

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук



На правах рукописи

ШОГУНЦ АННА ВАРДАНОВНА
МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ
СОЮЗЕ (НА ПРИМЕРЕ ИТАЛИИ)

Специальность 5.5.4 – Международные отношения, глобальные
и региональные исследования

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Москва

2023

Диссертация выполнена в Отделе исследований европейской интеграции Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института Европы Российской академии наук.

Научный руководитель: **Потемкина Ольга Юрьевна**, доктор политических наук, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ФГБУН Институт Европы РАН

Официальные оппоненты: **Михайленко Валерий Иванович**, доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

Шибкова Мария Олеговна, кандидат политических наук, доцент кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России

Ведущая организация: Факультет мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова

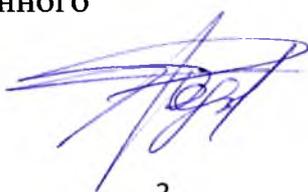
Защита состоится « 12 » марта 2024 г. в 15:00 на заседании Диссертационного совета 24.1.061.02 в ФГБУН Институт Европы РАН по адресу: 125993, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте <http://www.instituteofeurope.ru> ФГБУН Институт Европы РАН.

Автореферат разослан « » _____ 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного совета 24.1.061.02

кандидат политических наук
Федоров Сергей Матвеевич



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современном мире перемещения мигрантов оказывают существенное влияние на экономические, политические и социальные аспекты развития государств. Неконтролируемая миграция приводит к кризисам, аналогичным тому, что случился в 2015–2016 гг. в Европейском союзе. На фоне постоянного притока мигрантов в ЕС из стран Африки и Ближнего Востока эффективное управление миграцией становится одной из важнейших задач для стран – членов Евросоюза, ЕС как объединения и в отношениях ЕС с другими государствами.

С 1990-х гг. ЕС предпринимает усилия по выработке общей миграционной политики. Осознание общих проблем государств-членов, связанных с управлением миграцией, привело к постепенному расширению компетенций институтов Евросоюза в сфере политики миграции и убежища. Ответственность за формирование и осуществление политики распределяется между ЕС и государствами-членами. При этом интеграцию мигрантов в принимающее сообщество реализуют, региональные и местные органы власти, которые непосредственно занимаются приёмом мигрантов на своей территории. Таким образом, взаимодействие институтов ЕС, государств-членов, регионов и муниципалитетов в области миграции основано на многоуровневом управлении (МУУ). Применение концепции МУУ к изучению миграционной политики Европейского союза способствует выявлению тенденций вертикального и горизонтального сотрудничества между уровнями управления, определению их роли в процессе формирования и реализации миграционной политики.

Для выходцев с африканского побережья Италия, в силу своего уникального географического положения, стала желанным местом конечного назначения или, как минимум, удобным перевалочным пунктом на пути в другие страны ЕС. Миграционное давление на социальную, экономическую, политическую и культурную сферы Италии оказало большое влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в стране, а также заняло важное место в общественно-политических дискуссиях. Сложившаяся ситуация требует рассмотрения на примере Италии

взаимодействия национального, регионального и местного уровней управления миграцией.

В практическом плане изучение опыта ЕС в распределении компетенций между уровнями управления миграцией представляется важным для осуществления реформы миграционной политики России, создания благоприятных условий для получения мигрантами российского гражданства, привлечения высококвалифицированных мигрантов в страну.

Степень разработанности проблемы

Научные труды по теме диссертационного исследования можно разделить на несколько ключевых блоков:

1) Исследования **концепции многоуровневого управления (МУУ)**. Важнейшую роль в формировании МУУ сыграли американские ученые Г. Маркс и Л. Хуге, большая часть исследований которых посвящена взаимодействию различных уровней власти – от местного до наднационального. Следует отметить также вклад Т. Концельмана¹, П. Стивенсона² в изучение концепции многоуровневого управления. Исследователи П. Шольтен и Р. Пеннинкс³, М. Йоргенсен,⁴ С. Пьяттони⁵ в своих работах опираются на тезис о том, что политика в области миграции становится все более децентрализованной: помимо национального уровня более активное участие в ней стал играть ЕС, а также региональный и местный уровни власти.

Среди отечественных исследований в области многоуровневого управления миграцией стоит отметить работы О.Ю. Потемкиной⁶, Ю.Д. Квашнина⁷, Е.С. Громогласовой⁸, М.В. Стрежневой⁹.

¹ Conzelmann T. A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict // Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead (ed. by in T. Conzelmann, R. Smith). Baden Baden: Nomos. 2008. P. 11-30.

² Stephenson P. Twenty years of multi-level governance: «Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?»// Journal of European Public Policy. 2013. Vol. 20. № 6. P. 817-837.

³ Scholten P. and Penninx R. The Multilevel Governance of Migration and Integration // Integration Processes and Policies in Europe (ed. by B. Garcés-Masareñas, R. Penninx). IMISCOE Research Series. Cham: Springer Open. 2016. P. 91-108.

⁴ Jørgensen M.B. The diverging logics of integration policy making at national and city level // International Migration Review. 2012. № 46 (1). P. 244-278.

⁵ Piattoni S. Multi-level governance: sfide analitiche, empiriche, normative // Rivista Italiana di Scienza Politica. 2005. № 35(3). P. 417-445.

⁶ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100-110.

2) Проблематика **глобального управления миграцией** исследуется в трудах таких зарубежных авторов, как Дж. Розенау¹⁰, А. Беттса,¹¹ С. Лавенекс,¹² С. Карреры.¹³ Глобальный уровень управления является важным элементом при выявлении взаимодействия в области управления миграцией между наднациональным и национальным уровнями. Тема глобального управления миграцией затронута в исследованиях Е.С. Громогласовой¹⁴, В.С. Малахова¹⁵, А.М. Погорельской¹⁶, В.О. Коломина.¹⁷

3) В контексте исследований **миграционной политики ЕС** на современном этапе необходимо отметить работы Э. Геддеса¹⁸, Р. Паркса¹⁹.

Исследованию пространства свободы, безопасности и правосудия посвящены труды таких отечественных учёных, как О.Ю. Потемкина²⁰, В.В. Войников²¹; изучению вопросов миграционной политики Европейского союза – работы

⁷ Квашнин Ю.Д. Европейские города как акторы миграционной политики // Современная Европа. 2020. № 7. С. 101-112.

⁸ Громогласова Е.С. Наднациональный и сетевой принципы в Европейском союзе. Международные процессы. 2010. Том 8. № 2. С. 74-79.

⁹ Стрежнева М.В. Наднациональность и принцип субсидиарности в ЕС и за его пределами // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 6. С. 5-14.

¹⁰ Rosenau J.N. Along the domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

¹¹ Betts A. Introduction: Global Migration Governance // Global Migration Governance (ed. by Betts A.). Oxford University Press. 2011. 366 p.

¹² Lavenex S. Multileveling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies // Journal of Ethnic and Migration Studies. P. 1-18.

¹³ Carrera S., Cortinovis R. The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees: Contained Mobility vs. International Protection // CEPS Liberty and Security in Europe Series. Brussels, 2019. 25 p.

¹⁴ Громогласова Е.С. Вызовы вынужденной миграции через призму концепции и практики глобального управления // Политика и общество. 2017. № 11. С. 82-95.

¹⁵ Малахов В.С. Глобальное управление в сфере миграции: теория, институты, политика // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 10. С. 86-96.

¹⁶ Погорельская А.М. Вклад Европейского союза в построение глобального режима управления миграцией // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 3-2. С. 210-214.

¹⁷ Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 151-174.

¹⁸ Geddes A., Scholten P. The Politics of Migration and Immigration in Europe, 2nd edition, London: Sage. 2016.

¹⁹ Parkes R. European migration policy from Amsterdam to Lisbon: the end of the responsibility decade? Baden Baden: Nomos, 2010. 199 p.

²⁰ Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза // Библиотека слушателей Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России. Выпуск 11. М.: Гриф и К. 2011. 368 с.

²¹ Войников В.В. Пространство свободы, безопасности и правосудия в системе права ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6(73). С. 91-97.

Л.С. Биссон²², Н.К. Арбатовой²³, Т.С. Кондратьевой²⁴, О.В. Корнеева²⁵; миграционной политики и статистики миграции – О.С. Чудиновских²⁶.

4) Исследования в области **горизонтального сотрудничества, политических сетей**. Близкая к концепции многоуровневого управления теория политических сетей занимает центральное место в исследованиях Д. Стоуна²⁷, Ш. Штрека²⁸, Т. Борзеля²⁹, Е. Бесусси³⁰. Среди отечественных исследователей следует обратить внимание на труды Е.В. Саворской³¹, А.И. Соловьева и А.Н. Бордовских³², Л.В. Сморгунова³³.

Большое внимание к проблеме управления миграцией и интеграции мигрантов в ЕС уделено в российских диссертационных исследованиях, например, в работе Н.Н. Большой.³⁴ Однако в основном они анализируются с точки зрения широко разработанных методов (институционализма, межправительственного подхода и неофункционализма), практически не затрагивая концепцию многоуровневого управления.

5) В области **управления миграцией в Италии** большого внимания заслуживают работы Т. Капонио и Ф. Кампомори, посвященные рассмотрению роли регионального и местного уровней управления в Италии в реализации

²² Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 132.

²³ Арбатова Н.К. Будущее европейской интеграции в контексте внутренних и внешних кризисов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 10. С. 57-65.

²⁴ Кондратьева Т.С. Новоженова И.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции // *Актуальные проблемы Европы*. М.: ИНИОН. 2006. № 1. С. 9-59.

²⁵ Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992–2007 гг.): дис. ... к.истор.н.: 07.00.03. Томск, 2009. 251 с.

²⁶ Чудиновских О.С. Оценки масштабов нелегальной миграции в России: возможные подходы и источники информации // *Вопросы статистики*. 2020. Т. 27. № 1. С. 8-28.

²⁷ Stone D. Global public policy, transnational policy communities and their networks // *Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. P. 19-38.

²⁸ Streck C. Global public policy networks as coalitions for change. *Global environmental governance, options and opportunities*. New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2002.

²⁹ Börzel T.A. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 253-273.

³⁰ Besussi E. Policy networks: conceptual developments and their European applications // *Center for Advanced Spatial Analysis. Working paper series*. London: University College London, 2006. Vol. 102. P. 1-18.

³¹ Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2012. № 4(1). С. 368-373.

³² Бордовских А.Н., Соловьев А.И. Политические сети как новый источник политического риска // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2015. № 51. С. 185-212.

³³ Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // *Полис*. 2001. № 3. С. 103-113.

³⁴ Большая Н.Н. Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ: на примере ФРГ: автореферат дис. кандидата политических наук: 23.00.02 [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений]. М., 2009. 28 с.

политики по интеграции мигрантов.³⁵ Кроме того, среди зарубежных исследований управления миграцией в Италии можно выделить работы М. Амброзини³⁶, А. Петтрачина³⁷, А. Пирро и П. Таггарта³⁸.

Большого внимания заслуживают работы В.И. Михайленко об истории Италии и тенденциях политического развития страны³⁹. Также стоит отметить работы Р. Алонци⁴⁰, К. Коданьоне⁴¹, Е.А. Масловой⁴², Е.С. Алексеенковой⁴³, М.О. Шибковой⁴⁴, А.В. Авиловой⁴⁵, которые вносят большой вклад в изучение современной политической ситуации в Италии. В области миграционной политики Италии стоит выделить труды Т.В. Зоной⁴⁶, Т.П. Нестеровой⁴⁷, В.П. Любина⁴⁸, Б.П. Гуселетова⁴⁹, И.В. Ивахнюк⁵⁰.

В процессе исследования автором выявлен определенный пробел в литературе о применении концепции МУУ при изучении политики в области

³⁵ Campomori F., Caponio T. Competing frames of immigrant integration in the EU: geographies of social inclusion in Italian regions // *Policy Studies*. 2013. Vol. 34. № 2. P. 162

³⁶ Ambrosini M. The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry // *Ethnic and Racial Studies*. 2021. Vol. 44. № 3. P. 374-395.

³⁷ Pettrachin A., Paxron F. How do populists make decisions? The Five Star Movement and the Lega in local government during the «refugee crisis» // *Contemporary Italian Politics*. 2021. № 14(2). P.1-25.

³⁸ Pirro A., Taggart P. The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: A framework for analysis // *Politics*. 2018. № 38(3). P. 253-262.

³⁹ Михайленко В.И. Современные приоритеты итальянской внешней политики // *Итальянская Республика в меняющемся мире* / под ред. А.А. Язковой. М.: ИЕ РАН, 2014. С. 27-44.

⁴⁰ Алонци Р. Политическая идентичность ЕС: новые парадигмы и старые проблемы // *Современная Европа*. 2018. № 6. С. 142-151.

⁴¹ Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России // *Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России* / под ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции. Моск. исслед. программа по миграции. М.: Гендальф, 2002. С. 131.

⁴² Маслова Е.А. Идеологические основы внешней политики Италии периода Второй республики: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.04 [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений]. Москва, 2012. 29 с.

⁴³ Алексеенкова Е.С. Италия и Франция: конфликт по вопросу будущего ЕС // *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. 2019. № 1(7). С. 36-42.

⁴⁴ Шибкова М.О. Фактор евроскептицизма в международной деятельности итальянских политических партий: диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.04 [Место защиты: Московский гос. институт междунар. отношений (ун-т) МИД РФ]. Москва, 2018. 243 с.

⁴⁵ Авилова А.В. Италия: первая крупная победа европейских популистов // *Партии и движения политической альтернативы в современной Европе* / отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: ИЕ РАН, 2018. С. 85-90; *Италия в начале XXI века (сб. статей по итогам конференции)* / отв. ред. А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 64-72.

⁴⁶ На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века // под ред. Т.В. Зоной. М.: Весь мир, 2012. 456 с.

⁴⁷ Нестерова Т.П. Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Италии в начале XXI века // *Научный диалог. Экономика. Право. Политология*. 2013. № 7 (19). С. 159-177

⁴⁸ Любин В.П. Итальянские консерваторы: история и современность // *Консерватизм и развитие. Основы общественного согласия* / под ред. Б. И. Макаренко. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 213-236.

⁴⁹ Гуселетов Б.П. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах ЕС в посткризисный период // *Современная Европа*. 2017. № 3 (75). С. 153-157

⁵⁰ Ивахнюк И.В. Трудовые мигранты и политика интеграции // *Служба занятости*. 2015. № 3. С. 47-51.

миграции в Италии. Автором отмечается недостаток работ, призванных комплексно проанализировать МУУ в Италии на всех уровнях власти и при участии различных акторов. Именно этот пробел в исследованиях призвано компенсировать данное диссертационное исследование.

Источниковую базу исследования составляют:

- программы, сообщения Еврокомиссии, директивы, регламенты, решения Совета ЕС, Европарламента, заключения Евросовета;
- заключения Комитета регионов ЕС;
- международные соглашения ЕС с третьими странами;
- двусторонние соглашения между Италией и третьими странами;
- декреты итальянского правительства, официальные документы Министерства внутренних дел Италии, Министерства труда и социальной политики Италии;
- официальные заявления, интервью официальных должностных лиц, представляющих институты ЕС, правительство Италии, политические партии Италии и других государств – членов ЕС;
- статистические материалы, в том числе данные ООН, Европейского статистического агентства, Международной организации по миграции, Национального института статистики Италии;
- публикации в периодической печати, интернет-СМИ;
- информация официальных веб-сайтов институтов ЕС, национальных, региональных и областных органов власти Италии, а также ведомств и учреждений, аналитических центров, фондов и организаций.

Объектом исследования является политика миграции и убежища ЕС.

Предметом исследования является многоуровневое управление миграцией в ЕС на примере Италии.

Цель исследования состоит в выявлении взаимодействия и противоречий между уровнями управления в реализации миграционной политики ЕС.

Достижение цели исследования предполагает постановку и решение следующих задач:

- применить концепцию МУУ к миграционной политике на современном этапе;
- проанализировать распределение компетенций акторов на различных уровнях управления в формировании политики в области миграции и убежища в ЕС;
- изучить взаимодействие наднационального и национального уровней при осуществлении политики миграции и предоставления убежища в ЕС, в частности в процессе её реформирования;
- проанализировать взаимоотношение уровней управления в области противодействия нелегальной миграции, осуществления добровольного возвращения и реадмиссии мигрантов, внешнего измерения миграционной политики;
- выявить распределение компетенций и провести анализ взаимодействия акторов на наднациональном, национальном и местном уровнях управления в реализации политики в области легальной миграции и интеграции мигрантов;
- выявить роль ЕС в глобальном управлении миграцией;
- исследовать распределение компетенций акторов на различных уровнях по управлению миграцией в Италии;
- изучить взаимодействие национального и субнационального уровней управления в Италии в области интеграции мигрантов;
- определить роль горизонтального сотрудничества на национальном и местном уровнях управления миграцией.

Область исследования соответствует пунктам 1, 3, 8, 15 паспорта специальности ВАК 5.5.4 «Международные отношения, глобальные и региональные исследования».

Методологическая основа исследования опирается на концепцию многоуровневого управления. Применяя концепцию МУУ, автор рассматривает политику ЕС и Италии в области миграции на нескольких уровнях управления – наднациональном, национальном и субнациональном, выявляя линии взаимодействия и противостояния между ними.

В первой главе исследования автор обратилась к историческому методу при анализе распределения компетенций в области миграции на различных уровнях.

Во второй главе использованы: метод системного анализа при исследовании роли ЕС в глобальной системе управления миграцией; метод ситуационного исследования – при изучении общей политики миграции и убежища в ЕС; сравнительный анализ – в целях выявления соответствия законодательства Италии в области миграции общеевропейским нормам.

В третьей главе применён метод *case-study*, позволяющий на примере Италии проанализировать взаимосвязанность национального, регионального и местного уровней при реализации политики в области миграции и убежища.

Хронологические рамки. Диссертация охватывает политику ЕС и Италии по регулированию миграции в период с 2017 по 2022 гг. Начальной хронологической отметкой исследования выбран 2017 г., так как в последующие за пиком (2015 г.) миграционного кризиса годы на наднациональном и национальном уровнях велась активная работа по реформированию сложившейся системы миграции и убежища, которая продолжается на современном этапе.

Анализ вышеуказанных событий невозможен без изучения предпосылок формирования компетенций различных уровней управления в области миграции, сформировавшихся в постлиссабонский период, что предполагает расширение хронологических рамок в первой главе (с 2007 г. по наст. вр.).

Гипотеза исследования – в связи с серьёзными противоречиями между уровнями управления миграцией ЕС не может претендовать на роль глобального лидера в управлении миграцией, несмотря на наличие соответствующих амбиций.

Научная новизна исследования состоит в том, что автором впервые предпринимается попытка анализа процесса регулирования миграционной политики в ЕС на примере Италии на всех уровнях власти, в том числе на уровне регионов и коммун, при помощи концепции МУУ.

Теоретическая значимость. Проведённый анализ взаимодействия между несколькими уровнями власти (наднациональным, национальным, региональным

и местным) способствует выявлению их влияния на формирование и реализацию политики в области миграции стран ЕС, в частности Италии.

Большое значение уделяется рассмотрению причин и результатов проведения политики, направленной на формирование образа ЕС как глобального лидера в области миграционной политики. Данное диссертационное исследование может стать отправной точкой для дальнейшего изучения миграционной ситуации в ЕС, её связи с глобальными и региональными экономическими проблемами, с трансформациями на рынке труда.

Кроме того, комплексное исследование взаимодействия различных акторов на разных уровнях управления дополняет и расширяет уже существующие теоретические наработки в области многоуровневого управления.

Практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы в рамках формирования стратегий межгосударственного сотрудничества, а также в дидактических целях в рамках учебных курсов, посвящённых институциональному устройству Европейского союза и проблемам развития ЕС. Опыт исследования политики миграции и убежища в ЕС на примере Италии с применением концепции многоуровневого управления может быть полезен для дальнейшей разработки концепции в области управления миграцией в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. ЕС стремится играть значимую роль в глобальном управлении миграцией, но, несмотря на заявленные амбиции, не может претендовать на роль лидера в данной сфере на международной арене из-за противоречий между наднациональным и национальным уровнями управления;

2. Еврокомиссия пытается расширить свои компетенции во всех аспектах политики миграции и убежища, где ей удаётся побороть сопротивление государств-членов. Европейская комиссия постепенно усиливает свои позиции в области убежища, в сфере возвращения и реадмиссии мигрантов и экстернализации миграции, в отличие от области легальной миграции;

3. Несмотря на усилия институтов ЕС по продвижению реформы миграции и убежища, несовпадение интересов государств-членов замедляет процесс её согласования, в результате чего ЕС может оказаться неготовым к очередному миграционному кризису;

4. Горизонтальное взаимодействие стран ЕС вне правовых рамок ЕС осложняет выработку общей позиции Союза в управлении миграцией, но позволяет решать важные вопросы, по которым не достигнуто согласие на уровне ЕС. На субнациональном уровне горизонтальное сотрудничество способствует реализации на практике политики миграции и убежища;

5. ЕС оказывал помощь Италии в период миграционного кризиса, но это не спасло её от очередной чрезвычайной ситуации с притоком мигрантов в начале 2023 года. Италия оказалась не удовлетворена оказанной поддержкой и стала активнее участвовать в горизонтальном взаимодействии для решения задач в области миграции;

6. Уровень интеграции мигрантов в Италии в большой степени зависит от степени экономического развития конкретного региона/коммуны, а также от политической принадлежности глав административных единиц.

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертации были апробированы в виде выступлений в рамках круглых столов и конференций, в том числе международных: научная конференция «Европейский союз в борьбе с кризисами» (октябрь 2020 г., Институт Европы РАН совместно с МГУ имени М.В. Ломоносова); XXVII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2020» (ноябрь 2020 г., МГУ им. М.В. Ломоносова); международная конференция молодых учёных «Глобальное управление: кризис или трансформация?» (ноябрь 2020 г., ИМЭМО РАН); круглый стол «Этнополитические процессы в современной Европе» (октябрь 2021 г., Институт Европы РАН); международная научно-практическая конференция «Современное европейское общество: трансформация идентичностей в ЕС и России» (декабрь 2021 г., СПбГЭУ); XXIX Международная научная конференция

студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2022» (апрель 2022 г., МГУ им. М.В. Ломоносова).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами; работа состоит из введения, трёх глав, разделённых на параграфы, заключения и восьми приложений.

Во введении обосновывается актуальность исследования; устанавливаются объект, предмет, цели и задачи диссертации; определяется степень разработанности темы; характеризуется теоретико-методологическая основа исследования и обозначается степень научной разработанности проблемы; предлагается обзор источниковой базы исследования.

Первая глава посвящена теоретическому осмыслению многоуровневого подхода к регулированию миграции в ЕС и Италии, а также анализу распределения компетенций уровней управления миграцией в законодательстве ЕС. В **первом параграфе** автор анализирует основные труды по теме многоуровневого управления, глобального управления миграцией, миграционной политики ЕС и Италии. Во **втором параграфе** представлен анализ распределения полномочий разных уровней по управлению миграцией в ЕС после принятия Договора о функционировании Европейского союза.

В параграфах **второй главы** проведен подробный анализ взаимодействия наднационального и национального уровней управления миграцией, затронуты вопросы горизонтального сотрудничества на примере выстраивания общей позиции средиземноморских стран во главе с Италией в области миграции.

Первый параграф второй главы посвящен вертикальному взаимодействию наднационального и национального уровней управления миграцией, которое рассматривается на примере столкновения интересов при обсуждении проекта Пакта ЕС о миграции и убежище.

Также проведен анализ взаимодействия наднационального и национального уровней управления применительно к противодействию нелегальной миграции,

содействию добровольному возвращению и реадмиссии мигрантов во **втором параграфе второй главы**, по вопросу содействия легальной миграции и интеграции мигрантов – в **третьем параграфе второй главы**

В **четвертом параграфе второй главы** анализируются вопросы глобального управления миграцией, роль и перспективы Европейского союза в этом процессе, противоречия и сотрудничества ЕС и государств-членов.

В **третьей главе**, включающей три параграфа, автором исследуется реализация многоуровневого управления миграцией на примере Италии. В **первом параграфе третьей главы** проведен анализ компетенций национального и субнационального уровней управления миграцией в Италии. Во **втором параграфе третьей главы** автором рассматривается процесс интеграции мигрантов в Италии на уровне итальянских регионов и городов. **Третий параграф третьей главы** включает анализ практик горизонтального управления миграцией в Италии на субнациональном уровне.

В **заключении** представлены основные результаты и выводы исследования:

В рамках данного исследования подтвердилась гипотеза о том, что, несмотря на заявленные амбиции, Европейский союз не может стать глобальным лидером в области управления миграцией в связи с противоречиями между уровнями управления.

1. Многоуровневое управление миграцией и убежищем в ЕС представляет собой совокупность вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления, целью которых является выстраивание и реализация политики в области миграции и убежища.

Многоуровневое управление подразумевает два типа взаимодействия: по вертикали (от институтов ЕС к местному уровню) и по горизонтали (в рамках каждого из уровней). Учитывая наличие нескольких уровней управления в ЕС, концепция МУУ представляется подходящим механизмом для определения связей между уровнями управления и роли каждого из них в разработке и реализации политики в области миграции.

2. Управление миграцией в ЕС характеризуется постоянным взаимодействием между наднациональным, национальным, субнациональным уровнями.

Вопросы миграции относятся к области совместной компетенции между Европейским союзом и государствами-членами. Города и регионы пытаются расширить своё влияние через участие в заседаниях Комитета регионов. На практике мнение Комитета регионов принимается во внимание в целях достижения бóльшей приближенности ЕС к своим гражданам.

Еврокомиссия через агентства ЕС оказывает поддержку государствам-членам в решении миграционных вопросов, но при этом пытается установить больший контроль за тем, как страны реализуют политику в области миграции и убежища.

3. Управление миграцией в ЕС характеризуется постоянным столкновением интересов институтов ЕС, государств, субнациональных властей. В частности, страны Южной Европы не хотят нести бремя миграционного давления в одиночку, а страны Восточной Европы – физически принимать переселённых мигрантов. Разногласия между наднациональным и национальным уровнями вызваны стремлением стран ЕС защитить государственные интересы и уменьшить степень коммунитаризации миграционной политики.

По итогам миграционного кризиса стала очевидна необходимость проведения масштабной реформы системы миграции и убежища в целях справедливого распределения ответственности за приём мигрантов между государствами-членами. С этой целью в 2020 г. был предложен Пакт о миграции и убежище, при согласовании которого Еврокомиссия фактически приняла сторону Вишеградской группы, взяв концепцию «гибкой солидарности» за основу механизма солидарности.

В итоге Еврокомиссии удалось добиться продвижения реформы после достижения консенсуса в Совете ЕС по ключевым документам Пакта – Регламенту об управлении убежищем и миграцией и Регламента о процедурах предоставления убежища, хотя достигнуть этого удалось только за счёт голосования

квалифицированным большинством в Совете ЕС. Принципиальные разногласия между группами стран продолжают осложнять дальнейший процесс утверждения законодательства в рамках Пакта о миграции и убежище, как и противоречия в подходах Совета и Европарламента, которые преодолеваются в процессе межинституциональных переговоров - триалогов (ЕК, ЕП и Совет ЕС).

4. Европейская комиссия пытается максимально расширить свои полномочия, однако роль наднационального уровня не одинакова и зависит от направления политики миграции.

Например, при заключении соглашений о реадмиссии с третьими странами между наднациональным и национальным уровнями управления очевидно недостаточное взаимодействие. Многие третьи страны предпочитают заключать двусторонние соглашения с отдельными государствами ЕС, так как они более выгодны и менее обременительны.

Однако институты и государства-члены ЕС солидарны относительно подходов к экстернализации миграционной политики путём учреждения специальных фондов для финансирования проектов помощи странам Африки. Италия активно продвигает создание таких механизмов и партнерств с третьими странами в целях снижения миграционного давления на страны Средиземноморья.

Легальная миграция остаётся наименее коммуницированной областью управления миграцией, так как имеет непосредственное отношение к рынку труда, который регулируется национальным законодательством. Еврокомиссия настаивает на большей гармонизации данной сферы, однако страны ЕС не соглашаются на отказ от национальных схем приёма мигрантов.

ЕС также пытается играть большую роль в осуществлении операций по спасению мигрантов в Средиземном море через продвижение Еврокомиссией расширения полномочий европейских агентств. Вместе с тем число нелегальных пересечений границ ЕС увеличивается, что свидетельствует о возможном новом миграционном кризисе.

5. В условиях разногласий между институтами ЕС и государствами-членами повышается роль горизонтального сотрудничества.

Средиземноморские страны ЕС, образовав группу *MED5*, стараются привлечь больше внимания к своим проблемам в области миграции. Начинаясь как ситуативное сотрудничество, *MED5* превратилось в полноценную группу для отстаивания своей позиции по вопросам миграции и убежища, особенно при обсуждении проекта Пакта. Хотя такое горизонтальное сотрудничество между государствами вне правовых рамок ЕС не направлено на отказ от общей европейской политики в области миграции и убежища, столкновение интересов *MED5* и Вишеградской четвёрки не способствует ее реализации.

Горизонтальное сотрудничество на субнациональном уровне, наоборот, больше способствует реализации политики в области убежища и миграции. В Италии горизонтальное сотрудничество носит как внутренний (сотрудничество между коммунарами), так и транснациональный (международные сети городов) характер. Некоторые крупные города целенаправленно используют политику в области миграции для повышения своего престижа на европейской арене.

6. Противоречия между наднациональным и национальными уровнями управлениями внутри ЕС не позволяют Союзу стать глобальным лидером в области миграции.

Подходы наднациональных институтов и международных организаций к глобальному управлению миграцией схожи, хотя ЕС часто подвергается критике со стороны международных организаций по вопросам нарушения прав мигрантов и их незаконной высылки, недостаточных усилий по спасению на море.

На международном уровне ЕС пытается предлагать позитивную повестку в области управления миграцией, что нашло отражение в активной позиции институтов ЕС в составлении текста Глобального договора о миграции. Однако ряд стран ЕС, включая Италию, посчитали его принятие угрозой своим национальным интересам, опасаясь либерализации миграционных режимов.

Кроме того, большинство государств – членов ЕС не захотели брать на себя дополнительную ответственность за приём афганских беженцев в 2021 году, несмотря на инициативу Еврокомиссии в данном вопросе.

7. На протяжении долгого времени Италия рассматривала миграцию как чрезвычайную ситуацию.

Некоторые регионы и небольшие коммуны Италии открыто выступают против политики национальных властей в области миграции. Часто это зависит от политической направленности глав регионов – приверженцы левых политических течений настроены либеральнее к приёму мигрантов, правые – склонны воспринимать мигрантов как угрозу безопасности. Разногласия между уровнями власти могут быть результатом непоследовательной политики в области миграции и убежища на национальном уровне.

В области легальной миграции Италия устанавливает более выгодные условия и минимальные требования для трудовых мигрантов, а также ограничивает выдачу отдельных видов общеевропейских разрешений на работу. Италия ежегодно устанавливает квоты для мигрантов в наименее популярных у местного населения секторах экономики – сельском хозяйстве, туризме, строительстве, логистике.

Принятие законов, нарушающих права человека, направлено на максимальное ограничение потока мигрантов, а не на решение проблемы нелегальной миграции в страну. Такая политика может привести к повторению миграционного кризиса, с которым Италия столкнулась в середине 2010-х гг.

8. Наднациональный уровень определяет политику Италии в области предоставления убежища и миграции. Выстраивание миграционной политики происходит от уровня ЕС к национальному правительству и далее – к регионам и коммунаам.

В области предоставления убежища и приёма мигрантов законодательной инициативой обладают как национальный уровень, так и регионы. Коммуны могут только реализовывать политику в области миграции и убежища. Мнение регионов и коммун учитывается при формировании позиции страны в Совете ЕС, однако города и регионы Италии могут оказывать только ограниченное влияние на процесс разработки политики в области миграции.

9. Пересечение компетенций национального и субнационального уровней хорошо просматривается на примере реализации политики по интеграции мигрантов.

В Италии регионы и коммуны несут ответственность за интеграцию мигрантов. ЕС в данной области может использовать лишь инструменты «мягкого права» – разрабатывать планы действий по интеграции, критерии интеграции. Более важную роль ЕС оказывает посредством распределения финансирования из фондов ЕС на реализацию программ по интеграции мигрантов на местном уровне.

В Италии на национальном уровне уделяется наибольшее внимание экономической интеграции, так как мигранты воспринимаются как ценный трудовой ресурс. Меньше внимания уделяется осуществлению культурно-языковой интеграции и идентификационной интеграции.

В заключение можно отметить, что управление миграцией ЕС осуществляется через взаимодействие между уровнями управления. С одной стороны, такое многоуровневое взаимодействие позволяет выстраивать политику в данной сфере в соответствии с бóльшим учётом потребностей мигрантов. С другой стороны, разногласия между уровнями управления и между акторами в рамках одного уровня препятствуют формированию общеевропейской позиции в области управления миграцией.

В процессе реализации политики в области миграции ЕС выстроил систему управления с акцентом скорее на противодействие нелегальной миграции, чем на привлечение легальных мигрантов. В долгосрочной перспективе нерешённые противоречия между уровнями управления и задержки в продвижении всеобъемлющей реформы политики миграции и убежища не позволят ЕС стать глобальным лидером в области управления миграцией.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах, входящих в перечень ВАК:

1. Шогунц А.В. «Современное измерение миграционной политики

Италии» // Власть. 2020. Т. 28. № 3. С. 270-275;

2. Шогунц А.В. «Миграционная политика правого правительства в Италии в 2018–2019 годах» // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2021. № 1. С. 115-124;

3. Шогунц А.В. Горизонтальное сотрудничества в управлении миграцией в Европейском союзе на примере Италии // Современная Европа. 2022. № 5 (112). С. 183-194.

Статьи в других изданиях, главы в коллективных монографиях:

1. Шогунц А.В. Почему Италия против Глобального договора о миграции? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 2 (8). С. 99-106;

2. Шогунц А.В. Особенности многоуровневого регулирования миграции в Италии // Материалы Международного молодёжного научного форума «Ломоносов-2020» [Электронный ресурс] / отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. М.: МАКС Пресс, 2020. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2020/index.htm;

3. Шогунц А.В. Особенности регулирования миграции в Италии // Глобальное управление: кризис или трансформация? Мировое развитие. Выпуск 22 / под ред. А.А. Алешина, Ю.А. Барониной, А.Р. Борисовой и др. 2021. С. 144-153;

4. Шогунц А.В. Перспективы глобального лидерства Европейского союза в управлении миграцией // Современное европейское общество: трансформация идентичностей: монография / под ред. к.э.н Е.В. Викторовой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2022. С. 120-126;

5. Шогунц А.В. Глава 11. Политика ЕС по интеграции мигрантов на местах: вертикальное и горизонтальное сотрудничество // Этнополитические процессы в современной Европе: монография / отв. ред. П.В. Осколков. М.: ИЕ РАН, 2022. С. 121-134.