
Ю.А. Гринева

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ИТАЛИИ
В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ XXI в.: ОПЫТ ДЛЯ РОССИИ**

Аннотация. Статья посвящена законодательству Италии в области миграции, принятому в первое десятилетие XXI в. Автор анализирует так называемый «Закон Босси–Фини», поправки в Уголовный кодекс Италии и другие законодательные акты. Делается вывод о том, что в Италии в этот период была реализована именно модель интеграции, а не модель мультикультурализма, характерная, например, для Великобритании.

Ключевые слова: миграционные потоки, мигранты, Франция, Италия, «Закон Босси–Фини», ЕС.

Гринева Юлия Александровна – аспирант факультета
глобальных процессов Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова. E-mail: grineva-yulia@mail.ru

**Yu.A. Grineva. Italian Migration Policy in the First Decade of the XXI
Century: Experience for Russia**

Abstract. The article is devoted to the Italian legislation on migration, adopted in the first decade of the XXI century. The author analyzes the «Bossi–Fini Law», amendments to the Italian Penal Code and other legislative acts. The conclusion is that in Italy during this period the integration model was realized, and not the model of multiculturalism, which characterize, for example, the Great Britain.

Keywords: migration flows, migrants, France, Italy, Bossi–Fini law, EU.

Grineva Yuliya Aleksandrovna – postgraduate student
of the Faculty of Global Studies of Lomonosov
Moscow State University. E-mail: grineva-yulia@mail.ru

В современном активно глобализирующемся мире одной из ключевых проблем для Российской Федерации является проблема миграционная. В связи с этим изучение опыта Италии, страны, пережившей в новом столетии

несколько миграционных цунами, представляется актуальным и научно обоснованным. На рубеже веков на Италию обрушился один из таких потоков, а приход к власти в 2001 г. правоцентристской коалиции «Дом свобод» под руководством С. Берлускони [8, р. 240–248] положил начало ключевым изменениям в миграционном законодательстве. И.Г. Животовская подчеркивает: «Необычна скорость, с которой Италия превращается в страну массовой иммиграции. Если в 1991 г. здесь официально насчитывалось 652 тыс., а в 2001 г. – 1,3 млн иммигрантов, то на 31 декабря 2010 г. их было зарегистрировано уже 4,57 млн (7,5% общей численности населения). Это один из самых высоких показателей среди стран – членов ЕС. С учетом нелегальных мигрантов, численность которых, по разным оценкам, колеблется от 500 до 800 тыс. человек, общее число иностранных граждан, живущих и работающих в Италии, приблизилось к 5,3 млн...» [3].

Принимая во внимание эти изменения, правительство С. Берлускони разработало и провело через парламент в 2002 г. закон № 189/02 («Закон Босси–Фини», названный так по фамилиям министра реформ и деволюции – У. Босси и заместителя председателя правительства – Дж. Фини), который ужесточил положения предыдущего иммиграционного закона от 1998 г. [12]. Этот документ, в частности, ввел такие рестриктивные меры, как усложнение процедуры воссоединения семей мигрантов и сокращение круга беженцев, имеющих право на убежище [там же].

«Закон Босси–Фини» обусловил присутствие мигранта на итальянской территории трудовым контрактом. Кроме того, прежде чем въехать в Италию, иммигрант должен заключить с работодателем другой документ – контракт на пребывание, согласно которому работодатель обеспечивает работнику место проживания и оплату обратной дороги на родину. Если же итальянский работодатель трудоустраивает иммигрантов, не имеющих визы, то он платит взнос государству от 330 до 800 евро, а трудоустройство нелегального мигранта карается штрафом в 5 тыс. евро и даже тюремным сроком от трех месяцев до одного года [там же]. Таким образом, работодатель несет большие финансовые расходы и социальную ответственность за иммигранта, что ставит дополнительный заградительный барьер на пути миграции, а также сужает возможности найти заработок для нелегальных мигрантов.

Кроме того, именно контракт на пребывание является, согласно «Закону Босси–Фини», единственным основанием для получения вида на жительство в Италии, а иммигранты, которые не имеют виз, направляются в течение 60 дней в специальные центры для установления личности. Если выяснится, что они прибыли в Италию незаконно, их высылают из страны с лишением на десять лет права на въезд [там же].

Однако и в этом законе были противоречия: работодатель имел возможность трудоустраивать иммигрантов без визы, т.е. нелегалов, если они рабо-

тают домашней прислугой или ухаживают за престарелыми и больными. Компромиссный характер «Закона Босси–Фини» обуславливался межпартийным компромиссом: лидеры двух правых партий правительственного большинства, разработавшие текст документа, – «Лиги Севера» (У. Босси) и «Национальный альянс» (Дж. Фини) – вынуждены были считаться с правоцентристскими партиями коалиции С. Берлускони [2, с. 215–216]. В пользу внутрикоалиционной борьбы, как причины смягчения положений документа, говорит и то, что его принятие сопровождалось пятой, самой крупной амнистией, в результате которой удалось легализоваться более чем 640 тыс. нелегальных мигрантов, причем 59% из них приходилось на нелегалов из государств Центральной и Восточной Европы: граждан Румынии (20,4%), Украины (15,2), Албании (7,7), Польши (4,9) и Молдавии (4,4%) [1].

После победы на выборах в 2006 г. левоцентристская коалиция включилась в борьбу за пересмотр закона № 189/02 в сторону смягчения его положений, но потерпела неудачу: на фоне увеличения иммиграционных потоков большинство итальянского общества не приветствовало либерализацию миграционной политики. Согласно опросу, проведенному Институтом общественного мнения в 2007 г., 40% итальянцев воспринимали иммигрантов как угрозу, а 28% полагали, что они отнимают у жителей Италии рабочие места [2, с. 215–216].

В конце первого десятилетия XXI в. в Италии не было принято законов, которые, как «Закон Босси–Фини», регулировали бы значительную часть вопросов, связанных с иммиграционными процессами. Однако в годы правления четвертого правительства С. Берлускони (май 2008 – ноябрь 2011 г.), правоцентристского по своему составу, было принято несколько важных законодательных актов, посвященных отдельным аспектам иммиграции. В частности, принятый в 2008 г. закон № 125 внес изменения в Уголовный кодекс Италии. Согласно этим изменениям, нелегальное пребывание на территории страны является отягчающим обстоятельством для любого преступления [11]. Кроме того, закон № 125 ужесточил наказание за предоставление мигрантам убежища в частных домах и квартирах и за устройство на работу тех из них, кто не имеет вида на жительство. Рестриктивный характер этого документа подчеркивает и изменение названий Центров временного пребывания на Центры идентификации и выдворения [там же].

Закон № 125 ужесточил наказание за подделку удостоверения личности или предоставление ложных данных о себе [там же]. Необходимо отметить, что предотвращение въезда на территорию ЕС по поддельным документам – одно из ключевых направлений деятельности соответствующих организаций ЕС. Италия поддержала Европейский Пакт об иммиграции и предоставлении убежища, предложенный Францией, на тот момент страной – председателем ЕС [там же]. Этот документ был призван содействовать интеграции мигрантов

в европейское общество и углублению сотрудничества с государствами, из которых в ЕС чаще всего приезжают мигранты [11].

Италия и сама давно сотрудничает с такими государствами. Пример тому – ее опыт взаимодействия с Албанией в 90-е годы XX в. В 1998 г. с Тунисом был заключен так называемый «Договор о реадмиссии», согласно которому Италия финансово и технически помогала Тунису бороться с нелегальной миграцией и охранять собственные границы. В 2003 г. этот договор был дополнен соглашениями об ускорении процесса репатриации с итальянской территории и о помощи Италии в подготовке пограничников Туниса. В 2005 г. Италия и Египет заключили соглашение о регулировании трудовой миграции, а спустя два года – о реадмиссии [7, с. 45–46].

Наиболее известным из соглашений такого рода, заключенных республикой в первое десятилетие нового столетия, стал «Договор о дружбе, партнерстве и сотрудничестве», подписанный С. Берлускони с лидером Ливии М. Каддафи в ходе его первого за много лет и уже только потому исторического турне в Италию и Францию в 2008 г. [5]. Указанное соглашение, являясь всеобъемлющим по своему характеру, также устанавливало правила контроля морского побережья Ливии с целью предотвращения актов нелегальной миграции. Для реализации этой цели Италия предоставила Ливийской Джамахирии быстроходные пограничные суда [4]. В соответствии с рассматриваемым документом, Италия брала на себя обязательство выплатить Ливии 5 млрд долл. в течение 20 лет (начиная с февраля 2009 г., даты ратификации договора), а Ливия – проводить весь комплекс мероприятий по предотвращению нелегальной миграции и, в частности, проводить совместно с Италией морские патрульные операции.

Продолжая линию, закрепленную «Законом Босси–Фини», законодательный декрет № 159 ограничил число въезжающих членов семьи мигранта и ужесточил условия, при которых воссоединение семьи возможно [9]. Этот документ придавал большое значение доказательству родственных связей с помощью ДНК-теста. В области политики воссоединения семей мигрантов Италия двигалась в одном направлении с Францией: французский закон об управлении процессом иммиграции, интеграции и предоставления убежища от 2007 г. тоже допускал – для установления родства – проведение тестов на ДНК.

Если сравнить принятый итальянским парламентом закон № 94 от 15 июля 2009 г. (вступил в силу с 8 августа) [10] с соответствующими французскими законодательными актами первого десятилетия XXI в., можно прийти к выводу о том, что обе страны избрали путь ужесточения своей миграционной политики. Увеличивались штрафы за нелегальную иммиграцию, усложнялась процедура продления вида на жительство, который стал обязательным условием для получения всех государственных услуг, кроме

медицинских и образовательных. Чтобы получить долгосрочный вид на жительство, мигрант был отныне обязан сдать тест на знание итальянского языка [10].

Согласно закону № 94, нелегальные въезд и пребывание на территории Италии приравнивались к преступлению, совершив которое, нелегал должен был выплатить штраф от 5 тыс. до 9 тыс. евро без возможности его сокращения. Депортация с итальянской территории могла осуществляться теперь до завершения уголовного дела, заведенного на мигранта, и не требовала одобрения судебных властей. Более того, рассматриваемый закон обязывал государственных должностных лиц, работодателей и владельцев жилья сообщать в соответствующие органы о преступнике-нелегале, иначе они сами могли быть подвергнуты уголовному преследованию [10]. Один из спорных вопросов при обсуждении проекта закона № 94 состоял в том, следовало ли накладывать подобные обязательства на врачей, но в итоге под давлением обществественности от этого положения законодатели отказались [2, с. 215–216].

Закон № 94 увеличивал возможный срок содержания в Центрах идентификации и выдворения с 60 до 180 дней. Однако после 60 дней пребывания в Центре необходимо стало вновь получать разрешение остаться в нем. Тем мигрантам, которые проживают на территории Италии, закон вменяет в обязанность предъявлять разрешение на пребывание для доступа к государственным услугам, для регистрации рождения ребенка или официального брака. При этом для получения гражданства супругом итальянского гражданина должно, согласно статьям рассматриваемого документа, пройти не менее двух лет (вместо шести месяцев, как это было установлено ранее) с даты записи в реестре резидентов Италии, или три года в том случае, если брак был заключен за пределами страны. За любой запрос, связанный с гражданством, установлен сбор не менее 200 евро, а за выдачу или продление вида на жительство – от 80 до 200 евро [10].

Статьи рассматриваемого договора обязали иммигранта, получающего вид на жительство, подписывать так называемое «Соглашение об интеграции», в соответствии с которым он должен достигнуть интегрированности в итальянское общество, нигде точно не объясненной. Интегрированность выражается в баллах, начисляемых за знание языка (тест на знание которого стал обязательным, но правила его проведения не установлены), обычаях, законов, истории Италии и снимаемых за правонарушения. Потеря всех баллов означает аннулирование вида на жительство и депортацию из страны. Три группы лиц, однако, избавлены от «Соглашения об интеграции» и набора баллов: получившие политическое убежище в Италии, имеющие разрешение на длительное пребывание в этой стране и члены семей граждан Европейского союза [там же].

Очевидно, что целый ряд важных критериев и условий в этом законе не был прописан, и его статьи нуждались если не в доработке, то, по крайней мере, в уточнении. Эти критерии и условия касались, прежде всего, процесса интеграции мигранта в итальянское общество. Введение «Соглашение об интеграции» наглядно продемонстрировало, что в отношении мигрантов Италия, так же как и Франция, реализовывала именно модель интеграции, а не модель мультикультурализма, характерную для Великобритании [6, с. 75–78]. И это произошло еще до событий 2011–2015 гг., изменивших геополитическую ситуацию в Северной Африке и на Ближнем Востоке и активизировавших миграционные потоки в Европу.

Библиография

1. Бонифаци К., Строцца С. Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии // Отечественные записки. 2004. № 4 (19). URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/opyt-legalizacii-nelegalnyh-migrantov-v-italii> (Дата обращения: 15.09.2017.)
2. Животовская И.Г. Иммиграционный вопрос в общественной и политической жизни Италии (1980–2012) // Актуальные проблемы Европы. 2012. № 4. С. 201–240.
3. Животовская И.Г. Италия: Опыт борьбы с нелегальной иммиграцией // Перспективы. Сетевое издание Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. 2012. 13 янв. URL: http://www.perspektivy.info/book/italija_opyt_borby_s_nelegalnoj_immigracijej_2012-01-13.htm (Дата обращения: 11.09.2017.)
4. Игнатченко И. Берлускони, Саркози и другие европейские друзья Каддафи // Независимое военное обозрение. 2011. 30 сент. URL: http://nvo.ng.ru/wars/2011-09-30/1_kaddafi.html (Дата обращения: 18.09.2017.)
5. Каддафи впервые разбил свой знаменитый шатер в Италии, чьей колонией была когда-то Ливия // Newsru.com. 2009. 10 июня. URL: <http://www.newsru.com/world/10jun2009/qaddafiinrome.html> (Дата обращения: 18.09.2017.)
6. Кондратьева Т.С. Великобритания: Провал политики мультикультурализма // Актуальные проблемы Европы. 2011. № 4. С. 35–78.
7. Примакова Н.С. Европейские противоречия в области миграционной политики на фоне событий «арабской весны» // Актуальные проблемы Европы. 2012. № 4. С. 14–59.
8. Colarizi S. Storia politica della Repubblica. Partiti, movimento e istituzioni, 1943–2006. Roma; Bari: Laterza, 2007. 314 p.
9. Decreto legislativo 3 ottobre 2008, N 159 // Gazzetta Ufficiale. 2008. 21 Ottobre. URL: <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2008/247/1.htm> (Дата обращения: 16.09.2017.)
10. Legge 15 luglio 2009, N 94 // Gazzetta Ufficiale. 2009. 24 luglio. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-07-24&task=dettaglio&numgu=170&redaz=009G0096&tmstp=1248853260030> (Дата обращения: 26.09.2017.)
11. Legge 24 luglio 2008, N 125 // Gazzetta Ufficiale. 2008. 25 luglio. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm> (Дата обращения: 18.09.2017.)
12. Legge 30 luglio 2002, N 189 // Gazzetta Ufficiale. 2002. 30 luglio. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2002-07-30;189!vig> (Дата обращения: 21.09.2017.)
13. Silveri U.G. Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi, 1992–2006. Roma; Bari: Laterza, 2013. 264 p.

References

- Bonifaci K., Strocca S. Opyt legalizacii nelegal'nyh migrantov v Italii // Otechestvennyye zapiski. 2004. N 4 (19). URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/opyt-legalizacii-nelegalnyh-migrantov-v-italii> (Data obrashhenija: 15.09.2017.)
- Colarizi S. Storia politica della Repubblica. Partiti, movimento e istituzioni, 1943–2006. Roma; Bari: Laterza, 2007. 314 p.
- Decreto legislative 3 ottobre 2008, N 159 // Gazzetta Ufficiale. 2008. 21 Ottobre. URL: <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2008/247/1.htm> (Data obrashhenija: 16.09.2017.)
- Ignatchenko I. Berlusconi, Sarkozy i drugie evropejskie druž'ja Kaddafi // Nezavisimoe voennoe obozrenie. 2011. 30 Sep. URL: http://nvo.ng.ru/wars/2011-09-30/1_kaddafi.html (Data obrashhenija: 18.09.2017.)
- Kaddafi vpervye razbil svoj znamenityj shater v Italii, ch'ej kolonij byla kogda-to Livija // Newsru.com. 2009. 10 Jun. URL: <http://www.newsru.com/world/10jun2009/qaddafiinrome.html> (Data obrashhenija: 18.09.2017.)
- Kondrat'eva T.S. Velikobritanija: Proval politiki mul'tikul'turalizma // Aktual'nye problemy Evropy. 2011. N 4. P. 35–78.
- Legge 15 luglio 2009, N 94 // Gazzetta Ufficiale. 2009. 24 luglio. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-07-24&task=dettaglio&numgu=170&redaz=009G0096&tmstp=1248853260030> (Data obrashhenija: 26.09.2017.)
- Legge 24 luglio 2008, N 125 // Gazzetta Ufficiale. 2008. 25 luglio. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm> (Data obrashhenija: 18.09.2017.)
- Legge 30 luglio 2002, N 189 // Gazzetta Ufficiale. 2002. 30 luglio. URL: <http://www.normativa.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2002-07-30;189;vig> (Data obrashhenija: 21.09.2017.)
- Primakova N.S. Evropejskie protivorechija v oblasti migracionnoj politiki na fone sobytij «arabskoj vesny» // Aktual'nye problemy Evropy. 2012. N 4. P. 14–59.
- Silveri U.G. Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi, 1992–2006. Roma; Bari: Laterza, 2013. 264 p.
- Zhivotovskaja I.G. Immigracionnyj vopros v obshhestvennoj i politicheskoj zhizni Italii (1980–2012) // Aktual'nye problemy Evropy. 2012. N 4. P. 201–240.
- Zhivotovskaja I.G. Italija: Opyt bor'by s nelegal'noj immigraciej // Perspektivy. Setevoe izdanie Centra issledovanij i analitiki Fonda istoricheskoy perspektivy. 2012. 13 Jan. URL: http://www.perspektivy.info/book/italija_opyt_borby_s_nelegalnoj_immigracijej_2012-01-13.htm (Data obrashhenija: 11.09.2017.)