

УДК 325.54(450 + 477)

## ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Креминская Е.Д.

*В статье анализируется европейский опыт миграционной политики на примере Италии. Он представляет несомненный интерес для Украины в контексте её евроинтеграционных устремлений. Италия и Украина в значительной степени подвержены миграции: Италия – иммиграции, Украина – эмиграции. Выявляется ряд факторов, которые способствуют этому: географический, экономический, правовой, демографический. Их комплексное взаимодействие необходимо учитывать для выработки эффективной политики в сфере миграции.*

**Ключевые слова:** миграция, нелегальная миграция, миграционная политика, трудовая миграция.

**Объект** исследования – миграционная политика Итальянской Республики.

**Цель** исследования – выявить политические средства организации и контроля миграционных процессов.

Актуальность темы. Миграция является одной из важнейших составляющих экономического развития. Качественно новый этап интеграции в формате Европейского Союза в иной перспективе представил проблему трудовой миграции как для ЕС, так и для Украины. Какую проводить миграционную политику, как реагировать на быстро меняющиеся политические и экономические реалии, как обеспечить национальную безопасность страны, отстоять интересы страны в условиях возрастающей конкуренции глобализирующегося мира – эти и многие другие жизненно важные вопросы требуют немедленного ответа в режиме «здесь и сейчас». В поисках правильных решений не следует пренебрегать мировым и, в частности, европейским опытом миграционной политики. Особую ценность этот опыт приобретает в контексте евроинтеграционной политики Украины. Из европейских стран наибольший интерес представляет в этом аспекте Италия.

Отмеченное обстоятельство объясняется тем, что Италия и Украина в значительной степени подвержены миграции: Италия – иммиграции, Украина – эмиграции. Причём первая пережила переход от страны-донора к стране-реципиенту не так давно – в середине прошлого века. Причина этого кроется в улучшении экономической ситуации в стране. Не ожидает ли такой сценарий развития Украину? Предпосылки для этого есть. К ним относятся обширная территория, плодородные земли, развитая промышленность, инфраструктура, человеческий капитал и т.д.. Однако за годы независимости Украину покинули, по

разным данным, несколько миллионов людей трудоспособного возраста, имеющих высшее и среднее специальное образование, активных в жизненном плане. Для страны это ощутимая потеря. И если трудовые мигранты компенсируют своё отсутствие на родине тем, что переводят заработанные средства домой, то набирающая обороты и приобретающая массовый характер образовательная миграция представляет собой своего рода «мину замедленного действия» [1, с.114].

Существует ряд факторов, которые выделяют Итальянскую Республику в ряду стран, включённых в европейскую миграционную систему (ЕМС). Под ней понимается совокупность стран (как доноров, так и реципиентов) с определённым набором миграционных потоков между ними, делающих её целостной.

Речь идёт прежде всего о природном факторе, включающем удобное географическое положение и благоприятный климат. Апеннинский полуостров наиболее близок из средиземноморского побережья Европы к побережью Африки. Это привлекает нелегальных мигрантов к быстрому, но не всегда безопасному, переезду в Европу. Самые свежие трагические примеры – пожар на корабле у берегов о. Лампедуза 3 октября 2013 года, который привёл к гибели более трёхсот нелегальных мигрантов из Сомали и Эритреи и крушение корабля 10 октября 2013 года, в результате которого утонуло около 50 человек. Многие мигранты из Италии пытаются перебраться в другие европейские страны, в частности, во Францию. Это осложняет отношения двух стран. Мягкий субтропический климат привлекателен для прибывающих в страну иностранцев. Они могут обходиться без тёплой одежды и комфортного жилья для защиты от холода.

Важную роль в поддержании направлений миграционных потоков играют диаспоры соотечественников, которые сами являются результатом предшествующих миграций. Предыдущее поколение иммигрантов оказывает поддержку вновь прибывшим мигрантам. Общинная форма жизни даёт им опору и своего рода социальную защиту в чужой стране. В свою очередь, в обмен на поддержку, они должны соблюдать национальные обычаи и традиции, верность нации и религии.

Украина в природном аспекте аналогична Италии. Через Украину пролегает самый короткий путь в Европу из среднеазиатских стран, что способствует росту транзита нелегальных мигрантов.

Экономический рост в Италии (90-е годы прошлого века) и Украине (конец 90-х – начало нынешнего века) вызвал спрос на неквалифицированную рабочую силу. Поток нелегальных мигрантов в Италии был направлен прежде всего в аграрный сектор и строительство, в Украине – в сферу торговли.

Следует отметить доступность обеих стран для мигрантов. Однако причины этого разные. Для Италии это понимание того, что жёсткие барьеры на пути нелегальной миграции не принесут желаемого результата. Как следствие – введение ежегодного планирования квот нелегальных потоков и массовая легализация иммигрантов (в 2002 и 2009 годах). Украина до настоящего времени не выработала эффективную государственную миграционную политику. Хотя в этом направлении сделаны значительные шаги.

С первых шагов существования независимая Украина пытается разработать свою взвешенную миграционную политику. В Декларации о государственном суверенитете Украины провозглашён принцип государственного регулирования

иммиграционных процессов. В Конституции Украины закреплено положение о том, что основы регулирования демографических и миграционных процессов определяются исключительно законами Украины (ст. 92) [2, с. 26].

В этом контексте был принят ряд законодательных актов, тем или иным образом касающихся вопросов миграции:

Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18.01.2001 № 2235-III [3].

Закон Украины «Об иммиграции» от 07.06.2001 № 2491-III [4].

Закон Украины "О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» от 08.07.2011 № 3671-VI [5].

Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22.09.2011 № 3773-VI [6].

Закон Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 № 3857-XII [7].

Указ Президента Украины «Вопросы Государственной Миграционной службы Украины» от 06.04.2011 № 405/2011 [8].

Указ Президента Украины «О концепции государственной миграционной политики» от 30.05.2011 № 622/2011 [9].

Принятие Концепции государственной миграционной политики Украины стало важным шагом на пути создания условий для стабильного демографического и социально-экономического развития государства, выработки собственной тактики и стратегии формирования открытого и прозрачного гражданского общества. Принимая во внимание то, что развитие гражданского общества и становление правового государства является важной составляющей европейской интеграции, Украина должна привести задекларированные в Концепции положения в плоскость практической политики. В Концепции указаны стратегические направления государственной миграционной политики Украины и механизмы их реализации.

Кроме того, демографические изменения в структуре населения обеих стран связаны со старением населения и снижением уровня рождаемости.

Однако на этом фоне трудовая миграция из Украины в Италию приобрела массовый характер. По самым скромным подсчётам, в Италии находится от 400 до 600 тысяч украинцев. Для украинцев привлекательны высокие (по сравнению с их родиной) жизненные стандарты (уровень заработной платы, возможность трудоустройства, социальная стабильность), к ним прибавилась возможность воссоединения украинских матерей со своими детьми. Это свидетельствует, во-первых, о появлении материальной базы для проживания семьи эмигрантов, во-вторых, данное обстоятельство отражает определённую стабильность (как экономическую, так и социальную) положения украинской женщины-мигранта. В Италии появляется второе поколение украинских иммигрантов.

Миграционная политика Италии представляет практический интерес для Украины в том плане, что до середины XX века из Италии наблюдалась значительная эмиграция. Её вызывали, в частности, тяжёлая экономическая ситуация и политическая нестабильность в стране. Иными словами, то, что Италия уже пережила, Украина переживает сейчас. Поэтому очень важен опыт миграционной политики Италии.

Прежде всего, необходима адекватная реальности картина миграционных потоков, включающая экономическую, юридическую, культурную, религиозную,

образовательную компоненты. К сожалению, в Украине отсутствует официальная статистика тех, кто выезжает за границу, их гендерного, возрастного, образовательного, социального, профессионального, семейного положения. И если в отношении трудовых мигрантов приблизительный подсчет ведётся, то в образовательной миграции (которая приобрела массовый характер и имеет тенденцию к возрастанию) статистические данные полностью отсутствуют.

Италия является членом Евросоюза. Вопросы, связанные с пересечением границ, предоставлением убежища и иммиграционной политикой в компетенцию общеевропейских органов управления и Европейского суда не входят. Совет и Парламент Европы предоставляют рекомендации, которые определяют ориентиры и направления миграционной политики входящих в ЕС государств.

Правительство Италии предприняло шаги по легализации нелегально находившихся в стране иммигрантов. Для этого потребовались соответствующие правовые решения. При этом во главу угла ставилось и ставится обеспечение внутренней безопасности. Поэтому иммиграционное законодательство основано на ограничительно-репрессивных мерах. В частности, с 2009 года в Италии действуют правила безопасности, согласно которым нелегальный въезд и пребывание на территории страны является уголовным преступлением.

Однако, демографическая и социальная ситуация вынуждают вести поиск эффективной миграционной политики, отвечающей на «вызов времени». Это касается в первую очередь трудовой миграции, которая является важной составляющей экономического роста, обеспечивая страну дополнительными трудовыми ресурсами. Для стран (к ним относится и Италия), которые сталкиваются с проблемой старения населения, миграция даёт ресурс, восполняющий нехватку рабочей силы, обеспечивает приток молодых работников, что способствует динамизму и мобильности трудовых ресурсов [10, с. 67].

Специфика трудовой миграции в Италию, как свидетельствует статистика, это уход за пожилыми людьми на дому, ведение домашнего хозяйства. Эти виды трудовой деятельности представляют удел женщин-иммигранток. Поэтому доля женской иммиграции из Украины в Италию превышает мужскую миграцию.

Италия, в силу сложившейся ситуации, вынуждена искать механизмы интеграции иммигрантов в социальную, правовую и культурную среду. Стратегия такой интеграции закреплена в миграционном законодательстве: приобщение к единой итальянской политической нации на основе исповедания общих целей и ценностей при сохранении культурного разнообразия. Данная установка выражается категорией «мультикультурализм» и означает теорию, практику и политику неконфликтного сосуществования в одном социальном пространстве многих разнородных культурных общностей.

Проблема интеграции мигрантов в странах ЕС в последнее время обострилась. Это связано с финансово-экономическим кризисом (сокращение социальной помощи со стороны государства, в том числе и мигрантам) и волной революций в странах Северной Африки и Ближнего Востока (увеличение потока беженцев). Высказывания федерального канцлера Германии А.Меркель о провале политики мультикультурализма, поддержанные Н. Саркози и Д. Кемероном – свидетельство проблем, с которыми столкнулись европейские страны в сфере миграционной политики. Учитывая евроинтеграционные устремления Украины необходимо

совершенствование украинского законодательства в миграционной сфере с учётом опыта европейских стран, в том числе Италии.

Выводы. Интеграция в формате Европейского Союза означает формирование качественно новой политической суперсистемы государств. Она в новом аспекте высвечивает проблемы, связанные с миграцией. Учитывая евроинтеграционные устремления Украины, целесообразно опираться на опыт (как положительный, так и отрицательный) европейских стран в сфере миграционной политики. Особый интерес в этом плане представляет Италия, которая на наш взгляд наиболее успешна в миграционной политике по сравнению с Германией, Францией и другими европейскими государствами. Необходимо совершенствование украинского законодательства в миграционной сфере с учётом опыта европейских стран, в том числе Италии.

#### Список литературы

164. Кремінська Е.Д. Образовательная миграция в контексте евроинтеграции Украины / Пріоритети та сучасні чинники розвитку суспільних наук: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 23-24 листопада 2012 р.) – Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства» 2012. – С. 113-114.
165. Конституция Украины. – Харьков: «Президент», 1999. – 48с.
166. Закон Украины «О гражданстве Украины» № 2235-III от 18.01.2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://soderkoping.org.ua/page11392.html>
167. Закон Украины «Об иммиграции» № 2491-III от 07.06.2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://soderkoping.org.ua/page11407.html>
168. Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» № 3671-VI от 08.07.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://unhcr.vh.lucky.net/img/uploads/LawRefComplProtection\\_RUS\\_08.07.2011.pdf](http://unhcr.vh.lucky.net/img/uploads/LawRefComplProtection_RUS_08.07.2011.pdf)
169. Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» № 3773-VI от 22.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://soderkoping.org.ua/page11412.html>
170. Закон Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины» № 3857-XII от 21.01.1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://soderkoping.org.ua/page11397.html>
171. Указ Президента Украины «Вопросы Государственной Миграционной службы Украины» №405/2011 от 06.04.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=43168](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=43168)
172. Указ Президента Украины О Концепции Государственной миграционной политики. № 622/2011 от 30.05.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/13642.html>
173. Таран П. Глобализация и трудовая миграция: необходимость политики, основанной на правах человека / П.Таран // Век глобализации. – 2010. - №1(5). – С. 66-88.

**Кремінська О.Д. Європейський досвід міграційної політики (на прикладі Італійської Республіки) // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія: Філософія. Культурологія. Політологія. Соціологія. – 2014. – Т. 27 (66). – № 1-2. – С. 340–345.**

У статті аналізується міграційна політика Італії, виявляється те, що може бути корисним для України в контексті євроінтеграції. Міграція є однією з найважливіших складових економічного розвитку. Якісно новий етап інтеграції в форматі Європейського Союзу в нових аспектах представив проблему трудової міграції як для ЄС, так і для України. Італією накопичений значний досвід вирішення проблем у міграційній сфері. Він представляє інтерес для України в її євроінтеграційних прагненнях як в теоретичній, так і в практичній площинах. Мова йде про інформаційну, статистичну, економічну, законодавчу, культурну, соціальну, демографічну, освітню складові міграційної політики. Інформаційна база повинна надавати якомога більш повну картину

іммігрантів і мігрантів за віковими, гендерними, освітнім, релігійним, культурним, професійним характеристикам. Для вироблення ефективної міграційної політики необхідна відповідна нормативно-правова база, яка в Україні формується з урахуванням європейського досвіду. Рішення складних проблем, з якими зіткнулася Європа в міграційній сфері, залежить від зважених кроків з боку урядів європейських країн.

**Ключові слова:** міграція, нелегальна міграція, міграційна політика, трудова міграція.

**Kreminskaya E.D. European experience of migration policy (on the example of the Italian republic)**

// Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. Series: Philosophy. Culturology. Political sciences. Sociology. – 2014.– Vol. 27 (66). – № 1-2. – P. 340–345.

The article examines the migration policy of Italy; there is something that can be useful for Ukraine in the context of European integration. Migration is one of the most important components of economic development. It is a qualitatively new stage of integration into the European Union in the new aspects of introduced issue of labor migration for the EU and Ukraine. Italy has accumulated considerable experience in solving problems in the field of migration. It is of interest for Ukraine in its European integration aspirations of both theoretical and practical levels. It is about information, statistical, economic, legal, cultural, social, demographic, educational components of migration policy. The information base shall provide a more complete picture of immigrants and migrants by age, gender, educational, religious, cultural, professional characteristics. To develop effective migration policy an appropriate regulatory framework is required, which would be formed in Ukraine, taking into account European experience. The solution of complex problems faced by Europe in the field of migration depends on the weighted steps of the European governments.

**Keywords:** migration, irregular migration, migration policy, labor migration.