

В диссертационный совет
Д 002.031.02
на базе Федерального государственного
бюджетного учреждения науки «Институт Европы
Российской академии наук»

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
Шибковой Марии Олеговны
на диссертацию Шогунц Анны Вардановны
«Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе (на примере
Италии)»
на соискание ученой степени кандидата политических наук
по специальности 5.5.4 – Международные отношения, глобальные и
региональные исследования

Актуальность темы диссертационного исследования Анны Вардановны Шогунц не вызывает сомнений. Как на экспертном, так и на политическом уровне миграционная проблема признана одной из ключевых в ЕС, а ее решение регулярно служит предметом самых ожесточенных споров среди стран-членов сообщества. В итальянском же контексте миграционная повестка традиционно используется партиями популистского и суверенистского толка с целью нагнетания евроскептических общественных настроений, а отсутствие эффективного разрешения миграционных кризисов является классическим поводом для едкой критики оппозиции в адрес правительства.

Работа состоит из введения, трех глав и заключения, текст распределен между главами пропорционально, общий объем работы – 242 страницы. Следует отметить, что автором проделана масштабная работа по составлению приложений, состоящих из 5 таблиц, двух схем и одного графика, благодаря которым наглядно представлены исследуемые автором вопросы, что не всегда встречается в диссертациях по политическим наукам.

Во введении с опорой на обширную теоретическую базу автор приводит основные подходы к трактованию концепции многоуровневого управления и ее изучению с точки зрения эффективности составляющих ее механизмов и институтов. Удачной можно назвать авторскую классификацию научных трудов по теме диссертационного исследования, изложенную на с. 6-19 введения. В

полной мере представительной видится источниковая база исследования, насчитывающая более 145 наименований документов, сборников статистических данных, законодательных актов на английском и итальянском языках.

В своей работе А.В. Шогунц удалось найти новаторский подход к такой, казалось бы, общеизвестной теме, как миграция в ЕС. Рассмотрение данной темы с точки зрения концепции многоуровневого управления действительно определяет научную новизну работы, а также ее теоретическую значимость, которая даже шире, чем изложено самим автором. С учетом печально известной бюрократизированности итальянского госаппарата, недостаточно четкого распределения полномочий между «центром» и «периферией», всплывающее на поверхности в кризисные времена, такие как, например, пик пандемии коронавируса в 2020 г., представленный в диссертации структурированный анализ и детальный разбор процесса миграционного регулирования вносит впечатляющий вклад в отечественную итальянистику. Автору следовало бы без стеснения выделить это более рельефно. В практическую значимость исследования также следовало бы добавить возможность на основе сделанных в диссертации выводов установить связь между эскалацией европейской миграционной повестки и повышением социальной напряженности в Италии, а также прогнозировать долговечность находящейся у власти правительственной коалиции.

Цель, заявленная автором, понятна и логична. Для достижения цели задачи поставлены верно, а структура глав диссертационного исследования в полной мере им отвечает. Корректно выбран и представлен научный аппарат работы.

В первой главе автор исследует теоретические основы многоуровневого управления миграцией. Параграф «Роль концепции многоуровневого управления в исследованиях миграции» представляет всесторонний обзор историографии по теме диссертации. Автор раскрывает смысл концепции многоуровневого управления в ее классическом понимании, выработанном Г. Марксом и Л. Лисбет, а также приводит ее толкования с нескольких точек зрения, популярных в разные временные периоды среди как отечественных, так и зарубежных экспертов.

Отмечается пересечение реализации данной концепции с такими процессами, как регионализация и европеизация, вскрываются основные очаги потенциальных противоречий между различными уровнями управления (например, фрагментация), а также рассматривается роль как государственных, так и негосударственных участников, задействованных в урегулировании миграционных вопросов. В конце параграфа обоснованно, уместно и ожидаемо приводится авторская интерпретация многоуровневого управления политикой миграции и убежища в ЕС, на которой выстроено диссертационное исследование.

Параграф 1.2. посвящен рассмотрению механизма распределения полномочий в области управления миграцией между институтами ЕС, странами-членами, регионами и специализированными агентствами ЕС. Приводя теоретические положения Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС, практические функции органов ЕС и их соответствующих подразделений, а также полномочия национальных правительств и муниципалитетов, автор наглядно демонстрирует, почему сфера миграции и убежища являются сферой совместной компетенции ЕС и государств-членов. Автор приходит к выводу о том, что процесс коммунитаризации миграционной политики растет, однако сохраняются пространства для вмешательства в наднациональный уровень как государств (например, через участие министров в заседаниях Совета ЕС), так и регионов (например, с помощью Комитета регионов), при этом роль субнационального уровня укрепляется, хотя сфера ее компетенций и ограничена.

Во второй главе диссертации автор переходит от анализа научных работ к рассмотрению положений документов ЕС, касающихся миграционного регулирования: Дублинского регламента, а также ряда реформ в этой сфере, часть из которых пока находятся на стадии обсуждения. Справедливо разделяя государства-члены ЕС на тех, кто в силу своего географического положения находится «на передовой» миграционных потоков и, следовательно, стремится заручиться большей финансовой и технической поддержкой Брюсселя, и тех, кто придерживается максимального дистанцирования от данной проблемы, а также

приводя в пример конкретные кризисные ситуации, автор подсвечивает хрупкость европейской солидарности. Из этого следует ряд неустранимых на сегодняшний день препятствий на пути дальнейшей коммунитаризации миграционной политики ЕС, в числе которых основным является нежелание Вишеградской группы соглашаться с обязательными фиксированными квотами на расселение мигрантов и предложение взамен финансовой или экспертной помощи, неприемлемой для средиземноморских государств ЕС. По сути, как верно отмечает автор, вместо помощи наиболее уязвимые страны ЕС получили еще одно обременение в виде обязательства проводить усиленные проверки своих границах, являющихся одновременно внешними границами ЕС.

Интересно, что среди противоречий, коими изобилует миграционная политика ЕС, автор особенно выделяет вопрос соглашений между ЕС и третьими странами о реадмиссии, которые фактически обречены на провал из-за того, что странам выгоднее заключать двусторонние договоры с каждым конкретным государством-членом ЕС. В качестве доказательства этого тезиса приводится ряд положений, свидетельствующих о глубоком авторском анализе и заслуживающих внимания. Важным представляется и раздел, посвященный мерам наднационального и национального уровней в области легальной миграции и интеграции мигрантов. Автор приходит к выводу, что в данной сфере баланс полномочий ощутимо смещен в сторону национального уровня, ни о какой гармонизации законодательства стран-членов речь не идет, а влияние ЕС, скорее, опосредованное: не через прямые директивы, а через распределение средств из фондов в качестве поощрения наиболее благоприятствующим для интеграции мигрантов странам.

Посредством рассмотрения деятельности ЕС в рамках ООН автор оценивает попытки союза выступить в качестве глобального лидера миграционной повестки, однако справедливо приходит к выводу о том, что такие амбиции на практике сталкиваются с нежеланием стран поступиться национальными интересами, что приводит к кризису солидарности (с. 125) и ослаблению глобальной роли ЕС.

Для оппонента, как для итальяниста, особый интерес представляет **третья глава** диссертации, в которой исследуется итальянский опыт управления миграцией. Автор приводит скрупулезный анализ функционирования итальянской миграционной политики на национальном, региональном, провинциальном, муниципальном уровнях, объясняет механизм координации этих уровней, а также их участие в деятельности соответствующих структур ЕС. Не забывает автор и о том, что миграционная повестка является одной из ключевых тем партийных программ, что находит отражение в действиях правительства, регионов и коммун, поскольку на каждом из уровней степень «открытости» к мигрантам зависит от того, какая партия находится у власти.

Большое внимание уделено в работе важнейшему вопросу интеграции прибывших в Италию мигрантов, ответственность за которую возлагается на муниципальный уровень. Автор оценивает эффективность интеграции мигрантов на основе определенных критериев, выявляет основные препятствия, с которыми сталкиваются в стране иностранцы, ищущие убежища. Сравнивая ситуацию на севере и на юге, автор демонстрирует, как отличается политика по интеграции в зависимости от географического положения коммуны, политической принадлежности ее властей и количества проживающих в ней иностранцев. При этом наряду с вертикальными связями итальянские муниципалитеты активно участвуют и в горизонтальных, однако эффективность этих действий зависит от таких первостепенных факторов, как финансирование и политическая воля, поэтому сделан важный вывод о высокой степени политизации данного вопроса.

В **заключении** диссертации в агрегированном виде представлены результаты исследования, которые являются достоверными и фундированными, подтверждена гипотеза исследования.

Диссертация написана грамотным языком, логична с точки зрения структуры и фактологического наполнения. Автор проявила себя как серьезный и состоявшийся исследователь-регионовед, продемонстрировала навыки комплексного междисциплинарного исследования изучаемой страны. Отдельно

стоит отметить предусмотрительность автора: в неочевидных случаях расставлены ударения, что облегчает восприятие написанного («временные меры», «большая опасность», «самого расселения»). Текст щедро снабжен ссылками на исследования и статистические данные. Теоретическая и практическая части диссертации четко связаны между собой: на теоретической рамке, очерченной во второй главе исследования, накладывается анализ итальянского кейса в третьей главе. Все главы носят аналитический характер, выводы к главам корректны и обоснованы.

Несмотря на, несомненно, положительную общую оценку диссертационного исследования, представляется возможным сделать ряд критических замечаний:

1. В источниковой базе отсутствует какая-либо классификация, что затрудняет оценку степени глубины анализа автором своей темы. Впечатление от работы, безусловно, стало бы еще более благоприятным, если бы вместо простого перечисления источников в алфавитном порядке, автор во-первых, сгруппировала их по языкам (на английском и итальянском языке), а во-вторых, как минимум, отделила бы ЕСовские документы от итальянских, а также выделила бы в отдельные категории итальянские законодательные акты каждого из уровней управления – национального, областного и местного, – что особенно логично укладывается в рамки концепции многоуровневого управления, на которой и выстроено данное исследование.

2. В работе нет единообразия относительно употребления иностранных названий: одни сразу переведены на русский язык без англоязычного варианта в скобках (с. 147 – «система приема и интеграции»), в других англоязычный вариант все же присутствует, а третьи, в частности, итальянские (с. 139), и вовсе оставлены без перевода. Нелишним было бы давать в скобках названия на английском языке, скажем, тот же Фронтекс или EUAA (Агентство ЕС по предоставлению убежища) в отечественных СМИ и научных статьях фигурируют именно в виде англоязычной аббервиатуры, что повысило бы доступность текста данного исследования для широкого круга заинтересованных

лиц. Возможно, автор сочтет данную рекомендацию полезной во время подготовки монографии.

3. Параграф 2.2. «Борьба с нелегальной миграцией, содействие добровольному возвращению и реадмиссии мигрантов» выглядит несколько недоработанным. Во-первых, в глаза бросается дисбаланс в распределении текста между четырьмя его разделами. Так, первый раздел «Противодействие нелегальной миграции», несмотря на многообещающее название, занимает всего 1 страницу, тогда как, по сути, его содержанию отвечает в том числе и четвертый раздел «Фонды ЕС». Не логичнее ли было автору объединить эти два раздела в один? В этом случае в параграфе исчезло бы излишнее дробление, и сам он выглядел бы однозначно солиднее.

Во-вторых, не могу не отметить найденный повтор на с. 72 абзацев, уже фигурировавших в первой главе на сс. 46 и 47, где речь шла о функциях Фронтекс и Агентства ЕС по предоставлению убежища.

В-третьих, автор на тех же страницах полностью противоречит сам себе. На с. 46 читаем о функциях Фронтекс: «Оно не имеет прямых полномочий в сфере миграции», а на с. 73 автор меняет свое мнение, утверждая: «Хотя первоначально агентство Фронтекс не имело прямых полномочий в сфере миграции, после расширения мандата в 2019 г. оно получило право осуществлять операции на территории стран, не входящих в ЕС...». Скорее всего, обе последние ошибки – результат невнимательности, однако такие оплошности могут создать впечатление небрежности в выполнении и оформлении работы.

Наконец, в-четвертых, упомянутый автором на с. 95 Меморандум о взаимопонимании был подписан между ЕС и Тунисом, а не «ЕС, Италией, Нидерландами и Тунисом», и не в июне, а в июле 2023 г.

4. Весьма спорным представляется утверждение автора в параграфе 3.1 о том, что «Движение 5 звезд» является итальянской партией правого толка (сс. 151, 153). Несмотря на всю сложность отнесения современных политических партий к правым или левым в связи с размыванием линии этого раскола и массового перехода партий к популизму, Движения 5 звезд классифицировалось,

скорее, как центристское, а под предводительством Джузеппе Конте и вовсе стало ближе к левоцентристам.

5. В вышеуказанном параграфе в качестве примера урегулирования миграционного вопроса представлено принятие декрета-закона № 113/2018 (с. 151) и сказано, что принят он был «на фоне отказа Италии подписать в декабре 2018 г. Глобальный договор о миграции». Однако принятие декрета-закона произошло раньше неподписания указанного договора, поэтому причинно-следственная связь, которую вывел автор, не вполне ясна. Некоторое нарушение логики повествования усмотрено и в том, что автор, перечисляя конкретные меры итальянского правительства, отмечает принятие этого спорного законодательного акта после амнистии 2020 г. причем начиная говорить о нем с вводного слова «кроме того», как будто продолжая повествование. Однако эти акты являются полностью противоположными по смыслу: в 2018 г. декрет-закон носил рестриктивный по отношению к мигрантам характер, а амнистия 2020 г. – напротив, разрешительный. Таким образом, неточной выглядит не только хронологическая последовательность изложения, но и логика.

6. Спорным представляется весьма смелый тезис, встречающийся у автора на сс. 157 и 160, о том, что итальянская непоследовательная политика в области миграции, которая направлена на максимальное ограничение потока мигрантов, «приводит к очередному наплыву мигрантов и чрезвычайной ситуации». При всех минусах итальянской системы управления миграцией, вряд ли целесообразно возлагать вину за чрезвычайную ситуацию исключительно на итальянские власти, игнорируя такие очевидные причины, как прежде всего, ухудшение положения в странах-донорах мигрантов, которое и вынуждает людей искать пути отъезда.

7. Важным и полезным для формирования полной картины итальянской системы интеграции мигрантов было бы дополнение о правилах получения гражданства. В частности, на с. 170 автор пишет, что «с детьми мигрантов, родившихся в Италии, обращаются как с иностранцами», но они и являются иностранцами, поскольку согласно итальянскому законодательству, даже

родившись на территории Италии, дети иностранцев могут вступить в гражданство только по достижении 18 лет.

Тем не менее, данные замечания носят дискуссионный характер, не снижают научную и практическую ценность представленной диссертации, являющейся самостоятельным, целостным, завершенным исследованием, которое соответствует требованиям, предъявляемым ВАК России к кандидатским диссертациям, пункту 9 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор, Шогунц А.В. заслуживает присвоения ученой степени кандидата политических наук по специальности 5.5.4 – Международные отношения, глобальные и региональные исследования.

Официальный оппонент
Кандидат политических наук, доцент кафедры истории и политики стран Европы и Америки
ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Шибкова Мария Олеговна

117454, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76.
+7 (495) 229-38-14
m.shibkova@inno.mgimo.ru


07.02.2024 г.

