования миграционных потоков. В статье рассматриваются основные внутренние законодательные акты в отношении регулирования миграции, действующие в Итальянском государстве, а также положения ЕС о миграционной политике, которые действуют не территории страны. Международный опыт в целом и опыт Италии в частности могут служить основой для совершенствования миграционной политики в современной России. В этой связи необходимо оценить опыт нормативно-правового регулирования миграционных потоков в Итальянской республике в точки зрения формирования концептуальных основ миграционной политики государства.

Abstract: The main problem in the sphere of formation of the migration policy in the Italian Republic is extreme liberalism regarding tourist streams and weak protection of external boundaries from the sea. Currently the migration streams have a significant impact upon the demographic, social and economic situation in Italy, causing the need for the state regulation of migration within the framework of the legislative process as a whole, as well as in some executive institutions. The experience of law-making in the sphere of migration is extremely important for choosing the further strategy of the state in migration regulation. Analysis of the current normative legal acts regulating the issues of migration policy of the Italian states shows that the prohibiting measures do not attain the needed results, they just stimulate illegal migration into the state. This matter requires a conclusion on the development of the new strategy of regulation of the migration streams by the Italian legislators. The article concerns the key domestic legislative acts regarding migration regulation, which are applied in the Italian states, as well as the provisions of the EU legislation on the migration policy, which are applied outside its territory. The international experience in general and the experience of Italy in particular may serve as the basis for the improvement of the normative legal regulation of the migration streams in the modern Russia. In this respect there is need to evaluate the experience of the normative legal regulation of the migration streams in the Republic of Italy from the standpoint of formation of the conceptual fundamentals for the migration policy of the state.

Ключевые слова: Миграция, миграционное законодательство, миграционное законодательство Италии, государственная миграционная политика, основы миграционной политики, нормативно-правовая база миграции, департамент общественной безопасности, Единое подразделение иммиграции, Полицейский контроль, Конституция Италии

Keywords: Migration, migration legislation, migration legislation of Italy, state migration policy, fundamentals of the state migration policy, normative legal basis for migration, public security department, unified migration department, police control, the Constitution of Italy.

Процесс формирования иммиграционной политики Италии осуществляется законодательством, а также рядом министерств и общественных организаций, действующих на его основе. Интерес представляет тот факт, что на сегодняшний день вопросами беженцев и миграции в Италии занимаются различные министерства без общего координирующего центра. В течение некоторого времени ранее таким центром являлось Министерство Иммиграции, но так

как большая часть работы все равно приходилось перекладывать на другие министерства, которые в свою очередь действовали независимо в рамках своих полномочий, данная необходимость отпала и в настоящее время координирует работы министерств законодательство.

В частности, Единое подразделение иммиграции, представленное в различных правительственных территориальных центрах, сотрудничает с целым списком учреждений, таких как Министерство внутренних

дел, Министерство труда, Министерство экономики, финансов, Национальный институт общественной безопасности, Национальный институт страхования от ущерба на работе и т.д.¹

В современной Италии вопрос формирования иммиграционной политики преимущественно возложен на Министерство внутренних дел. Данной проблематикой занимаются два подразделения министерства: Департамент гражданских свобод и иммиграции и Департамент общественной безопасности.² В Департаменте гражданских свобод и иммиграции, работающем в сфере защиты гражданских прав, включая вопросы предоставления убежища и иммиграции, решением данных задач занимаются 3 отдела: Центральное управление иммиграции и политики беженства, Центральное управление государственных служб иммиграции и беженства и Центральный офис по вопросам гражданских прав, гражданства и несовершеннолетних.

Департамент общественной безопасности в свою очередь включает в себя Центральные управления и офисы, среди них: Центральное управление иммиграции и пограничной полиции. В рамках данного подразделения функционируют: Офис по общим и юридическим делам, Иммиграционная служба, Полицейский контроль пограничной зоны и иностранных граждан. В компетенцию Центрального управления иммиграции и пограничной полиции входят контроль и недопущение незаконного пересечения границы, причем данная структура координирует свои действия с военно-морскими силами и портовыми службами охраны.

Офис по общим и юридическим делам разделен включает в себя три подразделения: юридический, организационно-управленческий и административный. Офис, в частности, занимается сбором, уточнением и анализом статистических данных для иммиграционного учета. Иммиграционная служба работает над решением проблем, связанных с нелегальной миграцией, а также осуществляет координацию международного сотрудничества полицейских управлений по борьбе с нелегальной миграцией.

В стране также существует Полицейский контроль пограничной зоны и иностранных граждан, в компетенцию которого входят вопросы пограничной без-

опасности. Одной из его приоритетных задач является обеспечение общественного порядка и безопасности на территории морских портов и в аэропортах. Данная служба работает и по вопросам, связанным с получением гражданства иностранцами-резидентами в Италии.

В систему создания и реализации иммиграционной политики Италии включены также Министерство труда и социальной политики, Министерство здравоохранения и Министерство иностранных дел. Например, Министерства труда и социальной политики, а именно одно из его подразделений – Общее управление по иммиграции, контролирует въезд и пребывание на территории Италии иностранных трудовых иммигрантов из стран, не входящих в ЕС. Данный контроль осуществляется с помощью квотирования трудовых мест для мигрантов на основе сотрудничества со странами-донорами по вопросам миграции. Помимо прочего, подразделение занимается вопросами интеграции мигрантов в итальянское общество, курирует вопросы, связанные с несовершеннолетними мигрантами, находящимися в стране.

Министерство иностранных дел через согласование с Общим управлением по вопросам итальянцев за рубежом и миграционной политики, также работает по вопросам миграции, сотрудничая с консульскими службами. Структура управления вопросами миграции в МИД Италии состоит из офиса миграционной политики и политики по вопросам убежища и визового отдела. Компетенция первого включает в себя юридические и административные вопросы, в первую очередь по размещению в рамках предоставления убежища или заявок на оформление статуса беженца. Визовый отдел регулирует вопросы въезда.

При всем комплексе существующих в Италии служб и органов, реализующих миграционную политику, следует отметить, что в период начала построения иммиграционной политики в Италии, одними из основных иммиграционных проблем являлись крайне либеральная туристическая политика и слабо охраняемые границы, в первую очередь береговые линии (с проблемой незаконного пересечения границ морем, Италии ежедневно сталкивается и в настоящее время).

Итальянская иммиграционная политика в первую очередь основывается на Конституции Италии. Статья 10 подразумевает обеспечение права убежища на итальянской территории для «эффективного обеспечения демократических свобод». А об упорядочении правил въезда и пребывания иностранных иммигрантов на территории Италии можно говорить лишь с конца 1950 гг. Под влиянием других стран Западной Европы, и в первую очередь Северной, Италии вводит систему ви-

¹ Antonella Guarneri. Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali Available at: // http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 12/06/2013]

² Ibid.

Трансформация правовых и политических систем

дов на жительство и разрешений на работу. Например, конце 1951 г. в Италии насчитывалось 20 000 беженцев.³

В 1954 г. по закону № 722 от 24 июля в Италии была ратифицирована Женевская конвенция. Однако существовали географические ограничения для получения статуса беженца, это касалось лишь европейцев. Ограничение действовало до 31 декабря 1989 г., пока не было аннулировано постановлением № 416 от 30 декабря 1989 г. В силу вступил закон № 39 от 28 февраля 1990 г. С 1997 г. вопросами беженства и запросов убежища занимается Министерство внутренних дел⁴.

Еще в 1981 г. Италия присоединилась к Конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции⁵. Тем самым было положено начало законодательной инициативе в сфере регулирования миграции. В том же году Министерство труда Италии предложило первый законопроект по вопросам иммиграции, в котором содержались такие же жесткие меры контроля иммиграции, которые действовали после 1974 г. во всех странах Северной Европы. Законопроект также предполагал введение административных мер по замораживанию выдачи разрешений на работу. Данные меры были приняты на фоне общей либеральной политики итальянского руководства в отношении визового режима и при достаточной открытости границ. Соответственно, приостановление выдачи разрешений на работу стало началом масштабного проникновения в страну нелегальных мигрантов.⁶

В 1986 году в стране был принят первый Закон об иммиграции был принят в 1986г.⁷ Данная законодательная мера была направлена на реформирование систему внутреннего контроля над мигрантами. Срок действия вида на жительство устанавливался в зависимости от

срока трудового соглашения. Предоставлялась возможность вида на жительство будущим безработным мигрантам, для чего центры занятости формировали специальные списки безработных иностранного происхождения, находившимся в поиске работы (то есть состоявшими на учете в службах занятости). Данный закон фактически стал первым шагом итальянских законодателей к формированию внутреннего режима миграции в пределах страны. Однако на фоне разрастания нелегального сектора экономики закон фактически оказался не реализуемым на практике. Возникла ситуация, когда безработные официально мигранты пользовались видом на жительство, будучи заняты в теневом секторе, где не пользовались социальными льготами. Таким образом, предоставленные законом права, позволяли иммигрантам и работодателям уклоняться от налогообложения. Министерство труда заморозило легальный въезд в страну, что привело только к росту нелегальной миграции в стране. В конечном итоге с 1986 по 1988 гг. власти Италии вынуждены были проводить политику амнистирования с целью легализации проживающих в стране нелегальных мигрантов. К 1989 году порядка 400 тыс. иностранцев получили вид на жительство и разрешение на работу.⁸

Исследователи отмечают, что именно после амнистий 1986 – 1988 годов в миграционной политике Италии произошел поворот от внутреннего контроля (выдача вида на жительство и контроль рынка труда) к внешним мерам контроля миграционных потоков, а также к регулированию вопросов общественного порядка.⁹ В то же время итальянским руководством активизировалась деятельность по укреплению пограничного контроля над миграцией, а также по совершенствованию нового миграционного законодательства. Дело в том, что до 1985 года безвизовый режим въезда распространялся только на граждан 78 стран.

Эффективному ограничению въезда в страну мешали интересы туристического бизнеса и нелегального сектора экономики. О том, что миграционная ситуация в стране оказывала и оказывает очень серьезное влияние на внешнюю политику, свидетельствует следующий факт: в результате экономического спада Италия попыталась в 1987 году присоединиться к Шенгенскому соглашению, но в результате несовершенств именно

³ The Organization of Asylum and Migration Policies in Italy. EMN European migration network; Italian National Contact Point, 2013. Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente. Available at: // <http://www.istat.it/it/archivio/110521> [accessed 7/06/2013]

⁴ Ibid.

⁵ Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся – мигрантам равенства возможностей и обращения» (принята в г. Женеве 24.06.1975 на 60-ой сессии генеральной конференции МОТ)// международное законодательство. [электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.zonazakona.ru/law/abro/140/> [дата обращения: 09.03.2014]

⁶ http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci_new_v3/V3_S2EW_CONSULT-AZIONE.mostra_pagina?id_pagina=53507 [accessed 12/06/2013]

⁷ L. 30 dicembre 1986, № 943 (1) COLLOCAMENTO DI LAVORATORI Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Available at: // <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1992/luglio/legge-943-86.html> [accessed 13/06/2013]

⁸ Migrazioni e previdenza in Italia. // Istituto Nazionale di Previdenza Sociale. Available at: www.cestim.it [accessed 14/06/2013]

⁹ Antonella Guarneri Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali. Available at: // http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 10/06/2013]

миграционного законодательства присоединение пришлось отложить до 1990 г.

Наиболее полное отражение такая смена приоритетов в миграционной политике государства получила в «Законе Мартелли» (закон 39/90) 1990 года.¹⁰ В данном законодательном акте было отменено автоматическое предоставление политического убежища мигрантам из «привелигированных зон», которые были определены в Женевской Конвенции 1951 года. «Законом Мартелли» также вводился специальный визовый режим для мигрантов из стран с «высоким риском эмиграции». Список таких стран представлен в Циркуляре №0002 от 8 февраля 1991 года, распространенном Министром Иностранных Дел Итальянской республики. «Закон Мартелли» также определил наличие постоянной работы и уровень минимального дохода, необходимых для предоставления разрешений на пребывание в Италии. С точки зрения законодательной практики, «Закон Мартелли» уникален тем, что в нем впервые было введено само понятие «миграционный поток» (Art. No. 39)¹¹. Была сформирована система приоритетов для итальянского Комитета по Миграции при трудоустройстве мигрантов. Согласно «Закону Мартелли», первоочередное трудоустройство получали граждане Италии и стран ЕС, затем безработные иностранные граждане-резиденты, имеющие разрешение на постоянное проживание, затем безработные иностранцы-резиденты, имеющие разрешение на временное проживание и только в последнюю очередь – иностранцы-нерезиденты, у которых нет разрешения на проживание в Италии. Такой подход к трудоустройству мигрантов с одной стороны был призван защитить интересы коренного населения, с другой – давал дополнительный стимул нелегальным мигрантам к самостоятельному поиску работы, что привело к росту теневой экономики.

В «Законе Мартелли» также была сделана попытка повышения эффективности мер по внешнему регулированию миграции, в частности в законе отменялись ограничения в зависимости от страны происхождения в отношении лиц, претендующих на статус беженца, упорядочивались правила въезда и пребывания, а также депортации. Также закон обеспечивал финансирование центров адаптации для вновь прибывших иммигран-

тов.¹² Закон с правовой точки зрения уникален тем, что в нем было впервые введено само понятие регулирования миграции. Согласно нормам закона, Комитет по миграции наделялся полномочиями по определению ежегодных квот на въезд рабочих мигрантов из стран, не входящих в Европейский союз.

Однако, как отмечают эксперты, в сфере практического применения «Закон Мартелли» не носил разрешительного характера, поскольку потоки легальной иммиграции по-прежнему оставались крайне невысокими по численности, а расширялся лишь список стран, гражданам которых необходима была виза для въезда на территорию Италии. При этом не все мигранты, уже оформившие свое пребывание в стране, получили продление визы и потому остались на нелегальном положении. Одновременно в «Законе Мартелли» не был прописан четкий порядок депортации из страны обнаруженных нелегальных мигрантов.

В миграционном регулировании в Италии период с 1993 по 1996 гг. ознаменовался попытками масштабных реформ в области миграционного законодательства. Например, частично компенсировались неточности действующего законодательства планировалось в декрете № 489 от 1995 г, получивший название как «декрет Дини».¹³

В документе прописывались нормы, которые регулировали миграционные потоки, а также сезонные работы иностранцев из стран, не входящих в Евросоюз. Также декретом регламентировались правила въезда таких работников в Италию, пребывания на территории страны, а также были сформулированы правила принудительной депортации и условия по воссоединению с семьей. Однако данный декрет так и стал законом, поскольку не прошел парламентские чтения.

Однако исследователи отмечают, что реформа не достигла своей цели по причине политического кризиса в стране и перестройки всей политической системы.¹⁴

Только после пятого чтения в парламенте, в 1996 году был принят законопроект, который состоял всего лишь из одной, но важной статьи, закрепляющей права

¹⁰ Legge n. 39 del 1990 Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Available at: // <https://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Art.1%20Legge%20n.%2039-1990.pdf> [accessed 9/06/2013]

¹¹ Ibid.

¹² Legge n. 39 del 1990 Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Available at: // <https://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Art.1%20Legge%20n.%2039-1990.pdf> [accessed 9/06/2013]

¹³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) Available at: <http://www.iom.tj/csm/index.php> [accessed 14/06/2014]

¹⁴ Antonella Guarneri Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali. Available at: // http://www.irpps.cnr.it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 10/06/2013]

Трансформация правовых и политических систем

мигрантов, подавших все документы для легализации своего положения в установленные сроки. С точки зрения ограничений, в законе предусматривалось, что визу на проживание могут получить только те иностранцы, которые могут доказать на основе документов, что работали в Италии не менее 4 месяцев в течение последнего года.

Только в 1997 году Италии удалось войти в «шенгенскую зону» – после приведения в соответствие нормативной базы с главными требованиями стран-участниц. Шенгенская конвенция была ратифицирована итальянским государством еще в 1993 году и фактически вступила в силу одновременно с Маастрихтским договором. То есть, четыре года потребовалось на приведение в соответствие миграционного законодательства Италии с положениями Шенгенского соглашения.

Левоцентристское правительство Италии в 1998 году ввело в действие Закон № 40, в котором предусматривались меры не только по упорядочиванию миграции из стран, не входящих в ЕС, но и прописывались механизмы по интеграции мигрантов в итальянское общество. В законе, помимо всего прочего, были сформулированы нормы по депортации нелегальных мигрантов. Предусматривалось, что депортация могла быть осуществлена только после передачи дела из полиции в мировой суд и только по решению суда. Причем решения суда о депортации можно было опротестовать в двухнедельный срок¹⁵.

Исследователи отмечают, что со вступлением в силу закона о миграции 1998 года, государственная миграционная политика и правовое совершенствование режима миграции развивались лишь как отклик на уже возникавшие проблемы, что выражалось в сериях инициатив в сфере законодательства в ответ на рост миграционных потоков и в немалой степени под давлением общественного мнения.

В 2001 году на парламентских выборах победили правоцентристские силы и новое правительство объявило решение проблемы миграции одним из приоритетных направлений. Уже в июле 2002 года был принят закон № 189, получивший известность под названием «Закон Босси-Фини», по имени политиков, предложивших блок поправок к закону 1998 г.¹⁶

Пожалуй, наиболее значительные изменения в миграционном законодательстве Италии произошли в 2002 году, когда был принят ряд следующих мер:

- продолжительность действия разрешения на работу сокращалась с 4 до 2 лет

- увеличивался период проживания с пяти до шести лет для получения разрешения на постоянное пребывание гражданам из стран, не входящих в Европейский союз.

- введена процедура немедленной депортации нелегальных иммигрантов

- отменена статья закона 1998 года по воссоединению с членами семьи третьей степени родства.

Следует отметить, что одной из новых норм закона становилась ответственность работодателя за отказ от предоставления социальных гарантий работникам, включая ответственность по обеспечению работника надлежащими условиями труда.

Одним из важным шагов в государственном регулировании миграционных потоков Италии стало создание в феврале 2005 года Национальной комиссии по делам беженцев, компетенция которой постоянно расширялась практически ежегодно.¹⁷

Следует отметить, что государственное регулирование миграционных процессов в Италии не исчерпывается исключительно рамками внутреннего и внешнего законодательства. Миграционные проблемы дали повод для формирования политики против террористических актов. Так, убийство в 2007 году в Риме гражданки Италии одним из представителей румынской иммигрантской общины стало поводом для разработки Министерством внутренних дел целого комплекса мер по противодействию терроризму и обеспечению общественной безопасности. Итогом работы министерства стало постановление № 249 от 29 декабря, устанавливающее экстренные меры депортации иностранного гражданина с территории Италии в «особых случаях».¹⁸ К таковым относятся: «тяжкие и особо тяжкие преступления, совершение которых иностранным лицом доказано в судебном порядке», «подтвержденные доказательно противоправные действия со стороны иностранного лица в отношении итальянских граждан на территории Италии», а также «террористические действия и планирование террористических актов иностранным лицом на территории Италии».¹⁹ [13]. Однако, с нашей точки зрения, если первые два пункта не вызывают сомнения, то последний пункт требует более

¹⁵ UN Population Division. “Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (POP/DB/MIG/Rev.2005/DOC). P. 122.

¹⁶ Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. / Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. – М: Институт экономики переходного периода, 2003.– 287 с.

¹⁷ Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. / Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. – М: Институт экономики переходного периода, 2003.– 288 с

¹⁸ Immigrazione e criminalità di Vincenzo Suppa. Available at: // <http://criminologia.advcom.it/suppaismi.htm> [accessed 14/06/2014]

¹⁹ Ibid.

подробной трактовки, поскольку в настоящее время в международном праве нет определенной трактовки понятия «терроризм», в отличие от понятия «экстремизм», которое достаточно подробно разъяснено в международных правовых документах.

Следует отметить, статус беженца и предоставление политического убежища дополнялись итальянским государством в 2000-х годах с принятием ряда директив Европейского Союза. Например, одним из таких нововведений для Италии стала директива 2003/9, принятая постановлением № 140 30 мая 2005 года.²⁰ В документе предусматривались нормы по признанию статуса беженца для граждан из стран, не входящих в Европейский союз, а также стран-не членов ЕС на итальянской территории. Также был введен новый метод депортации – воздушным путем, что зафиксировано в постановлении № 24 от 25 января 2007 года. Также в рамках ЕС Италия приняла директивы 2003/109 и 2003/86 о статусе иностранных иммигрантов находящихся в стране длительный срок и о политике в вопросе воссоединения семей. В практику итальянского государства была введена также и директива 2004/38 (законодательным постановлением № 30 от 6 февраля 2007 г.), которая устанавливала право граждан ЕС и их семей на беспрепятственное перемещение и проживание в странах ЕС. Данный документ означал для Итальянского государства усиление потока транзитной миграции и эмиграции коренных итальянцев в другие страны Европейского союза. Также Италией была принята директива 2004/114, в которой оговорены условия пребывания мигрантов из стран не членов ЕС с учебными целями, по программам волонтерства или другой неоплачиваемой деятельности. Данная директива введена в Италии законодательным постановлением № 154 от 10 августа 2007 года.²¹

В ноябре 2007 года итальянское правительство разработало законодательное постановление, выдвинутое на рассмотрение Министром внутренних дел. Правительственным проектом постановления нормативно закреплялись права беженцев, а также получивших убежище граждан, устанавливался статус Идентификационных центров по вопросам беженцев, а также на получение субсидий для беженцев на особых условиях.

Таким образом, за последние 14 лет в Италии сформировалась солидная законодательная база в сфере

государственного регулирования миграции. Однако миграционная политика Италии вынуждена оставаться в русле общеевропейской политики. В результате в миграционном регулировании Италии присутствует некая «двойная логика», основанная на выявлении потоков регулярной и нерегулярной миграции. Также в последнее время итальянское государство применяет отношению к мигрантам принцип «организованного въезда», основанного на интеграции иностранных граждан в итальянское общество. При этом интеграционная политика предполагает формирование условий для достойной жизни мигрантов, соблюдения их прав и свобод, обеспечения их необходимыми услугами и товарами [17]. Как отмечает ряд исследователей, основной подход в политике итальянского государства базируется на снижающихся возможностях страны по приему мигрантов при определении потребностей в рабочей силе на рынке труда. Правительство Италии раз в три года принимает специальный «Документальный план миграционной политики»²².

Также Законом 39/90 введен визовый режим для большинства мигрантов из «стран риска», что положило конец практике разрозненных договоров визовой политике. Отметим, что обратиться за получением визы прямо на границе Италии имеют право только те граждане, которые запрашивают о предоставлении политического убежища.

Иностранные граждане, прибывшие в Италию, обязаны в недельный срок осуществить регистрацию в местном муниципальном органе. Все эти меры направлены на усиление контроля над легальной миграцией.

Однако, в результате ужесточения визового режима итальянское государство фактически попало в замкнутый круг. Следует отметить, что после передачи вопросов обеспечения национальной безопасности Италии в сферу компетенции Североатлантического Альянса (согласно пункту 5 Вашингтонского договора), со стороны итальянских властей особого внимания охране границ не уделялось.

Такое положение дел было и есть обусловлено двойной финансовой нагрузкой – содержанием контингента в НАТО и содержанием собственной охраны границ Италии не под силу. Особенно данное обстоятельство проявляется в настоящее время, когда оборонные бюджеты стран-членов Альянса сокращены, а финансовый кризис в ЕС не позволяет Италии содержать дополнительный контингент по охране границ. В результате при

²⁰ Ibid.

²¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) Available at: <http://www.iom.tj/csm/index.php> [accessed 14/06/2014]

²² Immigrazione e criminalità di Vincenzo Suppa. Available at: <http://criminologia.advcom.it/suppaimmi.htm> [accessed 14/06/2014]

Трансформация правовых и политических систем

наличии либерального визового режима, мигрантам не приходилось прибегать к нелегальному пересечению границы, а при ужесточении контроля над легальным въездом появилась проблема дополнительного нелегального проникновения мигрантов.²³

На основе всего сказанного выше, можно сделать следующие выводы:

1. В результате наплыва мигрантов в начале 1960-х годов итальянское государство фактически перешло к решительным действиям по защите своих границ. В результате такой смены стратегии в миграционной политике с 1986 г. все законодательные акты в сфере регулирования мигра-

ции были направлены на усиление режима приграничного контроля. Более того, в 1995 г. правительство Италии даже санкционировало применение национальной армии с целью патрулирования в той зоне побережья, где регулярно обнаруживались корабли с нелегальными мигрантами [19].

2. За время формирования собственной миграционной политики Италии пришлось столкнуться с проблемой соответствия мер с системами миграционного регулирования других стран ЕС. После вступления Итальянской республики в шенгенскую зону, задача координации отношений со странами-донорами стала основной во внешней политике страны.

Библиография:

1. Antonella Guarneri. Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali Available at: // http://www.irpps.cnr.it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 12/06/2013]
2. XXIII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes Available at: // http://www.chiesacattolica.it/pls/cci_new_v3/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=53507 [accessed 10/06/2013]
3. The Organization of Asylum and Migration Policies in Italy. EMN European migration network; Italian National Contact Point, 2013. Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente. Available at: // <http://www.istat.it/archivio/110521> [accessed 7/06/2013]
4. Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (принята в г. Женеве 24.06.1975 на 60-ой сессии генеральной конференции МОТ)// международное законодательство. [электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.zonazakona.ru/law/abro/140/> [дата обращения: 09.03.2014]
5. http://www.chiesacattolica.it/pls/cci_new_v3/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=53507 [accessed 12/06/2013]
6. L. 30 dicembre 1986, № 943 (1) COLLOCAMENTO DI LAVORATORI Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Available at: // <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1992/luglio/legge-943-86.html> [accessed 13/06/2013]
7. Migrazioni e previdenza in Italia // Istituto Nazionale di Previdenza Sociale. Available at: www.cestim.it [accessed 14/06/2013]
8. Antonella Guarneri Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali. Available at: // http://www.irpps.cnr.it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 10/06/2013]
9. Legge n. 39 del 1990 Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Available at: // <https://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Art.1%20Legge%20n.%2039-1990.pdf> [accessed 9/06/2013]
10. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) Available at: <http://www.iom.tj/csm/index.php> [accessed 14/06/2014]
11. UN Population Division. "Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision (POP/DB/MIG/Rev.2005/DOC). P. 122.
12. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. / Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. – М: Институт экономики переходного периода, 2003. – 287 с
13. Immigrazione e criminalità di Vincenzo Suppa. Available at: // <http://criminologia.advcom.it/suppaimmi.htm> [accessed 14/06/2014]
14. <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/> [accessed 14/06/2014]
15. <http://www.poliziadistato.it/pds/ps/imrnigrazione/famiglia> [accessed 14/06/2014]
16. <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/> [accessed 17/06/2014]
17. La governance dell'immigrazione: un quadro da ricostruire. Available at: // <http://fieri.it/2013/06/07/la-governance-dellimmigrazione-un-quadro-da-ricostruire/> [accessed 19/06/2014]
18. La governance dell'immigrazione: un quadro da ricostruire Available at: // <http://fieri.it/2013/06/07/la-governance-dellimmigrazione-un-quadro-da-ricostruire/> [accessed 14/06/2014]
19. Адмиралова И.А., Гришин Ю.Н.. К вопросу о соответствии законодательства стран ОДКБ, регулирующего борьбу с торговлей людьми международным актам // Полицияская деятельность. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.9050

²³ La governance dell'immigrazione: un quadro da ricostruire. Available at: // <http://fieri.it/2013/06/07/la-governance-dellimmigrazione-un-quadro-da-ricostruire/> [accessed 19/06/2014]

20. Смирнова Е.С.. Проблемы демографической и этнокультурной безопасности в условиях высокого уровня миграции: мировой опыт // Политика и Общество. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8602
21. Черняк А.В.. Приоритетные направления миграционного сотрудничества России и ЕС // Политика и Общество. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8112
22. В.В Бубликов. Исламизация Европы как следствие дехристианизации и демографического кризиса // Тренды и управление. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5328
23. Терентьева Г. В.. Новый Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности (ГАММ) и социальные аспекты миграционной политики Италии // Тренды и управление. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592
24. Игонин Д.И.. Определение стратегических приоритетов в государственной миграционной политике России как превентивная мера социальной дезадаптации. // Тренды и управление. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.4.4880
25. Андреев М.В.. Стратегии развития межкультурного диалога в контексте укрепления национальной безопасности: актуальные проблемы общественно-политической доктрины Западной Европы и США // Национальная безопасность / nota bene. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2073-8560.2013.6.10657
26. Погонцева Д.В.. Этно-лукизм: взгляд на проблему // Национальная безопасность / nota bene. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2073-8560.2013.6.9490
27. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // NB: Национальная безопасность. – 2012. – № 1. – С.255-270. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.1.106. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_106.html
28. Волох В.А. Трудовая миграция: законодательство и политика // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – № 3. – С.1-20. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.594. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_594.html
29. Волох В.А. Практика работы институтов гражданского общества в сфере миграции населения // NB: Проблемы общества и политики. – 2013. – № 6. – С.105-136. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.598. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_598.htm
30. Г.В. Терентьева Новый Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности (ГАММ) и социальные аспекты миграционной политики Италии // Политика и Общество. – 2013. – 4. – С. 472 – 478. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.12.
31. Терентьева Г. В. Новый Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности (ГАММ) и социальные аспекты миграционной политики Италии // Тренды и управление. – 2013. – 3. – С. 62 – 71. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592.
32. Терентьева Г.В. Итальянская модель управления миграционной политикой // Право и политика. – 2013. – 6. – С. 766 – 770. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.6587.
33. Ю.К. Ахатов Социологические подходы к анализу миграционной политики // Тренды и управление. – 2013. – 1. – С. 41 – 48. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.5.
34. Волох В.А. Трудовая миграция: законодательство и политика // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 3. – С. 1 – 20. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.594. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_594.html
35. Смирнова Е.С.. Проблемы демографической и этнокультурной безопасности в условиях высокого уровня миграции: мировой опыт // Политика и Общество. – 2013. – 6. – С. 687 – 701. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8602.

References (transliterated):

1. Antonella Guarneri. Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali Available at: // http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 12/06/2013]
2. Antonella Guarneri Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali. Available at: // http://www.irpps.cnr.it/it/system/files/guarneri_wp_pol_migr.pdf [accessed 10/06/2013]
3. Admiralova I.A., Grishin Yu.N.. K voprosu o sootvetstviu zakonodatel'stva stran ODKB, reguliruyushchego bor'bu s trgovlei lyud'mi mezhhdunarodnym aktam // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1964.2013.3.9050
4. Smirnova E.S.. Problemy demograficheskoi i etnokol'turnoi bezopasnosti v usloviyakh vysokogo urovnya migratsii: mirovoi opyt // Politika i Obshchestvo. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8602
5. Chernyak A.V.. Prioritetnye napravleniya migratsionnogo sotrudnichestva Rossii i ES // Politika i Obshchestvo. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8112
6. V.V Bublikov. Islamizatsiya Evropy kak sledstvie dekhristianizatsii i demograficheskogo krizisa // Trendy i upravlenie. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5328
7. Terent'eva G. V.. Novyi Global'nyi podkhod ES k migratsii i mobil'nosti (GAMM) i sotsial'nye aspekty migratsionnoi politiki Italii // Trendy i upravlenie. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592
8. Igonin D.I.. Opredelenie strategicheskikh prioritetrov v gosudarstvennoi migratsionnoi politike Rossii kak preventivnaya mera sotsial'noi dezadaptatsii. // Trendy i upravlenie. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.4.4880
9. Andreev M.V.. Strategii razvitiya mezhkul'turnogo dialoga v kontekste ukrepleniya natsional'noi bezopasnosti: aktual'nye problemy obshchestvenno-politicheskoi doktriny Zapadnoi Evropy i SShA // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2073-8560.2013.6.10657
10. Pogontseva D.V. Etno-lukizm: vzglyad na problemu // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2013. – № 6. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2073-8560.2013.6.9490

Трансформация правовых и политических систем

11. Volokh V.A. Migratsionnaya politika: readmissiya – effektivnyi instrument protivodeistviya nelegal'noi migratsii // NB: Natsional'naya bezopasnost'. – 2012. – № 1. – S.255-270. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.1.106. URL: http://e-notabene.ru/nb/article_106.html
12. Volokh V.A. Trudovaya migratsiya: zakonodatel'stvo i politika // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – № 3. – S.1-20. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.594. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_594.html
13. Volokh V.A. Praktika raboty institutov grazhdanskogo obshchestva v sfere migratsii naseleniya // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – № 6. – S.105-136. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.6.598. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_598.htm
14. G.V. Terent'eva Novyi Global'nyi podkhod ES k migratsii i mobil'nosti (GAMM) i sotsial'nye aspekty migratsionnoi politiki Italii // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 4. – С. 472 – 478. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.12.
15. Terent'eva G. V. Novyi Global'nyi podkhod ES k migratsii i mobil'nosti (GAMM) i sotsial'nye aspekty migratsionnoi politiki Italii // Trendy i upravlenie. – 2013. – 3. – С. 62 – 71. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592.
16. Terent'eva G.V. Ital'yanskaya model' upravleniya migratsionnoi politikoi // Pravo i politika. – 2013. – 6. – С. 766 – 770. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.6.6587.
17. Yu.K. Akhatov Sotsiologicheskie podkhody k analizu migratsionnoi politiki // Trendy i upravlenie. – 2013. – 1. – С. 41 – 48. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.5.
18. Volokh V.A. Trudovaya migratsiya: zakonodatel'stvo i politika // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 3. – С. 1 – 20. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.3.594. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_594.html
19. Smirnova E.S. Problemy demograficheskoi i etnokul'turnoi bezopasnosti v usloviyakh vysokogo urovnya migratsii: mirovoi opyt // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 6. – С. 687 – 701. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.6.8602.