

## ИТАЛЬЯНСКАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКОЙ

**Аннотация:** В статье представлена модель управления миграционной политикой Италии, координируемая Министерством внутренних дел Италии и включающая государственные, муниципальные и различные общественные структуры, отмечены преимущества итальянского подхода к миграционной проблеме, основанные на всеобщей единой линии, и показаны недостатки миграционной системы Италии такие, как высокий уровень бюрократизации процедур идентификации, получения видов на жительство и различных разрешений. Предлагается ряд рекомендаций по использованию итальянского опыта в российской миграционной политике в части эффективной организации взаимодействия координирующего органа с вовлеченными государственными структурами, органами регионального и местного самоуправления. Отмечается необходимость формирования единой информационной базы, включающей всестороннюю информацию об иммигранте, начиная от пересечения границы до регистрации по месту жительства, актов гражданского состояния, уплаты налогов и социальных платежей и т.п.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, законодательство Италии, Интеграционное соглашение, политическое управление, Миграционная политика, префектура, координация, квестура, патронат, интеграция

По данным ФМС, ежегодно в Россию въезжают 13-14 миллионов человек и 77% из них – граждане стран СНГ, 10% – граждане стран ЕС. При этом около трети находится в стране непродолжительное время. На середину апреля 2012 года в России находилось около 9,7 млн. иностранных граждан, из которых 3,5 млн. чел. приехали не для трудовой деятельности, а еще 3,7 млн.чел. являются группой риска.

Почти вся планета переживает период, когда «колоссальные миграционные потоки – а есть все основания полагать, что они будут усиливаться, – уже называют новым «великим переселением народов», способным изменить привычный уклад и облик целых континентов».<sup>1</sup>

Россия объективно вовлечена в орбиту происходящих изменений в миграционной сфере, поэтому миграционные процессы уже сейчас оказывают заметное влияние на социально-экономическое и демографическое развитие Российской Федерации. Очевидно, что это влияние будет усиливаться. К сожалению, «несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Путин В.В. «Россия: национальный вопрос», НГ 23.01.2012, обращение 19.07.2012

<sup>2</sup> См. – ст.12 «Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.» [http://www.fms.gov.ru/law/868/details/53252/?sphrase\\_id=721918](http://www.fms.gov.ru/law/868/details/53252/?sphrase_id=721918), обращение 19.07.2012

В связи с этим в России формируется новая система взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. В апреле 2012 года действующим тогда Президентом была одобрена концепция миграционной политики до 2025 года.<sup>3</sup> Изучение опыта зарубежных стран на этом направлении представляет важный практический интерес. В представленной статье анализируется конкретная модель в контексте реализации соответствующего направления государственной политики применяемая итальянскими властями.

Реализацию миграционной политики в Италии координирует Министерство внутренних дел (МВД). В структуре министерства профильным подразделением является Департамент гражданских свобод и иммиграции (Директор Анжела Приа), в регионах – префектуры, территориальные представительства правительства, находящиеся в подчинении МВД, и квестуры, территориальные органы МВД по защите общественной безопасности. В подчинении министерства находится полиция, отвечающая за въездной контроль, выдачу разрешений на пребывание и депортацию нелегальных иммигрантов.

В состав Департамента гражданских свобод и иммиграции включены два подразделения, отвечающие за проведение миграционной политики: Политическое и Исполнительное управления миграционной политики и предоставления убежища.

<sup>3</sup> Выступление Д.А.Медведева на заседании Совета Безопасности 27.04.2012, РИА «Новости», – URL: <http://www.prevedmedvedev.ru/2012-04.html>, обращение 04.07.2012

Политическим управлением, возглавляемым префектом Анжело Маландрино, осуществляется анализ, мониторинг и прогнозирование миграционной ситуации, а также выработка мер по интеграции иммигрантов. Политуправление взаимодействует с Территориальными советами по иммиграции и с Европейским фондом по интеграции граждан из стран, не являющихся членами Европейского сообщества. Данное управление осуществляет также сотрудничество с иностранными государствами, через профильные органы власти, с международными и общеевропейскими организациями и с итальянскими министерствами и ведомствами для совершенствования миграционной политики.<sup>4</sup>

Исполнительным управлением, под руководством префекта Нади Минати, осуществляется руководящая роль при непосредственной реализации миграционной политики. В частности, помимо организации системы въезда, пребывания, выезда, выдворения иностранцев, на это подразделение возложена обязанность обеспечения приема нелегальных мигрантов, оказания им первой помощи при получении документов, при получении экстренного медицинского обслуживания, при создании лагерей для беженцев.

Префектуры, являются территориальными представительствами правительства и взаимодействуют с региональными и муниципальными органами власти, а квестуры осуществляют свою деятельность в каж-

дой провинции (в каждом муниципальном округе), в том числе, работая непосредственно с населением, выдавая разрешения на въезд и пребывание в стране, разрешения на работу, рассматривая заявления о предоставлении гражданства, принимая решения о депортации и т.п.<sup>5</sup>

При осуществлении своих функций министерство взаимодействует с:

1. Министерством иностранных дел через посольства и консульства Италии за рубежом по вопросам выдачи въездных виз различных типов;
2. Министерством труда и социальной политики по вопросам выдачи разрешений на работу, социальной защиты;
3. Министерством образования по вопросам обучения иммигрантов и членов их семей, а также по вопросам организации проведения тестирования на знание языка и культуры;
4. Центральной комиссией по вопросам признания статуса беженца (Центры временного содержания) (CIE);
5. органами местной власти (коммунами);
6. патронатами (добровольными службами помощи трудящимся);
7. государственной корпорацией «Почта Италии», на которую в 2012 году также возложена функция приема пакета документов от иммигрантов на получение вида на жительство.

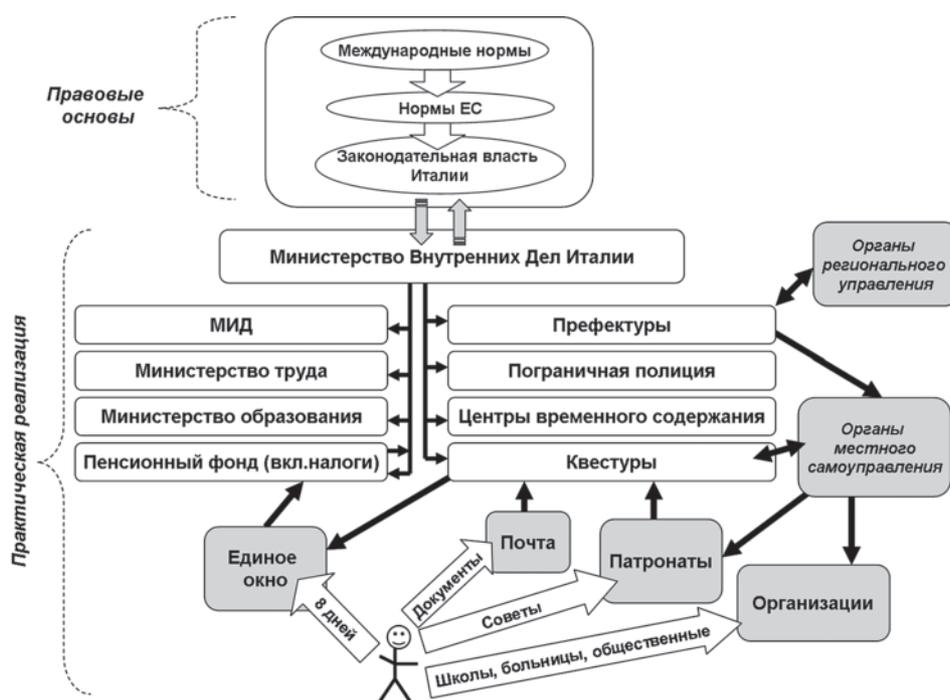


Рис.1. Правовая основа и модель практической реализации миграционной политики в Италии

<sup>4</sup> См.-Сайт МВД Италии– URL: [www.interno.gov.it/mininterno/export/sites](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites), обращение 04.07.2012

<sup>5</sup> См. – сайт МВД Италии [www.interno.it](http://www.interno.it), обращение 04.07.2012

В своей деятельности МВД руководствуется Конституцией Республики Италия, ориентированной на социальное равенство и «эффективное участие всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны»<sup>6</sup>, Указами Президента, постановлениями и распоряжениями правительства, нормативными документами Министерства внутренних дел. Основным национальным законом, определяющим миграционную политику Италии на современном этапе, является «Закон Турко-Наполитано» № 286 от 25 июля 1998 г. (на основе Закона № 40 от 6 марта 1998 года, с последующими дополнениями в октябре 1998 года, в 1999 г., в 2002 г., в 2003 и в 2004 гг.).<sup>7</sup>

Документ состоит из 6 глав, включающих 49 статей. Первая глава посвящена обзору основных источников и понятий. Вторая – условиям въезда, пребывания на территории государства, а также удаления с территории. Третья глава предусматривает правила оформления трудовых отношений с работниками-иммигрантами. Следующая глава рассматривает условия и порядок воссоединения семей, а также вопросы, связанные с усыновлением. Пятая глава обязует принимающую сторону обеспечить иммигрантам основные права и свободы, включая обеспечение достойными условиями проживания, медицинского обеспечения, социальной интеграции в итальянское общество. Заключительная глава содержит ссылки на действующее законодательство, указывает, какие нормативно-правовые акты считаются действительными при вступлении в силу данного Закона.

«Закон Турко-Наполитано» предусматривает, что в случае непредставления документов, подтверждающих законное пребывание на территории Италии, иностранный гражданин стран, не входящих в ЕС, может быть задержан, подвергнут наложению штрафа в размере 15000 евро или аресту от одного до пяти лет.<sup>8</sup>

В законе детально определена процедура депортации, которая предусматривает определенную последовательность действий:

1. задержание полицией;
2. рассмотрение дела мировым судьей;
3. вручение решения суда арестованному;
4. право признанного виновным на опротестование/апелляцию в течение двух недель;
5. высылка иммигранта.

<sup>6</sup> См. – Ст.3 Конституции Италии. Конституция Итальянской Республики / Пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 423—450.

<sup>7</sup> Опубликован на сайте МВД Италии. См. – URL: [http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/norme/dlegislativo\\_286\\_1998.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/norme/dlegislativo_286_1998.pdf) (дата обращения 19.07.2012)

<sup>8</sup> См. – ст.12 Закона №286 от 25 июля 1998 г., – URL: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/maggio/sinottico-normativa-31.html#dLgs2861998> (дата обращения 19.07.2012)

«Законом Босси-Фини» №189 от 30 июля 2002г.<sup>9</sup> внесены следующие изменения и дополнения:

1. ответственность за предоставление социальных гарантий наемного работника возлагалась на работодателя;
2. работодатель был обязан обеспечить достойные условия работы и проживания наемному работнику;
3. срок действия разрешения на работу был сокращен с четырех до двух лет;
4. для получения разрешения на постоянное проживание в Италии для граждан из стран, не являющихся членами ЕС, срок их легального нахождения в стране был увеличен с пяти до шести лет;
5. в случае заключения брака с гражданином Италии, предоставление гражданства может быть предоставлено через два года, а в случае проживания вне территории Италии – через три года;
6. процедура воссоединения семей была ограничена родственниками первой и второй степени родства;
7. при установлении нелегального пребывания иностранного гражданина была введена немедленная депортация.

Данный закон предусматривает создание централизованного управления иммиграцией, а также – возможность направления представителей МВД в дипломатические и консульские учреждения Италии.

24 июня 2011 г. вступил в силу Закон №89 от 23 июня 2011 «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директивы 2004/38/ЕС о свободном передвижении граждан ЕС и исполнению Директивы 2008/115/ЕС о репатриации нелегальных иммигрантов из третьих стран», который предусматривает продление максимального срока пребывания нелегальных иммигрантов в СЕ – в центрах содержания иммигрантов, ожидающих депортацию, – до 18 месяцев по решению мировых судей.

Принудительная депортация распространяется и на граждан ЕС, в случаях, когда их поведение представляет конкретную, реальную и достаточно серьезную угрозу для основных прав человека или для общественного порядка. Для иностранцев, которые не представляют собой опасность, но могут совершить побег, согласно директиве, не предусмотрена немедленная депортация, а лишь выдача предписания о необходимости покинуть страну. Также предусмотрены иные меры, например, квестор может обязать такого иммигранта сдать паспорт, наложить домашний арест или явиться в полицейское управление до того, как в назначенных срок иностранец не покинет страну. Возможно также определение срока для того, чтобы иммигрант добровольно покинул стра-

<sup>9</sup> Опубликован на сайте МВД Италии, – URL: [http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione\\_424.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_424.html) (дата обращения 05.07.2012)

ну, в том числе, и посредством программ добровольной репатриации, в срок от 7 до 30 дней.<sup>10</sup>

В качестве борьбы с незаконной миграцией, в 2010 году, по представлению МВД, были внесены поправки в Уголовный Кодекс Итальянской Республики, предусматривающие уголовное наказание за фиктивный брак от 2 до 6 лет заключения.<sup>11</sup>

Запросы о предоставлении убежища рассматриваются в Национальной Комиссии по делам беженцев (президент Альфонсо Пиронти). На основании ст.4 Указа Президента № 25 от 28.01.2008 территориальные комиссии по делам беженцев наделены полномочиями по рассмотрению вопросов предоставления убежища. Заявления на предоставление убежища граждане третьих стран подают в структурные подразделения МВД – пограничные полицейские пункты или в иммиграционный отдел квестуры.

Содействие в трудоустройстве и интеграции трудовых мигрантов осуществляют Патронаты (I Patronati – ACLI – Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani). Патронаты – созданные в 1945 году добровольные общественные отделы при муниципальных органах власти, которые на безвозмездной основе осуществляют консультационную и практическую помощь работающим и членам их семей. При этом не имеет значения, является ли трудящийся гражданином Италии или иного государства. В стране открыто 600 патронатов, где работают более 5000 специалистов, 300 медиков, а также юристов, бухгалтеров и социальных работников.<sup>12</sup>

Обучение итальянскому языку осуществляется на безвозмездной основе в муниципальных школах, ранее реализовывавших госпрограмму ликвидации безграмотности. Совместным распоряжением МВД и Минобразования определен порядок проведения теста для граждан третьих стран на знание итальянского языка и культуры. Данное распоряжение дает руководителю местного органа внутренних дел право заключать соглашения с органами местной власти, а также со школами для организации проведения вышеуказанного теста и для организации долгосрочных подготовительных занятий.<sup>13</sup> Обязательный тест на знание итальянского языка претендентам на

получение вида на жительство был введен во исполнение Указа Президента №179 от 14.11.2011, вступившего в силу 10.03.2012 «Об Интеграционном Соглашении» (Приложение 5). От сдачи теста освобождаются несовершеннолетние до 14 лет и инвалиды, аттестованные местными органами здравоохранения. Уровень сложности теста – А2 по классификации Совета Европы. Претендент подает заявление в территориальные органы внутренних дел по месту жительства, где назначается место и время проведения теста. Сданным считается тест, набравший 80% и более.

Каждый иностранец, въехавший в Италию, обязан в течение 8 дней зарегистрироваться в Едином Миграционном Окне (Sportello unico per gli immigrati), выдавшем разрешение на работу, где он получает ИНН (codice fiscale), заполняет бланк для получения вида на жительство (permesso di soggiorno) и подписывает «Интеграционное соглашение». Сотрудники Единого Окна передают проверенные сведения в квестуру (региональный орган МВД) для оформления вида на жительство. Регистрация производится в коммуне проживания (в местном органе самоуправления).

Согласно «Интеграционному соглашению» по истечении двух лет Единый Миграционный Центр по истечении двух лет будет оценивать представленные претендентом документы (ИНН, дипломы об окончании курсов, страховые свидетельства и т.п.) или предлагает пройти итоговый тест. По результатам собеседования и/или тестирования Комиссия оценивает результаты, присваивая баллы. Дополнительные баллы начисляются за счет занятия определенными видами деятельности, заключения договора на аренду жилья или покупки собственности, осуществления благотворительной деятельности. Вычитаются баллы при совершении правонарушений или преступлений.

Набравшим более 30 баллов выдается вид на жительство (permesso di soggiorno), набравшим от 1 до 29 баллов предлагают повторить попытку через год, а получившие «0» подлежат депортации. Закон не распространяется на тех мигрантов, которые попросили убежище, воспользовались правом воссоединения с семьей и на не достигших 16-летнего возраста, прибывших в Италию без сопровождения.<sup>14</sup>

Таким образом, можно заключить, что практическая реализация миграционной политики в Италии является эффективной и осуществляется на всех уровнях государственного управления. Координируется она Министерством внутренних дел, которое оперативно реагирует на стремительные изменения в этой области.

<sup>10</sup> Закон №89 от 23 июня 2011 г. «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директивы 2004/38/ЕС о свободном передвижении граждан ЕС и исполнению Директивы 2008/115/ЕС о репатриации нелегальных иммигрантов из третьих стран», опубликованный в Gazzetta Ufficiale №144 от 23.06.2011.

<sup>11</sup> См. – ст.372 УК Италии 16.09.2010. –URL: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=36777> (дата обращения 19.07.2012).

<sup>12</sup> См. – Официальный сайт Патронатов – URL: [www.patronato.acli.it](http://www.patronato.acli.it) (дата обращения 05.07.2012).

<sup>13</sup> Ministero dell'Interno – Decreto "Modalita` di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana" del 4 giugno 2010 (дата обращения 05.07.2012).

<sup>14</sup> Указ Президента «об Интеграционном соглашении» №179 – Testo integrale del DPR 179/2011. Pubblicato l'11 novembre 2011, è in vigore dal 10 marzo 2012. – URL: [http://www.stranieriinitalia.it/accordo\\_di\\_integrazione\\_e\\_permesso\\_a\\_punti-regolamento\\_dell\\_accordo\\_di\\_integrazione\\_14753.html](http://www.stranieriinitalia.it/accordo_di_integrazione_e_permesso_a_punti-regolamento_dell_accordo_di_integrazione_14753.html) (обращение 06.07.2012).

Давно существующие структуры муниципального и государственного подчинения, такие как школы ликвидации безграмотности, государственная корпорация «Почта Италии», были наделены новыми функциями в процессе адаптации к изменениям в миграционной сфере. В настоящее время в некоторых регионах вносятся изменения в выборное законодательство. Речь идет о предоставлении иммигрантам права участвовать в выборах или быть представленными в качестве наблюдателей и советников в муниципальных органах управления.

С другой стороны, серьезным недостатком миграционной системы Италии является высокий уровень бюрократизации процедур идентификации, получения видов на жительство и различных разрешений, что приводит к задержкам получения документов почти до 6 месяцев.

В качестве общих рекомендаций по применению итальянского опыта в российской миграционной политике можно предложить следующее:

- применить итальянский опыт в части эффективной организации взаимодействия координирующего органа с вовлеченными государственными структурами, органами регионального и местного самоуправления, включая Пенсионным фондом, госструктурой «Почта» и др.;
- федеральному координирующему органу наладить прямое сотрудничество с органами федерального, регионального и местного самоуправления, в его ведении должна находиться единая информационная база, включающая всестороннюю информацию об иммигранте, начиная от пересечения границы до регистрации по месту жительства, актов гражданского состояния, уплаты налогов и социальных платежей, информации ГИБДД и т.п.;
- для сохранения нашего родного языка, культурных ценностей, традиций и обычаев, необходимо оказывать содействие прибывающим иммигрантам в изучении русского языка, а также осуществлять контроль над их интеграцией в российское общество. Для чего представляется целесообразным ввести «Интеграционное соглашение», включающее также тест на знание русского языка.

#### Библиография:

1. Конституция Итальянской Республики 1947 г. – URL: <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/costituzione/pdf/costituzione.pdf>
2. УК Италии 16.09.2010 – URL: <http://www.testolegge.com/italia/codice-penale>

3. Указ Президента №125 от 24.07.2008 «Об общественной безопасности» – URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm>
4. Указ Президента №179 от 14.11.2011, вступивший в силу 10.03.2012 «Об Интеграционном Соглашении» – URL: [http://www.edavarese.it/test\\_italiano\\_L2/RegolamentoAccordoIntegrazione.pdf](http://www.edavarese.it/test_italiano_L2/RegolamentoAccordoIntegrazione.pdf)
5. Закон «Мартелли» №39 от 28.02.1990 г. – URL: <http://www.ecn.org/macondo/leggi/martelli.html>
6. Закон «Дини» № 489 от 18.11.1995 г. – URL: <http://www.immigrazione.biz/legge.php?id=51>
7. Закон «Турко-Наполитано» № 286 от 25.07.1998г. – URL: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0940\\_2012\\_01\\_16\\_nuovo\\_testo\\_art\\_27\\_TU\\_2861998.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0940_2012_01_16_nuovo_testo_art_27_TU_2861998.html)
8. Закон «Босси-Фини» №189 от 30.07.2002 г. – URL: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione\\_424.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_424.html)
9. Закон № 89 от 23.06.2011 «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директив 2004/38/ЕС и 2008/115/ЕС» – URL: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0949\\_2011\\_06\\_23\\_DL23062011n.89.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0949_2011_06_23_DL23062011n.89.html)
10. Распоряжение МВД и Минобразования от 4 июня 2012 «О тесте на знание итальянского языка» – URL: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0954\\_2010\\_06\\_16\\_DM\\_04062010.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0954_2010_06_16_DM_04062010.html)
11. Путин В.В. «Россия: национальный вопрос», НГ 23.01.2012 г. – URL: [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html)
12. Официальный сайт Правительства Италии – URL: [www.governo.it](http://www.governo.it)
13. Официальный сайт МВД Италии – URL: [www.interno.it](http://www.interno.it)
14. Сайт патронатов Италии – URL: [www.patronato.acli.it](http://www.patronato.acli.it)
15. ИТАР-ТАСС – URL: <http://www.itar-tass.com/>
16. РИА «Новости» – URL: <http://ria.ru/>
17. «Российская Газета» – URL: <http://www.rg.ru/>
18. «Новая Газета» – URL: <http://www.novayagazeta.ru/>
19. «Gazzetta Ufficiale» – URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/>

#### References (transliteration):

1. Putin V.V. «Rossiya: nacional'nyy vopros», NG 23.01.2012 g. – URL: [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html)