

**БЕЖЕНЦЫ И ПРАВА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ВЫЖИВАНИЕ:  
МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ  
(современный опыт Итальянской Республики)****Богатырева Ольга Николаевна**

Доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург), e-mail: olgabogat.100@gmail.com

**Крапивницкая Екатерина Дмитриевна**

Соискатель ученой степени доктора наук Римского университета «Ла Сапиенца» по направлению «Публичное право, сравнительное и международное» (Рим, Италия), e-mail: katya.krapi@hotmail.com

*Рассматривается опыт Итальянской Республики по приему и размещению беженцев на своей территории. Основное внимание уделяется анализу итальянского законодательства, направленного на создание системы приема беженцев в соответствии с международными и региональными стандартами прав человека. Анализируется деятельность государственных и территориальных органов управления по обеспечению достаточного уровня жизни лиц, ищущих убежище.*

*Ключевые слова: права человека, убежище, международная защита, субсидиарная защита, беженцы, европейское право беженцев, Италия, защита прав беженцев*

**REFUGEES AND RIGHTS THAT ENSURE SURVIVAL:  
INTERNATIONAL AND NATIONAL STANDARDS  
(modern experience of Italian Republic)****Bogatyreva Olga**

Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Yekaterinburg), e-mail: olgabogat.100@gmail.com

**Krapivnitskaya Ekaterina**

«La Sapienza» University (Rome, Italy), e-mail: katya.krapi@hotmail.com

*The article examines the experience of the Italian Republic in receiving and accommodating refugees on its territory. The research is based on the analysis of Italian legislation aimed at creating a reception system for refugees in accordance with the international and regional human rights standards. The authors analyze different activities of state and local authorities ensuring an adequate standard of living for asylum-seekers.*

*Key words: human rights, asylum, international protection, subsidiary protection, refugees, European refugee law, Italy, protection of refugee rights*

В современных условиях многочисленные потоки беженцев являются серьезной проблемой для стран Европейского союза, в частности для Итальянской Республики, которая, находясь в непосредственной близости от основных регионов исхода мигрантов, вынуждена одной из первых «отражать» миграционные волны<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 76,5 % беженцев прибывают в Италию морем, 11,3 % – через территориальные границы, 5,9 % – через аэропорты, 2,6 % – через морские порты и 1,5 % рождаются непосредственно в Италии. Подробнее см.: Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia // Information project Open Migration. URL: <http://openmigration.org/infografiche#all> (дата обращения: 01.09.2017).

Практика приема беженцев показывает, что существует взаимосвязь между проблемой предоставления убежища и реализацией прав человека. Это связано не только с нарушениями прав человека как одной из главных причин массового ухода людей из своих стран, но и с соблюдением основных прав, достоинства и ценности человеческой личности в государствах, предоставляющих убежище. Беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться на всех этапах исхода: и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и в период рассмотрения заявлений, и после их удовлетворения. Получение разрешения на въезд – лишь первый шаг в установлении полного объема прав на проживание в государстве. Вторым шагом, связанным с получением доступа к работе, образованию, жилью, медицинскому обслуживанию и социальной помощи, зачастую оказывается довольно трудной задачей.

Следует отметить, что государства, осуществляя суверенное право, могут регулировать доступ на свою территорию выходцев из разных стран. Однако международные и европейские стандарты в области прав человека запрещают государствам дискриминацию, в том числе по признаку гражданства, особенно когда речь идет об основных правах человека: праве на жизнь, запрете унижающего достоинство обращения, защите человеческого достоинства. После того как лица покинули страны происхождения, они обладают правами на восстановление минимальных прав в стране приема. Часто беженцы сталкиваются с нарушениями этих прав в период рассмотрения их просьб о предоставлении убежища, а также после получения ими статуса беженцев. Питание, кров, трудоустройство, образование детей, неотложная медицинская помощь – задачи, которые в первую очередь встают не только перед лицами, просящими защиту, но и перед государственными и общественными организациями принимающей страны.

Социально-экономические права, обеспечивающие человеку выживание, впервые провозглашались во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Согласно п. 1 ст. 25 Декларации «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

Неотъемлемыми социально-экономические права были признаны в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (далее – МПЭСКП). В ст. 11 указывается, что право каждого на достаточный жизненный уровень включает достаточное питание, одежду и жилище, а также право на непрерывное улучшение условий жизни. Право, обеспечивающее достойную жизнь, связано также с правом на наивысший достижимый уровень психического и физического здоровья (ст. 12).

В замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН (далее – КЭСКП) разъясняются компоненты права на достаточный уровень жизни, включая право на достаточное жилье (№ 4 и 7), право на питание, право на наивысший достижимый уровень здоровья (№ 12) и право на воду (№ 15). В этих документах Комитет дал самое полное толкование этих прав, а также перечислил конкретные обязательства государства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Замечание общего порядка № 4: документ ООН INT/CESCR/GEC/4759 (1991); замечание общего порядка № 7: документ ООН INT/CESCR/GEC/6430 (1997); замечание общего порядка № 12: документ ООН E/C.12/1999/5 12 мая 1999; замечание общего порядка № 15: документ ООН E/C.12/2002/11 20 января 2002 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11) (дата обращения: 30.02.2017).

Таким образом, на международном уровне создана правовая база для защиты и охраны права человека на достаточный уровень жизни и его постоянное улучшение. Согласно Инициативе ООН «достаточный доход, позволяющий обеспечить нормальное питание, жилье, водоснабжение и санитарно-гигиенические условия, образование, здоровье, участие в культурной жизни, свободный обмен мнениями, знаниями и идеями – все это права человека, которые должны быть доступны всем и всегда»<sup>1</sup>.

Права, изложенные в универсальных договорах по правам человека, применимы к «каждому человеку» под юрисдикцией участвующего в договоре государства, в том числе к беженцам и искателям убежища. Несмотря на то что МПЭСКП в ст. 2 устанавливает принцип «прогрессивной реализации» с указанием на «доступные ресурсы», он не исключает наложения обязательств на государства с ограниченными ресурсами. Государства обязаны «принимать меры» для постоянного улучшения условий и воздерживаться от намеренного принятия мер, ухудшающих положение беженцев и искателей убежища<sup>2</sup>. При этом ссылка на экономический уровень развития государства не может считаться законным предлогом для отказа беженцам в доступе к правам, обеспечивающим выживание.

Нормы, касающиеся прав беженцев на выживание, закреплены в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (ст. 21, 22 и 23), в Стандартах УВКБ ООН по приему искателей убежища в Европейском союзе (2000) и в Стандартах УВКБ ООН по приему искателей убежища. Так, согласно Конвенции 1951 г. беженцам должно предоставляться благоприятное обращение, какое только возможно в отношении иностранцев относительно права на работу и получение заработной платы за труд; наиболее благоприятное обращение, которое должно быть, по крайней мере, в той же степени благоприятно, как обращение с иностранцами в аналогичных обстоятельствах, в отношении права на самозанятость и доступ к жилью<sup>3</sup>.

Среди прав, обеспечивающих выживание, право на питание занимает особое место, так как без него невозможна реализация других прав. Содержание этого права подразумевает наличие, безопасность, экономическую и физическую доступность. Достаточное продовольствие должно быть доступным для каждого человека, включая беженцев и представителей других особо уязвимых групп, которые могут нуждаться в особом внимании и приоритетном рассмотрении их проблем<sup>4</sup>.

Право на достаточное жилье включает безопасность и доступность с точки зрения расходов и пригодности для проживания. Дети, беженцы и другие уязвимые группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны в некоторой степени учитываться в порядке первой очереди.

Право на здоровье также включает наличие и доступность, означающее, что учреждения и услуги в области здравоохранения должны быть доступны каждому че-

<sup>1</sup> Инициатива по минимальным мерам социальной защиты // URL: [http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure\\_new2\\_indd.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure_new2_indd.pdf) (дата обращения: 31.08.2017).

<sup>2</sup> Замечание общего порядка № 3 «Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)» // Международные договоры по правам человека. Т. 1: Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. 27 мая 2008. С. 20–23. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf) (дата обращения: 09.09.2017); Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав // Экономические, социальные и культурные права. Руководство для национальных правозащитных учреждений. Прил. 5. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2005. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12ru.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

<sup>3</sup> Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml) (дата обращения: 21.01.2017).

<sup>4</sup> Замечание общего порядка № 12.

ловеку без какой-либо дискриминации. Особое внимание при этом должно уделяться уязвимым группам.

Как уже отмечалось, беженцы должны получать гарантированный доступ к тем же правам и льготам, что и граждане стран убежища в таких же обстоятельствах. Если государство предусматривает особую государственную поддержку в виде денежных выплат или льгот для уязвимых групп своих граждан, то искатели убежища должны получить на них право на таких же условиях. Любое необоснованное или нецелесообразное различие между гражданами и искателями убежища нужно квалифицировать как дискриминацию. Например, в 2000 г. КЭСЧП «с сожалением» отметил, что лица, ищущие убежища в Италии, имеют доступ к бесплатной медицинской помощи лишь в чрезвычайных ситуациях. Комитет посчитал, что такая политика идет вразрез с положениями Пакта<sup>1</sup>.

Европейские стандарты, закрепляющие права человека, в том числе для лиц, ищущих убежища, и беженцев, содержатся документах Совета Европы и Европейского союза: в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ), в Европейской социальной хартии (далее – ЕСХ)<sup>2</sup>, Хартии Европейского союза об основных правах (далее – Хартия)<sup>3</sup>, а также во вторичном законодательстве ЕС. Приоритетом стратегии ЕС, закрепленной в «Европейской повестке дня по миграции», является «обязанность защищать», подразумевающая «сильную общую политику по предоставлению убежища»<sup>4</sup>.

Прежде всего лицам, ищущим убежища и ожидающим принятия решения, должны быть гарантированы определенные материальные условия приема, такие как:

- проживание, питание и одежда в натуральном выражении или в виде денежного пособия (пособие должно быть таким, чтобы заявители не являлись нуждающимися);
- медицинская и психологическая помощь;
- доступ к системе образования для несовершеннолетних детей;
- возможность посещать языковые курсы.

Право на труд закреплено в ЕСХ, а также в ст. 15 Хартии. В указанной статье говорится, что граждане третьих стран, получившие разрешение заниматься трудовой деятельностью на территории государств-членов, имеют право на условия труда, аналогичные тем, которыми пользуются граждане или гражданки Союза. В ст. 15 Директивы ЕС об условиях приема (2013/33/EU)<sup>5</sup> содержится требование о доступе к рынку труда лиц, ищущих убежища, если решение в первой инстанции не было

<sup>1</sup> Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта: заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: документ ООН E/C.12/1/Add.43 от 23 мая 2000 г. С. 4 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5) (дата обращения: 20.08.2017).

<sup>2</sup> European Social Charter (Revised). Strasbourg, 3.V.1996 // URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93> (дата обращения: 27.06.2017).

<sup>3</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01) // Official Journal of the European Union. 14.12.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:EN:PDF> (дата обращения: 23.05.2017).

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (дата обращения: 07.07.2017).

<sup>5</sup> Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // Official Journal of the European Union. 29.6.2013. L 180/96. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033> (дата обращения: 05.09.2017).



принято в течение девяти месяцев со дня подачи ходатайства о предоставлении убежища. Условия предоставления доступа к рынку труда должны устанавливаться национальным законодательством, но при этом они должны обеспечивать реальный доступ лиц, ищущих убежище, к рынку труда. Кроме того, Квалификационная директива (2011/95/EU) закрепила право беженцев заниматься трудовой деятельностью по найму или в рамках самозанятости (ст. 26), а также доступ к процедурам для оценки полученного ранее образования, если лицо не может предоставить документальное подтверждение полученной ранее квалификации (ст. 28)<sup>1</sup>. Эти положения соответствуют ст. 17, 18, 19 и 22 Женевской конвенции о статусе беженцев. Указанная директива также обязывает государство-член ЕС гарантировать вышеупомянутым лицам доступ к профессиональной подготовке на тех же основаниях, что и своим гражданам.

Обеспечение условий проживания, медицинской и психологической помощи гарантируется в течение осуществления всех процедур для того, чтобы обеспечивать уровень жизни, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния искателей убежища и членов их семей.

В ЕКПЧ установлено право на уважение существующего жилища, но не предусмотрено право на получение жилища. Тем не менее в практике ЕСПЧ были дела, связанные с отказом в предоставлении крова, хотя государства должны были делать это по закону. В ст. 34 Хартии сказано, что Союз «признает и уважает право на социальную помощь и на помощь в обеспечении жильем, призванных обеспечить достойное существование всем тем, кто не располагает достаточными средствами».

Что касается права на здоровье, Хартия признает связанные с ним защиту достоинства человека (ст. 1) и личную неприкосновенность (ст. 3). В ст. 35 устанавливается право на медицинскую помощь: «Каждый человек имеет право на профилактическое лечение и медицинское обслуживание на условиях, предусмотренных национальным законодательством и практикой».

По ст. 30 Квалификационной директивы лица, признанные беженцами, и лица, пользующиеся дополнительной защитой, имеют право на медицинскую помощь на тех же условиях, что и граждане соответствующего государства-члена ЕС.

Таким образом, решение задач в области прав беженцев находится в русле выработки единой стратегии предоставления статуса беженца на всей территории ЕС. Несмотря на принятую в мае 2015 г. Общеввропейскую программу действий по миграции<sup>2</sup>, до сих пор сохраняются разные подходы к регулированию названного вопроса, начиная с усиления военных патрулей в Средиземном море в рамках государственной программы Италии *Mare Nostrum* до кардинально противоположных мер, включающих в себя специальные гуманитарные визы и процедуры упрощения воссоединения семей<sup>3</sup>.

Переходя к рассмотрению национального опыта Итальянской Республики по реализации прав беженцев, следует отметить, что в стране сформировались традиции

<sup>1</sup> Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции. 2-е изд. Агентство Европейского союза по основным правам, Совет Европы / Европейский Суд по правам человека. 2014. С. 229 // URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf) (дата обращения: 23.12.2016).

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // European Commission: Official site. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (дата обращения: 01.09.2017).

<sup>3</sup> Михайленко В. И. Проблемы управления миграционными процессами в Европейском союзе // Известия Уральского федер. ун-та. Сер. 3: Общественные науки. 2016. Т. 11. № 3. С. 123–124.

уважения и поощрения прав человека и основных свобод. Являясь приграничной территорией Европейского союза, страна активно принимает вынужденных мигрантов, подтверждая тем самым возрастающее значение защиты прав человека во внешней политике государства. Итальянское правительство считает соблюдение прав человека одним из важных условий обеспечения мира, предотвращения конфликтов и развития стабильного общества<sup>1</sup>.

Анализ итальянского законодательства и практики по приему лиц, ищущих защиты, свидетельствует о соблюдении ключевого принципа невысылки (*non-refoulement*) беженцев и соответствующих международно-правовых стандартов, обеспечивающих достаточный уровень жизни. В частности, спасенные в море мигранты, заявляющие о намерении просить предоставления убежища, не возвращаются в страну происхождения или транзита, а доставляются на территорию Италии.

Однако мигранты, попадая в страну, вынуждены в течение долгого времени ожидать решения уполномоченных органов о получении статуса беженца. Государственные службы не успевают рассмотреть все заявки в установленные сроки из-за огромного наплыва беженцев, поэтому просители убежища, не желая или не имея возможности ждать решения, используют Италию как «транзитную страну» и продвигаются в другие европейские страны в основном нелегальными способами. При этом согласно европейскому законодательству (Регламент Дублин III (UE) 604/2013) при задержании они должны отправляться в страну, где они впервые подали заявление об убежище, т. е. снова в Италию<sup>2</sup>.

В ст. 10 Конституции Итальянской Республики предусматривается, что «иностранец, не имеющий в своей стране реальной возможности пользоваться демократическими свободами, гарантированными итальянской Конституцией, имеет право политического убежища на территории Республики в соответствии с условиями, установленными законом». Тем не менее необходимо отметить, что в Италии не существует единого законодательного акта (*legge organica*), регулирующего сферу предоставления убежища, хотя закон от 7 октября 2014 г. № 154 обязал правительство выпустить до 20 июля 2019 г. законодательный декрет, содержащий в едином тексте все действующие нормы, регулирующие сферу предоставления убежища, субсидиарной и гуманитарной защиты (на основании ст. 3 Конституции и в соответствии со ст. 78 Договора о функционировании ЕС)<sup>3</sup>.

Один из первых законов, касающихся вопросов убежища, – закон № 39 «Мартелли» – был принят в 1990 г. Он содержит нормы о предоставлении убежища на территории Италии, в том числе регулирует процедуру подачи заявления, а также порядок входа, пребывания и выхода граждан, не являющихся членами ЕС.

На основании принятого в 1998 г. закона № 40 «Турко-Наполитано» правительство Италии выпустило законодательный декрет № 286, содержащий Единый текст об иммиграции (*Testo Unico su Immigrazione*). Этот документ остается действующим до настоящего времени и содержит нормы, касающиеся различных аспектов пребыва-

<sup>1</sup> Letter dated 2007/04/17 from the Permanent representative of Italy to the United Nations addressed to the President of the General Assembly // United Nations: Official site. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/309/83/pdf/N0730983.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.09.2017).

<sup>2</sup> Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 // Gazzetta ufficiale dell'Union europea. 29.6.2013. L. 180/31–180/59. URL: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento\\_Dublino\\_III.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento_Dublino_III.pdf) (дата обращения: 01.09.2017).

<sup>3</sup> Art. 7, Legge 7 ottobre 2014 № 154 // Gazzetta ufficiale dell'Union europea. Serie Generale n. 251 del 28 ottobre 2014. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/28/14G00167/sg> (дата обращения: 22.09.2017).

ния лиц, не являющихся гражданами ЕС, на территории страны. Закон № 189 «Босси-Фини» (2002 г.) усовершенствовал нормы, предписав создание системы защиты лиц, ищущих убежище, и беженцев.

Количество нормативных актов, регулирующих вопросы защиты беженцев в Италии, очень велико, к тому же они постоянно обновляются или заменяются новыми. Кроме того, членство в ЕС обязывает имплементировать нормы европейского права.

На общеевропейском уровне международная защита была установлена Директивой Еврокомиссии 2004/83/СЕ<sup>1</sup> и введена в итальянскую правовую систему законодательным декретом от 19 ноября 2007 г. № 251<sup>2</sup>. Последний установил два вида международной защиты: статус беженца и бенефициара субсидиарной защиты. В декрете содержатся основания предоставления статуса беженца и определение беженца, повторяющее нормы Женевской конвенции 1951 г. и Нью-Йоркского протокола 1967 г. Также он перечисляет основания предоставления субсидиарной защиты, опирающиеся на Директиву 83/2004/СЕ.

Кроме того, законодательными актами Италии были введены:

Директива по стандартам квалификации 2011/95/UE (законодательный декрет от 21 февраля 2014 г. № 18 и закон от 6 августа 2013 г. № 96<sup>3</sup>);

Директива 2013/32/UE «Об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты» и Директива 2013/33/UE «Об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите» (законодательный декрет от 18 августа 2015 г. № 142<sup>4</sup>).

Особо следует отметить последний документ, установивший новые правила, по которым меры по предоставлению убежища применяются с момента, когда проситель выразил свое желание получить международную защиту. Протокол запроса о международной защите должен составляться в течение трех рабочих дней с момента заявления или в течение шести дней, если такое желание было высказано в отделении пограничной полиции. Сроки могут продляться до 10 дней в случае большого количества прошений о международной защите в условиях массового притока беженцев.

Новейший декрет-закон от 17 февраля 2017 г. № 13 «Миннити» внес поправки в законодательный декрет от 28 января 2008 г. № 25, принятый на основании Директивы 2005/85/СЕ, регулирующей процедуры предоставления убежища, и ввел нормы, касающиеся ускорения и повышения эффективности процесса предоставления международной защиты<sup>5</sup>. Также 7 апреля 2017 г. был принят закон № 47, касающийся несовершеннолетних соискателей международной защиты без сопровождения, предусматривающий, в частности, создание специальных структур для их содержания<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union. 30.9.2004. L 304/12 – 304/23. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c22317ec-43eb-4f6a-955a-c1da055c9913/language-en> (дата обращения: 07.09.2017).

<sup>2</sup> Decreto legislativo № 251 del 19 novembre 2007 // URL: <http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-251-del-19-novembre-2007.html#.WdEifSMY5TY> (дата обращения: 12.09.2017).

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 21 febbraio 2014 № 18 // Gazzetta Ufficiale. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg> (дата обращения: 21.09.2017).

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2015 № 142 // URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg> (дата обращения: 24.09.2017).

<sup>5</sup> Decreto-Legge 17 febbraio 2017 № 13 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n. 40 del 17 febbraio 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg> (дата обращения: 14.09.2017).

<sup>6</sup> Legge 7 aprile 2017 № 47 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n.93 del 21 aprile 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg> (дата обращения: 23.09.2017).

Таким образом, согласно перечисленным законодательным актам была выстроена система, в соответствии с которой вынужденные мигранты, оказавшиеся в Италии, могут подать прошение о международной защите. Решение о ее предоставлении принимает территориальная комиссия по вопросам признания международной защиты (*Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale*), состоящая из четырех человек: специалиста префектуры и по одному представителю государственной полиции, местных органов самоуправления и УВКБ ООН. Территориальные комиссии расположены согласно определенным географическим зонам и функционируют при префектурах 20 крупных городов Италии<sup>1</sup>. Руководство комиссиями осуществляет Национальная комиссия по праву убежища (*Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo*), которая отвечает за прекращение, отмену и изъятие статуса.

В итальянском законодательстве понятие беженца (*rifugiato*) применяют к лицам, получившим убежище. Второй вид международной защиты распространяется на лиц, не попадающих в полном объеме под определение беженца. Этим лицам оказывается пятилетняя субсидиарная защита (*protezione sussidiaria*). Под нее попадают мигранты, не являющиеся гражданами ЕС, или аполиды, не имеющие оснований для получения статуса беженца, но для которых существует опасность и риск серьезного ущерба при репатриации и невозможность получить защиту в стране исхода<sup>2</sup>. В законодательном декрете № 251 уточняется содержание понятия «серьезный ущерб» и основания для получения субсидиарной защиты: угроза жизни и здоровью мигранта на его родине в связи с боевыми действиями из-за внутреннего или международного военного конфликта, приговора к смерти или возможности стать жертвой пыток<sup>3</sup>.

В Италии также существует институт гуманитарной защиты (*protezione umanitaria*). Она предоставляется лицам, не имеющим оснований для международной защиты в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г. и не попадающим под категорию бенефициаров субсидиарной защиты. Данный вид защиты носит временный характер и предполагает выдачу вида на жительство сроком на один год. При отсутствии оснований для международной защиты, четко указанных в итальянских законах, территориальная комиссия выявляет гуманитарные причины, не позволяющие выдворить иностранца на родину, где существует опасность для его жизни. Как правило, комиссия ориентируется на нормы международного права о последствиях, ожидающих иностранцев при репатриации, содержащиеся, в частности, в ЕКПЧ (ст. 5)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> В 2014 г. число территориальных комиссий было увеличено с 10 до 20 согласно ст. 5 декрета-закона от 22 августа 2014 г. № 119, конвертированного впоследствии в закон от 17 октября 2014 г. № 146 и внесшего изменения в законодательный декрет от 28 января 2008 г. № 25. В настоящее время комиссии работают в городах Анкона, Бари, Болонья, Брешиа, Верона, Гориция, Кальяри, Казерта, Катания, Кротоне, Лечче, Милан, Палермо, Рим, Салерно, Сиракуза, Турин, Трапани, Флоренция и Фоджа.

<sup>2</sup> Законодательный декрет от 21 февраля 2014 г. № 18 внес изменения в законодательный декрет № 251, унифицировав статус беженцев и бенефициаров субсидиарной защиты и увеличив срок последней с трех до пяти лет.

<sup>3</sup> Decreto legislativo № 251 del 19 novembre 2007. Art. 14.

<sup>4</sup> Предоставление гуманитарной защиты основывается на нормах ст. 5 законодательного декрета № 286/1998 и ст. 32 законодательного декрета № 25/2008. См.: Decreto Legislativo 25 luglio 1998 № 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero // URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> (дата обращения: 21.09.2017); Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 № 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato // URL: [http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5\\_iMY5TZ](http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5_iMY5TZ) (дата обращения: 19.09.2017).



Субсидиарная (дополнительная) и гуманитарная (временная) защиты не обеспечивают статуса беженца, но гарантируют законное нахождение в стране, которое может продлиться по мере того, как будут сохраняться обстоятельства, послужившие причиной выдачи той или иной формы защиты.

Статус беженца выдается на пять лет и также может продлеваться. Необходимо отметить, что, по данным за 2015–2016 гг., из 123,6 тыс. лиц, претендующих на защиту, только 40 % получили удовлетворительный ответ, из них статус беженца был присвоен лишь 5 % заявителей, 14 % получили статус субсидиарной защиты и 21 % – статус гуманитарной защиты<sup>1</sup>. В отношении остальных просителей комиссия приняла решение об отсутствии достаточных оснований для получения защиты. Высокий процент предоставления гуманитарной защиты в Италии объясняется тем, что для него в законодательстве установлены менее жесткие критерии. Данный вид защиты распространяется преимущественно на выходцев из стран Африки<sup>2</sup>.

Согласно нормам ЕС и итальянского законодательства искатели убежища в Республике имеют право:

не быть высланными в страну исхода (принцип *non-refoulement*) и оставаться в Италии, если они относятся к особо уязвимым категориям;

получать бесплатную медицинскую помощь, при этом дети, женщины и лица с проблемами физического или ментального здоровья имеют право на бесплатную специализированную помощь;

получать информацию на понятном языке;

иметь телефонный и интернет-доступ для связи с родственниками;

получать бесплатную помощь адвоката при необходимости;

находиться вместе с ближайшими родственниками;

встречаться с представителями УВКБ ООН (UNHCR) и органов защиты;

быть прикрепленными к опекуну в случае несовершеннолетия;

быть размещенными в достойных условиях в центрах приема, получать в них необходимые минимальные средства личного существования, питание и воду три раза в день, психологическую помощь и интеграционную поддержку;

получить проездной документ при необходимости.

В отличие от других европейских стран в Италии сложилась особая трехуровневая система принятия и распределения лиц, ищущих убежище, и беженцев. Государство, органы управления регионами и коммунами устанавливают критерии для их регионального распределения. Согласно законодательному декрету № 142 эта система включает: центры первичной помощи и приема; центры первичного приема; центры вторичного приема на территориальном уровне. Функционируют также дополнительные центры приема. Квоты для размещения в первичных региональных центрах определяются государством, в то время как за вторичные территориальные центры отвечают местные власти совместно с предприятиями «третьего сектора», волонтерскими и неправительственными организациями.

Оказавшись на территории Италии, искатели международной защиты попадают в центры первичной помощи и приема (*CPSA – Centri di primo soccorso e accoglienza*) и так называемые хотспоты (*Hotspot*), которые находятся на юге страны в городах

<sup>1</sup> Riepilogo dati asilo 2015–2016 // URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf) (дата обращения: 21.09.2017).

<sup>2</sup> Ballatore R., Grompone A., Lucci L., Passiglia P., Sechi A. Questioni di economia e finanza (occasional papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. Banca d'Italia Eurosystem. № 337, aprile 2017 // URL: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF\\_377\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf) (дата обращения: 27.09.2017).

Лампедуза, Поцалло, Трапани и Таранто<sup>1</sup>. Они проводят идентификацию мигрантов со снятием отпечатков пальцев, осуществляют медицинский осмотр и отделяют искателей международной защиты от экономических мигрантов. Они обеспечивают вновь прибывшим самое необходимое: неотложные медицинские услуги, помощь переводчика и распределение в центры приема<sup>2</sup>. Срок пребывания в этих центрах составляет от семи до 30 дней.

Далее лица, нелегально прибывшие в Италию и не имеющие документов для установления личности, но желающие получить международную защиту, направляются в центры приема искателей убежища (*CARA – Centri di accoglienza per richiedenti asilo*) на период до 35 дней для уточнения личности, проверки запроса на убежище и его последующей активации<sup>3</sup>. Свобода передвижения днем не ограничена, но им необходимо возвращаться на ночлег, иначе территориальная комиссия может отказать в предоставлении международной защиты.

Центры идентификации и выдворения (*CIE – Centri di identificazione ed espulsione*), расположенные в городах Кальтаниссетта, Бари, Рим, Турин и Трапани, предназначены для временного пребывания нелегально прибывших лиц, подлежащих отказу в международной защите и высылке в страну исхода<sup>4</sup>. Сюда также направляются искатели убежища, совершившие преступления против мира, человечества, целей и принципов ООН, криминальные действия, а также мигранты, отказывающиеся от международной защиты или выразившие такое желание уже после задержания властями на территории государства. Свобода передвижения в этих центрах ограничена. В декрете от 23 июня 2011 г. № 89, конвертированном в закон от 2 августа 2011 г. № 129, указывается максимальный срок пребывания в данных центрах: до 18 месяцев. Но закон от 30 октября 2014 г. № 163 сократил срок пребывания до трех месяцев<sup>5</sup>. Все эти центры первичного приема управляются местными префектурами под непосредственным контролем МВД.

Следует упомянуть также систему защиты лиц, ищущих убежище, и беженцев (*SPRAR – Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati*)<sup>6</sup>. В нее входят центры вторичного приема и интеграции, которые финансируются государством и формируются при участии местных неправительственных и некоммерческих организаций, сотрудничающих с Национальной ассоциацией итальянских коммун ANCI (*Associazione Nazionale Comuni Italiani*) и МВД. В эти центры отправляются и те, кому не хватает мест в центрах первичного приема.

<sup>1</sup> Хотспоты были введены Европейской комиссией для первичного приема, идентификации и помощи мигрантам в «горячих точках», куда прибывает наибольшее число искателей убежища. В этих центрах работают представители полиции, Европола, Европейской организации по охране внешних границ Frontex, Европейского бюро по вопросам предоставления убежища (EASO).

<sup>2</sup> В последнее время сообщается о частых нарушениях основных прав беженцев, в том числе нарушении норм гигиены, психологическом и физическом давлении. Медицинские услуги и информационные материалы предоставляются не в полном объеме (*Secanechia I. A. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia (2017). Senior Capstone Theses. P. 9*).

<sup>3</sup> Центры CARA были созданы в 2002 г., их деятельность регулируется президентским декретом № 303/2004 и законодательным декретом № 25/2008.

<sup>4</sup> Новый декрет «Миннити» 2017 г. предусматривает преобразование CIE в центры репатриации CPR (*Centri di permanenza per il rimpatrio*). Подробнее см.: *Riforma.it. Giornale online. 22.02.2017 // URL: http://riforma.it/it/articolo/2017/02/22/dai-cie-ai-cpr-una-vera-novita* (дата обращения: 14.09.2017).

<sup>5</sup> *Mangiaracina A. Quali alternative alla “detenzione” nei centri di accoglienza? // Militello V., Spena A. (a cura di) Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione. Giappichelli, 2015. P. 244–252.*

<sup>6</sup> Система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, SPRAR была создана посредством внесения статьей 32 закона «Босси-Фини» 189/2002 дополнительной статьи 1-sexies в закон 39/1990.

Искателям убежища и беженцам, лишенным средств к существованию, оказывается достаточно широкий спектр услуг, включая питание и проживание, сопровождение, помощь в трудоустройстве, интеграции и изучении языка, информационную, медицинскую, юридическую и социальную помощь, предоставляются услуги до момента получения международной защиты в рамках индивидуального подхода. Срок возможного пребывания после признания статуса беженца составляет шесть месяцев с возможностью продления. Следует отметить, что система SPRAR способствует интеграции и помогает адаптироваться к жизни в Италии. Однако на практике не все структуры функционируют в одинаковых условиях из-за отсутствия единого централизованного управления приемом беженцев<sup>1</sup>.

Центры временного или дополнительного приема (*CAS – Centri di accoglienza straordinaria*) созданы для тех, кто не попал в остальные центры. Они открываются непосредственно местными префектурами в сотрудничестве с кооперативами, ассоциациями и гостиницами при наличии большого потока беженцев. Пребывание искателей убежища в данных центрах должно ограничиваться временем, необходимым для получения решения от территориальной комиссии и их последующего перевода в центры вторичного приема. Следует отметить, что в действительности число дополнительных центров приема непрерывно растет в связи с нехваткой мест в остальных центрах.

По данным УВКБ ООН, в 2016 г. итальянские центры приняли около 175 тыс. искателей убежища, что в восемь раз больше, чем в 2013 г. По сведениям правительства, в 2016 г. 79 % иммигрантов находились во временных центрах приема, 13 % – в центрах вторичного приема SPRAR и 8 % – в центрах первичного приема<sup>2</sup>.

Государство выделяет в среднем 34 евро в день на содержание одного человека в центрах первичного приема, 35 евро – во вторичных центрах SPRAR, 30 евро – в дополнительных центрах и 45 евро для несовершеннолетних и особо уязвимых категорий. Эти суммы рассчитываются исходя из следующих минимальных нужд: идентификация, личная гигиена, питание, товары первой необходимости (белье, одежда и др.), лингвистическая, социальная и юридическая помощь. Средства направляются Национальным фондом политики и услуг по предоставлению убежища (*Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*) непосредственно в центры, а не лично беженцам, поэтому мигрантов также распределяют в недорогие места проживания, например кооперативы и гостиницы<sup>3</sup>. На личные нужды мигрантам могут выдаваться незначительные суммы.

Искатели международной защиты, ожидающие решения и имеющие разрешение на временное пребывание, выданное местной полицией (*квестурой*), получают право на работу по истечении 60 дней с момента подачи запроса. Если территориальная комиссия не выносит решения в течение шести месяцев, то после обновления первичного вида на жительство выдается вид на жительство еще на шесть месяцев с пометкой о том, что рабочая деятельность разрешена. Тем не менее его нельзя конвертировать в вид на жительство по работе, поскольку основная причина пребывания заключается именно в необходимости международной защиты.

<sup>1</sup> Secanechia I. A. Op. cit. P. 6.

<sup>2</sup> Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Dati del 13/12/2016 // URL: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it> (дата обращения: 19.09.2017).

<sup>3</sup> Peri C. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità // Dossier statistico immigrazione 2015. Parte 2. P. 129–134. URL: <http://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accolgienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita.pdf> (дата обращения: 24.09.2017).

После получения статусов международной или гуманитарной защиты мигранты имеют право:

на работу, учет на бирже труда и посещение курсов профессиональной подготовки и повышения квалификации;

доступ к системе образования, детским садам и школам для детей;

частично бесплатный доступ к медицинскому обслуживанию (осмотр участкового врача и прием специалистов), для этого необходимо в обязательном порядке зарегистрироваться в Национальной системе здравоохранения;

социальную помощь, выплаты пенсионного фонда и выплаты по материнству (за исключением лиц под гуманитарной защитой);

воссоединение с семьей (за исключением лиц под гуманитарной защитой);

участие в распределении государственного жилья (за исключением лиц под гуманитарной защитой);

проездной документ для выезда за границу.

Лица, получившие убежище, также имеют право занимать должности в государственных структурах. Для ведения рабочей деятельности и получения бесплатного медицинского обслуживания необходимо получить аналог индивидуального номера налогоплательщика (*codice fiscale*) в органах налоговой службы Итальянской Республики (*Agenzia delle Entrate*). Получение такого документа является необходимым условием для оформления медицинской страховой карты (*Tessera Sanitaria*), которая дает право на получение бесплатной медицинской помощи<sup>1</sup>.

Обладателям статуса беженца местный орган полиции выдает вид на жительство по мотиву «политическое убежище». По истечении временного вида на жительство беженцы и бенефициары субсидиарной и гуманитарной защиты могут подать запрос на его продление (для субсидиарной и гуманитарной защиты при условии сохранения оснований предоставления статуса). Последние имеют возможность также конвертировать свой вид на жительство в рабочий. Беженцы уже после пяти лет постоянной прописки могут подать запрос о гражданстве. Лица со статусом субсидиарной защиты могут подать заявление на получение гражданства спустя десять лет постоянной прописки.

С началом миграционного кризиса в Европе, толчок которому был дан «арабской весной», в условиях массового наплыва выходцев из стран Африки и Ближнего Востока, отягченного экономическим кризисом, Италии пришлось создать фактически новую систему приема беженцев. С 2014 г. государство, регионы и органы местного самоуправления (коммуны) ведут согласованную политику в рамках трехступенчатой системы приема, о которой говорилось выше. Введение квот привело к равномерному распределению числа беженцев по регионам, с небольшим превышением их процента на промышленно развитом севере страны, обладающем необходимыми ресурсами для социальной защиты беженцев.

Отметим, что с 1998 г. в регионах реализуется программа социальной защиты беженцев-жертв насилия и эксплуатации, которая финансируется государством совместно с местными органами самоуправления<sup>2</sup>. В 2016 г. была утверждена Единая

<sup>1</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2015 // Progetto SPRAR: Official site. URL: [http://www.sprar.it/images/Bando\\_SPRAR\\_2016-2017.pdf](http://www.sprar.it/images/Bando_SPRAR_2016-2017.pdf) (дата обращения: 27.09.2017).

<sup>2</sup> Testo Unico su Immigrazione. Decreto legislativo 25 luglio 1998 № 286 // Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998. Supplemento Ordinario n. 139. URL: <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&currentPage=1> (дата обращения: 24.09.2017).



программа выявления, помощи и социальной интеграции жертв торговли людьми и эксплуатации<sup>1</sup>.

Программа социальной защиты подразумевает два связанных между собой этапа. В течение первого этапа основное внимание уделяется физической и психологической реабилитации беженцев. Мероприятия второго этапа направлены на интеграцию лиц, получивших статус беженца: изучение итальянского языка, предоставление «грантов на получение работы» и обучение на курсах профессиональной подготовки.

Можно сделать вывод, что, несмотря на общеевропейские стандарты, право на убежище внутри Европейского союза выстраивается каждым государством самостоятельно. В Италии немаловажную роль в формировании национальной системы предоставления убежища играет географический фактор приграничного государства, вынужденного первым встречать массовый исход беженцев из стран Африки и Ближнего Востока. Обновленная система приема беженцев, включающая оказание им материальной и социальной поддержки, направлена на выполнение универсальных и региональных стандартов в области защиты прав человека. Однако, несмотря на все прилагаемые усилия, сотрудники государственных ведомств и органов местного самоуправления, занимающиеся приемом и размещением мигрантов, не всегда справляются с постоянно растущим потоком. Кроме того, отсутствие унифицированной законодательной базы и единого управления препятствует эффективному функционированию итальянской системы приема и размещения беженцев. Ожидается, что нормы, принятые правительством в начале 2017 г., внесут значительные улучшения и будут более эффективными. Также необходимо решить вопрос справедливого перераспределения мигрантов по странам Европейского союза.

### Библиография

*Ballatore R., Grompone A., Lucci L., Passiglia P., Sechi A.* Questioni di economia e finanza (occasional papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. Banca d'Italia Eurosistema. № 337, aprile 2017 // URL: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF\\_377\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf).

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01) // Official Journal of the European Union. 14.12.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // European Commission: Official site. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union. 30.9.2004. L 304/12–304/23. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c22317ec-43eb-4f6a-955a-c1da055c9913/language-en>.

Decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2015 // Progetto SPRAR: Official site. URL: [http://www.sprar.it/images/Bando\\_SPRAR\\_2016-2017.pdf](http://www.sprar.it/images/Bando_SPRAR_2016-2017.pdf).

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016 // URL: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2767/dpcm-16-maggio-2016.pdf>.

<sup>1</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016 // URL: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2767/dpcm-16-maggio-2016.pdf> (дата обращения: 24.09.2017).

Decreto Legislativo 18 agosto 2015 № 142 // URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014 № 18 // Gazzetta Ufficiale. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg>.

Decreto Legislativo 25 luglio 1998 № 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero // URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>.

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 № 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato // URL: [http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5\\_iMY5TZ](http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5_iMY5TZ).

Decreto legislativo № 251 del 19 novembre 2007 // URL: <http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-251-del-19-novembre-2007.html#.WdEifSMY5TY>.

Decreto-Legge 17 febbraio 2017 № 13 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n. 40 del 17 febbraio 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>.

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Dati del 13/12/2016 // URL: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/>.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // Official Journal of the European Union. 29.6.2013. L 180/96. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

European Social Charter (Revised). Strasbourg, 3.V.1996 // URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>.

Legge 7 aprile 2017 № 47 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n.93 del 21 aprile 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

Legge 7 ottobre 2014 № 154 // Gazzetta ufficiale dell'Union europea. Serie Generale n. 251 del 28 ottobre 2014. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/28/14G00167/sg>.

Letter dated 2007/04/17 from the Permanent representative of Italy to the United Nations addressed to the President of the General Assembly // United Nations: Official site. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/309/83/pdf/N0730983.pdf?OpenElement>.

*Mangiaracina A. Quali alternative alla «detenzione» nei centri di accoglienza? // Militello V., Spena A. (a cura di) Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione. Giappichelli, 2015.*

Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia // Information project Open Migration. URL: <http://openmigration.org/infografiche#all>.

*Peri C. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti diforza e criticità // Dossier statistico immigrazione 2015. Parte 2. URL: http://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accolgienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita.pdf.*

Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 // Gazzetta ufficiale dell'Union europea. 29.6.2013. L. 180/31-180/59. URL: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento\\_Dublinko\\_III.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento_Dublinko_III.pdf).

Riepilogo dati asilo 2015-2016 // URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf).

Riforma.it. Giornale online. 22.02.2017 // URL: <http://riforma.it/it/articolo/2017/02/22/dai-cie-ai-cpr-una-vera-novita>.

*Secanechia I. A. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia (2017). Senior Capstone Theses.*

Testo Unico su Immigrazione. Decreto legislativo 25 luglio 1998 № 286 // Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998. Supplemento Ordinario n. 139. URL: <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&currentPage=1>.

Замечание общего порядка № 12: документ ООН E/C. 12/1999/5 12 мая 1999 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Замечание общего порядка № 15: документ ООН E/C. 12/2002/11 20 января 2002 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Замечание общего порядка № 3 «Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)» // Международные договоры по правам человека. Т. 1: Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. 27 мая 2008. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf).

Замечание общего порядка № 4: документ ООН INT/CESCR/GEC/4759 (1991) // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Замечание общего порядка № 7: документ ООН INT/CESCR/GEC/6430 (1997) // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Инициатива по минимальным мерам социальной защиты // URL: [http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure\\_new2\\_indd.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure_new2_indd.pdf).

Конвенция о статусе беженцев: принята 28 июля 1951 г. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml).

Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав // Экономические, социальные и культурные права. Руководство для национальных правозащитных учреждений. Прил. 5. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2005. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12ru.pdf>.

Михайленко В. И. Проблемы управления миграционными процессами в Европейском союзе // Известия Уральского федер. ун-та. Сер. 3: Общественные науки. 2016. Т. 11. № 3.

Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта: заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам: документ ООН E/C.12/1/Add.43 от 23 мая 2000 г. // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5).

Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции. 2-е изд. Агентство Европейского союза по основным правам, Совет Европы / Европейский Суд по правам человека. 2014 // URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf).

## Bibliography

Ballatore R., Grompone A., Lucci L., Passiglia P., Sechi A. Questioni di economia e finanza (occasional papers). I rifugiati ed i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo. Banca d'Italia Eurosystem. № 337, aprile 2017 // URL: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF\\_377\\_17.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0377/QEF_377_17.pdf).

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01) // Official Journal of the European Union. 14.12.2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:EN:PDF>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. A European Agenda on Migration // European Commission: Official site. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal of the European Union. 30.9.2004. L 304/12-304/23. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c22317ec-43eb-4f6a-955a-c1da055c9913/language-en>.

Decreto del Ministero dell'Interno del 7 agosto 2015 // Progetto SPRAR: Official site. URL: [http://www.sprar.it/images/Bando\\_SPRAR\\_2016-2017.pdf](http://www.sprar.it/images/Bando_SPRAR_2016-2017.pdf).

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016 // URL: <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2767/dpcm-16-maggio-2016.pdf>.

Decreto Legislativo 18 agosto 2015 № 142 // URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>.

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014 № 18 // Gazzetta Ufficiale. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/sg>.

Decreto Legislativo 25 luglio 1998 № 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero // URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>.

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 № 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato // URL: [http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5\\_iMY5TZ](http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-25-del-28-gennaio-2008.html#.WdE5_iMY5TZ).

Decreto legislativo № 251 del 19 novembre 2007 // URL: <http://www.meltingpot.org/Decreto-legislativo-n-251-del-19-novembre-2007.html#.WdEifSMY5TY>.

Decreto-Legge 17 febbraio 2017 № 13 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n. 40 del 17 febbraio 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>.

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Dati del 13/12/2016 // URL: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it>.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // Official Journal of the European Union. 29.6.2013. L 180/96. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

European Social Charter (Revised). Strasbourg, 3.V.1996 // URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>.

Iniziativa po minimal'nym meram social'noj zashhity // URL: [http://www.ilo.org/public/russian/region/euro/moscow/info/publ/brochure\\_new2\\_indd.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/euro/moscow/info/publ/brochure_new2_indd.pdf).

Konvenciya o statuse bezhencev: prinyata 28 iyulya 1951 g. // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml).

Legge 7 aprile 2017 № 47 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Serie Generale n.93 del 21 aprile 2017. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

Legge 7 ottobre 2014 № 154 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Serie Generale n. 251 del 28 ottobre 2014. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/28/14G00167/sg>.

Letter dated 2007/04/17 from the Permanent representative of Italy to the United Nations addressed to the President of the General Assembly // United Nations: Official site. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/309/83/pdf/N0730983.pdf?OpenElement>.

Maastrixtskie rukovodyashhie principy, kasayushhiesya narushenij ehkonomicheskix, social'nyx i kul'turnyx prav // Ehkonomicheskie, social'nye i kul'turnye prava. Rukovodstvo dlya nacional'nyx pravozashhitnyx uchrezhdenij. Pril. 5. OON, N'yu-Jork i Zheneva, 2005. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12ru.pdf>.

Mangiaracina A. Quali alternative alla «detenzione» nei centri di accoglienza? // Militello V., Spena A. (a cura di) Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione. Giappichelli, 2015.

Mixajlenko V. I. Problemy upravleniya migracionnymi processami v Evropejskom soyuze // Izvestiya Ural'skogo feder. un-ta. Ser. 3: Obshhestvennye nauki. 2016. T. 11. № 3.

Modalità di ingresso dei beneficiari in Italia // Information project Open Migration. URL: <http://openmigration.org/infografiche#all>.

Peri C. Il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità // Dossier statistico immigrazione 2015. Parte 2. URL: <http://centroastalli.it/wp-content/uploads/2013/06/Il-sistema-di-accolgienza-per-richiedenti-asilo-e-rifugiati-in-Italia-punti-di-forza-e-criticita.pdf>.

Rassmotrenie dokladov, predstavlenykh gosudarstvami-uchastnikami v sootvetstvii so stat'yami 16 i 17 Pakt: zaklyuchitel'nye zamechaniya Komiteta po ehkonomicheskim, social'nym i kul'turnym pravam: dokument OON E/C.12/1/Add.43 ot 23 maya 2000 g. // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5).

Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 // Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. 29.6.2013. L. 180/31-180/59. URL: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento\\_Dubliano\\_III.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Regolamento_Dubliano_III.pdf).

Riepilogo dati asilo 2015-2016 // URL: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo\\_dati\\_2015\\_2016\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/riepilogo_dati_2015_2016_0.pdf).

Riforma.it. Giornale online. 22.02.2017 // URL: <http://riforma.it/it/articolo/2017/02/22/dai-cie-ai-cpr-una-ve-ra-novita>.

Secanechia I. A. Paese di accoglienza: Il successo di un modello innovativo di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia (2017). Senior Capstone Theses.

Spravochnik po evropejskomu zakonodatel'stvu ob ubezhishhe, granicax i immigracii. 2-e izd. Agentstvo Evropejskogo soyuza po osnovnym pravam, Sovet Evropy / Evropejskij Sud po pravam cheloveka. 2014 // URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_RUS.pdf).

Testo Unico su Immigrazione. Decreto legislativo 25 luglio 1998 № 286 // Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998. Supplemento Ordinario n. 139. URL: <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&currentPage=1>.

Zamechanie obshhego poryadka № 12: dokument OON E/C. 12/1999/5 12 maya 1999 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Zamechanie obshhego poryadka № 15: dokument OON E/C. 12/2002/11 20 yanvarya 2002 // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).





Zamechanie obshhego poryadka № 3 «Priroda obyazatel'stv gosudarstv-uchastnikov (punkt 1 stat'i 2 Pak-ta)» // Mezhdunarodnye dogovory po pravam cheloveka. T. 1: Podborka zamechanij obshhego poryadka i obshhix rekomendacij, prinyatyx dogovornymi organami po pravam cheloveka. 27 maya 2008. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf).

Zamechanie obshhego poryadka № 4: dokument OON INT/CESCR/GEC/4759 (1991) // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).

Zamechanie obshhego poryadka № 7: dokument OON INT/CESCR/GEC/6430 (1997) // URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11).