

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание учёной степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук
О.Ю. Потемкина

Москва

2023

Оглавление

СПИСОК ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Теоретические основы многоуровневого управления миграцией	29
1.1. Роль концепции многоуровневого управления в исследованиях миграции	29
1.2. Распределение компетенций по управлению миграцией в ЕС.....	39
Глава 2. Взаимодействие глобального, наднационального и национального уровней управления миграцией	55
2.1. Реформа политики убежища	55
2.2. Борьба с нелегальной миграцией, содействие добровольному возвращению и реадмиссии мигрантов.....	70
2.3. Политика в области легальной миграции и интеграции мигрантов	96
2.4. Европейский союз в глобальном управлении миграцией.....	109
Глава 3. Итальянский опыт взаимодействия национального и субнационального уровней управления миграцией.....	136
3.1. Распределение компетенций по управлению миграцией в Италии.....	136
3.2. Интеграция мигрантов в Италии на национальном и региональном уровнях.....	161
3.3. Горизонтальное управление миграцией в Италии в рамках субнационального уровня	178
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	190
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	199
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	233

СПИСОК ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

ДЕС – Договор о Европейском союзе

ДФЕС – Договор о функционировании Европейского союза

Евродак – европейская база дактилоскопии

Еврокомиссия, ЕК – Европейская комиссия

Европарламент, ЕП – Европейский парламент

ЕС – Европейский союз

КРАП – Конференция регионов и автономных провинций

МУУ – многоуровневое управление

НАИК – Национальная ассоциация итальянских коммун

НПО – неправительственные организации

СИП – Союз итальянских провинций

СПИ – система приема и интеграции

Фонд ЕС для Африки – Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки

Фронтекс – Европейское агентство пограничной и береговой охраны

ЦЧП – центры чрезвычайного приема

ВВЕДЕНИЕ

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, как правило, 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

Исследованию данной проблемы посвящено большое количество научных работ. Активно и плодотворно по данному направлению работают европейские научные и исследовательские центры. Отдельно стоит отметить публикации Центра исследований европейской политики¹ в Брюсселе, который на протяжении нескольких лет занимается изучением миграционной политики ЕС, Центра миграционной политики во Флоренции², Центра европейских исследований имени Роберта Шумана³. Также большой пласт аналитических материалов о трендах и прогнозах относительно глобальной миграции формирует Институт исследований в сфере безопасности ЕС⁴.

¹ De Groen W.P., Rossotti T., Laurentsyeva N., Barbou des Places S., Robin-Olivier S., Giesing Y. European added value of EU legal migration policy and law (Research paper) // CEPS. Brussels. 2021. 207 p.; 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.; Carrera S., Cortinovis R., Stefan M., Ngo C. Luk. When Mobility is not a Choice: Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalisation in the EU // CEPS Liberty and Security in Europe Series. Brussels, 2019. 43 p.

² Triandafyllidou A. Spaces of solidarity and spaces of exception: migration and membership during pandemic times // Migration and pandemics: spaces of solidarity and spaces of exception (ed. by A. Triandafyllidou). Cham: Springer, 2022 P. 3-21; Carrera S., Cortinovis R. EU Asylum Policies through the lenses of the UN Global Compact on Refugees // 20 years Anniversary of the Tampere Programme (ed. by S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes). European University Institute. Florence. 2019. P. 105-123; Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. London: Palgrave Macmillan. 2021. 272 p.

³ Caponio T. City Networks and the Multilevel governance of migration. Policy discourses and actions // EUI Working Paper RSCAS 2019/08. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre. 2019. 27 p.; Caneva E. The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors, INTERACT RR 2014/05 // Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. 2014. P. 1-25.

⁴ Tardy T. Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means // European Union Institute for Security Studies. URL: <https://www.iss.europa.eu/content/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means> (дата обращения 16.01.2023); Parkes R. Managing migration abroad – why, where, what and how? // European Union Institute for Security Studies. URL: <https://www.iss.europa.eu/content/managing-migration-abroad-%E2%80%93-why-where-what-and-how> (дата обращения 16.01.2023); Parkes R. Nobody move! Myths of the EU migration crisis? // European Union

Среди отечественных исследовательских групп можно отметить труды Института Европы РАН, в том числе статьи, опубликованные в изданиях «Современная Европа»⁵ и «Научно-аналитический вестник»⁶, «Доклады Института Европы»⁷ по различным аспектам миграционной политики ЕС. Большой вклад в исследования институтов ЕС и миграционных вызовов для ЕС вносят материалы Института мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО РАН), в том числе опубликованные в журнале «Мировая экономика и международные отношения»⁸. Кроме того, по теме исследования можно отметить научные работы, опубликованные в «Вестнике Московского государственного университета» (Серия 25. Международные отношения и мировая политика; Серия 27. Глобалистика и геополитика)⁹.

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 учёные Г. Маркс и Л. Хуге. Большая часть их исследований, в том числе в соавторстве с

Institute for Security Studies. URL: <https://www.iss.europa.eu/content/nobody-move-myths-eu-migration-crisis> (дата обращения 16.01.2023).

⁵ Маслова Е.А., Шебалина Е.О. Трансформация партийно-политической системы Италии // Современная Европа. 2021. № 102(2). С. 111-123; Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100-110.

⁶ Потемкина О.Ю. Миграционный кризис в ЕС: пик пройден? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 5. С. 31-37; Алексеенкова Е.С. Италия – ЕС: отказ от политики «суверенной изоляции» // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 5. С. 10-16.

⁷ Этнополитические процессы в современной Европе / отв. ред. П.В. Осколков. М.: ИЕ РАН, 2022. 168 с.; Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. 150 с.; Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы / отв. ред. Е.А. Маслова. М.: ИЕ РАН, 2018. 108 с.

⁸ Арбатова Н.К. Миграционная угроза безопасности ЕС: предрассудки и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 2. С. 61-70; Алексеенкова Е.С. Италия в Средиземноморье: дилеммы «средней державы» // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 1. С. 80-90; Клинова М.В. По итогам европейских выборов 2019 года. Националисты-популисты: социально-экономический аспект // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 5. С. 42-51.

⁹ Чихарев И.А., Рамонова М.А. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мир-политическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. М., 2011. № 5. С. 3-16; Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106-125; Алешковский И.А. Регулирование международной миграции на глобальном уровне // Вестник Московского университета. Серия 27: Глобалистика и геополитика. 2016. № 2. С. 3-13.

К. Бланком, Д. Макадамом, Л. Даймондом и др.¹⁰, посвящена взаимодействию различных уровней власти – от местного до наднационального. Следует отметить также вклад Т. Концельмана в изучение концепции МУУ¹¹.

Подробный анализ эволюции литературы по теории многоуровневого управления за последние два десятилетия даёт профессор Маастрихтского университета П. Стивенсон¹². Он акцентирует внимание на необходимости не только теоретического, но и прикладного междисциплинарного изучения многоуровневого управления на стыке социологии и государственного управления для лучшего понимания функционирования ЕС как институциональной структуры.

Исследователи П. Шольтен и Р. Пеннинкс в своих работах основное внимание уделяют вопросам миграции и интеграции с точки зрения концепции многоуровневого управления. Они опираются на тезис о том, что политика в области миграции и интеграции мигрантов становится всё более децентрализованной: помимо национального уровня более активное участие в ней стал играть Европейский союз, а также региональный и местный уровни власти¹³. Механизмы и стратегии реализации политики интеграции на местном городском уровне рассматриваются в работах датского исследователя М. Йоргенсена¹⁴.

¹⁰ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 34 (3). P. 341-378; Marks G., McAdam D. Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union // *Governance in the European Union* (ed. by G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck). London: Sage. 1996. P. 95-120.

¹¹ Conzelmann T. «Europeanisation» of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change // *European Integration online Papers (EIoP)*. 1998. Vol. 2. № 4. 24 p.; 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 T. Conzelmann, R. Smith). Baden Baden: Nomos. 2008. P. 11-30.

¹² 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.

¹³ Scholten P. and Penninx R. The Multilevel Governance of Migration and Integration // *Integration Processes and Policies in Europe* (ed. by B. Garces-Masareñas, R. Penninx). IMISCOE Research Series. Cham: Springer Open. 2016. P. 91-108; Scholten P. Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective. IMISCOE Research. Amsterdam University Press. Amsterdam. 2011. 322 p.

¹⁴ Jørgensen M.B. The diverging logics of integration policy making at national and city level // *International Migration Review*. 2012. № 46 (1). P. 244-278.

Основная идея работ С. Пьяттони¹⁵ – рассмотрение ЕС с точки зрения стоящего перед ним комплекса вызовов управлению, которые связаны с особым характером проблемы легитимности в контексте многоуровневого управления и федерализма. В своих работах автор утверждает, что отсутствие идеального, стабильного разделения суверенитета и баланса централизации и децентрализации приводит к поиску стабильности в различных нормах, институтах и механизмах. От их легитимности будет зависеть легитимность многоуровневого управления.

Особого внимания заслуживает проблема взаимодействия институциональных уровней и практик интеграции инокультурных сообществ, которую рассматривает в своём диссертационном исследовании ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований МГИМО МИД России Н.Н. Большова. В своей работе «Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ: на примере ФРГ» Н.Н. Большова, основываясь на концепции многоуровневого управления, доказывает на примере Германии, что делегирование полномочий с наднационального на разные институциональные уровни и взаимодействие данных уровней позволяет решать вопросы миграционной политики наиболее эффективно¹⁶. Стоит также отметить научные труды М.В. Стрежневой¹⁷, посвящённые многоуровневому управлению как подходу к признанию взаимно пересекающихся компетенций различных управленческих уровней, в которых она делает акцент на взаимодействии

¹⁵ Piattoni S. Informal governance in structural policy // *Perspectives on European Politics and Society*. 2006. № 7(1). P. 56-74; Piattoni S. Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti inter-istituzionali e risposte regionali // *L'europizzazione dell'Italia* (ed. by S. Fabbrini). Roma, Laterza. 2003. P. 108-138; Piattoni S. Multi-level governance: sfide analitiche, empiriche, normative // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2005. № 35(3). P. 417-445.

¹⁶ Большова 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. С. 7.

¹⁷ 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; Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2009. № 1. С. 28-45; Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2011. № 4. С. 106-125.

участников на разных уровнях (наднациональном, национальном и субнациональном).

Среди отечественных исследований в области многоуровневого управления миграцией стоит отметить работы О.Ю. Потемкиной¹⁸, Ю.Д. Квашнина¹⁹, И.А. Алешковского²⁰, Е.С. Громогласовой²¹.

2) Проблематика **глобального управления миграцией**, которая занимает отдельное место в диссертационном исследовании. Глобальное управление исследуется в трудах таких зарубежных авторов, как Т. Бирштекер²², К. Дингверт²³, Т. Вайс²⁴, Дж. Розенау²⁵, Л. Финкельштайн²⁶.

Несмотря на то, что основоположники МУУ не учитывали глобальное управление, Европейский союз стал глобальным центром притяжения мигрантов и сотрудничает с международными организациями с целью реализации политики в области миграции и убежища, поэтому глобальный уровень исследуется в диссертации наряду с наднациональным, национальным и субнациональным. Определение глобального управления миграцией приводится в исследованиях Александра Беттса²⁷. Глобальное управление миграцией широко освещается в работах политолога Серджио Карреры о роли Европейского союза в принятии

¹⁸ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100-110.

¹⁹ Квашнин Ю.Д. Европейские города как акторы миграционной политики // Современная Европа. 2020. № 7. С. 101-112.

²⁰ Алешковский И.А. Регулирование международной миграции на глобальном уровне // Вестник Московского университета. Серия 27: Глобалистика и геополитика. 2016. № 2. С. 3-13.

²¹ Громогласова Е.С. Концепция европеизации в зарубежной политологии // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2010. № 4. С. 27-43; Громогласова Е.С. Наднациональный и сетевой принципы в Европейском союзе. Международные процессы. 2010. Том 8. № 2. С. 74-79.

²² Biersteker T.J. Global Governance // Routledge Companion to Security (ed. by Cavelti M.D., Mauer V.). New York and London: Routledge Publishers, 2009. P. 439-451.

²³ Dingwerth K., Pattberg P. Global Governance as a perspective on world politics // Global Governance. 2006. № 12. P. 185-203; Dingwerth K. From international politics to global governance? The case of nature conservation // Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), Universität Bremen. GARNET Working Paper № 46/08. June 2008.

²⁴ Weiss T.G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges // Third World Quarterly: Journal of Emerging Areas. 2000. № 5. P. 795-814.

²⁵ Rosenau J.N. Along the domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; Rosenau J.N. Governance in a New Global Order in Governing // Globalization: power, authority and global governance (ed. by Held D., McGrew A.). Cambridge: Polity Press, 2002. P. 71-73; Rosenau J.N., Czempiel E.O. Governance without government: order and change in world politics. Cambridge University Press, 1992.

²⁶ Finkelstein L.F. What is Global Governance? // Global Governance. 1995. № 1. P. 367-372.

²⁷ Betts A. Introduction: Global Migration Governance // Global Migration Governance (ed. by Betts A.). Oxford University Press. 2011. 366 p.

Глобального договора ООН о миграции и Глобального договора ООН о беженцах в 2018 г.²⁸ С. Каррера и его соавторы также рассматривают внутривластные аспекты, влияющие на проведение ЕС общей политики по управлению миграцией²⁹. Одновременно в его работах рассматриваются вопросы горизонтального сотрудничества на национальном уровне, в частности проблемы и перспективы построения механизма солидарности в ЕС³⁰.

Вопросы взаимодействия международных организаций и институтов Европейского союза в области политики миграции и убежища затронуты в работах Сандры Лавенекс. В них исследуется, каким образом международные организации, в частности Международная организация по миграции (МОМ) и Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) влияют на разработку и реализацию миграционной политики ЕС³¹.

Тема глобального управления миграцией затронута в исследованиях Е.С. Громогласовой³², В.С. Малахова³³, А.М. Погорельской³⁴, В.О. Коломина.³⁵

²⁸ 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.; Carrera S., Cortinovis R., Stefan M., Ngo C. Luk. When Mobility is not a Choice: Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalisation in the EU // CEPS Liberty and Security in Europe Series. Brussels, 2019. 43 p.; Carrera S., den Hertog L., Stefan M. The EU-Turkey Statement: Reversing «Lisbonisation» // Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered (ed. by S. Carrera, J. Santos, T. Strik). Edward Elgar Publishing. 2019. P. 155-174

²⁹ Carrera S. The Impact of the Treaty of Lisbon over EU policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme // The First Decade of EU Migration and Asylum Law (ed. by E. Guild and P. Minderhoud). Martinus Nijhoff Publishers: Leiden. 2012. P. 229-254; Carrera S. Towards interoperable justice Interoperability and its asymmetry in access rights by EU digital citizens // Migration Policy Centre. European University Institute (EUI). Florence, 2020. Carrera S. An Appraisal of the European Commission of Crisis: Has the Juncker Commission delivered a New Start for EU Justice and Home Affairs? // CEPS Paperback book. 2019. 131 p.; Carrera S. The State of the Schengen Area in the Light of the 2019 European Parliament Elections // European University Institute (EUI) RSCAS Policy Papers. Florence, 2019.

³⁰ Carrera S., Cortinovis R. The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? // CEPS Policy Insights. 2019. № 14.

³¹ 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.

³² Громогласова Е.С. Вызовы вынужденной миграции через призму концепции и практики глобального управления // Политика и общество. 2017. № 11. С. 82-95.

³³ Малахов В.С. Глобальное управление в сфере миграции: теория, институты, политика // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 10. С. 86-96.

³⁴ Погорельская А.М. Вклад Европейского союза в построение глобального режима управления миграцией // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 3-2. С. 210-214.

3) Исследования в области миграционной политики ЕС на современном этапе. В изучении миграционной политики Европейского союза стоит выделить работы таких исследователей, как С. Лавенекс³⁶, Э. Геддес³⁷, Р. Паркс³⁸.

Исследованию пространства свободы, безопасности и правосудия посвящены труды таких отечественных учёных, как О.Ю. Потемкина³⁹, В.В. Войников⁴⁰; изучению вопросов миграционной политики Европейского союза – работы Л.С. Биссон⁴¹, Н.К. Арбатовой⁴², Т.С. Кондратьевой⁴³,

³⁵ 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.

³⁶ Lavenex S. Common Market, Normative Power or Super-State? Conflicting Political Identities in EU Asylum and Immigration Policy // In book: Constructing the EU's Political Identity. 2022. P. 109-126; Comte E., Lavenex S. Differentiation and De-Differentiation in EU Border Controls, Asylum and Police Cooperation // The International Spectator. 2022. № 57(1). P. 124-141.

³⁷ Geddes A., Scholten P. The Politics of Migration and Immigration in Europe, 2nd edition, London: Sage. 2016; Geddes A., Hadj-Abdou L. Changing the path? EU migration governance after the «Arab spring» // Mediterranean Politics. 2018. № 23(1). P. 142-160; Geddes A., Scholten P. Policy analysis and Europeanization: An analysis of EU migrant integration policymaking // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2015. № 17(1). P. 41-59.

³⁸ Parkes R. European migration policy from Amsterdam to Lisbon: the end of the responsibility decade? Baden Baden: Nomos, 2010. 199 p.; Parkes R. EU Mobility Partnerships: A Model for Policy Coordination? // European Journal of Migration and Law. 2009. P. 327-345.

³⁹ 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.; Потемкина О.Ю. Лиссабонский договор: реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 102-127; Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского Союза // Европа XXI века. Новые вызовы и риски / под общ. ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М., СПб.: Нестор-История, 2017. С. 286-304; Потемкина О.Ю. Внешняя политика Европейского Союза в постлиссабонский период // Современная Европа. 2017. № 5(77). С. 149-151.

⁴⁰ Войников В.В., Энтин М.Л. К 20-летию пространства свободы, безопасности и правосудия // Современная Европа. 2019. № 4. С. 5-15; Войников В.В. Пространство свободы, безопасности и правосудия в системе права ЕС // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6(73). С. 91-97; Войников В.В. Продвинутое сотрудничество в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Современная Европа. 2020. № 3. С. 16-27.

⁴¹ Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 132; Биссон Л.С. Миграция вновь нарушает единство Евросоюза // Европейский Союз: факты и комментарии. М., 2018. Вып. 94. С. 60-64; Биссон Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 4. С. 72-80.

⁴² Арбатова Н.К. Будущее европейской интеграции в контексте внутренних и внешних кризисов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 10. С. 57-65; Арбатова Н.К. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 6. С. 51-65; ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран / под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН. 2016. 52 с.

⁴³ Кондратьева Т.С. Миграционный кризис в Европе: причины и последствия // Проблемы европейской безопасности. Сборник научных трудов. Сер. "Европа XXI век" РАН. ИНИОН. Отд. европ. безопасности, Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина (гл. ред.) и др., Москва, 2016. С. 216-229; Кондратьева Т.С. Новоженнова И.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции // Актуальные проблемы Европы. М.: ИНИОН. 2006. № 1. С. 9-59.

О.В. Корнеева⁴⁴, А.Ю. Чихачева⁴⁵; миграционной политики и статистики миграции – О.С. Чудиновских⁴⁶.

В данном контексте можно обратиться к работам О.Ю. Потемкиной, в которых рассматривается влияние Амстердамского договора и Договора о функционировании ЕС на трансформацию пространства свободы, безопасности и правосудия. В своей монографии «Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза» О.Ю. Потемкина проводит комплексное исследование изменения полномочий институтов ЕС и государств – членов Союза в сторону бóльшей коммунитаризации всех аспектов миграционной политики после принятия Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС)⁴⁷. Развитию пространства свободы, безопасности и правосудия в системе права Европейского союза также посвящены научные труды В.В. Войникова⁴⁸.

В данном контексте заметна прямая взаимосвязь между трансформацией пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС с многоуровневым управлением миграцией. О.Ю. Потемкина исследует процесс разделения компетенций и взаимодействие между европейским, национальным и субнациональным уровнями управления в постлиссабонский период⁴⁹. Тема

⁴⁴ Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992–2007 гг.): дис. ... к.истор.н.: 07.00.03. Томск, 2009. 251 с.; Корнеев О.В., Погорельская А.М. Общая иммиграционная политика Европейского союза // Национальная и миграционная политика России и государств Европейского союза / под общ. ред.: М.В. Ноженко. Томск: Издательство Томского университета, 2020. С. 466-499; Korneev O., Leonov A. Regional migration governance in the Eurasian migration system // *The Dynamics of Regional Migration Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. P. 205-223.

⁴⁵ Еремина Н.В., Чихачев А.Ю. От политики «Открытых дверей» до миграционного кризиса: реформирование миграционной политики в коммунитарном и национальном измерениях на примере Великобритании и Франции // *Сравнительная политика*. 2016. Т. 7. № 4. С. 36-61; Алексеенкова Е.С., Чихачев А.Ю. Квиринальский трактат – двусторонний договор о будущем ЕС? // *Современная Европа*. 2022. № 3. С. 33-48.

⁴⁶ Чудиновских О.С. Оценки масштабов нелегальной миграции в России: возможные подходы и источники информации // *Вопросы статистики*. 2020. Т. 27. № 1. С. 8-28; Чудиновских О.С. К вопросу о статистическом обеспечении исследований миграции и миграционной политики в России // *Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / отв. ред. Ал. А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 68-90.*

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Войников В.В. Пространство свободы, безопасности и правосудия в системе права ЕС // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 6 (73). С. 91-97; Войников В.В. Продвинутое сотрудничество в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // *Современная Европа*. 2020. № 3. С. 16-27.

⁴⁹ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // *Современная Европа*. 2020. № 2. С. 100-110.

управления миграцией, в частности, легальной, подробно освещена в диссертации Л.С. Биссон «Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты». В данной работе рассмотрено внешнее измерение миграционной политики ЕС, а именно влияние глобального управления на экстернализацию политики привлечения легальных трудовых мигрантов⁵⁰.

Большого внимания заслуживают работы известного российского политолога Н.К. Арбатовой, посвящённые влиянию миграционного кризиса на интеграцию и безопасность Европейского союза. В своей статье «Станет ли Европейский союз мировым центром силы» Н.К. Арбатова отмечает, что миграционный вопрос как один из важнейших современных вызовов выявил глубокие разделительные линии между странами «старой» и «новой» Европы, между южными и северными государствами, между евроскептиками и еврооптимистами⁵¹. В данном контексте Н.К. Арбатова в своих исследованиях также рассматривает позицию Италии в отношении предоставления убежища и управления миграцией⁵².

В ряду отечественных работ необходимо отметить диссертацию О.В. Корнеева о формировании внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС и его влияние на взаимодействие между ЕС и Россией⁵³.

4) Исследования в области **горизонтального сотрудничества, политических сетей.**

Близкая к концепции многоуровневого управления теория политических сетей занимает центральное место в исследованиях целого ряда зарубежных учёных, например, Д. Стоуна⁵⁴, Ш. Штрека⁵⁵, Т. Борзеля⁵⁶, Е. Бесусси⁵⁷.

⁵⁰ Биссон Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты (автореферат канд. диссертации) // Институт Европы РАН, Москва, 2015. С. 21.

⁵¹ Арбатова Н.К. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? // Мировая экономика и международные отношения. 2020. Т. 64. № 6. С. 56.

⁵² ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран / под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН. 2016. 52 с.

⁵³ Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992–2007 гг.): дис. ... к.истор.н.: 07.00.03. Томск, 2009. 251 с.

Необходимо отметить совместные исследования горизонтального сотрудничества Т. Капонио, Р. Пеннинкса и соавторов в рамках транснациональных сетей городов⁵⁸. Особое внимание в работах Т. Капонио уделяется проблемам взаимодействия городов на местном уровне в рамках концепции многоуровневого управления⁵⁹.

Среди отечественных исследователей следует обратить внимание на труды Е.В. Саворской⁶⁰, А.И. Соловьева и А.Н. Бордовских⁶¹, В.М. Сергеева и соавторов⁶², Л.В. Сморгунова⁶³. В своих работах Е.В. Саворская отмечает, что концепция глобального управления сопоставима с концепцией многоуровневого управления в том смысле, что процесс управления протекает не только на национальном и международном уровнях, но и на субнациональном, региональном и местном⁶⁴.

Большое внимание к проблеме управления миграцией и интеграции мигрантов в Европейском союзе уделено в российских диссертационных

⁵⁴ Stone D. Global public policy, transnational policy communities and their networks // *Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. P. 19-38.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Börzel T.A. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 253-273; Börzel T.A. Networks: reified metaphor or governance panacea? // *Public Administration*. 2011. Vol. 89. № 1. P. 49-63.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Caponio T. City Networks and the Multilevel governance of migration. Policy discourses and actions // *EUI Working Paper RSCAS 2019/08*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre. 2019. P. 13; Penninx R., Blom S., Caponio T., Garcés-Masareñas B., Matusz-Protasiewicz P., Schwarz H. European Cities and their Migrant Integration Policies. Case-Studies from Eight Cities // *ISMU Foundation. KING Project Overview Paper*. 2014. № 6. P. 1-23.

⁵⁹ Caponio T. Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2017. № 44(2). P. 9; Caponio T. Scaling migration network governance? City networks and civil society in multilevel policymaking dynamics // *Global Networks*. 2022. № 22(3). P. 1-16.

⁶⁰ Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2012. № 4(1). С. 368-373; Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. М.: ИМЭМО РАН. 2018. 128 с.

⁶¹ Бордовских А.Н., Соловьев А.И. Политические сети как новый источник политического риска // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2015. № 51. С. 185-212.

⁶² Сергеев В.М., Казанцев А.А. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // *Полис*. 2007. № 2. С. 18-30; Сергеев В.М., Кузьмин А.С., Нечаев В.Д., Алексеенкова Е.С. Доверие и пространственное взаимодействие социальных сетей // *Полис*. 2007. № 2. С. 8-17.

⁶³ Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // *Полис*. 2001. № 3. С. 103-113.

⁶⁴ Саворская Е.В. Политические сети как объект теоретического анализа проблем глобального управления // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2013. № 3. С. 27-48.

исследованиях, например, в работе Н.Н. Большой.⁶⁵ Однако в основном они анализируются с точки зрения широко разработанных методов (институционализма, межправительственного подхода и неофункционализма), практически не затрагивая концепцию многоуровневого управления.

5) Исследования в области **управления миграцией в Италии**, современной внешне- и внутривластной ситуации в Италии.

Большого внимания заслуживают работы Тицианы Капонио и Франчески Кампомори, посвящённые рассмотрению многоуровневого управления миграцией в Италии, в том числе роли регионального и местного уровней управления в интеграции мигрантов⁶⁶. Однако необходимо подчеркнуть, что работы данных авторов освещают, как правило, лишь один из типов многоуровневого управления применительно к миграционной политике Италии – или вертикальный, или горизонтальный.

Миграционная политика Италии также находится в центре исследований Маурицио Амброзини, в которых изучается взаимодействие между наднациональным и национальным уровнями управления миграцией на примере итальянских городов⁶⁷. В своих работах М. Амброзини часто рассматривает вопросы интеграции мигрантов, их «исключённости», а также роль диаспор в трансформации современного европейского сообщества⁶⁸.

Кроме того, среди зарубежных исследований в области управления миграцией в Италии, современной внешне- и внутривластной ситуации в

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Caponio T., Testore G., Wisthaler V. Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol // *Regional & Federal Studies*. 2019. Vol. 29. № 5. P. 642-643; 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; Campomori F., Caponio T. Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. № 83(2). P. 313; Campomori F., Caponio T. Migrant reception policies in a multi-level system: Framing and implementation structure in the Italian regions // *The Politics of Immigration in Multi-level States: Governance and Political Parties* (ed. by E. Hepburn, R. Zapata-Barrero). Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2014. P. 130-149.

⁶⁷ Ambrosini M. The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry // *Ethnic and Racial Studies*. 2021. Vol. 44. № 3. P. 374-395.

⁶⁸ Ambrosini M. Superdiversity, multiculturalism and local policies: a study on European cities // *Policy & Politics*. 2017. Vol 45. № 4. P. 585-603.

Италии можно выделить работы А. Петтрачина⁶⁹, А. Пирро и П. Таггарта⁷⁰, Н. Маггини и А. Кьярамонте⁷¹. Л. Моска и Ф. Тронкони⁷².

В рамках исследования эффективности экономической интеграции мигрантов в Италии необходимо обратиться к трудам И.Г. Животовской⁷³, в которых основное внимание уделяется взаимоотношениям между национальным и субнациональным уровнями в контексте социально-экономического развития страны и процессам интеграции мигрантов. Данные исследования представляются полезными при изучении вертикального и горизонтального типа управления в Италии в области миграции на уровне регионов и городов⁷⁴.

В изучение вопросов этнополитического разнообразия и правового популизма в Европейском союзе вносят вклад труды А.И. Тэвдой-Бурмули⁷⁵ и П.В. Осколкова⁷⁶. Данные исследования представляют собой особый интерес в контексте понимания социокультурной интеграции мигрантов в Италии, самоопределения их в качестве «итальянцев» или, наоборот, восприятия иностранцев местным населением как «других». Исследование политики миграции и регуляризации нелегальных мигрантов в контексте региональных

⁶⁹ Pettrachin A. The Unexpected Dynamics of Politicisation of Migration: The Case of the Refugee Crisis in Sicily // *Mediterranean Policy*. 2020. № 27(1). P. 1-28; 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; Pettrachin A. Opening the «Black Box» of Asylum Governance: Decision-Making and the Politics of Asylum Policy-Making // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2019. № 50(2). P. 191-212.

⁷⁰ Pirro A, Taggart P. The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: A framework for analysis // *Politics*. 2018. № 38(3). P. 253-262.

⁷¹ Maggini N., Chiamonte A. Euroscepticism behind the Victory of Eurosceptic Parties in the 2018 Italian General Election? Not Exactly // *Journal of Common Market Studies*. 2019. № 57. P. 77-89.

⁷² Mosca L., Tronconi F. Beyond left and right: the eclectic populism of the Five Star Movement // *West European Politics*. 2019. № 42(1). P. 1-26.

⁷³ Животовская И.Г. Иммиграционный вопрос в общественной и политической жизни Италии (1980–2012) // *Актуальные проблемы Европы*. М. 2012. № 4. С. 201-236; Животовская И.Г. Италия на пути к мультиэтническому обществу: проблемы и поиск решений // *Актуальные проблемы Европы*. 2011. № 4. С. 166-192.

⁷⁴ Животовская И.Г. Развитие регионов Италии в условиях глобализации: проблемы повышения конкурентоспособности // *Региональное развитие и вызовы глобализации*. Сб. обзоров и рефератов. Сер. «Социальные и экономические аспекты глобализации». Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. М., 2010. С. 44-89.

⁷⁵ Тэвдой-Бурмули А.И. Мультикультурализм: между панацеей и проклятием // *Актуальные проблемы Европы*. Европа: кризис мультикультурализма? 2011. № 4. С. 14-34; Тэвдой-Бурмули А.И. Политическое представительство иммигрантов в современной Европе: проблемы формирования «нового европейца» // *Актуальные проблемы Европы*. 2010. № 4. С. 13-33.

⁷⁶ Осколков П.В. Мультикультурализм и европейские правые: в поисках Другого // *Современная Европа*. 2019. № 3. С. 83-91; Осколков П.В., Тэвдой-Бурмули А.И. Европейский правый популизм и национализм: к вопросу о соотношении функционала // *Вестник Пермского университета. Серия «Политология»*. 2018. № 3. С. 19-33.

выборов Италии отражено в работах исследователей итальянского Фонда инициатив и исследований мультиэтничности *ISMU* В. Чезарио, М. Регалия и Н. Пазини⁷⁷.

Большого внимания заслуживают работы В.И. Михайленко об истории Италии и тенденциях политического развития страны⁷⁸. Также стоит отметить работы Р. Алонци⁷⁹, К. Коданьоне⁸⁰, которые проводят глубокий анализ опыта принимающих стран по решению проблем, связанных с миграцией, которые стали актуальными для Италии после её перехода от страны эмиграции к стране иммиграции. Исследования Е.А. Масловой⁸¹, Е.С. Алексеенковой⁸², М.О. Шибковой⁸³, А.В. Авиловой⁸⁴ вносят большой вклад в изучение современной политической ситуации в Италии на фоне перехода власти от левоцентристского правительства конца XX в. к партиям правого толка, ставшим популярными в начале 2010-х годов.

⁷⁷ Cesareo V. 1994- 2019: Twenty five Years of Migrations in Italy // The Twenty-fifth Italian Report on Migrations 2019 (ed. by V. Cesareo). ISMU Foundation. 2020. P. 13; Pasini N., Regalia M. The politics of immigration in 2020: regularization and regional elections // The Twenty-sixth Italian Report on Migrations 2020 (ed. by V. Cesareo). ISMU Foundation. 2021. P. 101.

⁷⁸ Михайленко В.И. Современные приоритеты итальянской внешней политики // Итальянская Республика в меняющемся мире / под ред. А.А. Язьковой. М.: ИЕ РАН, 2014. С. 27-44; Михайленко В.И., Перевалова А.А. Итальянский национальный интерес в обновлённой военно-политической стратегии // Современная Европа. 2017. № 2 (74). С. 101-110.

⁷⁹ Алонци Р. Политическая идентичность ЕС: новые парадигмы и старые проблемы // Современная Европа. 2018. № 6. С. 142-151; Алонци Р. Миграционные процессы и конструирование идентичности ЕС // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2018. Т. 20. № 2. С. 167-175.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

⁸² Алексеенкова Е.С. Италия и Франция: конфликт по вопросу будущего ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 1(7). С. 36-42.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

Отдельно необходимо отметить исследования Е.А. Масловой эволюции политической ситуации в Италии⁸⁵, включая развитие итальянского правого популизма⁸⁶ и актуальных для Италии вызовов XXI в.: финансового кризиса, пандемии коронавируса⁸⁷, внутренней политической турбулентности, вызванной частыми отставками правительства⁸⁸. Кроме того, стоит упомянуть научные труды Е.А. Масловой об экономической и социальной ситуации в Италии⁸⁹, включая вопросы миграции, в частности трудовой, в Италию.

Научные исследования Е.С. Алексеенковой посвящены различным аспектам внутренней и внешней политики Италии на современном этапе, к числу которых относятся правительственные кризисы⁹⁰, усиление миграционного давления, экономическое развитие страны, в том числе в условиях ограничений, вызванных пандемией *COVID-19*⁹¹. В своих работах Е.С. Алексеенкова также анализирует влияние законодательных инициатив правительства правых партий «Лига» и «Движение 5 звёзд» на политику в области миграции в Италии⁹².

Большой вклад в изучение современной политической ситуации в Италии, в частности, вопросов евроскептицизма и популизма, вносят научные исследования М.О. Шибковой⁹³. В своих работах она уделяет внимание использованию

⁸⁵ Маслова Е.А. Внешняя политика правительств Р. Проди и С. Берлускони (2006–2010) // На перекрестке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т.В. Зоной. М.: ИЕ РАН; Весь Мир, 2011.

⁸⁶ Маслова Е.А. Евроскептицизм и популизм в Италии: пример «Движения пяти звёзд» // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. № 10(1). С. 141-157.

⁸⁷ Маслова Е.А. Итальянский коронакризис и его последствия: национальное, общеевропейское и глобальное измерения // Международная аналитика. 2020. № 11(1). С. 58-70.

⁸⁸ Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы / отв. ред. Е.А. Маслова. М.: ИЕ РАН, 2018. 108 с.; Италия: от Второй Республики к Третьей? / под ред. Е.А. Масловой. М.: ИЕ РАН, 2015. 128 с.

⁸⁹ Маслова Е.А. Европейские экономические модели. Итальянская модель // Мировая экономика и международные экономические отношения. Полный курс: учебник / под ред. А.С. Булатова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2021; Маслова Е.А. Малый бизнес и приватизация по-итальянски // Промышленная политика: монография / под ред. А.С. Булатова. М.: КНОРУС, 2020.

⁹⁰ Алексеенкова Е.С. Итальянское «правительство перемен»: «Суверенитет принадлежит народу!» // Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран / отв. ред. В.Б. Белов М.: ИЕ РАН, 2018. 204 с.

⁹¹ Алексеенкова Е.С. Covid-19 и политический процесс в Италии в 2021 г. // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 6. С. 112-121.

⁹² Алексеенкова Е.С. Законодательство в сфере иммиграции и интеграция мигрантов в Итальянской Республике // Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски / отв. ред. Ал.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 90-102.

⁹³ Шибкова М.О. Возникновение и эволюция партийного евроскептицизма как феномена политической жизни Италии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. № 18(1).

итальянскими правыми партиями идей евроскептицизма в международной деятельности⁹⁴. Также в сфере интересов М.О. Шибковой история политических взаимоотношений Италии и России, особенно эволюция отношения итальянских политических партий к России с 2010-х годов по настоящее время⁹⁵.

Среди отечественных исследований в области миграционной политики Италии и проблем интеграции мигрантов стоит выделить труды Т.В. Зоной⁹⁶, Т.П. Нестеровой⁹⁷, В.П. Любина⁹⁸, Б.П. Гуселетова⁹⁹, И.В. Ивахнюк¹⁰⁰.

Представляется важным пояснить, что в процессе исследования автором выявлен определённый пробел в литературе о применении концепции многоуровневого управления при изучении политики в области миграции в Италии. Автором отмечается недостаток работ, призванных комплексно проанализировать многоуровневое управление миграцией в Италии на всех уровнях власти и при участии различных акторов. Именно этот пробел в научных исследованиях призвана компенсировать данная диссертация.

Источниковую базу исследования составляют:

- программы, сообщения Европейской комиссии; директивы, регламенты, решения Совета ЕС, Европейского парламента, заключения Европейского совета;
- заключения Комитета регионов ЕС;

С. 19-32; Шибкова М.О. Современный евроскептицизм как вызов европейской солидарности // Вестник МГИМО. 2016. № 6(51). С. 31-41.

⁹⁴ Шибкова М.О., Барабанов О.Н. Евроскептицизм в Италии: эволюция политической программы «Лиги Севера» // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 5. С. 99-107.

⁹⁵ Шибкова М.О., Маслова Е.А. Позиции итальянских партий по вопросам санкций в отношении России // Современная Европа. 2017. № 3(75). С. 122-132.

⁹⁶ На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века // под ред. Т.В. Зоной. М.: Весь мир, 2012. 456 с.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Любин В.П. Итальянские консерваторы: история и современность // Консерватизм и развитие. Основы общественного согласия / под ред. Б. И. Макаренко. М.: Альпина Паблицер, 2015. С. 213-236; Любин В.П. Италия – политические перемены последнего десятилетия // Россия и государства Апеннинского полуострова на современном этапе / под ред. Ал.А. Громько. М.: ИЕ РАН; Рус. сувенир. 2012. С. 86-94.

⁹⁹ Гуселетов Б.П. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах ЕС в посткризисный период // Современная Европа. 2017. № 3(75). С. 153-157.

¹⁰⁰ Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации. Часть II // Век глобализации. 2016. № 1-2 (17-18). С. 26-43; Ивахнюк И.В. Трудовые мигранты и политика интеграции // Служба занятости. 2015. № 3. С. 47-51.

- 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 и иных органов, занимающихся осуществлением политики миграции и предоставления убежища в Итальянской Республике;
- 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, Организации экономического сотрудничества и развития, Пражского процесса, 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.

Большинство указанных нормативно-правовых документов Европейского союза опубликованы в «Официальном журнале Европейского союза» (*Official Journal of the European Union*), серия L (законодательство) и серия C (информация и сообщения). Законодательные акты Итальянской Республики публикуются в «Официальном журнале Итальянской Республики» (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*). На официальных сайтах Европейского союза, Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета ЕС представлена информация о работе институтов ЕС и деятельности Евросоюза в сфере миграционной политики. Текущая информация о деятельности ЕС публикуется в ежедневном издании Международного агентства информации для прессы «Европа» (*Europe Daily Bulletin*).

Объектом исследования является политика миграции и убежища Европейского союза.

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 Европейского союза.

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 Европейского союза 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 пункту 1 «Теория и методология, методы анализа, развитие понятийного аппарата исследования международных отношений и мировой политики. Западные и незападные исследовательские традиции. Международно-политический анализ», пункту 3 «Мировая политика. Субъекты мировой политики. Современный мировой политический процесс. Глобальная система и региональные подсистемы международных отношений и мировой политики», пункту 8 «Международные кризисы и конфликты. Этнический и религиозный факторы в международных отношениях. Миротворческая деятельность» и пункту 15 «Демографические и миграционные процессы в международных отношениях и мировой политике» паспорта специальности ВАК 5.5.4 «Международные отношения, глобальные и региональные исследования».

Методология исследования опирается на концепцию многоуровневого управления, предложенную американскими учёными Г. Марксом и Л. Хуге. Они определили сущность многоуровневого управления как результат «центробежного процесса, в котором процесс принятия решений происходит в двух направлениях: «вверх» к наднациональному уровню и «вниз» к субнациональному уровню»¹⁰¹.

Особенность концепции заключается в том, что многоуровневое управление рассматривается как метод регулирования, при котором происходит переход политической власти от строго иерархической (вертикальной) в сетевую (горизонтальную) структуру. Эмпирическими ориентирами являются, в частности, открытый метод координации, добровольные соглашения, а также делегирование полномочий регулирующим сетям и учреждениям.

Опираясь на концепцию многоуровневого управления, автор рассматривает политику ЕС и Италии в области миграции на нескольких уровнях управления – наднациональном, национальном и субнациональном, выявляя линии

¹⁰¹ Marks G. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC // The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond (ed. by A. Cafruny, G. Rosenthal). Boulder, CO: Lynne Rienner. 1993. Vol. 2. P. 401-402.

взаимодействия и противостояния между ними. Отдельное внимание уделяется сотрудничеству данных уровней управления и международных организаций, автором рассматривается место Европейского союза в глобальном управлении миграцией. Особое внимание в рамках работы также уделено горизонтальному сотрудничеству в рамках каждого из уровней и анализу его роли в формировании политики в области миграции и убежища.

В первой главе исследования автор обратилась к историческому методу при рассмотрении эволюции распределения компетенций в области миграции как на наднациональном, так и на национальном уровнях.

Во второй главе использован метод системного анализа при исследовании роли Европейского союза в глобальной системе управления миграцией.

В рамках анализа миграционной политики ЕС во второй главе использован метод ситуационного исследования, прибегая к которому автор выделяет «проблемные» области между институтами ЕС и государствами-членами и выявляет роли каждого из уровней в процессе выстраивания новой общей политики миграции и убежища в Европейском союзе. Кроме того, во второй главе при рассмотрении политики в области миграции и убежища на наднациональном и национальном уровнях применён сравнительный анализ с целью выявления соответствия различных документов, официальных программ и нормативно-правовых актов Итальянской Республики в области миграции общеевропейским нормам.

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

Хронологические рамки. Диссертация охватывает политику ЕС и Италии по регулированию миграции в период после миграционного кризиса – с 2017 по 2022 годы. Начальной хронологической отметкой исследования выбран 2017 год, так как в последующие за пиком миграционного кризиса годы на наднациональном и национальном уровнях велась активная работа по

реформированию сложившейся системы предоставления убежища и управления миграцией, которая продолжается на современном этапе.

Одновременно необходимо отметить, что 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 настоящее время).

Гипотеза исследования состоит в том, что в связи с серьёзными противоречиями между уровнями управления миграцией ЕС не может претендовать на роль лидера в управлении миграцией, несмотря на наличие соответствующих стремлений и амбиций.

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

Теоретическая значимость

Проведённый анализ вертикального и горизонтального взаимодействия между несколькими уровнями власти (наднациональным, национальным, региональным и местным) способствует выявлению их влияния, как позитивного, так и негативного, на формирование и реализацию политики в области миграции государств – членов 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. ЕК 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 государств – членов ЕС вне правовых рамок ЕС осложняет выработку общей позиции Союза в управлении миграцией, но позволяет решать жизненно важные вопросы в области миграции и убежища, 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 и докладов в рамках круглых столов, научных семинаров и конференций, в том числе международных:

1. научная конференция «Европейский союз в борьбе с кризисами» (октябрь 2020 г., Отдел исследований европейской интеграции Института Европы РАН совместно с факультетом мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова);

2. XXVII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2020» (ноябрь 2020 г., МГУ им. М.В. Ломоносова);

3. международная конференция молодых учёных «Глобальное управление: кризис или трансформация?» (ноябрь 2020 г., ИМЭМО РАН);

4. круглый стол «Этнополитические процессы в современной Европе» (октябрь 2021 г., Институт Европы РАН);

5. международная научно-практическая конференция «Современное европейское общество: трансформация идентичностей в ЕС и России» (декабрь 2021 г., Санкт-Петербургский государственный экономический университет);

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

Положения диссертационного исследования отражены в ряде публикаций, в том числе в статьях в изданиях, 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. Трагаки А., Роволис А. Иммигранты в Италии в первое десятилетие XXI в.: Изменение половозрастной структуры и типа расселения // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 11: Социология. Реферативный журнал. 2016. № 2. С. 63-68;
2. Шогунц А.В. Почему Италия против Глобального договора о миграции? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 2 (8). С. 99-106;
3. 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;
4. 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;
5. 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;
6. 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.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами; работа состоит из введения, трёх глав, разделённых на параграфы, и заключения. **Первая глава** посвящена теоретическому осмыслению многоуровневого подхода к регулированию миграции в Европейском союзе и Италии, в частности, а также анализу распределения компетенций уровней управления миграцией в законодательстве ЕС. В параграфах **второй главы** проведен подробный анализ взаимодействия наднационального и национального уровней управления миграцией, в частности, в отношении реформы в области миграции и убежища, противодействия нелегальной миграции и содействия добровольному возвращению, содействия легальной миграции и интеграции мигрантов, а также определение роли Европейского союза в глобальном управлении миграцией. Кроме того, во второй главе затронуты вопросы горизонтального сотрудничества государств-членов в области миграции в рамках ЕС. **В третьей главе** автор исследует распределение компетенций по управлению миграцией в Италии; интеграцию мигрантов в Италии на национальном и региональном уровнях; горизонтальное управление миграцией в Италии на субнациональном уровне. **В заключении** приведены результаты исследования многоуровневого управления политики миграции и убежища в ЕС и Италии, в том числе с точки зрения вертикального и горизонтального сотрудничества.

Глава 1. Теоретические основы многоуровневого управления миграцией

1.1. Роль концепции многоуровневого управления в исследованиях миграции

Концепция многоуровневого управления (МУУ) в данном исследовании применяется для анализа функций различных уровней управления в Европейском союзе и государствах-членах в области формирования и реализации политики миграции и убежища. Концепция МУУ была разработана для представления о политической деятельности, в которой участвуют многочисленные субъекты (отдельные лица и учреждения) на различных политических уровнях (от наднационального до субнационального), что особенно актуально для многоступенчатой институциональной структуры, выстроенной в Евросоюзе. Наиболее важной особенностью концепции МУУ является исследование взаимосвязей, соединяющих различные уровни власти, что является основной задачей данной работы. Многоуровневое управление подразумевает взаимодействие и влияние и, следовательно, взаимозависимость уровней в процессе разработки политики в области миграции.

Основатели концепции многоуровневого управления Гэри Маркс и Лисбет Хуге в 1990-х гг. определили сущность многоуровневого управления как результат «центробежного процесса, в котором процесс принятия решений происходит в двух направлениях: «наверх» к наднациональному уровню и «вниз» к субнациональному уровню»¹⁰². В своей работе «Структурная политика и многоуровневое управление в ЕС» Г. Маркс дал одно из первых определений данного понятия: «Многоуровневое управление – это система постоянных переговоров между связанными друг с другом правительствами на различных уровнях власти – наднациональном, национальном, региональном и местном – как результат широкого процесса создания институтов и перераспределения

¹⁰² Marks G. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC // The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond (ed. by A. Cafruny, G. Rosenthal). Boulder, CO: Lynne Rienner. 1993. Vol. 2. P. 401-402.

полномочий, в результате которого некоторые функции государства были перенесены на наднациональный уровень, а некоторые – на местный и региональный уровни»¹⁰³. Многоуровневое управление применяется для анализа комплексных механизмов регулирования в ЕС с точки зрения перераспределения власти от уровня национального государства «вверх» и «вниз» (вертикально) и «в стороны» (горизонтально). В вертикальном разрезе управленческие функции передаются наднациональными структурами на уровень национального правительства, а те – субнациональным органам власти¹⁰⁴.

К проблемам исследования данного феномена можно отнести как трудоёмкость изучения сразу нескольких уровней управления и связей между ними, так и институциональную сложность политической деятельности в ЕС. Ф. Шмиттер подчёркивал пространственный (полицентрический) характер ЕС, плюралистический (отсутствие единого коллективного института) и функциональный аспекты (делегирование задач)¹⁰⁵.

На протяжении многих лет классическая концепция МУУ дополнялась многими авторами. Например, Филипп Шмиттер утверждает, что многоуровневое управление включает механизм для принятия обязательных решений, который вовлекает множество государственных и частных субъектов, взаимодействующих на разных уровнях, и который не присваивает исключительную политическую компетенцию одному из уровней¹⁰⁶. Одновременно многоуровневое управление создаёт общую взаимозависимость в процессе принятия решений¹⁰⁷. Согласно Алькантаре и Неллес, взаимозависимость между субъектами не должна сводиться

¹⁰³ Там же, Р. 392.

¹⁰⁴ Полулях Д.С. Эволюция системы многоуровневого управления в Европейском союзе // Политическая наука. 2014. № 2. С. 259.

¹⁰⁵ Schmitter P. Neo-neofunctionalism // *European Integration Theory* (ed. by A. Wiener, T. Diez). Oxford University Press. 2004. P. 45-74.

¹⁰⁶ Schmitter P. and Kim S. The experience of European integration and the potential for Northeast Asian integration // *East-West Center Working Papers*. 2005. P. 5.

¹⁰⁷ 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.

к простому пересечению интересов, а неправительственные акторы не должны быть исключены из прямого участия в политических процессах¹⁰⁸.

Концепция многоуровневого управления возникла после проведения реформы структурной политики ЕС в 1988 г., которая подразумевала разделение процесса формирования политики на несколько уровней: наднациональный, национальный, субнациональный¹⁰⁹. Административное функционирование ЕС основано на принципах многоуровневого управления, а стабильность Союза – на тесном сотрудничестве¹¹⁰ и принципе солидарности, что можно проследить на примере миграционного кризиса в Европе 2015–2016 гг. Тогда кризис солидарности оказал существенное негативное влияние на развитие политики миграции и убежища, страны ЕС фактически потеряли контроль над волнами мигрантов. Аналогичным образом нарушение принципа солидарности стало препятствием для продвижения Пакта ЕС о миграции и убежище, разработанного и представленного Комиссией ЕС в 2020 г.

Йен Бах утверждает, что существуют три «волны» исследований многоуровневого управления в ЕС. В период «первой волны» (1988 – сер. 1990-х гг.) внимание исследователей было сосредоточено на дискуссиях о Европе и регионах и в значительной степени основывалось на региональной политике ЕС, политике сплочения и принципе субсидиарности, которые поощряли участие региональных и местных органов власти в процессе принятия решений¹¹¹. Существует определённое пересечение между многоуровневым управлением и процессами регионализации и европеизации, особенно с учётом того, что МУУ изначально делала акцент на принятии во внимание политики регионов, т.е. создания механизмов, позволяющих получить доступ к процессу выработки политических решений и активно участвовать в нём региональным акторам.

¹⁰⁸ Alcantara C. and Nelles J. Indigenous Peoples and the State in Settler Societies: Toward a More Robust Definition of Multilevel Governance // *Publius: The Journal of Federalism*. 2014. № 44(1). P. 192.

¹⁰⁹ Hooghe L. Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission // *Cohesion policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (ed. by L. Hooghe). Oxford University Press. 1996. P. 92.

¹¹⁰ Rijavec D., Pevcin P. An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia // *Central European Public Administration Review*. 2018. № 16(1). P. 83.

¹¹¹ Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, 2015. P. 1-2.

Задачи, стоящие перед национальными структурами в плане обеспечения политического представительства и координации, включают преодоление горизонтальных разногласий и конфликтов между региональными политико-административными органами/внутри них и восстановление вертикальных отношений между различными уровнями¹¹².

В рамках «второй волны» (сер. 1990-х – 2007 гг.) исследования МУУ расширились до применения концепции на разных уровнях (местном, национальном, наднациональном; в контексте глобального управления), а также изучения взаимосвязей между этими уровнями¹¹³. По мнению Рикарда Сапата-Барреро, Тицианы Капонио и Петера Шольтена, хотя большинство исследований сосредоточено на изучении конкретных страновых примеров реализации политики интеграции мигрантов, всё больше внимания уделяется местным – главным образом городским – структурам, которые становятся более заметными и предприимчивыми в области интеграции мигрантов¹¹⁴. В этом отношении речь идёт о «локальном повороте», который подразумевает, что города и регионы становятся более активными субъектами, разрабатывающими свою собственную повестку дня, политические стратегии и ключевые ответы на вызовы, связанные с интеграцией и адаптации мигрантов. В рамках концепции МУУ этот «локальный поворот» может способствовать более глубокому пониманию того, почему и как города и регионы по-разному реагируют на аналогичные вызовы, а также как ответы на вызовы могут повлиять на государственные модели управления миграцией¹¹⁵.

«Третья волна» (2007 г. – наст. вр.) способствовала исследованию многоуровневого управления в контексте передачи функций в рамках уровней не

¹¹² 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. 821.

¹¹³ Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, 2015. P. 1-2.

¹¹⁴ Zapata-Barrero R. et al. Theorizing the «local turn» in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies // *International Review of Administrative Sciences*. 2017. № 83(2). P. 241.

¹¹⁵ Zapata-Barrero R. et al. Theorizing the «local turn» in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies // *International Review of Administrative Sciences*. 2017. № 83(2). P. 242.

только по вертикали, но и по горизонтали¹¹⁶. В своих более поздних версиях многоуровневое управление стало рассматриваться как метод регулирования, при котором происходит переход политической власти в менее иерархическую, сетевую структуру, что часто изображается как так называемые «новые способы управления»¹¹⁷. Это означает, что в ЕС развивается новый тип политики, для которой центральные правительства остаются жизненно важными, но не имеют монополию на принятие решений¹¹⁸. В ЕС субнациональные акторы стремятся играть бóльшую роль в формировании (тут первенство остаётся за национальными правительствами) и реализации миграционной политики, они требуют большего доступа к финансированию в рамках структурных фондов. Й. Бах отмечает, что многоуровневое управление наделяет субнациональные субъекты полномочиями, вовлекая их в процесс принятия решений и предоставляя им более широкий доступ к информации¹¹⁹.

Вместе с тем Роберт Кайзер и Хайко Пранге выявили проблемы вертикальной координации, отметив увеличение транзакционных издержек, которые росли вместе с «количеством административных уровней и степенью субнационального автономизма»¹²⁰. Хотя многоуровневое управление допускает неиерархические связи для взаимозависимой координации политики, но условия, необходимые для обеспечения эффективной координации политики, различаются от страны к стране и от региона к региону с точки зрения бюджетных полномочий и правовой компетенции.

По мнению теоретиков МУУ, процесс принятия решений должен быть направлен снизу вверх, чтобы обеспечить бóльшую гибкость на местном уровне и стимулировать разработку местной политики¹²¹. В частности, Е.В. Саворская

¹¹⁶ Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, 2015. P. 1-2.

¹¹⁷ Conzelmann T. *Towards a new concept of multi-level governance?* // European Committee of the Regions. 2008. P. 31.

¹¹⁸ Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance*. Oxford, 2004. P. 48.

¹¹⁹ Bache I. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2008. P. 163.

¹²⁰ Kaiser R., Prange H. *Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy* // *Journal of European Public Policy*. 2004. № 11(2). P. 250.

¹²¹ Tasan K., Vranken, J. *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe* // The Hague: European Urban Knowledge Network, 2011.

отмечает, что координация внутри уровней часто обеспечивается именно при помощи политических сетей¹²². Исследования в рамках теории политических сетей сосредоточены на неформальном горизонтальном взаимодействии в рамках политического процесса в ЕС¹²³. Политические сети представляют собой сообщества по интересам (*policy networks / policy communities*), куда входят заинтересованные группы, организации, компании, ассоциации и др. Применительно к Европейскому союзу теория политических сетей, аналогично концепции МУУ, призвана продемонстрировать отсутствие жёсткой иерархии, взаимозависимость уровней и стремление к проведению эффективной и рациональной политики с упором на субнациональный уровень¹²⁴.

В данном контексте на первый план выходит горизонтальное сотрудничество, которое подразумевает взаимодействие акторов на одном уровне. В горизонтальном управлении к процессу выработки политического курса, принятию и имплементации решений помимо властей привлекаются различные неправительственные акторы – НПО, НКО, организации гражданского общества, правозащитные организации, организации мигрантов, благотворительные, религиозные и волонтерские организации¹²⁵. Например, в Италии на местном уровне власти коммун сотрудничают с неправительственными организациями и ассоциациями в целях предоставления жилья для мигрантов, трудоустройства, организации курсов итальянского языка и других мер по интеграции¹²⁶.

Важное место при изучении теоретических основ МУУ занимает пласт литературы, посвящённый многоуровневому управлению миграцией внутри ЕС, которая относится к области совместной компетенции между Европейским

¹²² Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 4(1). С. 369.

¹²³ Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. М.: ИМЭМО РАН, 2018. 128 с.

¹²⁴ Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? // Policy and Politics. 2001. № 2(29). P. 193-208.

¹²⁵ Чихарев И.А., Рамонова М.А. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мир-политическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5. С. 6.

¹²⁶ Il Progetto SOCIAL4FOOD // Consiglio Nazionale delle Ricerche. URL: <https://www.cnr.it/en/event/18021/social4food> (дата обращения 31.10.2022).

союзом и государствами-членами. Некоторые авторы отмечают, что миграционная политика характеризуется противостоянием между наднациональным и национальным уровнем по поводу объёма полномочий национального уровня в интерпретации директив ЕС¹²⁷.

С одной стороны, государства попытались переложить ответственность за управление миграцией «вверх» на международные институты и наднациональные органы, «вовне» – на негосударственные субъекты и «вниз» – на местный уровень власти¹²⁸. В данном контексте можно сказать, что после принятия ДФЕС произошла европеизация политики в области миграции. Концепция европеизации, как и МУУ, применяется для анализа взаимодействия наднационального и национального уровней управления¹²⁹, но в отличие от неё не затрагивает уровень субнациональный.

Применяя концепцию европеизации к миграционной политике, исследователи Э. Геддес и П. Шольтен выделяют несколько её типов: вертикальная (государства передают ряд полномочий на наднациональный уровень, признавая верховенство ЕС над своими законами) и горизонтальная (сотрудничество государств-членов для решения миграционных вопросов), которые соотносятся с типами МУУ; отдельно выделяется экстернализация – распространение миграционного законодательства ЕС за его пределы¹³⁰.

После принятия ДФЕС помимо национального уровня более активное участие в формировании политики в области миграции стал играть наднациональный уровень, а также региональный и местный уровни. Государства-члены передали определённые полномочия ЕС, особенно в контексте выстраивания общей системы предоставления убежища. Договором о

¹²⁷ Rijavec D., Pevcin P. An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia // *Central European Public Administration Review*. 2018. № 16(1). P. 84.

¹²⁸ Guiraudon V., Lahav G. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: the Case of Migration Control // *Comparative Political Studies*. 2000. № 33(2). P. 190.

¹²⁹ Громогласова Е.С. Концепция европеизации в зарубежной политологии. Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2010. № 4. С. 27-43.

¹³⁰ Geddes A., Scholten P. (2015) Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 17, № 1. P. 41-59.

функционировании ЕС вводится принятие Советом и ЕП законодательства в области формирования общей системы предоставления убежища, например, унификации статуса политического убежища и временной защиты¹³¹. Европейская комиссия получила право надзора за имплементацией европейского законодательства в государствах-членах, а в случае их нарушения – возможность подавать в Суд ЕС в отношении страны-нарушительницы¹³². В свою очередь, в области интеграции мигрантов заметен, по выражению П. Шольтена, «местный поворот» (*local turn*) в разработке политики. По мнению исследователя, местные органы власти, особенно в крупных городах, предпринимают усилия по выработке своей собственной политики по интеграции мигрантов. Одновременно ЕС разработал различные меры «мягкого» управления, направленные на содействие обмену опытом в области политики между местными органами власти¹³³.

С другой стороны, местные органы власти и организации гражданского общества сами мобилизовались, чтобы расширить своё влияние и активнее участвовать в дебатах по вопросу формирования миграционной политики. Интересно отметить, что посредством привлечения консультативных органов, как по линии вертикали (например, Комитет регионов), так и по горизонтали (НПО, НКО, правозащитные организации), Европейская комиссия стремится к максимально широкому вовлечению различных акторов, таких, как региональные и местные органы власти, чем легитимизирует свои предложения и получает их поддержку для дальнейшего продвижения своих инициатив в области миграции¹³⁴. Как указывает М.В. Стрежнева, благодаря взаимодействию между несколькими уровнями, многоуровневое управление расширяет возможности

¹³¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. P. 76.

¹³² Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 2008. С 115. P. 25.

¹³³ Scholten P. and Penninx R. The Multilevel Governance of Migration and Integration // Integration Processes and Policies in Europe (ed. by B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx). IMISCOE Research Series. Cham: Springer Open. 2016. P. 91-92.

¹³⁴ Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance // Journal of Common Market Studies. 1996. № 3(34). P. 341-378.

политического участия для представителей интересов, которые были заблокированы на том или ином уровне¹³⁵.

Кроме того, наблюдается значительная фрагментация процесса разработки и осуществления политики в области миграции, где различные уровни власти не стремятся к согласованию с другими уровнями¹³⁶. По мнению М. Йоргенсена, в таком случае действия разных уровней власти разобщены и даже противоречат друг другу, что приводит к неизбежным конфликтам между акторами, задействованными на разных уровнях. Автор утверждает, что разногласия между национальным и местным уровнями власти могут быть следствием плохо сформулированной на национальном уровне политики¹³⁷. Например, в период нахождения у власти второго правого правительства Дж. Конте в 2019 г. был принят закон, запрещающий судам высаживать спасённых в Средиземном море мигрантов на итальянских берегах. Данные законы вызвали сопротивление мэров некоторых городов (Неаполя, Палермо), продолживших принимать мигрантов. После смены власти и прихода в сентябре 2019 г. правительства с левоцентристским большинством эти законы были отменены¹³⁸. При этом местные власти ориентированы на принятие прагматичных решений при реализации политики по интеграции мигрантов, примером чего может служить привлечение организаций мигрантов к решению проблем, возникающих в процессе социокультурной интеграции.

Прямое влияние многоуровневое управление миграцией оказывает на интеграцию мигрантов. Здесь необходимо отметить, что местные власти осуществляют интеграцию мигрантов в принимающее сообщество, так как именно данный уровень управления наиболее приближен к практической

¹³⁵ Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 108.

¹³⁶ Scholten P. and Penninx R. The Multilevel Governance of Migration and Integration // Integration Processes and Policies in Europe (ed. by B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx). IMISCOE Research Series. Cham: Springer Open. 2016. P. 91.

¹³⁷ Jørgensen M.B. The diverging logics of integration policy making at national and city level // International Migration Review. 2012. № 46(1). P. 244-278.

¹³⁸ Migranti. Palermo e Napoli: no alla «Legge Salvini». Obiezione umanitaria dei sindaci // Avvenire.it. URL: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/obiezione-dei-sindaci-a-decreto-sicurezza> (дата обращения 14.05.2023).

реализации миграционной политики. Так, исследуя многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе, О.Ю. Потемкина утверждает, что миграционный кризис 2015–2016 гг. способствовал продвижению европеизации политики миграции и убежища и одновременно повышению роли городов и регионов, которые, не имея формальных компетенций в предоставлении убежища, осуществляют на практике решения, принимаемые на национальном и наднациональном уровнях¹³⁹. В частности, в целях противодействия нелегальной миграции Еврокомиссия создала «горячие точки» в Греции и Италии, которые представляли собой пункты приёма мигрантов для улучшения координации усилий агентств ЕС и национальных властей на внешних границах ЕС при первоначальном приёме мигрантов. Вместе с тем определённые в ст. 80 ДФЕС принципы солидарности и справедливого распределения ответственности стали камнем преткновения при введении Комиссией системы обязательного переселения в 2015 г., против которой резко выступили четыре центральноевропейские страны¹⁴⁰.

Однако именно исследование роли местных органов власти в миграционной политике позволяет сформировать целостную картину многоуровневого управления миграцией как в целом в ЕС, так и в отдельных государствах-членах, в частности в Италии. Кроме того, анализ связей между уровнями и акторами в рамках одного уровня также внесёт вклад в выявление роли Европейского союза в глобальном управлении. В данном случае автор продвигается от частного к общему – насколько каждый отдельный уровень управления и горизонтальное сотрудничество (на примере Италии) способствуют или препятствуют стремлению ЕС взять на себя роль глобального лидера в таком важном вопросе, как управление миграцией.

¹³⁹ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100.

¹⁴⁰ Tabosa C. Europeanization of Common Migration and Asylum Policies and the Visegrad Countries: From Policy-Takers to Policy-Makers? // Center for Comparative Migration Studies. Working paper 199. 2018. P. 11.

Особенность концепции многоуровневого управления состоит в том, что, в отличие от других крупных теорий европейской интеграции, она не позволяет исследовать причины интеграции, а фиксирует только существующее разделение компетенций между уровнями управления и объясняет процессы взаимодействия между ними. При этом в рамках концепции МУУ вопрос о перспективах развития национального государства остаётся нераскрытым.

Таким образом, многоуровневое управление политикой миграции и убежища в ЕС – это совокупность вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления, целью которых является выстраивание и реализация политики в области миграции и убежища.

В целом использование концепции многоуровневого управления позволяет лучше понять и определить, как выстраивается политика в области миграции в Европейском союзе, как взаимодействуют уровни управления между собой в процессе её реализации и какое влияние они оказывают на место ЕС в глобальном управлении миграции.

1.2. Распределение компетенций по управлению миграцией в ЕС

Принятие Договора о функционировании Европейского союза в 2007 г. привело к ликвидации структуры из трёх опор ЕС и способствовало дальнейшей коммунитаризации миграционной политики, начатой Амстердамским договором. Была подтверждена совместная компетенция ЕС и государств-членов по вопросам общей миграционной политики и предоставления убежища, дополнительной и временной защиты в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (см. Приложение 1)¹⁴¹.

В соответствии со ст. 77 (1) ДФЕС, в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия Европейский союз развивает политику, которая

¹⁴¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. Р. 47-390.

стремится обеспечить отсутствие любого контроля в отношении лиц при пересечении ими внутренних границ; осуществить контроль и эффективное наблюдение при пересечении внешних границ; постепенно вводит в действие интегрированную систему управления внешними границами¹⁴². Кроме того, согласно ст. 78 (1) ДФЕС Союз развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной и временной защиты, которая должна соответствовать положениям Женевской конвенции (1951 г.) и Протокола о статусе беженцев (1967 г.)¹⁴³. Также, в соответствии со ст. 79 (1) ДФЕС, Европейский союз развивает общую миграционную политику, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции и торговли людьми¹⁴⁴.

Применительно к разработке и реализации общей миграционной политики в рамках ЕС рассмотрим, как распределяются компетенции между институтами ЕС (наднациональный уровень), государствами-членами (национальный уровень), регионами (субнациональный уровень) и специальными агентствами Союза в рамках многоуровневого управления. Прежде всего следует отметить деятельность Европейского совета, состоящего из глав правительств государств – членов ЕС. Как указано в ст. 15 Договора о Европейском союзе (ДЕС), Европейский совет определяет стратегические направления развития и приоритеты Союза¹⁴⁵. Евросовет не вправе осуществлять законодательную функцию и по итогам заседаний принимает заключения. Тем не менее он может требовать любую информацию, отчёты или консультации от Комиссии или Совета, в том числе по проблемам миграции.

¹⁴² Там же, Р. 75-76.

¹⁴³ Там же, Р. 76.

¹⁴⁴ Там же, Р. 77.

¹⁴⁵ Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 23.

Первым этапом разработки политики ЕС в области миграции является формулирование повестки дня, за что отвечает Европейская комиссия. В соответствии со ст. 17 (2) ДФЕС и обычной законодательной процедурой ЕК обладает правом исключительной законодательной инициативы в разработке законопроектов в области миграции и убежища, которые после внесения на рассмотрение в ЕП и Совет ЕС и составляют повестку дня. Кроме того, в соответствии со ст. 17 (1) Договора о Европейском союзе, Еврокомиссия принимает программы и стратегии, способствующие реализации общей миграционной политики, например, «Глобальный подход к миграции и мобильности» (2011 г.) и «Повестку дня ЕС в области миграции» (2015 г.)¹⁴⁶.

Европейская комиссия также помогает странам внедрять законодательство Союза, управляя бюджетом ЕС и распределяя финансирование. Около 80% финансирования ЕС осуществляется в рамках программ, совместно осуществляемых Европейской комиссией и национальными правительствами государств ЕС.¹⁴⁷ Также, согласно ст. 17 (1) Договору о Европейском союзе, ЕК осуществляет надзор за применением законодательства Союза под контролем Суда ЕС¹⁴⁸. Если государство-член не выполняет свои юридические обязательства, Еврокомиссия запускает процедуру по восстановлению соблюдения правил. Если этого оказывается недостаточно, то она передаёт дело в Суд ЕС, наделённый властью налагать на национальные правительства штрафные санкции. Так, в 2017 г. ЕК подала в суд на Польшу, Чехию и Венгрию за отказ в 2015 г. выполнить решения Совета ЕС по приёму ищущих убежища согласно установленным квотам, а в 2020 г. Суд ЕС признал страны виновными в нарушении европейского законодательства¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Там же, Р. 25.

¹⁴⁷ What the European Commission does in budget and funding // European Commission [Official site] URL: https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/budget-and-funding_en (дата обращения 15.01.2023).

¹⁴⁸ Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 25.

¹⁴⁹ Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17. Commission v Poland, Hungary and Czech republic (temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection // Court of Justice of the European Union [Official site] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0715> (дата обращения 03.06.2023).

В рамках организационной структуры Комиссии ЕС функционирует Генеральный директорат по вопросам миграции и внутренних дел, который занимается разработкой политики в области миграции, безопасности внешних границ и перемещения внутри Союза, безопасности, а также сотрудничеством с третьими странами в указанных областях. Например, специалистами данного директората подготовлены тексты законодательных и политических инициатив, вошедшие в Пакт ЕС о миграции и убежище¹⁵⁰.

Совет ЕС и ЕП как законодательные органы ЕС рассматривают законопроекты, разработанные рабочими органами Еврокомиссии, и принимают их (в случае их одобрения) или отправляют на доработку (в случае наличия комментариев к ним). Данная процедура называется обычной законодательной процедурой. В ЕС нормативно-правовые акты в области миграции, убежища и охраны границ принимаются в соответствии с обычной законодательной процедурой.

В рамках Совета ЕС действует Стратегический комитет по миграции, границам и убежищу (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, SCIFA*), целью которого является подготовка и вынесение на повестку дня Совета в составе министров внутренних дел вопросов в области миграции, границ и убежища. Стратегический комитет предоставляет свои решения в Комитет постоянных представителей при ЕС, после чего они рассматриваются Советом юстиции и внутренних дел. Стратегический комитет может создавать рабочие группы (например, Рабочую группу по интеграции, миграции и высылке) для детального рассмотрения конкретных предложений, представленных Европейской комиссией¹⁵¹.

Также в Совете ЕС действует несколько рабочих групп по различным аспектам миграции и убежища. Рабочая группа по интеграции, миграции и

¹⁵⁰ Migration and Home Affairs // European Commission [Official site] URL: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/migration-and-home-affairs_en (дата обращения 10.06.2023).

¹⁵¹ Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) // European Commission [Official site] URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/strategic-committee-immigration-frontiers-and-asylum-scifa_en (дата обращения 10.06.2023).

высылке (*Working Party on Integration, Migration and Expulsion*) занимается вопросами, связанными с въездом/выездом в ЕС и интеграцией, а именно устанавливает рамки легального въезда и пребывания в ЕС, занимается вопросами возвращения лиц, незаконно пребывающих в ЕС, интеграцией граждан третьих стран, проживающих или работающих в ЕС¹⁵².

Рабочая группа по вопросам убежища (*Asylum Working Party*), также функционирующая в рамках Совета по вопросам юстиции и внутренних дел, занимается вопросами общеевропейской системы предоставления убежища, а именно рассмотрением законодательных инициатив, касающихся создания стандартов защиты, солидарности, условий приёма, единого статуса получателей международной защиты¹⁵³.

Рабочая группа по внешним аспектам убежища и миграции (*Working Party on External Aspects of Asylum and Migration*) отвечает за разработку внешней политики ЕС в отношении стран происхождения и транзита лиц, ищущих убежища, и мигрантов. В частности, Рабочая группа предоставляет рекомендации по усилению сотрудничества с третьими странами в области миграции, в том числе в рамках диалогов о миграции¹⁵⁴.

Наибольшая коммунитаризация достигнута в отношении права на предоставление убежища. Например, в соответствии со ст. 78 (2) ДФЕС, ЕП и Совет ЕС принимают законы относительно единообразия статуса убежища, а также дополнительной защиты; установления общих процедур предоставления убежища или дополнительной защиты; разработки критериев и механизмов определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о

¹⁵² Working Party on Integration, Migration and Expulsion // Council of the European Union [Official site] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-integration-migration-expulsion/> (дата обращения 10.06.2023).

¹⁵³ Asylum Working Party // Council of the European Union [Official site] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/asylum-working-party/> (дата обращения 10.06.2023).

¹⁵⁴ Working Party on External Aspects of Asylum and Migration // Council of the European Union [Official site] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-external-aspects-of-asylum-and-migration/> (дата обращения 10.06.2023).

предоставлении убежища или дополнительной защиты; стандартов приёма лиц, ищущих убежища¹⁵⁵.

В области противодействия нелегальной миграции Совет ЕС может наделять Еврокомиссию правом проводить переговоры о заключении международных соглашений с третьими странами, например, о реадмиссии нелегальных мигрантов или высылке граждан третьих стран, которые не соблюдают условий въезда и проживания на территории одного из государств-членов (ст. 79 (3) ДФЕС). Также Совет ЕС подписывает данные международные договоры от имени Союза.

В областях, являющихся предметом совместной компетенции ЕС и государств-членов, включая сферу миграции и убежища, государства обладают правом заключать двусторонние соглашения с теми третьими странами, с которыми такие соглашения ещё не заключены на наднациональном уровне (ст. 2 (2) ДФЕС).

Кроме того, в случае непредвиденного наплыва граждан третьих стран в одно или несколько государств-членов Совет ЕС может принять временные меры в интересах пострадавшего государства-члена на основе предложения ЕК и после консультаций с ЕП. В частности, в разгар миграционного кризиса в 2015 г. Совет ЕС принял схему обязательного расселения мигрантов из Италии и Греции, которые испытывали наибольшее миграционное давление.

В области легальной миграции ст. 79 (4) ДФЕС закреплено право ЕП и Совета стимулировать и поддерживать действия государств-членов по интеграции граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях, исключая любую гармонизацию законов и правил государств-членов. В данной области законодательные акты могут приниматься ЕП и Советом только в отношении условий въезда и проживания, а также стандартов выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе с целью воссоединения

¹⁵⁵ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 76-77.

семьи, а также определения прав граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях в государствах – членах ЕС¹⁵⁶. Кроме того, согласно ст. 153 ДФЕС, ЕП и Совет обязаны советоваться с Комитетом регионов относительно вопросов трудоустройства граждан третьих стран, легально проживающих на территории Союза¹⁵⁷.

После принятия законодательных актов Советом и ЕП происходит процесс их имплементации на национальном уровне. В ст. 69 ДФЕС закреплено, что государства-члены следят за соответствием предложений и законодательных инициатив принципу subsidiarity. Согласно ст. 70 ДФЕС, по предложению Еврокомиссии Совет может принять меры, устанавливающие механизмы, посредством которых государства-члены в сотрудничестве с ЕК проводят объективную и беспристрастную оценку осуществления политики Союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия.¹⁵⁸

В области миграции, предоставления убежища и охраны границ бóльшая часть функций государств – членов Союза передана на наднациональный уровень; согласно ст. 80 ДФЕС государства-члены лишь должны следовать принципу солидарности и справедливого распределения ответственности, в том числе финансовой, в защите границ, предоставлении убежища и миграции.

Государства по-прежнему играют важную роль в принятии решений в области миграции и убежища¹⁵⁹. Например, государства-члены через участие в различных составах Совета ЕС (министров юстиции и внутренних дел, иностранных дел, окружающей среды и т.д.)¹⁶⁰ могут влиять на формирование

¹⁵⁶ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. P. 77.

¹⁵⁷ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. P. 115.

¹⁵⁸ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. P. 74.

¹⁵⁹ Policy Making in the European Union / Wallace H., Pollack M.A., Young A. (eds.). 7th edition. Oxford: Oxford Univ. Press, 2015. P. 65-66.

¹⁶⁰ Существуют 10 составов Совета ЕС, включающих министров государств – членов ЕС: по общим вопросам, иностранным делам; экономическим и финансовым вопросам; юстиции и внутренним делам; сельскому хозяйству и рыболовству; конкурентоспособности; окружающей среде; по занятости, социальной политике, здравоохранению и защите потребителей; образованию, делам молодежи, культуры и спорту; транспорту, телекоммуникациям и энергетике.

данной повестки дня. Особо можно отметить роль страны – председателя в Совете ЕС (меняется каждые полгода), которая определяет приоритеты своего председательства и тем самым способствует продвижению миграционной политики. Так, с 2015 по 2022 г. те или иные аспекты миграции были названы приоритетными десятью (Люксембург, Словакия, Мальта, Болгария, Австрия, Румыния, Хорватия, Германия, Португалия, Словения) из 16 стран-председателей. Кроме того, Совет ЕС в составе министров юстиции и внутренних дел может предложить Еврокомиссии начать разработку того или иного законопроекта в области миграции.

В области легальной миграции ст. 79 (5) ДФЕС оставляет за государствами-членами право устанавливать квоты на легальное пребывание и трудоустройство на своей территории граждан третьих стран¹⁶¹.

Помимо государств-членов в реализации политики миграции и убежища участвуют европейские агентства: по охране внешних границ и предоставлению убежища. Они являются посредниками между институтами ЕС и национальными правительствами, оказывают поддержку государствам в исполнении законодательных актов по вопросам миграции и убежища, принятых Союзом. ЕК делегирует агентствам функции по исполнению бюджета.

В 2004 г. учреждено Агентство ЕС по охране внешних границ (*Frontières extérieures, Frontex*), или Фронтекс. Оно не имеет прямых полномочий в сфере миграции и выступает посредником между институтами ЕС и национальными ведомствами по охране границ¹⁶². Агентство Фронтекс подотчётно Совету ЕС и ЕП, а также главам служб пограничной охраны государств – членов ЕС (предоставляются ежегодные отчёты)¹⁶³.

¹⁶¹ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. P. 79.

¹⁶² Origin & Tasks // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/origin-tasks/> (дата обращения 14.01.2023).

¹⁶³ Management Board // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/> (дата обращения 14.01.2023).

Агентство Фронтекс координирует и организует операции для оказания помощи приграничным государствам-членам в условиях чрезвычайных ситуаций и при спасении мигрантов на море. Так как в соответствии с п. 6 Шенгенского кодекса о границах пограничный контроль на внешних границах Союза является обязанностью государств-членов¹⁶⁴, то в практическом плане деятельность Фронтекс заключается в предоставлении экспертов и технического оборудования в тех районах приграничных стран, которые оказываются под значительным миграционным давлением.

В рамках ежегодных встреч государства – члены ЕС в сотрудничестве с Фронтекс определяют приоритеты предлагаемых операций на основе их важности и имеющихся ресурсов для обеспечения эффективного реагирования. В частности, совместно с государствами-членами Фронтекс проводит оценку и затем запрашивает у государств-членов определённое количество специалистов (например, экспертов по документообороту, пограничников, кинологов и т.д.), а также оборудование (например, вертолёты, самолёты, патрульные машины, тепловизионное оборудование и т.д.) для осуществления операций. Затем государства-члены принимают решение о своём участии в совместных операциях¹⁶⁵.

На фоне миграционного кризиса в 2016 г. было принято решение о преобразовании Фронтекс в Европейское агентство пограничной и береговой охраны, то есть мандат действия расширен, а статус повышен. Правовыми основаниями для этого послужили ст. 77 (2) и ст. 79 (2) ДФЕС, наделившие ЕС полномочиями принимать законодательство о постепенном внедрении интегрированной системы управления внешними границами, а также о

¹⁶⁴ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // Official Journal of the European Union. 2016. L 77. P. 2

¹⁶⁵ Roles & Responsibilities // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/we-support/roles-responsibilities/> (дата обращения 14.01.2023).

репатриации граждан третьих стран, незаконно проживающих на территории ЕС¹⁶⁶.

После расширения мандата агентство получило право осуществлять операции на территории стран, не входящих в ЕС, но являющихся соседними как минимум с одним государством-членом, в случае миграционного давления на границе¹⁶⁷.

В рамках Системы пограничного наблюдения ЕС Фронтекс получило возможность в своих миссиях задействовать не только предоставленные государствами-членами транспортные средства (суда, самолёты и другое техническое оборудование), но и приобрести собственные самолёты для осуществления мониторинга за нелегальной миграцией в Средиземном море. Оборудование приобретается Фронтекс на средства бюджета агентства, арендуется или находится в совместном владении со странами ЕС¹⁶⁸.

В целях противодействия нелегальной миграции данное агентство получило возможность оказывать помощь государствам – членам ЕС в принудительном возвращении мигрантов, не получивших международную защиту, а также может способствовать добровольному возвращению мигрантов в страны происхождения. Также Фронтекс обменивается данными, собранными в ходе своих миссий, с правоохранительными органами государств – членов ЕС и Европолом в целях предотвращения контрабанды, торговли людьми и терроризма¹⁶⁹.

В 2021 г. создан постоянный корпус агентства Фронтекс, который осуществляет пограничные проверки и патрулирование внешних границ, досмотр, идентификацию и снятие отпечатков пальцев мигрантов. По запросу данного

¹⁶⁶ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. P. 76-77.

¹⁶⁷ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) № 1052/2013 and (EU) 2016/1624 // Official Journal of the European Union. 2019. L 295. P. 2-3.

¹⁶⁸ Pooled Resources // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/we-build/pooled-resources/> (дата обращения 14.01.2023).

¹⁶⁹ What we do // European Union Agency for Asylum [Official site] URL: <https://euaa.europa.eu/about-us/what-we-do> (дата обращения 14.01.2023).

агентства государства-члены обязаны предоставить персонал в ситуациях, требующих быстрого реагирования.

Также в 2010 г. учрежден Европейский офис по предоставлению убежища (с 2022 г. – Агентство ЕС по предоставлению убежища). Деятельность данного агентства нацелена на достижение единообразия процесса предоставления убежища во всех государствах – членах ЕС и гармонизации правил и процедур в соответствии с общей европейской системой предоставления убежища. Агентство предоставляет практическую, юридическую, техническую, консультативную и оперативную помощь государствам-членам по вопросам предоставления убежища. Однако Агентство ЕС по предоставлению убежища не заменяет национальные органы по предоставлению убежища или приёму мигрантов, которые несут полную ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища¹⁷⁰.

Кроме взаимодействия наднационального и национального уровней, необходимо отметить возрастающую роль субнационального уровня управления, который обладает небольшими компетенциями в области разработки миграционной политики, но при этом имеет свои интересы в данной области. Например, экономическая и демографическая ситуация в регионе могут способствовать уменьшению или увеличению потребности в мигрантах.

Региональный и местный уровни в многоуровневой системе управления ЕС представлены через Комитет регионов ЕС¹⁷¹, который является консультативным органом при ЕК, ЕП и Совете ЕС. В соответствии с политическими приоритетами Комитета регионов на 2020–2025 гг., все принимаемые на уровне ЕС законы относительно социальных вопросов (например, глобальная пандемия, демографические проблемы и миграционные потоки), с которыми сталкиваются

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ Италия наравне с Германией и Францией имеет наибольшее число представителей в Комитете регионов – 24.

города и регионы, должны приниматься на как можно более низком уровне в соответствии с принципом субсидиарности¹⁷².

Комитет регионов, созданный в целях сближения Евросоюза и его граждан, представляет собой максимально репрезентативный орган (объединяет 329 представителей регионов и городов из 27 стран ЕС), может оказывать влияние посредством экспертного заключения относительно законов, затрагивающих деятельность региональных и местных органов власти. Например, в ноябре 2022 г. Комитет подготовил рекомендации в области легальной миграции: об упрощении доступа легальных мигрантов к рабочим местам, ускорении их интеграции и стимулировании их к открытию бизнеса¹⁷³. По оценкам Комитета регионов, около 70% принимаемых в ЕС законодательных актов реализуются регионами и муниципалитетами¹⁷⁴.

Кроме того, Комитет регионов следит за исполнением общеевропейского законодательства: в случае наличия у регионов законодательных полномочий, они обязаны имплементировать в своё законодательство директивы ЕС, имеющие отношение к их политике¹⁷⁵. В соответствии с соглашением о сотрудничестве между Европейским парламентом и Комитетом регионов (2014 г.), Комитет готовит доклады с оценкой воздействия на предлагаемые Европарламентом проекты законов¹⁷⁶. Эти доклады включают подробную информацию о том, как на национальном, региональном и местном уровнях функционирует существующее законодательство, а также содержит мнение об усовершенствовании проектов законов¹⁷⁷. Представитель Комитета регионов приглашается на все заседания

¹⁷² The Committee of the Regions // European Parliament [Official site]. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/16/the-committee-of-the-regions> (дата обращения 29.12.2021).

¹⁷³ EU's proposals are a welcome boost for legal migration // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/eu-proposals-welcome-boost-legal-migration.aspx> (дата обращения 14.05.2023).

¹⁷⁴ About // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx> (дата обращения 24.12.2021).

¹⁷⁵ A new treaty: a new role for regions and local authorities // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf> (дата обращения 15.01.2023).

¹⁷⁶ Cooperation agreement between the European Parliament, the EESC and the CoR // European Economic and Social Committee [Official site] URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/cooperation-agreement-between-european-parliament-eesc-and-cor> (дата обращения 18.03.2022).

¹⁷⁷ Opinions // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx> (дата обращения 18.03.2022).

соответствующих парламентских комитетов; в свою очередь, докладчики парламента могут присутствовать на заседаниях Комитета регионов. И хотя Совет ЕС и ЕП не обязаны принимать во внимание мнение Комитета регионов, на практике они учитываются в бóльшей или меньшей степени.¹⁷⁸ Комитет может предлагать законопроекты и включать новые вопросы в повестку дня ЕС.

Однако Комитет регионов оказывает ограниченное влияние на разработку миграционного законодательства в странах ЕС, так как политика в области миграции находится в совместной компетенции наднациональных органов власти и национальных правительств.

Тем не менее в соответствии со ст. 300, 305, 307 Договора о функционировании ЕС полномочия Комитета регионов были расширены, в том числе определены конкретные области политики, в которых Еврокомиссия и Совет ЕС обязаны и не обязаны консультироваться с Комитетом регионов¹⁷⁹. Однако в соответствии с ст. 153 ДФЕС вышеуказанные институты ЕС обязаны советоваться с Комитетом регионов только относительно политики в области трудоустройства граждан третьих стран, легально проживающих на территории Союза. В основном, согласно ст. 307 ДФЕС, Европарламент, Совет или Еврокомиссия могут провести консультации с Комитетом регионов, когда один из данных институтов считает это уместным, особенно если вопрос имеет отношение к трансграничному сотрудничеству.

В то же время ст. 8 Протокола 2 к Договору о функционировании ЕС устанавливает право Комитета подавать иски в Европейский суд для защиты своих полномочий или для отмены законодательства ЕС, которое нарушает принцип субсидиарности¹⁸⁰, или там, где не соблюдаются интересы региональных

¹⁷⁸ About // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx> (дата обращения 24.12.2021).

¹⁷⁹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. Р. 47-390.

¹⁸⁰ Там же, Р. 208.

и местных властей¹⁸¹. Всё это свидетельствует о растущем признании ЕС роли регионального и местного уровня в выработке политики.

Комитет регионов также напрямую сотрудничает с международными организациями, как правило, в формате совместных семинаров, докладов, опросов общественного мнения. Например, в 2021 г. в партнерстве с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) проведён опрос среди местных и региональных властей (из стран ЕС приняли участие Италия, Испания, Швеция, Нидерланды, Германия, Франция, Австрия) относительно интеграции мигрантов на субнациональном уровне. Целью опроса являлся анализ данных и подготовка доклада о роли субнационального уровня в интеграции мигрантов в различных секторах экономики¹⁸². Фактически совместные исследования направлены на информирование местных и региональных властей о деятельности Комитета региона, а также могут служить основой для формирования заключений Комитета регионов по тому или иному вопросу¹⁸³.

Таким образом, в ЕС присутствует взаимодействие как между уровнями управления в области миграции и убежища, как между уровнями управления, так и между институтами и агентствами ЕС. В процессе разработки миграционной политики принимают участие наднациональный и национальный уровни, при этом постепенно влияние субнационального уровня – при посредничестве Комитета регионов – на данный процесс растет.

Выводы к Главе 1

Многоуровневое управление подразумевает два типа взаимодействия: по вертикали (от наднационального уровня к местному) и по горизонтали (взаимодействие в рамках одного уровня). Учитывая институциональную

¹⁸¹ Там же, Р. 162-163.

¹⁸² Multi-level governance for migrant integration - Launch Event of OECD Reports // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/multi-level-governance-migrant-integration-launch-event-oecd-reports.aspx> (дата обращения 14.05.2023).

¹⁸³ Memorandum of Understanding between the Committee of the regions and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/default.aspx#2> (дата обращения 15.01.2023).

сложность Европейского союза и наличие нескольких уровней управления, концепция МУУ представляется подходящим механизмом для определения связей между уровнями управления и роли каждого из них в разработке и реализации политики в области миграции.

Многоуровневое управление политикой миграции и убежища в ЕС – это совокупность вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления, целью которых является выстраивание и реализация политики в области миграции и убежища.

Вопросы миграции относятся к области совместной компетенции между Европейским союзом и государствами-членами.

Евросоюз разрабатывает общую политику по вопросам предоставления убежища, иммиграции и контроля внешних границ: законодательство в данной области разрабатывается Генеральным директоратом по вопросам миграции и внутренних дел Еврокомиссии, рассматривается рабочими группами Совета ЕС и затем принимается ЕП и Советом ЕС в соответствии с обычной законодательной процедурой.

Тем не менее через участие в рабочих группах Совета ЕС государства-члены остаются важными участниками процесса формирования политики в области миграции и убежища. Особую роль играют регионы и города – посредством участия в заседаниях Комитета регионов они могут продвигать свои идеи по улучшению миграционной политики на наднациональный уровень.

Однако управление миграцией в ЕС характеризуется и постоянным столкновением интересов наднациональных органов власти, государств, субнациональных властей и негосударственных акторов. Например, разногласия между национальным и местным уровнями власти могут быть следствием плохо сформулированной на национальном уровне политики, а между наднациональным и национальным уровнями – стремлением стран ЕС защитить государственные интересы и уменьшить степень коммунитаризации того или иного аспекта миграционной политики.

В рамках многоуровневого взаимодействия в ЕС очевидны несколько тенденций. Во-первых, после принятия ДФЕС происходит всё большая коммунитаризация политики миграции и убежища. Однако ее степень зависит от того или иного направления политики миграции и убежища: в разработке политики в убежища институты ЕС играют бóльшую роль, а в области легальной миграции – меньшую.

Во-вторых, в области противодействия нелегальной миграции Европейская комиссия проводит переговоры о заключении международных соглашений с третьими странами (например, о реадмиссии нелегальных мигрантов или высылке граждан третьих стран), а Совет ЕС подписывает данные международные договоры от имени Союза. Однако в областях, относящихся к совместной компетенции (а именно миграции и убежища), государства – члены ЕС также обладают правом заключать двусторонние соглашения с теми третьими странами, с которыми такие соглашения ещё не заключены на наднациональном уровне.

В-третьих, субнациональный уровень власти пытается расширить своё влияние на наднациональном уровне за счёт участия в деятельности Комитета регионов ЕС, участия в заседаниях ЕП и предоставления своих рекомендаций на рассмотрение ЕП и Совету. После принятия ДФЕС полномочия Комитета регионов были расширены, он также получил право контроля за исполнением общеевропейского законодательства в регионах.

Глава 2. Взаимодействие глобального, наднационального и национального уровней управления миграцией

2.1. Реформа политики убежища

Взаимодействие наднационального и национального уровней управления миграцией можно рассмотреть на примере взаимодействия институтов и государств – членов ЕС относительно реформы в области миграции и предоставления убежища.

Основополагающим законодательным актом, регулирующим сферу и предоставления убежища, является регламент ЕП и Совета ЕС № 604/2013, также известный как Дублинский регламент, или Дублин III. В соответствии со ст. 3 данного регламента, первое государство-член, в котором было подано заявление о международной защите, несёт ответственность за его рассмотрение¹⁸⁴. В связи с тем, что большинство ищущих убежища в период миграционного кризиса прибывало в ЕС по морю через страны Южной Европы (Италию, Грецию, Испанию и т.д.), именно они оказываются ответственными за рассмотрение подавляющего большинства заявлений об убежище.

Наличие данной нормы в условиях огромного притока ищущих убежище и нелегальных мигрантов в ходе миграционного кризиса 2015–2016 гг. выявили дисбаланс в приёме и распределении мигрантов в Европейском союзе, для устранения которого в 2016 г. Еврокомиссия предложила проект реформ в области предоставления убежища, которые были объединены в два пакета мер.

Первый состоял из законопроекта по реформированию Дублинского регламент¹⁸⁵, проекта регламента о преобразовании Европейского офиса по

¹⁸⁴ Regulation (EU) № 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person // Official Journal of the European Union. 2013. L 180. P. 37.

¹⁸⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_133 (дата обращения 18.09.2020).

предоставлению убежища в Агентство ЕС по предоставлению убежища¹⁸⁶ и проекта нового регламента европейской базы дактилоскопии (Евродак)¹⁸⁷.

Второй пакет включал ещё четыре законопроекта: о замене дополненной в 2013 г. «процедурной директивы» 2013/32/ЕС новым регламентом о создании общей процедуры предоставления международной защиты¹⁸⁸; о замене дополненной в 2011 г. «квалификационной директивы» 2011/95/ЕС и некоторых положений директивы 2003/109/ЕС о долгосрочных резидентах новым регламентом¹⁸⁹; о замене дополненной в 2013 г. «директивы по приёму» новой директивой об установлении стандартов приёма лиц, ходатайствующих о международной защите¹⁹⁰, а также новый проект регламента о создании системы по переселению в страны ЕС лиц, нуждающихся в международной защите, и внесении изменений в регламент 516/2014 о создании Фонда убежища, миграции и интеграции¹⁹¹. Важно отметить, что предложение о замене четырёх директив регламентами является шагом к дальнейшей коммунитаризации политики убежища, так как государства-члены обязаны исполнять регламент напрямую

¹⁸⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52016PC0271> (дата обращения 18.09.2020).

¹⁸⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) № 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_132 (дата обращения 18.09.2020).

¹⁸⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52016PC0271> (дата обращения 18.09.2020).

¹⁸⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466> (дата обращения 18.09.2020).

¹⁹⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_222 (дата обращения 18.09.2020).

¹⁹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_225 (дата обращения 18.09.2020).

после его вступления в силу, а директива переносится в национальное законодательство с возможностью выбора способа и формы ее реализации.

Политическое согласие о принятии всех регламентов провалилось на встрече министров внутренних дел ЕС в декабре 2018 г., когда Совет пытался выработать общий подход к созданию устойчивого механизма распределения мигрантов между странами-добровольцами, пока не будет найдено решение по реформе Дублинского регламента¹⁹².

О желании участвовать в механизме распределения мигрантов заявили девять государств-членов – Италия, Франция, Германия, Мальта, Португалия, Румыния, Ирландия, Нидерланды и Люксембург¹⁹³. Своё намерение страны подтвердили, продемонстрировав солидарность и согласившись принять около 300 мигрантов, спасённых судами правозащитных организаций *Sea Watch* и *Sea-Eye* и сошедших на мальтийский берег в январе 2019 г. Испания заявила о нецелесообразности и несправедливости создания временного механизма высадки мигрантов, так как он будет охватывать только мигрантов, прибывающих в Италию и на Мальту. При этом министр внутренних дел Испании заявил, что не против временных соглашений, которые будут охватывать весь регион Средиземного моря¹⁹⁴. Большинство же настаивали на том, что на механизме распределения мигрантов (в случае его принятия) не стоит основывать пересмотр положений Дублинского регламента.

Стремясь консолидировать позиции остальных членов Союза, Германия и Франция пытались привлечь как можно больше стран для участия во «временном механизме» для дальнейшего пересмотра Дублинского регламента. Обе страны предложили концепцию, согласно которой распределение должно стать первой формой солидарности¹⁹⁵. Однако государства-члены, имеющие веские основания, могут отказаться от принятия мигрантов и принять альтернативные,

¹⁹² Europe Daily Bulletin 12187. 06.02.2019.

¹⁹³ Europe Daily Bulletin 12189. 08.02.2019.

¹⁹⁴ Spain rejects French-German plan to tackle Mediterranean migration crisis // El Pais. URL: https://english.elpais.com/elpais/2019/02/08/inenglish/1549615277_369957.html (дата обращения 18.03.2022).

¹⁹⁵ Europe Daily Bulletin 12154. 07.12.2018.

обоснованные и временные меры. При этом должна быть определённая группа стран, которая будет обязана переселять лиц, ищущих убежища.

Основная трудность для Берлина и Парижа заключалась в том, чтобы привлечь в свои ряды Италию, предложив ей гарантии в виде введения автоматического и обязательного переселения в другие государства-члены людей, спасённых в море и сошедших на берег в её портах. Однако Италия и Греция предложили свои проекты выводов по итогам встречи, обозначив необходимость принятия всех документов о реформе Дублинского регламента «в пакете»¹⁹⁶.

Таким образом, ни Еврокомиссия, ни государства-члены не смогли договориться о конкретных принципах действия механизма и числе необходимых участников для эффективной его реализации. Предложив государствам-членам озвучить позиции по приёму ищущих убежище на добровольной основе, Европейская комиссия и председательствовавшая во второй половине 2018 г. в Совете ЕС Австрия столкнулись с тем, что позиции государств-членов не изменились, а разногласия преодолеть не удалось, даже сделав механизм такого распределения мигрантов временным¹⁹⁷.

В результате временным решением проблемы, альтернативным реформе, стало считаться участие в механизме расселения ищущих убежище всех государств, но их солидарность может быть высказана различными способами. Например, они могут предоставить экспертов и переводчиков вместо непосредственно самого расселения. Остальные страны будут на добровольной основе распределять между собой мигрантов при помощи агентств ЕС. Именно такого участия несколько лет добивались страны Вишеградской группы, призывая к «гибкой» или «эффективной» солидарности¹⁹⁸.

Для усовершенствования и гармонизации действующих правил в преддверии возможного повторения чрезвычайного миграционного давления в

¹⁹⁶ Europe Daily Bulletin 12160. 15.12.2018.

¹⁹⁷ Europe Daily Bulletin 12187. 06.02.2019.

¹⁹⁸ Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries // Visegrad group [Official site]. URL: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919> (дата обращения 07.06.2023).

сентябре 2020 г. Еврокомиссия проявила инициативу по проведению комплексной реформы всех аспектов управления миграцией, представив проект Пакта ЕС о миграции и убежище. Пакт включает политические документы, ряд законодательных предложений, стратегии, планы¹⁹⁹.

Пакт ЕС о миграции и убежище нацелен на:

1. создание общих рамок управления убежищем и миграцией;
2. подготовку ЕС к реагированию на миграционные кризисы;
3. эффективную защиту внешних границ ЕС;
4. противодействие торговле мигрантами;
5. сотрудничество с третьими странами;
6. привлечение специалистов и талантов в ЕС;
7. поддержку интеграции мигрантов в местные сообщества.

Все инициативы Пакта можно сгруппировать по трём аспектам миграционной политики:

1. общая политика миграции и убежища: новый механизм солидарности, введение приграничных процедур, расширение базы Евродак, обновление Агентства о предоставлении убежища;

2. политика по противодействию нелегальной миграции и добровольному возвращению: модернизация директивы о возвращении, Стратегия добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов;

3. политика в области интеграции мигрантов: инициатива по привлечению талантов «Партнёрство талантов», новая директива о «голубой» карте, цифровизация визовой процедуры, План действий по интеграции на 2021–2024 гг.

Необходимо отметить, что вопросы солидарности при приёме и переселении ищущих убежища являются «сквозной» темой в рамках Пакта, они присутствуют в Регламенте об управлении убежищем и миграцией, Регламенте о предварительных проверках на внешних границах, Регламенте о процедурах

¹⁹⁹ EU asylum reform // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/> (дата обращения 21.08.2021).

предоставления убежища и других политических и законодательных инициативах.

Несмотря на то что в ст. 80 ДФЕС сказано, что реализация политики Союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия должна регулироваться принципом солидарности и справедливого распределения ответственности, включая её финансовые последствия²⁰⁰, можно условно выделить две группы стран, исходя из их позиции относительно солидарности в вопросах миграции.

В первую группу входят страны Южной Европы, или приграничные страны (Италия, Испания, Греция, Кипр, Мальта), которые обрабатывают больше всего заявлений о предоставлении убежища и обеспокоены низким уровнем солидарности со стороны других стран-членов. Они хотят получить гарантии, что в случае очередного миграционного всплеска меры помощи со стороны других стран ЕС окажутся обязательными для всех и соразмерными масштабам кризисной ситуации.

В попытке выступить единым фронтом в области управления миграцией пять средиземноморских стран (Италия, Испания, Греция, Мальта и Кипр), наиболее пострадавших от миграционного кризиса, в 2020 г. создали объединение *Mediterranean 5 (MED5)*. Механизмом функционирования *MED5* стали встречи министров внутренних дел каждые полгода, результаты которых отражаются в совместных заявлениях²⁰¹. Примечательно, что встречи глав МВД государства *MED5* стараются проводить в преддверии заседаний Совета ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел или саммитов ЕС, чтобы заранее координировать общую позицию по вопросам миграционной политики и отстаивать её на общеевропейских встречах.

²⁰⁰ Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 78.

²⁰¹ Greek migration minister insists EU pact on migration not enough // Infomigrants. URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/35370/greek-migration-minister-insists-eu-pact-on-migration-not-enough> (дата обращения 16.03.2022).

В апреле 2020 г. в Афинах на первой встрече *MED5* участники призвали другие государства ЕС разделить миграционное бремя. По итогам первого заседания группы пять стран также обратились к Еврокомиссии с просьбой включить в проект Пакта ЕС о миграции и убежище положения об обязательном механизме расселения просителей убежища на случай возникновения чрезвычайного миграционного давления на одну из стран-членов²⁰². Такой механизм был предложен позднее в рамках Пакта, но аналогичную систему переселения ищущих убежища после спасения на море большинство партнёров группы *MED5* по ЕС отвергло.

Ко второй группе стран относятся страны Вишеградской четвёрки (Венгрия, Словакия, Чехия, Польша), которые не поддерживают идею солидарности, проявляющуюся только в переселении и поддержке возвращения или создании центров приёма мигрантов. Вишеградские государства выступают категорически против принципа обязательной солидарности и предлагают развивать альтернативные её формы, не предполагающие принудительного переселения²⁰³.

Вопрос солидарности в принятии мигрантов является ключевой мыслью в проекте Регламента об управлении убежищем и миграцией, призванного заменить устаревший Дублинский регламент и возобновить реформу общеевропейской системы убежища. Предложенный в рамках Пакта о миграции и убежище Регламент должен установить общие рамки и обеспечить согласованность действий, принимаемых Союзом и его государствами-членами.

В ходе работы над проектом Регламента об управлении убежищем и миграцией Еврокомиссия попыталась найти компромисс между позициями средиземноморских стран и странами Вишеградской группы. В итоге ЕК допустила альтернативные физическому принятию мигрантов формы помощи, например, финансирование приёма в других странах ЕС, что не могло устроить страны Южной Европы.

²⁰² Europe Daily Bulletin 12468. 17.04.2020.

²⁰³ Europe Daily Bulletin 12609. 26.11.2020.

В ноябре 2020 г. премьер-министры Италии, Греции, Мальты и Испании направили совместное письмо председателю Европейской комиссии Урсуле фон дер Ляйен и председателю Европейского совета Шарлю Мишелю, в котором призвали к обязательному переселению в качестве основного проявления «европейской солидарности»²⁰⁴. В комментариях к тексту Регламента об управлении убежищем и миграцией приграничные страны неоднократно указывали на необходимость выработки чётких критериев чрезвычайного миграционного давления на государства – члены ЕС²⁰⁵. В частности, Греция утверждала, что поддержка со стороны государства-члена посредством участия в операциях агентства Фронтекс не должна приниматься во внимание в качестве вклада солидарности.

В свою очередь, страны Вишеградской четвёрки настаивали на том, что переселение ищущих убежища в ЕС должно осуществляться на добровольной основе, а также призывали к «гибкой» солидарности.

В июне 2022 г. министры внутренних дел государств – членов ЕС согласились на временный механизм солидарности, основанный на добровольном приёме и распределения мигрантов, спасённых на море, а также предоставили мандат Совету ЕС начать обсуждения с Европейским парламентом относительно текста Регламента об управлении убежищем и миграцией.

Примечательно, что Европейская комиссия постаралась максимально усилить свою роль в определении размеров предоставляемой помощи государству, находящемуся в чрезвычайной ситуации. Правительству столкнувшейся с миграционным давлением страны рекомендуется обратиться за конкретной помощью, после чего ЕК оценит масштабы давления на основе определённых критериев, а затем представит «план солидарности» Совету. Совет предложит государствам-членам выбрать форму участия в урегулировании

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX (Asylum and Migration Fund) – Comments from the delegations, 14392/2/21 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3nzOz3O> (дата обращения 17.03.2022).

ситуации: принять мигрантов, оказать финансовую поддержку или заявить об альтернативном участии, например, о направлении персонала для обработки заявлений о предоставлении убежища.

В ходе последующих дискуссий в Совете такая процедура предсказуемо не вызвала одобрения у приграничных стран, так как они станут полностью зависимыми как от решения Еврокомиссии, так и от желания других стран ЕС внести вклад в солидарность. Страны *MED5* отметили, что «предпочли бы введение фиксированного процента обязательного переселения мигрантов в государства-члены».

В то же время, чтобы гарантировать участие каждой страны в механизме солидарности, в октябре 2022 г. Чехия предложила государствам-членам ЕС два варианта ежегодных количественных показателей по обязательному переселению мигрантов/лиц, ищущих убежища – 5 тыс. и 10 тыс. человек.²⁰⁶ В итоге с июня 2022 г. по март 2023 г. было переселено 524 мигранта из Италии (397), Кипра (111), Испании (34) и Мальты (16); принимающими странами были – Франция, Германия, Люксембург, Хорватия и Румыния²⁰⁷.

Государства-члены разобщены относительно необходимости установления ежегодных целевых показателей для переселения лиц, ищущих убежища (включая мигрантов, подлежащих возвращению в свои страны), и финансовой поддержки возвращения.

Италия утверждала, что наилучшим вариантом было бы определение ежегодных показателей переселения на основе объективных критериев (общее число прибывших, средние показатели предоставления убежища, а также средние показатели возвращения). Установление фиксированной квоты также было бы хорошим решением в случае учёта затрат, понесённых страной при осуществлении пограничных процедур, а также компенсаций при отказе от

²⁰⁶ Europe Daily Bulletin 13050. 26.10.2022.

²⁰⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] – Written comments by Member States // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://aeur.eu/f/65o> (дата обращения 14.05.2023).

физического приёма (альтернативный вклад в солидарность). Италия и Греция просили партнёров по ЕС учитывать географическое положение страны и способ прибытия мигрантов²⁰⁸.

Австрия же настаивала, что помощь странам, находящимся под миграционным давлением, должна осуществляться только в том случае, если они имеют функционирующую систему предоставления убежища с достаточными ресурсами. Предварительным условием функционирования механизма солидарности, по мнению Австрии, должно быть полное применение всеми государствами-членами законодательства ЕС о предоставлении убежища на практике.

Польша и Венгрия выступали против специального механизма переселения лиц, спасённых на море.

Страны *MED5* (кроме Кипра) высказывали согласованную позицию относительно того, что пограничные процедуры должны быть адаптированы к обстоятельствам государств-членов, включая ситуации массового притока мигрантов²⁰⁹.

В итоге в июне 2023 г. Совет ЕС одобрил проект Регламента об управлении убежищем и миграцией. Однако голосование по документу осуществлялось квалифицированным большинством, достичь компромисса между позициями Италии, Мальты, Польши и Венгрии, которые проголосовали против, и остальными странами не удалось.

Другим важным документом в рамках Пакта о миграции и убежище является проект Регламента о предварительных проверках на внешних границах, в соответствии с которым приграничным странам придётся (даже вне кризисных ситуаций) ввести более строгие процедуры идентификации ищущих убежища²¹⁰. Предполагается, что проверки будут включать медицинский контроль, идентификацию мигранта, проверку на безопасность и дактилоскопию с

²⁰⁸ Там же.

²⁰⁹ Europe Daily Bulletin 13154. 01.04.2023.

²¹⁰ Europe Daily Bulletin 12622. 15.12.2020.

последующей регистрацией результатов в базе Евродак и Шенгенской информационной системе для того, чтобы государство оперативно могло принять решение о предоставлении убежища претенденту или о высылке ещё до его въезда на территорию Евросоюза²¹¹.

Кроме того, Регламент акцентирует внимание на расширении полномочий агентства Фронтекс и Агентства по предоставлению убежища, а также их роли по поддержке национальных пограничных служб стран ЕС.

Усиление пограничного контроля посредством введения дополнительных проверок на границах рассматривается странами Южной Европы как обременительное. Они не готовы взять на себя дополнительные обязанности, требующие увеличения финансирования, бюрократической нагрузки и человеческих ресурсов для организации проверок. Италия и Греция требуют гарантий, что в обмен на обеспечение дополнительного контроля на внешних границах обещанная помощь от других членов ЕС поступит в случае ухудшения миграционной обстановки, что предлагается в Регламенте о кризисных ситуациях (по которому ещё не достигнуто согласие в Совете ЕС). Представители Италии, Греции, Мальты уже заявили, что предварительные проверки на границе не должны приводить к созданию «больших закрытых центров», которые они отказываются создавать на своей территории²¹².

Тем не менее в июне 2022 г. было достигнуто политическое согласие по тексту Реглаamenta о проверках, средиземноморские страны согласились на осуществление дополнительных проверок на границах в обмен на помощь со стороны других стран ЕС в случае чрезвычайного миграционного давления.

В рамках Пакта также предложено заменить «процедурную директиву» новым Регламентом о процедурах предоставления убежища²¹³. Предложение было положительно принято в Европарламенте, депутаты в целом согласились с

²¹¹ New Pact on Migration and Asylum // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en (дата обращения 19.10.2020).

²¹² Europe Daily Bulletin 12609. 26.11.2020.

²¹³ Europe Daily Bulletin 12820. 27.10.2021.

предложением Еврокомиссии об ускорении обработки заявлений лиц, которые не нуждаются в защите ²¹⁴, а также предложили финансировать центры для проведения пограничных проверок полностью из бюджета ЕС. Кроме того, по их мнению, государства-члены должны иметь возможность размещать центры в любом месте на своей территории, а не только на внешней границе.

«Процедурная директива» ЕС разрешает использование ускоренной процедуры, если заявитель прибывает из «безопасной страны происхождения», но оставляет государствам-членам право по своему усмотрению устанавливать в национальном законодательстве дополнительные правила применения данной нормы. Неравномерность применения ускоренных процедур неизбежно приводит к различным показателям признания заявлений о предоставлении убежища в зависимости от страны и побуждает лиц, ищущих убежища, подавать заявления о предоставлении убежища в тех странах, где вероятность одобрения заявления выше ²¹⁵. Совет ЕС не пришёл к согласию относительно составления списка «безопасных стран происхождения» и включения в Регламент европейского списка «безопасных третьих стран», как это было предложено ЕК ²¹⁶.

Государства, выступающие за обязательность процедуры, указали на её важность в качестве инструмента управления миграцией, особенно в тех случаях, когда значительная доля просителей убежища прибывает из стран с низким уровнем одобрения заявлений о предоставлении убежища. Таким образом, пограничная процедура может повысить шансы на успешное возвращение непосредственно с внешней границы в течение короткого периода времени после прибытия.

²¹⁴ Draft report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU // European Parliament [Official site]. URL: <https://bit.ly/3ChYJeP> (дата обращения 18.03.2022).

²¹⁵ Common procedure for asylum // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/2014/ep-briefing-common-procedure-for-asylum.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

²¹⁶ Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM (2020) 611 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=en> (дата обращения 18.03.2022).

Италия и ряд стран Южной Европы, которые выступают против ускоренной процедуры проверки мигрантов на границе, указали на некоторые проблемы при её применении. Например, во время такой проверки трудно оперативно оценить, может ли заявитель претендовать на международную защиту, и одновременно необходимо удерживать его на границе до получения решения; процедуры обжалования занимают слишком много времени; для проведения таких процедур необходимо значительно увеличить инвестиции в инфраструктуру²¹⁷. Кроме того, существует риск фактического продления сроков проведения таких проверок дольше предлагаемых пяти дней, что станет новым бременем для приграничных стран. Таким образом, существует вероятность того, что предложенный механизм создаст «сложный процедурный лабиринт» и приведёт к массовому задержанию ищущих убежища на границе²¹⁸.

В июне 2023 г. Совет ЕС одобрил проект Регламента о процедурах предоставления убежища, наряду с проектом Регламента об управлении убежищем и миграцией, что позволило существенно продвинуть реформу в области миграции и убежища, несмотря на несогласие Италии и Мальты с указанными в документе сроками по рассмотрению заявления о предоставлении убежища и процедурой по возвращению нелегальных мигрантов. В итоге достигнуть компромисса между позициями Италии и Мальты, с одной стороны, Польши и Венгрии, с другой стороны, а также Германии и Франции, с третьей, не удалось.

Одновременно было предложено расширить полномочия Евродак – базы данных отпечатков пальцев ЕС для идентификации лиц, ищущих убежища, и лиц, незаконно пересекающих границу, – путём предоставления возможности сбора и использования других биометрических идентификаторов въезжающих мигрантов,

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ Editorial: The Pact: First Drafts on APR and RAMM // European Council of Refugees and Exiles. URL: <https://ecre.org/editorial-the-pact-first-drafts-on-apr-and-ramm/> (дата обращения 18.03.2022).

таких как технология распознавания лиц и оцифровка фотографий, что позволяет брать отпечатки у лиц от 6 лет²¹⁹.

Относительно расширения полномочий европейской базы дактилоскопии мнения государств также разошлись²²⁰. Южные страны ЕС считают, что Регламент о Евродак уже должен надлежащим образом включать категорию спасения на море, спонсорства возвращения и переселения и иметь чёткие правила об ответственности государств-членов за все эти категории. Болгария, Польша и Венгрия поддержали данную позицию о принятии регламента о Евродак только в контексте комплексного подхода²²¹.

Франция и Германия заняли позицию в пользу скорейшего принятия нового регламента, утверждая, что система дактилоскопии имеет важное оперативное значение и может уже сейчас помогать подсчитывать как число прибывающих, так и количество заявлений о предоставлении убежища. К ноябрю 2022 г. проект Регламента был согласован в Совете ЕС и передан на рассмотрение Европарламента, однако окончательного решения законодательный орган пока не принял.

Успехом в осуществлении реформы системы предоставления убежища можно считать принятие решения о создании Агентства по вопросам убежища для оказания государствам-членам дополнительной помощи в идентификации и регистрации граждан третьих стран или при приёме ходатайств о предоставлении убежища²²². Агентство начало работать в 2022 г., оно отвечает за разработку оперативных стандартов и принципов руководства, а также обучение по вопросам, связанным с предоставлением убежища. Преобразование Офиса по

²¹⁹ Identification of applicants (EURODAC) // European Commission [Official site]. URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (дата обращения 18.10.2020).

²²⁰ Europe Daily Bulletin 12816. 21.10.2021.

²²¹ Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «Eurodac» for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818- comments from the Delegations, 12694/21 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3mFSkTY> (дата обращения 18.03.2022).

²²² Europe Daily Bulletin 12831. 13.11.2021.

предоставлению убежища в европейское Агентство позволило расширить его полномочия благодаря введению обязательства для государств – членов ЕС по обмену информацией и увеличению числа сотрудников до 1500 человек²²³.

Проведению реформы Агентства по предоставлению убежища предшествовал локальный успех: в 2021 г. все средиземноморские государства во главе с Италией согласились не препятствовать его созданию и одобрить Регламент о создании Агентства по предоставлению убежища, хотя и рассматривают законодательные предложения по реформе общеевропейской системы предоставления убежища в рамках Пакта как единый пакет с тесно связанными элементами²²⁴. Взамен они ожидали аналогичных уступок от других стран ЕС, например, по вопросам достижения компромисса в области солидарности и предварительных проверок на внешних границах.

Средиземноморские страны добились, чтобы несколько статей принятого Регламента об Агентстве по вопросам убежища, касающиеся оценки несоразмерного миграционного давления на страну, вступили в силу только после достижения согласия в Совете по Регламенту об управлении убежищем и миграцией или к 2024 г.²²⁵

В результате к марту 2023 г. Совет ЕС принципиально одобрил тексты Регламента о предварительных проверках на внешних границах, Регламента о Евродак; осуществлено преобразование Агентства по предоставлению убежища, что завершило серию дебатов, продолжавшихся с 2016 г.

Еврокомиссии удалось сдвинуть с мёртвой точки реформу в области миграции и убежища после одобрения Советом ЕС проектов ключевых документов Пакта. В Совете ЕС продолжаются дискуссии о Регламенте о кризисных ситуациях.

²²³ Tender Specifications // European Asylum Support Office [Official site]. URL: <https://euaa.europa.eu/procurements/provision-cleaning-and-pest-control-services-easo-premises-malta-cyprus-and-italy> (дата обращения 18.03.2022).

²²⁴ Europe Daily Bulletin 12742. 17.06.2021.

²²⁵ Mediterranean countries give green light to deal on EU asylum agency // Politico. URL: <https://www.politico.eu/article/mediterranean-countries-green-light-deal-eu-asylum-agency/> (дата обращения 11.06.2021).

В то же время в подвешенном состоянии находится пересмотр «квалификационной директивы»²²⁶ и «директивы по приёму», замена которых на регламенты была предложена ещё в 2016 г.²²⁷ В Сообщении о Пакте о миграции и убежище (2020 г.) Еврокомиссия призвала к скорейшему принятию регламентов для осуществления полноценной реформы общеевропейской системы убежища. По состоянию на март 2023 г. по этим директивам продолжают дискуссии в Европейском парламенте.

Таким образом, ключевые элементы реформы сталкиваются с разногласиями между государствами – членами ЕС. Несмотря на данное Европейской комиссией странам Южной Европы обещание рассматривать все инициативы Пакта о миграции и убежище в рамках единого пакета, фактически происходит обратное: законодательные инициативы принимаются по частям, от наименее противоречивых и более технических документов до вызывающих принципиальные разночтения.

2.2. Борьба с нелегальной миграцией, содействие добровольному возвращению и реадмиссии мигрантов

В рамках данного исследования проанализируем деятельность институтов ЕС (наднациональный уровень) и государств-членов (национальный уровень) по управлению миграцией в следующих областях: противодействие нелегальной миграции и содействие добровольному возвращению и реадмиссии, поощрение легальной миграции, в частности интеграции мигрантов.

²²⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (First reading) – Conditional confirmation of the final compromise text with a view to Agreement, 10010/18 // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/1377/eu-council-qualification-refugees-conditional-confirmation-text-10010-18-add1.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

²²⁷ 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)- Conditional confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 10009/18 // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/1429/eu-council-reception-conditions-conditional-confirmation-text-10009-18-add1.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

Противодействие нелегальной миграции

В 2021 г. Еврокомиссия приняла обновлённый План действий по противодействию незаконному ввозу мигрантов на 2021–2025 гг. По данным Европола, более 90% нелегальных мигрантов, прибывающих в ЕС, пользуются услугами контрабандистов²²⁸. План действий ЕС укрепляет оперативное сотрудничество и обмен информацией между государствами–членами ЕС и правоохранительными органами ЕС для расследования сетей незаконного ввоза мигрантов.

В Плате действий указано, что Еврокомиссия будет развивать все оперативные, правовые, дипломатические и финансовые инструменты, имеющиеся в распоряжении ЕС (визовые, торговые, финансовые ограничения), для реагирования на использование нелегальной миграции третьими странами в качестве рычага давления на ЕС (инструментализация миграции). Примером может служить предложенная ЕК частичная приостановка действия Соглашения об упрощении визового режима с Беларусью, с территории которой в ЕС идёт большой поток нелегальных мигрантов.

Кроме того, с третьими странами планируется заключить оперативные партнёрства по борьбе с незаконным ввозом мигрантов, которые должны стать частью миграционного сотрудничества между ЕС и ключевыми третьими странами.

В бóльшей степени новый план отражает подход ЕС, нацеленный на ограничение прибытия ищущих убежища на территорию Союза. Данный подход в значительной степени включает принятие новых принудительных мер (в частности, проведение расследований и оперативных действий против сетей контрабандистов), нацеленных на подготовку к очередному миграционному кризису. Кроме того, продолжающееся усиление рестриктивных мер не снизит

²²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021–2025), COM (2021) 591 final // European Commission [Official site]. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf (дата обращения 14.05.2023).

число желающих попасть в ЕС, но подвергнет ищущих убежища, воспользовавшихся услугами контрабандистов, бóльшей опасности.

Спасение на море

Спасательные операции на море являются составной частью сферы миграции, предоставления убежища и охраны границ, где, согласно ДФЕС, бóльшая часть функций государств-членов передана на наднациональный уровень.

В случае непредвиденного наплыва граждан третьих стран в одно или несколько государств-членов Совет ЕС может принять временные меры в интересах пострадавшего государства-члена на основе предложения Еврокомиссии и после консультаций с ЕП. Например, в 2015 г. в Италии и Греции по предложению ЕК были созданы так называемые «горячие точки» (места для первоначального приёма и идентификации ищущих убежища), а также приняты решения Совета ЕС об обязательном расселении ищущих убежища из Италии и Греции в другие страны Союза на основе установленных квот.

Основной обязанностью государств-членов в данной области является пограничный контроль на внешних границах Союза²²⁹. Отмечается, что государства-члены должны следовать принципу солидарности и справедливого распределения ответственности, в том числе финансовой, в защите границ, предоставлении убежища и миграции.

Вместе с тем институты ЕС оказывают большое влияние в области спасения на море посредством расширения полномочий европейских агентств – Фронтекс и Агентства ЕС по предоставлению убежища.

В частности, Фронтекс выступает посредником между институтами ЕС и национальными ведомствами по охране границ²³⁰. Задачей данного агентства является координация операции для оказания помощи приграничным

²²⁹ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // Official Journal of the European Union. 2016. L 77. P. 2.

²³⁰ Origin & Tasks // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/origin-tasks/> (дата обращения 14.01.2023).

государствам-членам в условиях чрезвычайных ситуаций и при спасении мигрантов на море. В практическом плане это предоставление экспертов и технического оборудования странам, которые оказываются под значительным миграционным давлением.

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, но являющихся соседними как минимум с одним государством-членом, в случае миграционного давления на границе²³¹. В 2021 г. создан постоянный корпус, который осуществляет пограничные проверки и патрулирование внешних границ. Кроме того, для осуществления мониторинга за нелегальной миграцией в Средиземном море Фронтекс получило возможность приобретать самолёты на средства своего бюджета²³².

В целях противодействия нелегальной миграции данное агентство получило возможность оказывать помощь государствам – членам ЕС в принудительном возвращении мигрантов, не получивших международную защиту, а также может способствовать добровольному возвращению мигрантов в страны происхождения. Также Фронтекс обменивается данными, собранными в ходе своих миссий, с правоохрнительными органами государств – членов ЕС и Европолом в целях предотвращения контрабанды, торговли людьми и терроризма²³³.

С 2022 г. в ЕС действует Агентство по предоставлению убежища, ставшее преемником учреждённого в 2010 г. Европейского офиса по предоставлению убежища. Деятельность Агентства нацелена на достижение единообразия процесса предоставления убежища во всех государствах – членах ЕС и

²³¹ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) № 1052/2013 and (EU) 2016/1624 // Official Journal of the European Union. 2019. L 295. P. 2-3.

²³² Pooled Resources // FRONTEX [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/we-build/pooled-resources/> (дата обращения 14.01.2023).

²³³ What we do // European Union Agency for Asylum [Official site]. URL: <https://euaa.europa.eu/about-us/what-we-do> (дата обращения 14.01.2023).

гармонизации правил и процедур в соответствии с общей европейской системой предоставления убежища. Агентство предоставляет юридическую, консультативную и оперативную помощь государствам-членам по вопросам предоставления убежища. Однако Агентство не заменяет национальные органы по предоставлению убежища или приёму мигрантов, которые несут полную ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища ²³⁴. Повтор?

Италия стала одной из немногих стран ЕС, проявивших инициативу в спасении мигрантов на море в период кризиса. В 2013–2014 гг. силами итальянской береговой охраны, осуществлявшей патрулирование европейских границ в Средиземном море, проводилась операция *Mare Nostrum*, в рамках которой было спасено около 150 тыс. нелегальных мигрантов²³⁵. Спустя год после начала операции Италия запросила дополнительное финансирование у партнёров по ЕС (операция обходилась итальянскому правительству в 9 млн евро ежемесячно), но не получила отклика. В результате операция была свёрнута.

На смену *Mare Nostrum* пришла совместная операция ЕС «Тритон», координируемая Италией. В ней принимали участие уже 26 государств, правда, без оперативного участия Италии. По оценке Европарламента, результаты «Тритона» (спасено 48,8 тыс. нелегальных мигрантов)²³⁶, несмотря на широкое вовлечение стран ЕС, нельзя сравнить с результатами итальянской операции, чей бюджет и поисково-спасательный потенциал были гораздо значительнее.

В июне 2018 г. возникла спорная ситуация вокруг корабля *Aquarius*, спасшего 630 нелегальных мигрантов и получившего отказ от итальянского правительства открыть порты для их высадки. После долгих споров между

²³⁴ Там же.

²³⁵ IOM Applauds Italy's Life-Saving Mare Nostrum Operation: «Not a Migrant Pull Factor» // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor> (дата обращения 14.05.2023).

²³⁶ Joint Operation Triton (Italy) // Frontex [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes> (дата обращения 14.05.2023).

странами ЕС мигрантов приняла Испания, позднее они были распределены по договорённости между семи стран ЕС.

В целях урегулирования ситуации, когда суда со спасёнными мигрантами на борту отказываются принимать государства – члены ЕС, в сентябре 2019 г. была проведена неформальная встреча министров внутренних дел четырёх стран – Италии, Мальты, Франции и Германии при участии представителей Еврокомиссии и Финляндии (страны – председателя в Совете ЕС) на Мальте.

Встреча произошла после того, как в очередной раз в Средиземном море сотни спасённых мигрантов не смогли сойти на берег ЕС. Италия сыграла ключевую роль сначала в обострении, а затем и в разрешении данного кризиса. В 2019 г. министр внутренних дел Италии Маттео Сальвини инициировал принятие закона о закрытии портов для судов неправительственных организаций, которые спасали мигрантов в Средиземном море²³⁷. Однако впоследствии смена политической власти в середине 2019 г. в Италии и приход более проевропейской коалиции, а также отмена соответствующего закона позволили странам достичь компромисса.

По итогам встречи в сентябре 2019 г. Италией, Францией, Германией и Мальтой была принята Мальтийская декларация, установившая процедуры приёма спасённых в Средиземном море ищущих убежища и сроки их переселения²³⁸. Стороны согласились с тем, что будут добровольно предлагать альтернативное место или порт для высадки судов со спасёнными мигрантами в случае «непропорционального миграционного давления» на Италию и Мальту, под которым подразумевалась ситуация «ограничения возможностей приёма или большого числа ходатайств о международной защите»²³⁹.

²³⁷ Алексеенкова Е.С. Италия и Франция: конфликт по вопросу будущего ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 1. С. 36-42.

²³⁸ Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure – Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf> (дата обращения 07.06.2023).

²³⁹ Там же.

В пунктах 2, 4 и 5 Мальтийской декларации предусматривается довольно свободная система распределения лиц, ищущих убежища, высаженных в Италии и на Мальте, между участвующими государствами-членами, не приводится никаких дополнительных подробностей относительно конкретных процедур переселения или критериях отбора переселяемых. Государства-участники должны способствовать быстрому переселению (не более чем на 4 недели) ищущих убежища на основе заранее объявленных обязательств перед высадкой²⁴⁰.

Присоединение к декларации носило добровольный характер для стран – членов ЕС, в отличие от принятой в 2015 г. и вызвавшей большие разногласия схемы по приёму и расселению ищущих убежища из Италии и Греции согласно обязательным квотам.

Вместе с тем необходимо понимать, что переселение касалось только беженцев, то есть тех, чьё право на убежище было подтверждено, а их среди общей массы мигрантов было менее 10 тысяч²⁴¹. Кроме того, ключевые средиземноморские страны – Греция, Испания и Кипр – отказались присоединиться к декларации в связи с тем, что механизм был сосредоточен на спасении мигрантов на центрально-средиземноморском маршруте²⁴². Правительства Греции, Кипра и Болгарии даже выступили с совместным заявлением, в котором призвали другие государства-члены распространить механизм переселения на лиц, ищущих убежища, прибывающих морским путём в их страны²⁴³.

Мальтийская декларация не создала эффективного механизма переселения для стран – участниц именно из-за противоречий между ними. Однако она помогла ослабить в краткосрочной перспективе кризис, вызванный вопросом приёма и расселения мигрантов, спасённых в море, и стала важным событием на

²⁴⁰ Там же.

²⁴¹ 4-country deal points to shift in EU migration policy // Politico. URL: <https://www.politico.eu/article/leaked-document-shift-eu-migration-policy/> (дата обращения 15.06.2022).

²⁴² Carrera S., Cortinovis R. The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? // CEPS Policy Insights. 2019. № 14. P. 4.

²⁴³ Europe Daily Bulletin 12344. 09.10.2019.

пути становления горизонтального сотрудничества в ЕС в области управления миграцией²⁴⁴.

В июне 2022 г. на заседании Совета ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел *MED5* пришли к политическому согласию с другими странами ЕС и Еврокомиссией о временном механизме солидарности, который, однако, юридически не оформлен и действует один год на добровольной основе. 21 страна ЕС, включая 9 стран – участниц Мальтийской декларации²⁴⁵, подписала Декларацию о солидарности, в соответствии с которой был учреждён механизм добровольной солидарности, целью которого является «обеспечение конкретного реагирования на миграционные трудности средиземноморских государств-членов» путём переселения (или финансирования переселения) лиц, ищущих убежища, и беженцев²⁴⁶. В рамках действия механизма Европейская комиссия координирует процессы переселения в сотрудничестве со странами-участницами и при оперативной поддержке агентств ЕС. В частности, ЕК предоставляет финансирование переселения через фонды ЕС, проводит регулярные встречи со странами-участницами и партнёрами, координирует и отслеживает выполнение оперативных действий. Европейское агентство по предоставлению убежища играет ключевую роль в процессе переселения, предоставляя дополнительную оперативную поддержку компетентным органам европейских стран.

Италия является основным получателем средств, выделяемых из фондов ЕС на управление миграцией, с июня 2022 г. по февраль 2023 г. 250 человек были переселены из Италии в рамках механизма добровольной солидарности²⁴⁷. Первоначально страны-участницы согласились переселить 3500 человек из Италии в течение года.

²⁴⁴ Carrera S., Cortinovis R. The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? // CEPS Policy Insights. 2019. № 14. P. 1-7.

²⁴⁵ Europe Daily Bulletin 12977. 23.06.2022.

²⁴⁶ Relocation: EU solidarity in practice // European Commission [Official site]. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en (дата обращения 14.05.2023).

²⁴⁷ Europe Daily Bulletin 13130. 28.02.2023.

Данный механизм добровольной временной солидарности гораздо более репрезентативен с точки зрения участвующих стран, чем Мальтийская декларация. В то же время он основан именно на добровольной помощи испытывающим миграционное давление странам, что означает победу концепции «гибкой солидарности» над обязательными квотами по расселению. Несмотря на попытки найти баланс между интересами различных групп стран, Еврокомиссия фактически поддержала подход Вишеградской четвёрки, выступавшей за альтернативные формы солидарности, а не средиземноморских стран. Италия и другие страны первого въезда мигрантов не получили должной поддержки от институтов ЕС и поэтому были вынуждены использовать горизонтальное сотрудничество для отстаивания своей позиции в отношении политики в области миграции и убежища.

Начиная с операции «Тритон» все миссии по спасению мигрантов на море осуществляются государствами – членами ЕС при поддержке Фронтекс. Согласно данным агентства, с 2015 по 2022 г. зафиксировано 3,2 млн нелегальных мигрантов, из которых 2,5 млн человек прибыло по морю²⁴⁸.

Кроме того, в 2018–2019 гг. в рамках миссий Фронтекс было спасено более 90 тыс. мигрантов в Средиземном море, а число случаев спасения нелегальных мигрантов в 2020 г. сократилось в 2-3 раза.

Снижение показателей спасения Агентством в 2020 г. можно объяснить прежде всего тем, что в связи с пандемией *COVID-19* и введёнными ограничениями нелегально границу ЕС пересекло значительно меньшее количество мигрантов – 83 тыс. человек (для сравнения: в 2019 г. – 113 тыс. человек, в 2021 г. – 150 тыс. чел., в 2022 г. – 290 тыс. чел.)²⁴⁹ (см. Приложение 2).

Таким образом, в 2021 г. заметна тенденция на возобновление как миграционных потоков, так и на увеличение количества спасённых на море

²⁴⁸ Migratory Routes // Frontex [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route/> (дата обращения 14.05.2023).

²⁴⁹ Там же.

мигрантов. В то же время рост числа спасённых мигрантов был гораздо более медленным, чем рост числа нелегальных пересечений границы.

По мнению Европейской счётной палаты, снижение показателей по спасению и возвращению мигрантов вызвано тем, что Агентство настолько перегружено поставленными перед ним задачами, что не в состоянии выполнять свои обязанности и оказывать помощь странам ЕС в борьбе с нелегальной миграцией. Аудиторы также отмечают отсутствие отчётности об эффективности и затратах Фронтекс: служба редко анализирует свою деятельность и не предоставляет информации о реальной стоимости своих совместных операций²⁵⁰.

По состоянию на 2023 г. Фронтекс координирует три основных операции по спасению мигрантов в Средиземном море. Одна из них – операция «Фемида» – началась в феврале 2018 г. и заменила операцию «Тритон», начатую в 2014 г. Зона действия операции охватывает центральную часть Средиземного моря и воды Алжира, Туниса, Ливии, Египта, Турции и Албании. Сотрудники агентства Фронтекс также оказывают поддержку итальянским властям в регистрации прибывающих мигрантов. Операция «Фемида» нацелена на помощь Италии в спасении мигрантов в Центральном Средиземноморье.

В ноябре 2022 г. Европейская комиссия приняла План действий по реагированию на увеличение числа прибывающих мигрантов по центрально-средиземноморскому миграционному маршруту и координации действий государств-членов в поисково-спасательных операциях на море. План действий состоит из трёх разделов: сотрудничество со странами-партнёрами и международными организациями; усиление координации подходов государств-членов к поисково-спасательным операциям; ускоренное внедрение «механизма добровольной солидарности» и продвижение Пакта о миграции и убежище.

Центрально-средиземноморский миграционный маршрут, проходящий через Италию, занимал первое место по числу мигрантов в 2020 и 2021 гг. (и

²⁵⁰ 2021 in brief // Frontex [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/briefreport2021/> (дата обращения 14.05.2023).

второе место после западно-балканского маршрута в 2022 г.) (см. Приложение 3). В 2022 г. на данном маршруте было спасено больше 102 тыс. мигрантов, что на 51% больше, чем в предыдущем году. Такой резкий рост спасённых мигрантов можно объяснить увеличением числа мигрантов в целом в связи упрощением мобильности в постпандемийный период.

Добровольное возвращение и реадмиссия

Вторым направлением в рамках противодействия нелегальной миграции в ЕС является содействие добровольному возвращению мигрантов, которое регламентируется Директивой ЕС о возвращении. Эта Директива отдаёт предпочтение добровольному возвращению перед принудительным²⁵¹. Акцент на поощрении такого вида возвращений делается потому, что добровольное возвращение является более устойчивым и менее дорогостоящим способом для членов Евросоюза, чем принудительное переселение (примерно 560 евро против 3414 евро на одного мигранта)²⁵².

Основной проблемой является низкий уровень исполнения решений о возвращении нелегальных мигрантов. Несмотря на то что в среднем достаточно большое число иностранных граждан в ЕС (около 300 тыс. ежегодно) получают решение о необходимости покинуть Союз, только треть из них фактически были исполнены (31,9% в 2018 г., 29% в 2019 г., 18% в 2020 г., 21% в 2021 г.)²⁵³. Средний уровень возвращения нелегальных мигрантов (как добровольных, так и принудительных) падает ниже 20% для возвращений в страны за пределами европейского континента²⁵⁴.

²⁵¹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // Official Journal of the European Union. 2008. L 348. P. 98.

²⁵² Europe Daily Bulletin 12717. 11.05.2021.

²⁵³ Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded) // Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en (дата обращения 26.01.2023); Europe Daily Bulletin 13106. 25.01.23.

²⁵⁴ EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

Директива о возвращении не предусматривает создание и осуществление программ добровольного возвращения и реинтеграции нелегальных мигрантов. В апреле 2021 г. в целях устранения пробелов в действующей системе возвращения Еврокомиссия приняла первую Стратегию ЕС по добровольному возвращению и реинтеграции мигрантов в рамках Пакта ЕС о миграции и убежище. Стратегия направлена на разработку более единообразного и скоординированного подхода к раскрытию всего потенциала добровольного возвращения за счёт создания более устойчивых структур в ЕС и более эффективного сотрудничества с приоритетными третьими странами в рамках взаимовыгодных миграционных партнёрств.

Вместе с тем стратегия добровольного возвращения не предполагает выделения дополнительного финансирования на реализацию программ по возвращению, а также внедрение конкретных механизмов реализации помимо уже существующих процедур возвращения в государствах-членах при поддержке персонала Фронтекс²⁵⁵.

Однако в стратегии присутствует ряд недостатков, свидетельствующих о недостаточной скоординированности между наднациональным и национальным уровнями управления.

Во-первых, в стратегии отсутствует механизм консультирования по вопросам возвращения между наднациональным и национальным уровнями управления²⁵⁶. Государства – члены ЕС имеют национальные программы добровольного возвращения и реинтеграции, которые заметно различаются между собой по сфере охвата (например, некоторые из них включают только лиц, которым отказано в предоставлении убежища), процедурам и уровню оказываемой мигрантам помощи. Может возникнуть ситуация, когда

²⁵⁵ Потемкина О.Ю. Миграция и убежище в ЕС: новые стратегии и старые разногласия // Факты и комментарии. 2021. Вып. 104. С. 56.

²⁵⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU strategy on voluntary return and reintegration, COM (2021) 120 final // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-04/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf (дата обращения 16.03.2022).

недостаточная координация между наднациональным и национальным уровнем приводит к дублированию функций и неэффективности предоставляемой помощи. Например, государство – член ЕС может профинансировать поездку возвращающегося мигранта из аэропорта в город происхождения, а также краткосрочное проживание там, когда другой проект ЕС уже финансирует это же проживание вместе с медицинским обслуживанием. Недостаточная взаимосвязанность с национальными стратегиями развития в странах-партнёрах может сказаться на эффективности и устойчивости программ реинтеграции²⁵⁷.

Прежде всего, предложенный в 2018 г. пересмотр Директивы о возвращении устанавливает основу для достижения скоординированности между национальными программами добровольного возвращения и реинтеграции. Еврокомиссия поддерживает принятие новой директивы в Европарламенте и стремится к скорейшему её согласованию на законодательном уровне.

Более скоординированного подхода к возвращению планируется достигнуть за счёт усовершенствования пограничных процедур (например, сокращения времени принятия решения о предоставлении убежища) и механизма спонсорства возвращения, которые предлагаются в Регламенте об управлении миграцией и убежищем и Регламенте о процедурах предоставления убежища. Последний фактически представляет собой новую версию «процедурной директивы».

Принятый в 2021 г. Регламент о Евродак направлен на расширение возможности государств-членов по контролю за предоставлением помощи в возвращении и реинтеграции и повышение уровня мониторинга вторичных перемещений путём введения дополнительного анкетирования мигрантов. Повысить уровень обмена данными в области добровольного возвращения между национальными правительствами и институтами ЕС также призван проект Регламента о миграционной статистике, согласно которому должна быть создана

²⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU strategy on voluntary return and reintegration, COM (2021) 120 final // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-04/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf (дата обращения 16.03.2022).

система предоставления государствами – членами ЕС данных о типе возвращения и полученной помощи, в частности о добровольном возвращении и реинтеграции²⁵⁸.

Расширение полномочий агентства Фронтекс, в частности развёртывание постоянного корпуса, также, как ожидается, будет способствовать увеличению количества операций по добровольному возвращению посредством оказания оперативной помощи государствам-членам на всех этапах процесса добровольного возвращения и реинтеграции, включая консультирование перед возвращением (например, информационные кампании среди мигрантов), поддержку мигрантов после прибытия и мониторинг эффективности помощи в реинтеграции.

За два года действия нового мандата (2020–2021 гг.) с помощью Фронтекс было возвращено 30,3 тыс. нелегальных мигрантов, что соответствует спаду в общем количестве возвращений нелегальных мигрантов странами ЕС в данный период (всего возвращено 69-77 тыс. чел в 2021–2022 гг., 139-147 тыс. чел. в 2018–2020 гг.). В то же время темпы возвращения мигрантов в страны исхода в 2021 г. превысили аналогичные в 2018 и 2019 гг. (до пандемии), что свидетельствует о том, что государства-члены стали чаще обращаться за помощью к Фронтекс по вопросам высылки нелегальных мигрантов.

Во-вторых, недостаток финансирования. Бюджетных средств, выделенных для спонсирования добровольных возвращений нелегальных мигрантов, не всегда достаточно. По данным Еврокомиссии, в период с 2014 по 2020 г. 75% расходов на осуществление программ добровольного возвращения с оказанием помощи покрывалось за счёт финансирования ЕС, а остальное – за счёт национальных бюджетов²⁵⁹.

²⁵⁸ Regulation (EU) 2020/851 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 amending Regulation (EC) № 862/2007 on Community statistics on migration and international protection (Text with EEA relevance) // Official Journal of the European Union. 2020. L 198. P. 1-12.

²⁵⁹ Там же.

Еврокомиссия планирует обеспечить более скоординированное использование финансовых ресурсов в рамках различных фондов ЕС для поддержки процесса добровольного возвращения и реинтеграции на всех этапах. В новом финансовом цикле 2021–2027 гг. ЕК предполагает также учесть цели стратегии, а пока предлагает государствам-членам продолжать финансировать возвращение и реинтеграцию мигрантов из средств национальных бюджетов²⁶⁰.

В-третьих, недостаточное участие третьих стран в механизме возвращения. В сентябре 2021 г. Европейский социально-экономический комитет (консультативный орган ЕС) также выразил обеспокоенность отсутствием в стратегии надлежащих гарантий и разумных мер по реинтеграции в странах происхождения, которые могут привести к нарушениям их основных прав. В своём заявлении Комитет подчеркнул, что механизм добровольного возвращения не работает должным образом из-за недостаточного участия стран происхождения и нежелания нелегальных мигрантов участвовать в них²⁶¹. Кроме того, страны происхождения часто крайне зависимы от денежных переводов мигрантов и, следовательно, не склонны поддерживать их возвращение.

В рамках новой Стратегии по возвращению Еврокомиссия обязалась активно интегрировать возвращение и реинтеграцию в деятельность по разработке программ развития на национальном и местном уровнях в третьих странах.

Еврокомиссия планирует реализовать программы по повышению квалификации персонала третьих стран, занимающегося приёмом мигрантов, и оказывать поддержку центрам приёма мигрантов, предназначенных для удовлетворения экономических и социальных потребностей. Также она планирует заключить новые партнёрства с третьими странами в области добровольного возвращения и реинтеграции.

²⁶⁰ Europe Daily Bulletin 12742. 17.06.2021.

²⁶¹ Sustainable voluntary return and reintegration strategy // European Economic and Social Committee [Official site]. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/sustainable-voluntary-return-and-reintegration-strategy> (дата обращения 17.03.2022).

С 1990-х гг. Европейский союз налаживает взаимодействие в области миграции с рядом ключевых третьих стран в рамках диалогов о миграции – Будапештского²⁶², Пражского²⁶³, Рабатского²⁶⁴ и Хартумского²⁶⁵ процессов, представляющих собой консультативные форумы по координации миграционной политики участников (в том числе в области реадмиссии, интеграции мигрантов и противодействия нелегальной миграции) и содействию реализации совместных проектов.

Кроме того, между ЕС и рядом стран Африки и Ближнего Востока действуют Диалоги о миграции, мобильности и безопасности с Тунисом (2011 г.), Ливаном (2011 г.) и Иорданией (2012 г.); общие повестка дня в области миграции и мобильности с Эфиопией (2015 г.) и Нигерией (2015 г.).

Диалоги представляют собой политическую платформу для обсуждения вопросов миграции; переговоры в рамках диалогов носят неформальный характер, принятые решения не обязательны к исполнению участниками; отсутствует институционализация сотрудничества; участие в региональных консультативных процессах добровольно.

ЕС также заключил 18 обязательных соглашений о реадмиссии. При этом Еврокомиссия вступила в переговоры о реадмиссии с третьими странами, из которых прибывает большинство нелегальных мигрантов. ЕК получила мандат от Совета на проведение переговоров с Алжиром (2002 г.), Марокко (2003 г.), Тунисом (2014 г.) и Нигерией (2016 г.). Кроме того, она участвует в диалоге по вопросам миграции с Ираком и Индией, хотя официально они не входят в число приоритетных стран для заключения соглашения о реадмиссии. У ЕС есть договорённости о реадмиссии нелегальных мигрантов в рамках других международных договоров, таких как Соглашение Котону.

²⁶² Входят 51 государство, ориентирован на сотрудничество со странами «Восточного партнёрства», Западных Балкан и Центральной Азии.

²⁶³ Входят 50 государств, ориентирован на сотрудничество со странами Шенгенского соглашения, «Восточного партнёрства», Западных Балкан, Центральной Азии, Россией и Турцией.

²⁶⁴ Входит 57 государств, ориентирован на сотрудничество с 28 странами Африки.

²⁶⁵ Входит 36 государств, ориентирован на сотрудничество с 11 странами Африки (Ливией, Тунисом, Египтом, Эритреей, Эфиопией, Джибути, Суданом, Южным Суданом, Кенией, Угандой и Сомали).

Однако соглашения о реадмиссии между ЕС и основными странами исхода и транзита мигрантов – Тунисом, Марокко и Алжиром – до сих пор не заключены, а переговоры в 2020 г. были отложены на фоне пандемии *COVID-19*²⁶⁶. Более того, с такими ключевыми для ЕС странами исхода и транзита мигрантов, как Ливия, Эритрея, Сомали, Мали, Нигерия, Судан, Пакистан, либо нет устойчивых договорённостей, либо их крайне мало как на уровне ЕС, так и на двустороннем уровне.

Напротив, переговоры ЕС о политических соглашениях о реадмиссии, не имеющих обязательной силы, с шестью странами (Афганистан, Бангладеш, Гвинея, Эфиопия, Гамбия и Кот-д'Ивуар)²⁶⁷ были более успешными и заключены в более короткие сроки (1-2 года с начала переговоров), чем официальные соглашения (более 5 лет с начала переговоров). Необязательные политические договорённости о реадмиссии с третьими странами являются более предпочтительными для стран, возвращение в которые проблематично с юридической точки зрения – эти механизмы сотрудничества не требуют парламентского контроля за их реализацией.

Кроме того, неофициальные договорённости являются фактически продолжением Диалогов о миграции, не предполагающих конкретных и обязательных мер по приёму нелегальных мигрантов в рамках реадмиссии и добровольного возвращения.

Европейский парламент критикует Еврокомиссию за злоупотребление неофициальными договорённостями о возвращении и реадмиссии. В мае 2021 г. депутаты Европарламента одобрили доклад депутата Тинекке Страйк, в котором содержится призыв к тому, чтобы права человека были в центре соглашений о

²⁶⁶ EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

²⁶⁷ Return and readmission // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en (дата обращения 06.02.2022).

сотрудничестве с третьими странами в области миграции²⁶⁸. По мнению Европарламента, Еврокомиссия не имеет глобального видения относительно того, какие средства необходимо предоставить третьим странам для успешного снижения потоков нелегальных мигрантов, эффективного добровольного возвращения и реадмиссии мигрантов²⁶⁹. Это приводит к заключению более выгодных двусторонних соглашений о миграции между государствами – членами ЕС и третьими странами.

В области совместной с ЕС компетенций (ст. 2 (2) ДФЕС) государства – члены ЕС также могут заключать двусторонние соглашения о реадмиссии, но только с теми третьими странами, с которыми не заключены или не ведутся переговоры о заключении соглашения о реадмиссии на уровне ЕС²⁷⁰.

Италия является одной из пяти стран ЕС, которые заключили больше всего двусторонних соглашений о реадмиссии и наиболее активно участвуют в текущих переговорах с третьими странами по этому вопросу. Более того, согласно итальянскому законодательству, правительство Италии может заключать такие двусторонние соглашения без предварительного разрешения парламента страны, но затем требуется ратификация соглашений законодательным органом власти²⁷¹.

Например, по сравнению с ЕС, Италия имеет гораздо больше политических договорённостей, имеющих отношение к регулированию миграции. В частности, заключены соглашения о реадмиссии с Марокко (1998 г.), Тунисом (1998 г.), Алжиром (2000 г.), Египтом (2007 г.), а также неформальные договорённости о реадмиссии и соглашения о полицейском сотрудничестве²⁷². Со многими из этих стран – с Египтом, Тунисом, Ливией, Алжиром, Сенегалом, Нигером, Ганой,

²⁶⁸ European Daily Bulletin 12723. 21.05.2021.

²⁶⁹ European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy, 2020/2116(INI) // European Parliament [Official site]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0242_EN.html (дата обращения 16.03.2022).

²⁷⁰ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. P. 50.

²⁷¹ Cassarino J-P. Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood // The International Spectator. 2007. № 42(2). P. 187.

²⁷² Italy's bilateral agreements linked to readmission // Jean-Pierre Cassarino. URL: <https://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/it/> (дата обращения 13.03.2023).

Нигерией и Суданом – у ЕС либо нет соглашений о реадмиссии, либо есть лишь договорённости (см. Приложение 4).

Существует несколько причин отсутствия прогресса по заключению соглашений о реадмиссии между ЕС и третьими странами и преимущества двусторонних соглашений о реадмиссии над многосторонними.

Во-первых, отсутствие взаимосвязанности между действиями государств-членов и институтов ЕС²⁷³. Проведение параллельных переговоров на уровне ЕС и национальном уровне с одной и той же страной также приводит к срыву переговоров на наднациональном уровне. Например, Франция, Великобритания и Италия подписали двусторонние соглашения и меморандумы о реадмиссии с Алжиром в 2003, 2006 и 2009 гг., соответственно, хотя в 2002 г. был получен мандат на проведение переговоров по соглашению между ЕС и Алжиром о реадмиссии²⁷⁴. В результате переговоры между ЕС и Алжиром официально так и не начались.

Во-вторых, бюрократия и отсутствие политической воли со стороны Европейского союза. Длительные задержки между получением мандата и фактическим началом переговоров (как в случаях Марокко, Пакистана, Туниса), а также между официальными раундами переговоров являются причиной отсутствия у властей третьих стран желания продолжать переговоры. Это может быть вызвано как внутривластными ситуациями, так и недостаточными усилиями ЕС по поддержке переговоров и проведению встреч на высшем уровне по данному вопросу²⁷⁵. Кроме того, ряд третьих стран сильно зависит от денежных переводов нелегальных мигрантов, живущих в ЕС.

В-третьих, наличие в соглашениях о реадмиссии ЕС оговорки о гражданстве третьей страны (*TCN clause*). Это означает, что нелегальный мигрант может быть

²⁷³ EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

²⁷⁴ EU cooperation with third countries in the field of migration // European Parliament [Official site]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf) (дата обращения 14.05.2023).

²⁷⁵ Там же.

возвращён в третью страну, через которую он проехал транзитом до въезда в ЕС. Третьи страны, как правило, выступают против данного пункта в соглашениях, поскольку это обязывает их принимать больше нелегальных мигрантов на своей территории. Кроме того, такая норма отсутствует в международном праве и закреплена только в законодательстве ЕС. Все третьи страны, с которыми ЕС ведёт переговоры о соглашении по реадмиссии, с самого начала категорически возражали против положения о гражданстве третьей страны, так как это является элементом экстернализации миграционной политики ЕС: Союз перекладывает ответственность за реадмиссию мигрантов на третьи страны, что требует дополнительных финансовых издержек от третьей страны на реадмиссию граждан других стран²⁷⁶. В результате переговоры с ними задерживаются ввиду невозможности решения данного вопроса на уровне экспертных консультаций и необходимости принятия политического решения²⁷⁷. Двусторонние соглашения о реадмиссии редко включают данную оговорку (в основном в соглашениях между странами, имеющими сухопутную границу), поэтому третьи страны охотнее соглашались на их заключение²⁷⁸.

В-четвёртых, для реализации многосторонних договорённостей о реадмиссии между ЕС и третьей страной требуется заключение двустороннего протокола об имплементации между государством – членом ЕС и данной третьей страной. Принятие такого протокола не имеет большого смысла, если у государства – члена ЕС уже есть двустороннее соглашение²⁷⁹.

У ЕС фактически ограничены механизмы давления на третьи страны за отказ от сотрудничества в области реадмиссии. Единственная принятая мера – приостановление соглашения об упрощённом визовом режиме (с 2005 г.

²⁷⁶ Carrera S., Cassarino J-P., El Qadim N., Lahlou M., den Hertog L. EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow? // CEPS. 2016. № 86. P. 6.

²⁷⁷ EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

²⁷⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of EU Readmission Agreements, COM (2011). 76 final. 2011. P. 9.

²⁷⁹ Там же, P. 4.

закljučаются параллельно с соглашением о реадмиссии)²⁸⁰. Например, в октябре 2021 г. Совет ЕС принял решение временно приостановить действие некоторых положений визового кодекса для граждан Гамбии. К ним относится представление полного комплекта подтверждающих документов для получателя визы, приостановление 15-дневного срока обработки и выдачи многократных виз²⁸¹. Это связано с отсутствием сотрудничества со стороны страны в вопросах реадмиссии граждан третьих стран, незаконно пребывающих в ЕС. В июле 2021 г. ЕК предложила аналогичные меры для Ирака и Бангладеш, но решение по ним пока не принято²⁸².

Таким образом, двусторонние соглашения о реадмиссии между государствами– членами ЕС и третьими странами заключаются чаще и быстрее и являются более выгодными для третьих стран, чем соглашения, заключённые на наднациональном уровне.

Фонды ЕС

Фонды ЕС стали инструментами многоуровневого управления миграцией. Посредством финансирования из фондов на реализацию программ и Еврокомиссия, и государства-члены оказывают поддержку третьим странам в области управления миграцией.

В целях стимулирования добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов был создан Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки (Фонд ЕС для Африки). Его задачей в рамках глобального управления Европейская комиссия видела содействие управлению нелегальной миграцией и согласованности политики на всех уровнях с тем, чтобы использовать потенциал миграции и мобильности в качестве факторов, способствующих развитию. По состоянию на 2021 г. активы фонда составляли свыше 5 млрд евро, причём около 70% взносов поступает от Европейского фонда развития, 21% – из финансовых инструментов

²⁸⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. EU Action Plan on return, COM (2015). 453 final. 2015. P. 14.

²⁸¹ Europe Daily Bulletin 12807. 08.10.2021.

²⁸² Europe Daily Bulletin 12763. 16.07.2021.

ЕС, в т.ч. других фондов, и 12% – от государств – членов ЕС и других доноров²⁸³. Эти средства вложены в реализацию 254 проектов в 26 «наиболее уязвимых и нестабильных» странах Африки. Италия также приняла активное участие в запуске данной инициативы – внесла вклад в финансирование проектов программы, больше из стран ЕС внесла только Германия (см. Приложение 5)²⁸⁴.

Большой вклад Италии в инициативы Фонда ЕС для Африки можно объяснить заинтересованностью страны в поддержке ключевых для неё партнёров из африканских стран посредством общеевропейских механизмов (наравне с двусторонними усилиями). В частности, в рамках программ данного фонда около 90 млн евро было выделено на улучшение социально-экономического положения мигрантов и беженцев в Ливии и местной инфраструктуры приёма²⁸⁵.

Среди инициатив Фонда ЕС для Африки: создание информационных центров в странах происхождения мигрантов, транзита и назначения (где людям будут рассказывать об угрозах со стороны контрабандистов); реализация проектов по улучшению жизни потенциальных мигрантов; укрепление пограничного контроля и создание «перехватывающих» лагерей в транзитных странах. Европейские страны также надеялись, что выделенные средства помогут «убедить» африканских лидеров принимать репатрируемых из Европы граждан, прибывших туда нелегально и не имеющих оснований для получения убежища²⁸⁶. В рамках сотрудничества с МОМ Фонд ЕС для Африки поддержал (в период с мая 2017 г. по июль 2021 г.) добровольное возвращение 95 тыс. нелегальных мигрантов, в то время как более 107 тыс. получили помощь реинтеграции после

²⁸³ EU Emergency Trust Fund for Africa. Annual report // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения 08.02.2022).

²⁸⁴ Mid-term Evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa 2015-2019. Final Report // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/mtr_final_report_1.pdf (дата обращения 15.11.2020).

²⁸⁵ Ceccorulli M. Triangular migration diplomacy: the case of EU-Italian cooperation with Libya // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2021. P. 9.

²⁸⁶ Mid-term Evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa 2015-2019. Final Report // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/mtr_final_report_1.pdf (дата обращения 15.11.2020).

прибытия²⁸⁷. В конце 2020 г. Европейский союз объявил о выделении ещё 22,6 млн евро на пять новых программ в рамках данного фонда, направленных на укрепление стабильности и безопасности в регионе Сахеля и озера Чад.

По всем формальным показателям Фонд ЕС для Африки остаётся ключевым финансовым инструментом практической реализации сотрудничества между ЕС и африканскими партнёрами в области миграции. В то же время деятельность фонда вызывает немало критики – как со стороны Европейской счётной палаты, так и со стороны государств – членов ЕС, африканских стран-партнёров, а также неправительственных организаций.

Во-первых, по мнению Европейской счётной палаты, вклад инициатив в рамках Фонда ЕС для Африки в снижение числа нелегальных мигрантов из африканских стран в ЕС не может быть точно измерен²⁸⁸.

Во-вторых, деятельность данного фонда воспринимается многими африканскими партнёрами как часть европейской повестки дня в сфере миграции, в которой приоритет отдаётся европейским, а не африканским интересам. Европейские исследователи отмечают, что в целом, несмотря на различия стран и проектов, инициатива африканских партнёров проявляется намного слабее, чем в рамках традиционных европейских инструментов сотрудничества.

В-третьих, несмотря на значительные средства, вложенные государствами – членами ЕС в Фонд ЕС для Африки, число финансируемых случаев возвращения в год гораздо ниже, чем число нелегальных мигрантов, которые должны покинуть пределы ЕС.

Таким образом, проекты фонда осуществлялись скорее в рамках краткосрочного, кризисного реагирования, в то время как миграция – долговременный феномен, и к её регулированию нужно искать долгосрочные подходы.

²⁸⁷ EU-IOM Joint Initiative: Supporting vulnerable migrants during the Covid-19 Pandemic // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/eu-iom-joint-initiative-supporting-vulnerable-migrants-during-covid-19-pandemic_en (дата обращения 18.07.2021).

²⁸⁸ EU trust fund for Africa: flexible emergency tool, but lacking focus, say auditors // European Court of Auditors [Official site]. URL: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=48342> (дата обращения 16.03.2022).

В 2017 г. Италия стала инициатором создания итальянского Фонда для Африки, размер средств которого составляет 200 млн евро. 75% финансовых средств в Фонде для Африки предназначены только для двух стран: Нигера (45,3%) и Ливии (30,1%), которые имеют решающее значение при выезде и транзите мигрантов и с которыми Италия заключила двусторонние договорённости о противодействии нелегальной миграции и торговле людьми. Остальные 25% предназначены для 5 стран, преимущественно для Туниса (почти 10% средств)²⁸⁹.

Нигер, который является основным транзитным пунктом для большинства мигрантов к югу от Сахары, направляющихся в Ливию (а затем в Италию), был определён в качестве ключевого партнёра для Италии. Страна стала основным бенефициаром итальянской помощи, главным образом в рамках проекта по поддержке развития местного потенциала в области управления границами. Параллельно Италия направила военную миссию в Нигер, разместив 470 солдат и 130 единиц техники для подготовки местных вооружённых сил, а также для непосредственного участия в мероприятиях по наблюдению и контролю на границе²⁹⁰.

В свою очередь, Ливия является одним из ключевых многолетних партнёров Италии на африканском континенте, в том числе по сотрудничеству в области миграции. Ливия – основной транзитный пункт для мигрантов, направляющихся в страны Южной Европы через Средиземное море. В 2017 г. между Италией и Ливией был заключён Меморандум о взаимопонимании в области развития, противодействия нелегальной миграции, торговли и контрабанды людей. Целью документа было пресечение потоков незаконных мигрантов и устранения их последствий. В частности, Италия обязалась оказывать техническую поддержку ливийским учреждениям, отвечающим за

²⁸⁹ Bajec A. Working to control migration flows: Italy, Lybia and Tunisia // *Aspenia Online*. URL: <https://aspeniaonline.it/working-to-control-migration-flows-italy-lybia-and-tunisia/> (дата обращения 16.07.2021).

²⁹⁰ Palm A. Leading the Way? Italy's External Migration Policies and the 2018 Elections: An Uncertain Future // *Istituto Affari Internazionali Commentaries*. 2018. № 12. P. 2.

борьбу с нелегальной миграцией (пограничной и береговой охране), обеспечивать действующие в Ливии центры приёма нелегальных мигрантов лекарствами и медицинским оборудованием, осуществлять подготовку персонала в центрах приёма к работе с нелегальными мигрантами, поддерживать ливийские исследовательские центры, работающие в этой области, чтобы они могли внести свой вклад в определение наиболее адекватных методов борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми, создавать рабочие места в регионах Ливии, пострадавших от наплыва нелегальных мигрантов²⁹¹.

Помимо Чрезвычайного целевого фонда ЕС для Африки Евросоюз финансирует проекты в области миграции в третьих странах посредством Фонда убежища, миграции и интеграции и Фонда управления границами на период 2021–2027 гг.

В 2021 г. Еврокомиссия одобрила бюджет Фонда убежища, миграции и интеграции на 2022–2027 гг. в размере 9,9 млрд евро²⁹². Главной задачей данного фонда является финансирование проектов в сфере предоставления убежища, социальной интеграции граждан, реадмиссии, реинтеграции в стране происхождения, противодействия незаконной миграции. Большая часть средств (63,5%) должна быть выделена на совместные программы ЕС и государств-членов. Финансирование варьируется в зависимости от числа граждан третьих стран, проживающих в государстве – получателе субсидий, зарегистрированных заявлений о предоставлении убежища, принятых решений о возвращении и их фактическом осуществлении. Оставшиеся 36,5% средств под прямым управлением Еврокомиссии решено направить на оказание чрезвычайной помощи, приём гуманитарных грузов из третьих стран и переселение мигрантов.

²⁹¹ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic // Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe URL: https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (дата обращения 10.06.2023).

²⁹² Asylum, Migration and Integration Fund (2021-2027) // European Commission [Official site]. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en (дата обращения 10.06.2023).

Эти средства будут выделяться местным и региональным властям, которые осуществляют меры по интеграции мигрантов. Кроме того, страны получают по 6 тыс. евро на каждого принятого мигранта, нуждающегося в международной защите и по 8 тыс. евро для тех из них, кто принадлежит к уязвимым группам населения²⁹³.

В июле 2023 года премьер-министр Италии Джорджия Мелони инициировала создание финансового фонда для предотвращения миграционных потоков из стран Африки в Южную Европу. Создание фонда было анонсировано в рамках международной конференции по миграции, организованной Италией, участниками которой также стали двадцать стран Ближнего Востока и Африки (Иордания, Ливан, Тунис, Египет Марокко и др.) и председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен. Целью конференции стало обсуждение финансирования создания новых партнерских инициатив с третьими странами, направленных на устранение коренных причин нелегальной миграции, противодействие торговле людьми, поощрение легальной миграции и инвестиции в инфраструктуру стран-партнеров.²⁹⁴

По мнению Мелони, примером таких партнерств может стать заключенный в июне 2023 года между ЕС, Италией, Нидерландами и Тунисом меморандум о взаимопонимании о противодействии нелегальной миграции, в рамках которого выделяется 105 млн евро немедленной помощи для тунисской полиции и береговой охраны на борьбу с сетями контрабандистов, возвращение нелегальных мигрантов-тунисцев в страну происхождения и контроль за границами.²⁹⁵ В дальнейшем планируется заключить аналогичные соглашения с Египтом и Марокко.

Фактически такие договоренности как с Тунисом станут еще одним шагом на пути к экстернализации миграционной политики ЕС. Партнерства не являются

²⁹³ Integrated Border Management Fund – Border Management and Visa Instrument (2021-27) // European Commission [Official site]. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en (дата обращения 10.06.2023).

²⁹⁴ Europe Daily Bulletin 13228. 25.07.2023

²⁹⁵ Europe Daily Bulletin 13224. 18.07.2023

принципиально новым механизмом по разрешению миграционного вопроса, а скорее продолжают диалоги о миграции и мобильности, носящие ситуативный характер и не имеющие четкого механизма реализации.

Однако важно, что именно Италия становится локомотивом по созданию такого фонда, а также активно продвигает заключение договоренностей с ключевыми третьими странами, чтобы хоть в какой-то мере снизить миграционную нагрузку на системы приема стран Средиземноморья.

Таким образом, через финансирование программ из европейских фондов институты ЕС и государства-члены вносят практический вклад в управление миграцией, в частности, стимулируя добровольное возвращение нелегальных мигрантов и поощряя третьи страны принимать больше возвращённых мигрантов посредством создания специальной инфраструктур для приёма.

2.3. Политика в области легальной миграции и интеграции мигрантов

В качестве альтернативы и средства противодействия нелегальной миграции ЕС уделяет особое внимание регулированию и продвижению легальной миграции.

В июне 2021 г. Еврокомиссия представила инициативу «Партнёрство талантов»²⁹⁶, анонсированную в рамках Пакта о миграции и убежище и направленную на содействие законной миграции в ЕС для решения проблемы нехватки рабочей силы в секторах, не требующих высокой квалификации. Инициатива также будет охватывать мигрантов, желающих приехать на обучение. «Партнёрство» будет действовать по принципу циркулярной миграции – мигрант из третьей страны сможет приехать в ЕС с конкретной целью работы, обучения и получения необходимых навыков, а затем должен будет вернуться в страну происхождения, где и сможет применить полученные им знания. По мнению члена ЕК по внутренним делам Ильвы Йоханссон, «Партнёрство талантов»

²⁹⁶ Talent partnerships // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/talent-partnerships_en (дата обращения 17.08.2021).

поможет соотнести навыки кандидатов для работы в Европе с потребностями рынка труда и даст Европейскому союзу отличный инструмент для совместной работы со странами-партнёрами по всем аспектам миграции, чего до сих пор не хватало²⁹⁷.

Однако несмотря на то что институты ЕС стремятся усилить свою роль в области управления легальной миграцией, участие в данной программе не является обязательным для государств-членов, а значит, его реализация не достигнет максимального эффекта, на который рассчитывает Еврокомиссия. Инициатива «Партнёрство талантов» фактически является продолжением партнёрств для мобильности (*Mobility partnership*) и общих повесток по миграции и мобильности. Только восемь государств ЕС участвуют в шести проектах в рамках партнёрств с Египтом, Марокко, Тунисом, Нигерией и Сенегалом. В рамках обоих политических площадок ЕС взаимодействовал с третьими странами по широкому спектру аспектов миграции: от поощрения легальной миграции до пресечения нелегальной. Партнёрства для мобильности оказали ограниченное влияние на регулирование миграционных процессов.

Вторая инициатива – «Пул талантов»²⁹⁸ – подразумевает создание резерва квалифицированных работников из третьих стран, который мог бы функционировать в качестве общеевропейской платформы для найма, с помощью которой квалифицированные граждане третьих стран могли бы выразить свою заинтересованность в миграции в ЕС.

Вполне вероятно, что данные партнёрства талантов будут двусторонними по своему характеру, учитывающими интересы государства-члена и третьей страны-партнера²⁹⁹. Это означает, что ключевыми участниками будут отдельные государства-члены, а не сама Еврокомиссия. Кроме того, опыт действующих на

²⁹⁷ Europe Daily Bulletin 12740. 15.06.2021.

²⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Attracting skills and talent to the EU, COM(2022), 657 final.

²⁹⁹ Sarolea S., Farcy J.P. Legal Migration in the «New Pact»: Modesty or Unease in the Berlaymont? // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/legal-migration-in-the-new-pact-modesty-or-unease-in-the-berlaymont/> (дата обращения 10.06.2023).

данный момент партнёрств для мобильности таков, что вряд ли ЕС удастся убедить третьи государства в том, что оба эти «партнёрства» приведут к расширению возможностей для их граждан³⁰⁰.

Однако необходимо отметить, что в ситуации наплыва беженцев с территории Украины в 2022 г. ЕС и государствам-членам удалось оперативно согласовать свои подходы по приёму мигрантов. В марте 2022 г.а ЕС впервые ввёл в действие Директиву о временной защите (используемую в исключительных обстоятельствах массового притока мигрантов) в целях обеспечения защиты перемещённых лиц и снижения давления на национальные системы предоставления убежища в странах ЕС³⁰¹. Директива о временной защите вводится в действие по инициативе ЕК и принимается государствами-членами в Совете ЕС с предварительным уведомлением Европарламента о чрезвычайной ситуации. Согласно решению Совета ЕС, государства-члены согласились на предоставление прибывшим с Украины вида на жительство на два года (вместо положенных трёх, согласно Директиве), доступа к рынку труда и жилью, медицинской помощи и обеспечение доступа к образованию для детей³⁰². Кроме того, им предоставляется право выбрать страну проживания ЕС и право безвизового перемещения в рамках союза на 90 дней³⁰³. Согласно данным УВКБ ООН, по состоянию на конец мая 2023 г., механизмом временной защиты воспользовались более 5 млн граждан Украины³⁰⁴.

Примечательно, что пилотная версия платформы «Пул талантов» была запущена в 2022 г. для украинских беженцев, получивших защиту в соответствии

³⁰⁰ Guild E. Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks? // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks/#more-3368> (дата обращения 10.06.2023).

³⁰¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal of the European Communities. 2001. L 212. P. 12-23.

³⁰² Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection // Official Journal of the European Union. 2022. L 71. P. 1-6.

³⁰³ Infographic – Refugees from Ukraine in the EU // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/> (дата обращения 10.06.2023).

³⁰⁴ Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes in Europe // UNHCR [Official site]. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения 10.06.2023).

с Директивой ЕС о временной защите. В рамках инициативы предполагается регистрация мигрантов на специальном портале Европейской службы занятости и создание резюме, доступного для более 5000 работодателей в 7 странах ЕС (Финляндии, Польше, Чехии, Польше, Хорватии, Испании, Кипре)³⁰⁵.

Несмотря на единогласное одобрение введения Директивы о временной защите для помощи украинским беженцам в Совете ЕС, государства-члены сразу же потребовали масштабного финансирования из европейских фондов на организацию дополнительных мест приёма, что и было сделано (Еврокомиссия выделила 3,4 млрд евро в качестве немедленной помощи странам и 420 млн евро из Фонда убежища, миграции и интеграции). Несмотря на скромные показатели приёма украинских «временно защищённых» (Италия предоставила временный вид на жительство около 150 тыс. человек), Италия получила существенную сумму в 450 млн евро из данного пакета ЕС в связи с ещё большим увеличением нагрузки на систему приёма страны³⁰⁶. Таким образом, в случае с украинскими беженцами ЕС удалось не допустить очередного миграционного кризиса, вовремя предоставив каналы легальной миграции для граждан третьих стран, однако в долгосрочной перспективе прибытие такого большого количества беженцев в условиях нестабильной политической ситуации на Украине и продолжающимся увеличением числа нелегальных мигрантов из Африки грозит государствам-членам увеличением нагрузки на национальные системы приёма и, возможно, очередным миграционным кризисом³⁰⁷.

В отношении трудового законодательства на наднациональном уровне устанавливаются минимальные стандарты труда, которые государства – члены ЕС обязаны включить в своё законодательство. В соответствии с Договором о функционировании ЕС (ст. 153) Совет ЕС принимает директивы,

³⁰⁵ Member States participating in the EU Talent Pool Pilot // European Commission [Official site]. URL: https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en#member-states-participating-in-the-eu-talent-pool-pilot (дата обращения 10.06.2023).

³⁰⁶ Europe Daily Bulletin 12941. 29.04.2022.

³⁰⁷ Потемкина О.Ю. Украинские беженцы в Евросоюзе: новый миграционный кризис? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. № 2. С. 7-15.

устанавливающие минимальные требования к условиям труда, информированию и консультированию работников.

Страны ЕС могут предоставлять более выгодные условия труда на своё усмотрение. Например, Директива ЕС о рабочем времени предоставляет работникам право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 4 недели (минимально)³⁰⁸, а страны могут увеличить его продолжительность (например, Франция, Эстония). В 2022 г. Министерство труда и социальной политики Италии подписало меморандум о взаимопонимании с ассоциациями работодателей. Протокол включает упрощённые процедуры въезда в Италию работников, не являющихся гражданами ЕС³⁰⁹.

В свою очередь, ЕК посредством систематического мониторинга проверяет, перенесены ли положения директив ЕС в национальное законодательство. Если Еврокомиссия считает, что страна перенесла директиву в национальное законодательство с нарушениями, она может начать разбирательство. Однако она не может обеспечить возмещение ущерба отдельным гражданам (т.е. возместить ущерб или исправить ситуацию) – это остаётся в компетенции национальных властей.

Важным инструментом стимулирования трудовой миграции в ЕС является «голубая карта» – разрешение на работу для высококвалифицированных мигрантов. Директива об условиях въезда, проживания и работы высококвалифицированных граждан третьих стран и членов их семей (Директивы ЕС о «голубой карте»)³¹⁰ первоначально была принята в 2009 г., но с тех пор лишь 20 из 27 государств ЕС инкорпорировали её в своё законодательство в установленный срок.

³⁰⁸ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time // Official Journal of the European Union. 2003. L 299. P. 11.

³⁰⁹ EMN Bulletin July-September 2022 // European Migration Network. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/00_emn_40th_Quarterly.pdf (дата обращения 10.06.2023).

³¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment («EU Blue Card»), COM (2014), 287 final.

По данным Еврокомиссии, лишь несколько стран полноценно воспользовались преимуществами «голубой карты» (Германия, Польша, Франция), а в большинстве государств сохранились национальные правила въезда для высококвалифицированных мигрантов³¹¹. Кроме того, действие директивы не распространялось на лиц, получивших международную защиту.

За последнее десятилетие «голубая карта» не помогла привлечь достаточного количества работников определённых профессий или в определённых отраслях, как, например, в здравоохранении, ИКТ, машиностроении, для удовлетворения внутреннего спроса. Несмотря на то что Еврокомиссия установила лишь минимальные стандарты приёма для трудовых мигрантов, национальные схемы по приёму легальных мигрантов оказались более привлекательными, чем общее разрешение ЕС. Согласно докладу ЕК о применении Директивы, восемь государств-членов установили квоту на выдачу «голубых карт», шесть предпочли отклонять заявки в соответствии с национальным законодательством на основании «утечки мозгов». Только два государства – члена ЕС установили более высокие пороговые значения заработной платы, чем установленные в Директиве. Девять государств-членов законодательно предусмотрели возможность установления более низкого порога заработной платы для некоторых работников, хотя только четыре активно использовали данную возможность³¹².

По данным Евростата, разрешений на въезд в рамках национальных схем по приёму мигрантов было выдано на 2016 г. 2,6 млн, на 2021 г. – 2,9 млн. В

³¹¹ Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM (2016) 378 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0378&qid=1620651019259&from=EN> (дата обращения 17.03.2021).

³¹² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment ('EU Blue Card'), COM (2014) 287 final // European Parliament [Official site]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0287_/com_com\(2014\)0287_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287_/com_com(2014)0287_en.pdf) (дата обращения 07.11.2022).

частности, Италия в 2021 г. выдала 443 тыс. разрешений (15,1% от общего количества)³¹³.

Для сравнения, общее число выданных государствами ЕС «голубых карт» за последние несколько лет составляет: 21 тыс. в 2019 г., 29 тыс. – в 2021 г. В 2021 г. подавляющее большинство «голубых карт» (более $\frac{2}{3}$) было выдано Германией, Италия же выдаёт менее 2% «голубых карт»³¹⁴.

В таких условиях в 2016 г. Еврокомиссией был инициирован пересмотр Директивы о «голубой карте», в рамках которого активно обсуждался вопрос о том, как будут сосуществовать наднациональный и национальный механизмы привлечения легальных мигрантов³¹⁵.

Первоначально ЕК внесла предложение об упразднении параллельных национальных схем, однако именно этот пункт стал камнем преткновения для ряда государств – членов ЕС (Болгарии, Чехии, Австрии). Они выступили против данного положения, настаивая на соблюдении принципа субсидиарности и защищая национальные схемы как более гибкие и отражающие потребности и возможности национальных рынков труда стран-членов³¹⁶.

Еврокомиссия настаивала на том, что «голубая карта» ЕС не будет конкурировать с национальными системами привлечения высококвалифицированных мигрантов, а скорее улучшит условия мобильности внутри ЕС посредством упрощения процедурных правил. Однако евродепутаты настояли на бóльшей гармонизации национальных законодательств и уравнивании трудовых прав граждан Евросоюза и держателей «голубой карты»³¹⁷.

В итоге ЕП и председательствовавшая в Совете ЕС на тот момент Португалия договорились о том, что национальные карты по привлечению

³¹³ Статистика за 2020 г. не приводится, ввиду резкого снижения показателей в связи с пандемией.

³¹⁴ Residence permits – statistics on authorisations to reside and work // Eurostat [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work#EU_Blue_Cards_issued_to_highly_qualified_non-EU_citizens (дата обращения 10.06.2023).

³¹⁵ Europe Daily Bulletin 12659. 17.02.2021.

³¹⁶ Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 64.

³¹⁷ Потемкина О.Ю. Высококвалифицированные специалисты-приоритет миграционной политики ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 3(21). С. 141.

высококвалифицированных мигрантов будут продолжать существовать параллельно с «голубой картой» ЕС³¹⁸. В то же время ЕП добился бóльшей гармонизации национальных законодательств и уравнивании трудовых прав граждан ЕС и обладателей «голубых карт» посредством выдачи «голубой карты» лицам, находящиеся под международной защитой, сезонным работникам и ИТ-специалистам без диплома, но с трёхлетним опытом работы³¹⁹.

В 2021 г. завершился пересмотр Директивы о «голубой карте», который коснулся условий въезда и проживания для высококвалифицированных граждан третьих стран, приезжающих жить и работать в ЕС³²⁰. В частности, были упрощены процедуры выдачи и действия карты: срок действия карты продлён до минимального значения в два года во всех государствах-членах (ранее – от одного до четырёх лет), а сама она равнозначна по статусу национальным разрешениям на работу.

Сфера действия директивы также была расширена, чтобы в список граждан третьих стран, имеющих право на получение «голубой карты», вошли те, кто пользуются международной защитой, сезонные работники и работники ИКТ с опытом работы не менее 3 лет. Список профессий, в которых будет оцениваться опыт, а не квалификация, также будет регулярно пересматриваться и может быть расширен.

В отношении других вопросов был достигнут компромисс по следующим пунктам: появилась возможность для приёма большего числа квалифицированных мигрантов за счёт снижения порога заработной платы для молодых выпускников в определенных отраслях экономики, нуждающихся в работниках, а также сокращения минимального срока трудового контракта, необходимого для получения карты, до шести месяцев. Для того, чтобы карта

³¹⁸ Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM (2016) 378 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0378&qid=1620651019259&from=EN> (дата обращения 17.03.2021).

³¹⁹ Europe Daily Bulletin 12721. 19.05.2021.

³²⁰ Там же.

была доступна большему числу людей, пороговое значение заработной платы установлено на уровне, в 1-1,6 раза превышающим среднюю годовую заработную плату.³²¹ Однако на практике изменений может и не быть, поскольку большинство государств-членов уже применяют порог средней заработной платы в 1,5 раза, хотя ЕК предлагала снизить его до 1,4 раза.

Владельцы «голубых карт» и члены их семей смогут переехать во второе государство – член ЕС на основе упрощённых правил мобильности после 12 месяцев работы в первой стране Союза³²². По мнению аналитиков, именно это является основным преимуществом обновлённой директивы; национальные схемы приёма не могут предложить возможность свободного перемещения в рамках Союза³²³.

Немаловажную роль в выстраивании миграционной политики как ЕС, так и стран-членов является политика в области интеграции мигрантов, которая является частью общей миграционной политики. По сравнению с другими направлениями политики ЕС по регулированию миграции, интеграция мигрантов осталась главным образом сферой ответственности национальных государств³²⁴.

Согласно ст. 79 Договора о функционировании Европейского союза, в области интеграции мигрантов ЕС может предоставлять стимулы и поддержку мерам, принимаемым государствами-членами для содействия интеграции граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях; однако законодательство ЕС не предусматривает гармонизации национального законодательства в данной области. Согласно ст. 79.4 ДФЕС, ЕП и Совет могут устанавливать меры

³²¹ Потемкина О.Ю. Высококвалифицированные специалисты-приоритет миграционной политики ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 3(21). С. 141.

³²² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3bGIMTR> (дата обращения 29.08.2021).

³²³ Peers S. The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/the-revised-blue-card-directive-the-eus-search-for-more-highly-skilled-non-eu-migrants/> (дата обращения 01.05.2023).

³²⁴ Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского Союза по интеграции иммигрантов // Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 3. С. 33-42.

поддержки и поощрения действий государств-членов по интеграции мигрантов, легально проживающих на территории ЕС³²⁵.

Регулирование рынка труда в ЕС во многом остаётся в компетенции государств-членов, эта сфера менее коммуниторизована по сравнению с остальными аспектами миграции. Государства – члены ЕС предпочитают привлекать легальных мигрантов за счёт национальных программ, а не в рамках общеевропейских механизмов. Это происходит по нескольким причинам. Во-первых, законодательство ЕС о трудовой миграции, включающее несколько директив, должно учитывать реалии рынка труда разных стран, отличающихся друг от друга. В данном контексте проблема заключается в том, что государства-члены имеют прерогативу устанавливать объёмы приёма трудовых мигрантов, прибывающих из третьих стран, что может более или менее свести на нет влияние директив. Во-вторых, несмотря на расширение действия Директивы о «голубой карте» на работников в сфере ИКТ, упрощение процедур признания квалификации для других секторов с высоким дефицитом на рынке труда, таких как здравоохранение, отсутствует.

Таким образом, инициативы ЕС в области интеграции мигрантов носят вспомогательный и рекомендательный характер, а страны-члены остаются главными арбитрами интеграции граждан третьих стран, пребывающих на их территории³²⁶.

Сотрудничество государств ЕС в сфере интеграции мигрантов осуществляется «мягкими» инструментами координации действий стран, прописанными в документах рекомендательного характера – «Руководстве по интеграции» и в «Общих базовых принципах интеграции граждан третьих стран».

По мнению Л. Биссон, принятие общих базовых принципов интеграции стало необходимым, поскольку многие страны ЕС сталкивались со схожими проблемами в разработке стратегий по интеграции мигрантов. Общие базовые

³²⁵ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. P. 77-78.

³²⁶ Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 132.

принципы не являются юридически обязывающими и оставляют за странами-членами право самим определять приоритеты политики интеграции и механизмы её реализации³²⁷.

Европейская комиссия определяет интеграцию как двусторонний процесс, основанный на взаимных правах и соответствующих обязанностях граждан третьей страны, проживающих на законных основаниях, и принимающего общества, который предусматривает всестороннее участие мигранта³²⁸.

В рамках исследования интеграция понимается как «динамичный, долгосрочный и непрерывный двусторонний процесс взаимного приспособления, а не статичный результат»³²⁹. Такое определение приводится в Общих базовых принципах политики интеграции, принятых Советом ЕС в 2004 г.

Зарубежные и отечественные учёные приводят различные наборы критериев интеграции граждан третьих стран, но часто в том или ином виде в них фигурируют следующие: культурная интеграция (в т.ч. лингвистическая), структурная (включает доступ к гражданству, доступ к рынку труда), социальная (рассматривает политику муниципалитетов, действия НПО по интеграции, взаимодействие мигрантов с коренным населением), идентификационная (вопросы общественного восприятия миграционной проблемы, формирование образа мигрантов политиками и СМИ)³³⁰.

В 2010 г. в ЕС были разработаны индикаторы интеграции, зафиксированные в Сарагосской декларации по итогам неформальной встречи Совета ЕС по вопросам правосудия и внутренних дел. В качестве приоритетных областей определены четыре области интеграции: трудоустройство, доступ к образованию,

³²⁷ Там же. С. 119.

³²⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN> (дата обращения 29.08.2021).

³²⁹ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, 14615/04 (Presse 321) // Council of the European Union [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/common-basic-principles-immigrant-integration-policy-eu_en (дата обращения 18.03.2022).

³³⁰ Varshaver E., Rocheva A. Migrant Integration: What It Is and What Role Does the State Play in Its Implementation? // The Journal of Social Policy Studies. 2016. № 14(3). P. 320.

социальная инклюзивность, активное вовлечение мигрантов в гражданский процесс³³¹.

В качестве инструмента мониторинга интеграции в 2004 г. в ЕС был разработан Индекс политики по интеграции мигрантов (*Migrant Integration Policy Index, MIPEX*), который составляется на основе 167 показателей и 8 критериев (мобильность на рынке труда, образование, доступ к здравоохранению, возможность воссоединения семьи, доступ к постоянному проживанию, доступ к гражданству, защита от дискриминации, политическое участие). По последним доступным данным, в 2020 г. Италия (наравне с Францией и Германией) относилась к группе стран с «наполовину благоприятной» средой для интеграции. Подход к интеграции мигрантов в Италии определяется как «временный» (для сравнения в рамках индекса выделены и другие подходы – всеобъемлющая интеграция, формальное равенство, интеграция отсутствует)³³². Это означает, что государство предоставляет мигрантам основные права и равные возможности, но не гарантирует им полной интеграции в общество. Согласно индексу, серьёзные препятствия для мигрантов в Италии, как правило, возникают в доступе к участию в политической жизни и получении гражданства.

Гораздо больше Еврокомиссия влияет на политику по интеграции мигрантов, проводимую государствами – членами Союза, посредством утверждения бюджетов и последующего распределения средств из европейских фондов на реализацию инициатив по интеграции мигрантов в Италии и других государствах-членах. Так, в рамках национальной программы в 2014–2020 гг. Фонд убежища, миграции и интеграции выделил Италии более 394 млн евро на реализацию политики предоставления убежища и управления миграцией. В частности, ЕС финансирует приём, предоставление убежища, переселение ищущих убежища, инициативы по интеграции; за счёт национального

³³¹ EU «Zaragoza» Integration Indicators: ITALY // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/eu-zaragoza-integration-indicators-italy_en (дата обращения 08.03.2022).

³³² Italy. Key findings // MIPEX. URL: <https://www.mipex.eu/italy> (дата обращения 14.03.2022).

правительства осуществляется финансирование центров приёма, приём и интеграция легальных мигрантов, совместные проекты по репатриации и реинтеграции нелегальных мигрантов³³³. Например, в 2020–2022 гг. из Фонда убежища, миграции и интеграции около 8 млн евро было выделено местным властям в Италии для поддержки мер социально-экономической интеграции, жилищной политики и административной поддержки³³⁴.

Такие фонды, как Горизонт 2020, Фонд поддержки обездоленных, Фонд регионального развития, Социальный фонд выделяют средства главным образом на интеграцию мигрантов и беженцев. Например, в 2014–2020 гг. ЕС выделил почти 10,2 млрд евро на поддержку занятости, образования, молодёжной политики, социальной интеграции в Италии через Социальный фонд ЕС.

Финансируя такие проекты по интеграции мигрантов, Еврокомиссия стремится усилить своё влияние на национальные правительства, сотрудничая с местными властями напрямую.

В ноябре 2020 г. принят очередной План действий по интеграции и инклюзивности из 60 мероприятий³³⁵, который призван в течение 7 лет устранить недостатки в области обеспечения занятости, предоставления образования, социальных услуг и жилья для интеграции легальных мигрантов и беженцев. В частности, для обеспечения доступа к занятости необходимо признание профессиональных квалификаций и дипломов, полученных мигрантами. Многие высококвалифицированные мигранты (примерно $\frac{1}{4}$ из 34 млн человек) работают на работах, которые не соответствуют их квалификации.

Одной из задач Плана является поддержка участия местных и региональных властей и Комитета регионов в выработке политики по интеграции мигрантов,

³³³ Programma Nazionale FAMI. Identificazione delle autorità designate // FAMI [Official site]. URL: https://documentale.dlci.interno.it/fami/Programme_2014IT65AMNP001_7_1_it.pdf (дата обращения 16.03.2022).

³³⁴ EMN Bulletin February 2020 // European Migration Network. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-02/00_eu_29th_emn_bulletin_final_en.pdf (дата обращения 18.03.2022).

³³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027 // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (дата обращения 17.08.2021).

межкультурном диалоге, противодействии радикализации мигрантов через предоставление им финансирования, выработку рекомендаций, проведение тренингов для заинтересованных акторов³³⁶.

В отличие от предыдущего Плана действий (2016 г.), в нынешнем Плане делается акцент именно на наращивании потенциала местных и региональных органов власти по разработке и реализации мер интеграции, финансировании локальных проектов по интеграции мигрантов в принимающее сообщество, то есть подчёркивается важность многоуровневого подхода к управлению миграцией³³⁷.

Можно заключить, что сфера легальной миграции является наименее коммуниторизованной, так как имеет непосредственное отношение к рынкам труда государств – членов ЕС. Институты ЕС могут влиять на государства-члены только посредством установления минимальных общеевропейских стандартов труда, а также издания рекомендаций и общих рамок формирования политики в области интеграции мигрантов.

В то же время, не имея возможности напрямую влиять на формирование политики в области интеграции мигрантов, Комиссия действует опосредовано – через влияние на распределение финансирования проектов в тех или иных странах и регионах. Аналогично финансированию добровольного возвращения и реадмиссии ЕК регулярно через специальные программы по линии Фондов ЕС выделяет гранты на реализацию национальных, региональных и местных проектов по интеграции мигрантов в государствах – членах ЕС.

2.4. Европейский союз в глобальном управлении миграцией

Глобальный уровень исследуется в диссертации наряду с наднациональным, национальным и субнациональным, так как Европейский союз стал глобальным

³³⁶ The EU Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 – Policy Brief // Eurocities. URL: <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/11/Policy-Brief-EU-Action-Plan-on-Integration-and-Inclusion-2021-2027.pdf> (дата обращения 27.12.2021).

³³⁷ Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Questions and Answers // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2179 (дата обращения 28.12.2021).

центром притяжения мигрантов, активно сотрудничает с международными организациями с целью реализации политики в области миграции и убежища, хотя основоположники МУУ не рассматривали глобальное управление как часть МУУ.

ООН определяет глобальное управление как совокупность институтов, политик, норм, процедур и инициатив, с помощью которых государства и их граждане пытаются обеспечить бóльшую предсказуемость, стабильность и порядок в противодействии транснациональным вызовам³³⁸.

Александр Беттс называет глобальным управлением миграцией «нормы и организационные структуры, которые регулируют и формируют то, как государства реагируют на международную миграцию»³³⁹.

В 2020 г. в мире насчитывалось свыше 281 млн международных мигрантов, и эта цифра постоянно увеличивается из-за растущего экономического и социального разрыва в развитии стран мира, демографических проблем и изменения климата³⁴⁰. Из них суммарно 27 государств – членов Европейского союза занимают первое место в мире по числу мигрантов – 54,8 млн; для сравнения: на втором месте находятся Соединённые Штаты с 50,6 млн, на третьем Саудовская Аравия – 13,5 млн, на четвёртом Россия – 11,6 млн, на пятом Великобритания – 9,4 млн и т.д.³⁴¹ (см. Таблицу 1). Таким образом, Евросоюз сегодня становится глобальным центром притяжения мигрантов, поэтому важно выявить его роль в глобальном управлении миграцией.

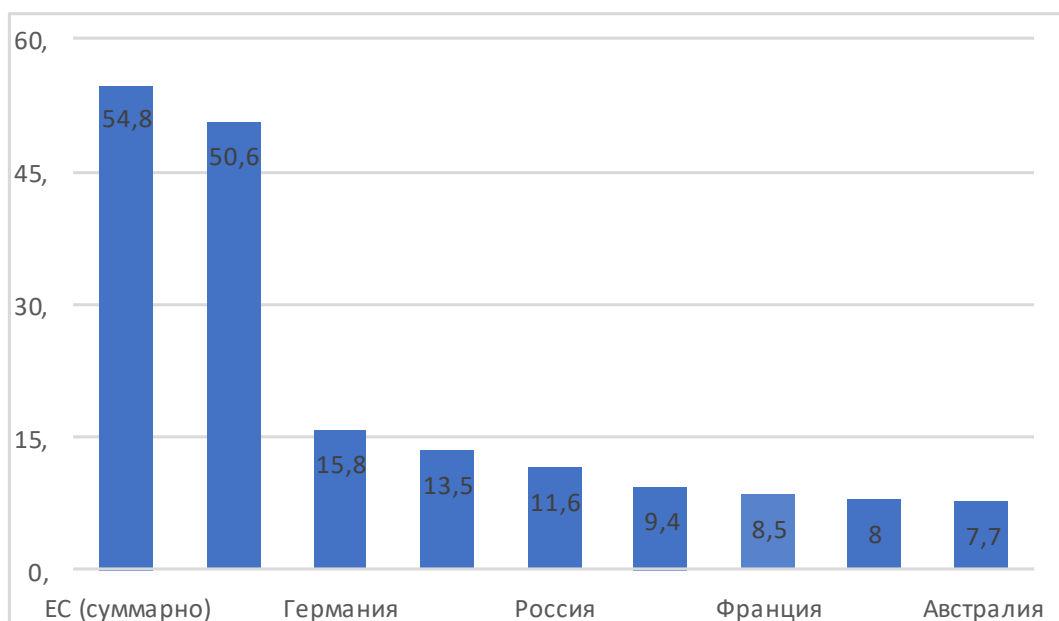
³³⁸ Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era // United Nations [Official site]. URL: https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2014cdppolicynote.pdf (дата обращения 10.06.2023).

³³⁹ Betts A. Introduction: Global Migration Governance // Global Migration Governance (ed. by Betts A.). Oxford University Press. 2011. P. 4.

³⁴⁰ World Migration Report 2022 // IOM [Official site] URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf (дата обращения 18.03.2022).

³⁴¹ International migrant stock (Total) // Migration Data Portal [Official site]. URL: https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2020&i=stock_abs (дата обращения 11.09.2022).

Страны мира с наибольшим числом мигрантов в 2020 г.



Источник: составлено автором на основе данных *UN DESA*. URL: https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2020&i=stock_abs_

Международным мигрантом является человек, который меняет место своего постоянного пребывания. Международная организация по миграции (МОМ) предлагает более конкретную терминологию: «мигрантом является любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или внутри государства и покинуло место своего обычного жительства независимо от своего юридического статуса; характера перемещения; причин перемещения; продолжительности пребывания»³⁴².

Согласно определению ООН, международная миграция (*international migration*) представляет собой перемещение лиц вдали от места их обычного проживания и через международную границу в страну, гражданами которой они не являются³⁴³. Соответственно, ООН определяет «международного мигранта» как «любое лицо, которое меняет страну своего обычного проживания», при этом

³⁴² Glossary on migration // IOM. IML Series. 2019. № 34. P. 132.

³⁴³ Key Migration Terms // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (дата обращения 18.10.2022).

международным мигрантом не считается лицо, временно меняющее место жительства с целью восстановления, отдыха, посещения друзей и родственников, осуществления бизнеса, лечения или религиозного паломничества³⁴⁴.

Международная миграция подразделяется на ряд категорий: миграция низкоквалифицированной рабочей силы, миграция высококвалифицированной рабочей силы, нелегальная миграция, международные поездки, экологическая миграция, торговля людьми, предоставление убежища и защита беженцев, внутренне перемещённые лица и т.д. Каждая из категорий миграции на глобальном уровне регулируется по-разному. Например, в области предоставления убежища и защиты беженцев государства разработали и приняли международные соглашения, часто под контролем международных организаций³⁴⁵.

В вопросах предоставления убежища одним из ключевых акторов на глобальном уровне является Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). ЕС активно взаимодействует с данной структурой, а также является одним из её крупнейших доноров.

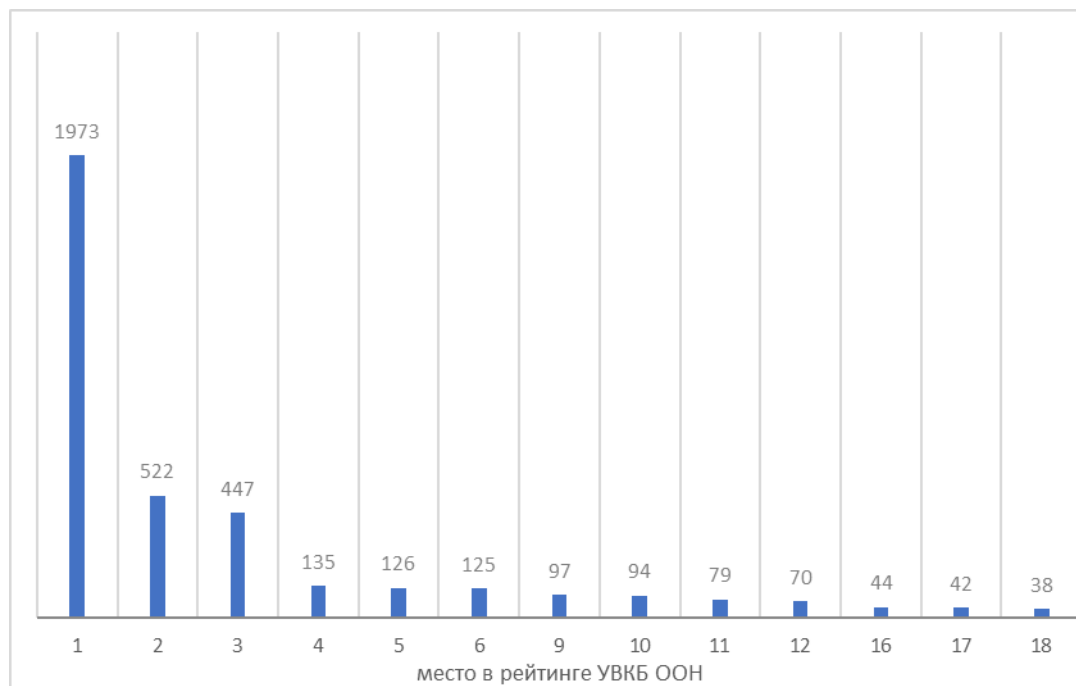
По состоянию на 2020 г., вклад ЕС в финансирование Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев составил 522 млн долларов, что является вторым показателем после США. Несмотря на то, что финансирование Евросоюза почти в 4 раза меньше, чем у США, оно значительно превышает вклад других крупных стран из топ-10 доноров. Более того, восемь стран ЕС входят в топ-20 доноров. Примечательно, что Италия в 2020 г. вошла в двадцатку крупнейших доноров УВКБ ООН (см. Таблицу 2)³⁴⁶.

³⁴⁴ Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1 (1998) para. 32 // UN Statistic Division [Official site]. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf (дата обращения 18.10.2022).

³⁴⁵ Betts A. Introduction: Global Migration Governance // Global Migration Governance (ed. by Betts A.). Oxford University Press. 2011. P. 2.

³⁴⁶ Government partners // The UN Refugee Agency [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/donors.html> (дата обращения 28.08.2021).

Крупнейшие доноры УВКБ ООН в 2020 г. (млн долл.)



Источник: UNHCR Funding Update 2020. URL:

<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Global%20Funding%20Overview%2031%20December%202020.pdf/>

Расширение участия международных организаций в управлении миграцией делает необходимым рассмотрение вопросов миграции и убежища с позиции глобального уровня управления³⁴⁷. При анализе сотрудничества ЕС и учреждений ООН в области миграции можно сделать вывод, что в целом их подходы к глобальному управлению миграцией схожи. Каждые полгода УВКБ ООН выпускает для страны – председателя в Совете ЕС рекомендации по управлению миграцией, касающиеся самых разных сфер: политики приёма и возвращения, легальной миграции, интеграции мигрантов³⁴⁸. В рекомендациях странам – председателям в Совете ЕС УВКБ ООН регулярно отмечает необходимость

³⁴⁷ 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.

³⁴⁸ Recommendations to the German presidency of the Council of the European Union. July-December 2020 // IOM [Official site]. URL: <https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbd1666/files/documents/IOM-Recommendations-to-the-German-Presidency-of-the-Council-of-the-EU.pdf> (дата обращения 27.01.2021).

продвигать глобальное лидерство ЕС в области переселения и взять на себя обязательство продолжать и укреплять глобальную солидарность с беженцами³⁴⁹. Хотя УВКБ ООН признаёт, что страны ЕС продолжают поддерживать беженцев и выполнять международные обязательства в области прав человека, на границах ЕС продолжаются серьёзные нарушения прав человека и «выталкивание» мигрантов. При этом УВКБ ООН отмечает, что деятельность государств – членов ЕС по оказанию поддержки третьим странам и регионам в области миграции должна дополнять европейскую политику по предоставлению убежища³⁵⁰.

Построение комплексной системы управления миграцией является приоритетом для ЕС³⁵¹, что отражено в ежегодных посланиях «О положении Союза» – выступлениях председателя Европейской комиссии перед ЕП. Председатели ЕК в разное время неоднократно заявляли о стремлении ЕС стать глобальным лидером в области управления миграцией и выстраивании «европейской миграционной системы»³⁵². По мнению руководителей Еврокомиссии, «хотя предложения по реформированию общей системы предоставления убежища и ужесточению правил приёма легальных мигрантов вызвали споры, для достижения результата потребуется достижение компромисса»³⁵³. В «Глобальном подходе к миграции и мобильности» (см. Приложение б), принятом в 2011 г., отмечено, что «ЕС и его государства-члены должны быть в числе лидеров в продвижении глобального распределения ответственности на основе Конвенции о статусе беженцев (1951 г.) и работать в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН, другими соответствующими учреждениями

³⁴⁹ UNHCR's Recommendations for the French and Czech Presidencies of the Council of the European Union (EU) // Refworld. URL: <https://www.refworld.org/docid/61d71e864.html> (дата обращения 18.03.2022).

³⁵⁰ UNHCR presents roadmap for an EU that better protects refugees // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/news/unhcr-presents-roadmap-eu-better-protects-refugees> (дата обращения 10.06.2023).

³⁵¹ Europe Daily Bulletin 12755. 06.07.2021.

³⁵² 2021 State of the Union Address by President von der Leyen // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701 (дата обращения 15.12.2021).

³⁵³ 2017 State of the Union // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (дата обращения 25.01.2022).

2018 State of the Union Speech. The Hour of European Sovereignty // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (дата обращения 25.01.2022).

и странами, не входящими в ЕС»³⁵⁴. Также в документе делается акцент на том, что глобальный подход ЕС не должен быть ограничен географическими рамками, а приоритетом является сотрудничество со всеми странами, которые имеют схожие с Евросоюзом интересы в области регулирования миграции. «Глобальный подход» также призван обеспечить надлежащую основу для рассмотрения роли ЕС в управлении глобальной миграцией и мобильностью³⁵⁵.

В целях продвижения позитивного политического имиджа на глобальной арене ЕС ведёт плотное сотрудничество в области миграции и с наиболее представительной (172 государства-члена и 8 наблюдателей) межправительственной организацией в области миграции – Международной организацией по миграции (МОМ).

Несмотря на введение МОМ в систему ООН в 2016 г. и фактическое становление её как одного из институтов ООН, организация не имеет чёткого нормативного мандата; в сферу её полномочий входит лишь поддержка и оказание услуг государствам по управлению миграцией. Не существует единого международного миграционного режима, а значит, государства сохраняют значительную степень автономии в определении своей миграционной политики.

В XXI в. одним из важнейших событий, оказавших влияние на все государства ЕС, стал миграционный кризис, последствия которого они не могут ликвидировать до сих пор. С 2015 по 2021 г. в ЕС прибыло более 2,2 млн мигрантов и ищущих убежища (из них в Италию – более 600 тыс. человек) (см. Приложение 7).

С началом европейского миграционного кризиса сотрудничество между МОМ и ЕС значительно углубилось, что отразилось на количестве совместных проектов: с 2015 по 2021 г. ЕС совместно с МОМ осуществили более 700

³⁵⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility, COM (2011), 743 final.

³⁵⁵ Там же.

проектов по всему миру на сумму 2,9 млрд евро³⁵⁶. Кроме того, Европейский союз и его государства-члены остаются одними из крупнейших доноров МОМ.

Важной вехой в истории участия ЕС в глобальном управлении миграцией можно назвать Валлеттский саммит по миграции (11-12 ноября 2015 г.),³⁵⁷ который стал исторической платформой для того, чтобы африканские и европейские лидеры договорились о совместном подходе и конкретных действиях по укреплению своего сотрудничества в области миграции. Более 60 стран Европы и Африки, а также международные (ООН, МОМ, ЭКОВАС), региональные (Европейский союз, Лига арабских государств, Африканский союз) и гуманитарные (Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца) организации внесли свой вклад в принятие политической декларации и Плана действий, сосредоточенных на пяти приоритетных областях: миграция и развитие; легальная миграция и мобильность; защита и убежище; незаконная миграция, торговля людьми и контрабанда; возвращение, реадмиссия и реинтеграция³⁵⁸.

МОМ также приняла участие в дискуссии в рамках Валлеттского саммита, выразив поддержку усилиям Евросоюза и стран Африки по выработке общего, целостного подхода к миграции, который ставит во главу угла права человека, достоинство и защиту всех мигрантов.

Кроме того, в 2019 г. была создана Рабочая группа в составе представителей Африканского союза, Европейского союза и ООН по ситуации с мигрантами в Ливии³⁵⁹. Группа занимается вопросами, связанными с миграционной ситуацией в странах Африки, программами добровольного возвращения и реинтеграции возвращенцев из Ливии. Планируется введение в действие трёх миграционных центров Африканского союза в Марокко, Мали и Судане, а также расширение

³⁵⁶ IOM and the EU // IOM [Official site] URL: <https://eea.iom.int/iom-and-eu> (дата обращения 10.06.2023).

³⁵⁷ Valletta Summit on migration, 11-12 November 2015 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (дата обращения 05.05.2021).

³⁵⁸ Там же.

³⁵⁹ The AU-EU-UN taskforce renews its commitment to rescue stranded migrants and refugees in Libya // African Union [Official site]. URL: <https://au.int/en/pressreleases/20200224/au-eu-un-taskforce-renews-its-commitment-rescue-stranded-migrants-and> (дата обращения 17.05.2020).

мандата группы путём включения вопросов торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов и географического охвата группы, включив в неё весь регион Сахеля.

Европейский союз выстраивает взаимоотношения с МОМ по соответствующим политическим повесткам дня, в том числе в области миграции, беженцев, прав человека, мира и безопасности. В частности, реализация Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и Глобального договора ООН о беженцах (2018 г.) была и останется на ближайшее время их общим приоритетом.

Однако, несмотря на общее соответствие подходов Европейского союза и международных организаций к глобальному управлению миграцией, после миграционного кризиса 2015–2016 гг. на первый план выходят несколько «проблемных» сфер, в числе которых УВКБ ООН отмечает незаконную высылку мигрантов³⁶⁰ и недостаточно эффективную борьбу с торговлей людьми и гибель мигрантов в море³⁶¹, а также непринятие рядом стран ЕС Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции³⁶².

Первой сферой является незаконная высылка мигрантов из ЕС и нарушение их прав³⁶³. Международная организация по миграции, как и ЕП, регулярно получает документированные сообщения, в том числе от НПО и СМИ³⁶⁴, о нарушениях прав человека странами ЕС при незаконном (иногда с применением физической силы) «оттеснении» лодок с мигрантами на борту в Средиземном море обратно к берегам стран, из которых они прибыли, и их коллективной высылке, в то время как осуществление и того, и другого без достаточных

³⁶⁰ UNHCR warns asylum under attack at Europe's borders, urges end to pushbacks and violence against refugees // UNHCR [Official site] URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/601121344/unhcr-warns-asylum-under-attack-europes-borders-urges-end-pushbacks-violence.html> (дата обращения 05.01.2022).

³⁶¹ IOM and UNHCR Call for a Truly Common and Principled Approach to European Migration and Asylum Policies // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-and-unhcr-call-truly-common-and-principled-approach-european-migration-and-asylum-policies> (дата обращения 18.03.2022).

³⁶² U-turns on Global Compact «reflect poorly» on countries concerned: senior UN migration official // UN News. URL: <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026791> (дата обращения 19.01.2019).

³⁶³ UNHCR warns asylum under attack at Europe's borders, urges end to pushbacks and violence against refugees // UNHCR [Official site] URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/601121344/unhcr-warns-asylum-under-attack-europes-borders-urges-end-pushbacks-violence.html> (дата обращения 05.01.2022).

³⁶⁴ Europe Daily Bulletin 12626. 19.12.2020.

доказательств запрещено международным правом (Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., Европейской конвенцией по правам человека) и законодательством ЕС. Например, МОМ неоднократно заявляла об осуждении жестокого обращения с мигрантами и беженцами на границе Европейского союза.

В 2020–2021 гг. в период пандемии *COVID-19* некоторые страны ЕС продолжили осуществлять в пограничных водах «выталкивание» или «оттеснение» к берегам североафриканских государств лодок с мигрантами на борту. Международная организация по миграции тогда призвала ЕС и его государства-члены принять срочные меры для прекращения давления, коллективных высылков и применения насилия в отношении мигрантов и беженцев, включая детей, на внешних сухопутных и морских границах ЕС³⁶⁵.

На фоне таких сообщений в конце 2020 г. Еврокомиссия и Европарламент, в целом согласные с тем, что такая политика нарушает международные нормы миграции и предоставления убежища, инициировали расследования в отношении Греции, Хорватии и агентства Фронтекс в связи с нарушениями принципа невыдворения и насилием над мигрантами³⁶⁶.

Второй проблемой во взаимоотношениях ЕС и ООН является непринятие рядом стран ЕС Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Важным аспектом глобального сотрудничества в области регулирования миграции является взаимодействие ЕС с ООН посредством Глобального форума по миграции и развитию³⁶⁷ – неформальной платформы для обсуждения миграционной проблематики на межгосударственном уровне. Практическую реализацию процесс глобального взаимодействия по миграционной проблематике получил после принятия на заседании Генеральной Ассамблеи ООН Нью-

³⁶⁵ IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders> (дата обращения 05.07.2021).

³⁶⁶ Europe Daily Bulletin 12613. 02.12.2020; Europe Daily Bulletin 12615. 04.12.2020.

³⁶⁷ Meetings // Global Forum on Migration and Development [Official site] URL: <https://www.gfmd.org/> (дата обращения 15.12.2018).

Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (2016 г.). В переговорном процессе были выделены два направления – Глобальный договор ООН о беженцах³⁶⁸ и Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции³⁶⁹ (см. Приложение 6). Оба договора были приняты в ходе 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в декабре 2018 г.

Глобальный договор ООН о беженцах предполагает облегчение нагрузки на страны, принимающие наибольшее число беженцев и помощь беженцам по обретению экономической независимости. Хотя Договор не имеет обязательной юридической силы, он представляет собой руководство для международного сообщества по оказанию поддержки беженцам через принятие мер для более справедливого распределения ответственности по приему беженцев.

Глобальный договор о беженцах содержит программу действий, которая поддерживает практическое применение комплекса мер путём определения действий, которые государства и другие заинтересованные стороны могут выполнить, чтобы рациональнее разделить ответственность и эффективно сотрудничать в случаях большого количества беженцев. Кроме того, в нём прописаны конкретные показатели оценки и анализа прогресса и предоставление отчётности по реализации данных мер. В частности, Глобальным договором учреждается Глобальный форум по беженцам на уровне министров, на котором раз в четыре года (начиная с 2019 г.) собираются представители международного сообщества для решения проблем, с которыми сталкиваются беженцы и принимающие их страны, и анализа коллективного прогресса.

Кроме того, во время участия в Форуме государства смогут принять на себя конкретные обязательства по выполнению Глобального договора о беженцах, включая оказание финансовой, материальной и технической помощи беженцам; предоставление мест для переселения и дополнительных возможностей для

³⁶⁸ The Global Compact on Refugees. Final Draft' (as at 26 June 2018) // UN [Official site]. URL: <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/Global-Compact-on-Refugees.pdf> (дата обращения 11.01.2019).

³⁶⁹ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration // UN [Official site]. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195 (дата обращения 11.01.2019).

въезда в третьи страны; другие действия, которые государства решат принять на национальном уровне в поддержку целей Глобального договора о беженцах. Договор опирается на существующую систему международной защиты, основанную на принципе невыдворения, который лежит в основе Женевской конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.³⁷⁰

В целом позиция государств – членов ЕС по Глобальному договору ООН о беженцах оказалась более согласованной, чем по отношению к Глобальному договору ООН о миграции – из государств – членов ЕС проголосовала против только Венгрия, Польша не приняла участие в голосовании. По мнению министра иностранных дел Венгрии Петера Сийярто, Глобальный договор о беженцах является «несбалансированным, предвзятым и крайне промиграционным», способствует росту миграции в ЕС, тем самым упуская из виду интересы жителей Европейского союза³⁷¹. Сийярто отметил, что миграция дестабилизирует как страны происхождения, так и страны транзита и приводит к возникновению параллельных сообществ в странах назначения. По его словам, Венгрия считает охрану границ и право решать, кому страна может разрешить въезд на свою территорию, одними из наиболее важных национальных компетенций³⁷².

Глобальный договор о миграции – это первое межправительственное соглашение, подготовленное под эгидой ООН и охватывающее все аспекты международной миграции. Данное соглашение не имеет обязательной юридической силы и признаёт суверенное право государств определять, кто въезжает на их территорию и остаётся на ней. Глобальный договор нацелен на поддержку международного сотрудничества в области управления международной миграцией, предоставление государствам набора политических инструментов для управления международной миграцией, а также возможности

³⁷⁰ Carrera S., Cortinovis R. EU Asylum Policies through the lenses of the UN Global Compact on Refugees // 20 years Anniversary of the Tampere Programme (ed. by S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes). European University Institute. Florence. 2019. P. 107.

³⁷¹ Hungary Votes against UN Migration Compact // Hungary Today. URL: <https://hungarytoday.hu/hungary-votes-against-un-migration-compact/> (дата обращения 10.06.2023).

³⁷² Там же.

для осуществления миграционной политики в соответствии с ситуацией и возможностями государства³⁷³.

В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 72/244 о механизмах межправительственных переговоров по Глобальным договорам ООН о миграции и об убежище, все государства – члены ООН, организации, имеющие статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее, неправительственные организации и другие образования, получившие постоянное приглашение, могут участвовать в переговорах о принятии договоров. Европейскому союзу, как имеющему статус наблюдателя, был предоставлен постоянный статус для участия в переговорах по данным договорам.

Еврокомиссия взяла на себя ведущую роль в проведении дискуссий по миграции в ООН, руководствуясь ст. 17 (1) Договора о Европейском союзе, где сказано, что ЕК должна обеспечивать внешнее представительство Союза, за исключением общей внешней политики и политики безопасности и других случаев, предусмотренных договорами³⁷⁴. Кроме того, на основании ст. 221 (1) Договора о функционировании Европейского союза, в ООН от имени Европейского союза действует специальное представительство, главой которого является Олаф Скуг. Представитель ЕС при ООН назначается председателями Евросовета и Еврокомиссии по предложению Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. Таким образом, ЕС участвовал в разработке текста Глобального договора о миграции и переговорах по его принятию посредством выступлений сотрудников представительства ЕС при ООН. Вместе с тем наравне с представительством ЕС при ООН в переговорах принимали участие и представительства государств – членов ЕС.

Главной задачей представителя ЕС при ООН было обеспечить, чтобы Договор соответствовал политике и приоритетам ЕС в области миграции. Участвуя в разработке проекта документа, он закономерно выразил свою

³⁷³ Global Compact for Migration // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/global-compact-migration> (дата обращения 10.06.2023).

³⁷⁴ Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 25.

поддержку Глобальному договору о миграции³⁷⁵. По мнению Европейской комиссии, заявления представительства Союза, сделанные в контексте переговоров по Глобальному договору о миграции, были «скоординированными заявлениями ЕС», представляющими собой «единый подход ЕС»³⁷⁶. В нескольких случаях во время переговоров по Глобальному договору делегация Союза действительно выступала с заявлениями, в которых излагалась единая позиция ЕС и его государств-членов³⁷⁷, однако в марте 2018 г. представительство Венгрии при ООН озвучило иную позицию, противоречащую заявлениям представителя ЕС при ООН³⁷⁸.

С учётом того, что только Совет ЕС имеет право заключать международные договоры от имени Союза, Европейская комиссия просила Совет ЕС предоставить соответствующий мандат на подписание Глобального договора о миграции³⁷⁹, аргументировав это тем, что он не содержит новых обязательных для включения в международное и национальное право законодательных норм³⁸⁰. То есть подписание не имеющих обязательной юридической силы договоров не подпадает под действие ст. 218 ДФЕС (заключение договоров Советом ЕС). Получается, что единственная возможность определить подписанта такого соглашения от ЕС опирается в значительной степени на прецедентные решения Суда ЕС. П. Мелин подробно рассматривает такой правовой прецедент, когда Суд постановил, что необязательность исполнения договора не означает, что

³⁷⁵ Gatti M. Too Much Unity in the European Union's External Migration Policy? // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/too-much-unity-in-the-european-unions-external-migration-policy/> (дата обращения 10.12.2018).

³⁷⁶ Melin P. The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation // European Journal of Migration and Law. 2019. № 21(2). P. 202.

³⁷⁷ UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - EU Statement // European External Action Service [Official site]. URL: https://www.eeas.europa.eu/node/25739_en (дата обращения 10.06.2023).

³⁷⁸ 'Security First': Hungary responds to the UN with a 12-point proposal to handle global migration // About Hungary. URL: <https://abouthungary.hu/blog/security-first-hungary-responds-to-the-un-with-a-12-point-proposal-to-handle-global-migration> (дата обращения 10.06.2023).

³⁷⁹ Withdrawal of Commission proposals // Official Journal of the European Union. 2019. C 210. Vol. 62. P. 13-14.

³⁸⁰ Proposal for a Council Decision authorising the Commission to approve, on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the field of development cooperation, COM(2018) 167 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7400-2018-INIT/EN/pdf> (дата обращения 30.04.2022).

Еврокомиссия несёт ответственность за его заключение³⁸¹. На практике переговоры и заключение не имеющих обязательной силы международных документов осуществляются по той же процедуре, что и заключение международных соглашений, в соответствии с которой ЕК проводит переговоры и утверждает согласованный текст, но Совет по-прежнему несёт ответственность за фактическое заключение соглашения. Кроме того, Еврокомиссии требуется решение Совета, уполномочивающее её подписать согласованный текст документа, не имеющего обязательной силы, прежде чем Совет сможет утвердить его от имени Союза. В случае с Глобальным договором о миграции ЕК не получила от Совета ЕС мандата на подписание Глобального договора от имени ЕС³⁸² и, соответственно, не участвует в реализации положений договора.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 65/276 от 11 мая 2011 г., хотя ЕС не является членом ООН и не может голосовать при принятии резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, его представители могут выступать с заявлениями и устными предложениями к тексту обсуждаемых документов³⁸³. Соответственно, роль Еврокомиссии была ограничена согласованием текста документа.

Государства – члены ЕС приветствовали необязательный характер Глобального договора о миграции и принцип национального суверенитета государств, включая право определять, кого допускать на свою территорию, обеспечивать безопасность своих границ и управлять ими, а также самим определять политику в отношении рынков труда с учётом соответствующих международных обязательств. Страны ЕС поддержали прямую отсылку в нём на ответственность стран происхождения за возвращение и реадмиссию своих

³⁸¹ Case C-233/02 France v Commission, Guidelines on regulatory cooperation and transparency concluded with the United States of America – Non-binding character // Court of Justice of the European Union [Official site]. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-233/02> (дата обращения 10.06.2023).

³⁸² Withdrawal of Commission proposals // Official Journal of the European Union. 2019. C 210. Vol. 62. P. 13-14.

³⁸³ The legal effects of the adoption of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration by the UN General Assembly // European Commission [Official site]. URL: https://web.archive.org/web/20190322173051/https://www.unzensuriert.at/sites/default/files/Dateien/note_migrationspakt.pdf (дата обращения 30.04.2022).

граждан, а также обязательство сотрудничать в вопросах реадмиссии³⁸⁴ Кроме того, государства – члены ЕС ввели новые понятия в текст договора: например, по инициативе Болгарии в текст договора было включено положение о правах несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых³⁸⁵. В то же время ряд предложений стран ЕС не нашёл отражения в тексте. Например, Чехия утверждала, что в документе должно быть указано, что незаконная миграция является нежелательной³⁸⁶.

В результате голосование о принятии Глобального договора о миграции проводилось государствами, то есть задействован в принятии решения был только национальный уровень. Во время голосования в декабре 2018 г. в Марракеше его подписали 19 из 28 стран ЕС.

Глобальный договор о миграции стал предметом внутривластных дебатов в некоторых государствах – членах ЕС (Германии, Эстонии, Хорватии, Нидерландах, Словении, Бельгии и Италии)³⁸⁷.

Страны Евросоюза не продемонстрировали единства в подходе к принятию документа, хотя в большинстве своём голосовали в его поддержку. Пять стран ЕС (Дания, Литва, Нидерланды, Мальта и Великобритания) подчеркнули в своих меморандумах необязательный правовой характер Глобального договора о миграции и национальный суверенитет над вопросами миграции³⁸⁸ При этом три страны (Чехия, Польша и Венгрия) проголосовали против договора, ещё пять стран (Австрия, Болгария, Италия, Латвия, Румыния) воздержались. Словакия не приняла участия в голосовании³⁸⁹. Примечательно, что на фоне отказа подписать

³⁸⁴ HLWG/CONUN discussion of 15 June 2018 on the negotiations of the Global Compact on Migration - Chairs' Summary // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/jul/eu-council-position-un-global-compact-migration-position-10636-18.pdf> (дата обращения 10.06.2023).

³⁸⁵ Statement by the Republic of Bulgaria on human rights of all migrants // UN [Official site]. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/bulgaria_statement_panel_1.pdf (дата обращения 29.10.2022).

³⁸⁶ Badell D. The EU, migration and contestation: the UN Global Compact for migration, from consensus to dissensus // *Global Affairs*. 2020. Vol. 6. № 4-5. P. 356.

³⁸⁷ Carrera S., Lannoo K., Stefan M., Vosyliute L. Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms? // *CEPS Policy insights*. 2018. № 15. P. 1-2.

³⁸⁸ Meline P. The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation // *European Journal of Migration and Law*. № 21(2). P. 204.

³⁸⁹ Там же.

Глобальный договор о миграции Италия не была против Глобального договора о беженцах³⁹⁰.

Негативная реакция правительств и министерств внутренних дел ряда стран ЕС по отношению к Глобальному договору о миграции вызвала сожаление Европейской комиссии, которая активно призывала другие страны мира к его принятию и соблюдению. Для Еврокомиссии отказ стран от подписания Глобального договора обернулся не только репутационными потерями в качестве объединения, но и выявил глубокие политические разногласия внутри Союза и ещё раз подчеркнул так называемый «кризис солидарности» в вопросах миграционной политики, который впервые появился на повестке дня в период пика миграционного кризиса в Европе в 2015–2016 гг. ООН, со своей стороны, также выразила недовольство таким поворотом событий: например, специальный представитель ООН по международной миграции Луиза Арбур заявила, что такая позиция «очень плохо отразится на тех, кто участвовал в переговорах, и очень обидно наблюдать это уже после того, как основной текст соглашения был согласован»³⁹¹.

Обращаясь к причинам отказа некоторых стран ЕС от подписания Глобального договора о миграции, необходимо отметить неудачное время, выбранное для его согласования в декабре 2018 г.³⁹² Именно в этот период в ЕС шла подготовка и избирательная кампания в преддверии выборов в Европейский парламент в мае 2019 г.³⁹³ На её фоне существовало много путаницы и дезинформации о миграции³⁹⁴, часто вызванной националистическими антииммиграционными повестками дня правоцентристских и праворадикальных

³⁹⁰ Government partners // The UN Refugee Agency [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/donors.html> (дата обращения 28.08.2021).

³⁹¹ U-turns on Global Compact «reflect poorly» on countries concerned: senior UN migration official // UN News. URL: <https://news.un.org/en/story/2018/11/1026791> (дата обращения 19.01.2019).

³⁹² Carrera S., Lannoo K., Stefan M., Vosyliute L. Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms? // CEPS Policy insights. 2018. № 15. P. 2.

³⁹³ 2019 EU Elections: Information Operations Analysis. Interim Briefing Paper // Institute for Strategic Dialogue. URL: <https://www.isdglobal.org/wpcontent/uploads/2019/05/Disinfo-European-Elections-Interim-report-ISD-2-V2.p> (дата обращения 14.06.2019).

³⁹⁴ Vosyliute L. What is the EU's role in implementation of the Global Compact for Migration? // CEPS Policy insights. 2019. № 2. P. 6.

партий (в Италии, Испании, Венгрии, Германии, Австрии, Франции), которым удалось создать панику вокруг Глобального договора, манипулируя общественным мнением и эксплуатируя существующие разногласия в обществе³⁹⁵.

Правительства многих стран ЕС, отказавшихся подписать Глобальный договор о миграции, посчитали его принятие угрозой своим национальным интересам, опасаясь возможного обязательного характера положений Договора на процесс формирования политики в области миграции (хотя п. 7 Договора подчёркивает, что он не имеет обязательной юридической силы)³⁹⁶. Пункт 21 Договора содержит упоминание либерализации миграционных режимов, включая призывы к принятию мер по легализации нелегальных мигрантов, упрощение процедур воссоединения семей, что страны расценили как потенциальный источник возникновения новых волн нелегальных мигрантов в ЕС³⁹⁷.

В результате отказ ряда стран подписать Глобальный договор ООН о миграции продемонстрировал противоречия внутри государств-членов и несоординированность действий различных ведомств, в частности министерств иностранных и внутренних дел (Италии, Австрии, Бельгии, Словакии и Германии)³⁹⁸.

Таким образом, наличие данных противоречий и отсутствие желания стран – членов ЕС поступиться национальными интересами в угоду консенсусу ослабили роль ЕС в управлении международной миграцией³⁹⁹. Кроме того, несогласованность позиций стран ЕС не только нарушила «принцип единства в

³⁹⁵ ISD research featured in POLITICO about the trolling of the UN migration pact // Institute for Strategic Dialogue. URL: <https://www.isdglobal.org/isd-research-featured-in-politico-surrounding-the-trolling-of-the-un-migration-pact/> (дата обращения 30.03.2020).

³⁹⁶ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration // UN [Official site]. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195 (дата обращения 11.01.2019).

³⁹⁷ Там же.

³⁹⁸ Потемкина О.Ю. Глобальный договор о миграции - успех или провал? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 6. С. 87.

³⁹⁹ Gatti M. EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/eustates-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/> (дата обращения 30.03.2020); Melin P. The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation // European Journal of Migration and Law. 2019. № 21(2). P. 194-214.

международном представительстве Союза», но и ослабила переговорную мощь и авторитет ЕС на международной арене в области миграции⁴⁰⁰.

Относительно других крупнейших стран – реципиентов мигрантов США ещё в 2017 г. вышли из переговоров по Глобальному договору о миграции⁴⁰¹, заявив, что он абсолютно несовместим с миграционной политикой страны. «Мы сами будем решать, как лучше контролировать свои границы и кому будет позволено въезжать в нашу страну», — подчеркнула постоянный представитель США при ООН Никки Хейли во время голосования по принятию договора в декабре 2018 г.⁴⁰²

Россия принимала участие в обсуждении Глобального договора о миграции на официальном международном уровне, однако обсуждений возможности присоединения к нему в самой России на экспертном уровне инициировано не было. Официальная позиция России заключалась в том, что положения Глобального договора не должны иметь обязательного характера и подписание документа не должно сопровождаться обязательным мониторингом имплементации положений договора. По мнению российского исследователя И.В. Ивахнюк, концептуальная основа Глобального договора во многом расходится с принципами и задачами российской миграционной политики⁴⁰³. Тем не менее на финальном голосовании на сессии Генеральной ассамблеи ООН Россия поддержала принятие договора, за проголосовали также Саудовская Аравия и Великобритания⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ Vosyliute L. What is the EU's role in implementation of the Global Compact for Migration? // CEPS Policy insights. 2019. № 2. P. 1.

⁴⁰¹ Donald Trump pulls US out of UN global compact on migration // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donald-trump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration> (дата обращения 29.10.2022).

⁴⁰² ООН организовала и объединила миграцию. Коммерсантъ, 10.12.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3826067> (дата обращения 29.10.2022).

⁴⁰³ Ивахнюк И.В. Миграция и международное право: рабочая тетрадь РСМД № 45, 2018 / гл. ред. И.С. Иванов. М.: РСМД, 2018. № 45. С. 11.

⁴⁰⁴ 60th Plenary Meeting, 73rd Session of General Assembly, Agenda items 14 and 119 // UN [Official site]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/446/30/PDF/N1844630.pdf?OpenElement> (дата обращения 31.10.2022).

Ещё одной попыткой Еврокомиссии выступить в роли лидера в вопросе регулирования миграции можно назвать организацию совместно с ООН специального форума по переселению лиц, ищущих убежища, бежавших из Афганистана после захвата власти в стране движением «Талибан». В октябре 2021 г. в нём приняли участие крупнейшие государства – реципиенты мигрантов, в том числе США и Канада⁴⁰⁵.

Первоначально целью форума был поиск возможностей для переселения в государствах – членах ЕС. По разным источникам, ЕС планировал взять на себя обязательство принять в течение 2021–2022 гг. от 42 до 65 тыс. афганских беженцев⁴⁰⁶. В результате Евросоюз установил квоту в размере более 37,1 тыс. мест для приёма афганцев (36 тыс. для гуманитарного приёма и 1,1 тыс. для переселения). При этом по линии гуманитарной помощи было выполнено 85% обязательств (принята 31 тыс. мигрантов). Относительно переселения афганских беженцев, по данным Еврокомиссии, государства-члены приняли только пять человек. ЕК предложила государствам-членами активизировать свои усилия, взяв на себя новые обязательства по приёму мигрантов из Афганистана на 2023 г.⁴⁰⁷

Для сравнения: США переселили около 90 тыс. ищущих убежища⁴⁰⁸. Остальные страны-реципиенты взяли значительно меньшие обязательства по переселению: Канада и Великобритания – по 20 тыс. афганских беженцев, Австралия – 3 тыс.⁴⁰⁹

В данном случае Еврокомиссия выступила с инициативой по приёму афганцев, но в дальнейшем ответственность за её реализацию легла на

⁴⁰⁵ High-level Resettlement Forum on Afghanistan 7 October 2021 – protecting our partners in democracy // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/blog/timetodelivermigrationeu-no15-high-level-resettlement-forum-afghanistan-4-october-2021-protecting_en (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁰⁶ Europe Daily Bulletin 12807. 08.10.2021; Europe Daily Bulletin 12928. 08.04.2022.

⁴⁰⁷ Europe Daily Bulletin 13012. 02.09.2022.

⁴⁰⁸ U.S. to revise Afghan resettlement policy – U.S. official // Reuters, 01.09.2022. URL: <https://www.reuters.com/world/us-revise-afghan-resettlement-policy-us-official-2022-09-01/> (дата обращения 18.10.2022).

⁴⁰⁹ What the world can do to solve the Afghan refugee crisis // WEF, 03.09.2021. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2021/09/what-the-world-can-do-to-solve-the-afghan-refugee-crisis/> (дата обращения 18.10.2022).

государства-члены. К инициативе добровольно присоединились 15 государств – членов ЕС, однако часть из них – с ограничениями. Италия, Финляндия, Португалия и Люксембург заявили, что будут принимать афганцев только по линии гуманитарной помощи и воссоединения семей. Они также обозначили свои возможности по приёму: 50 человек для Люксембурга, по 1000 человек для Финляндии и Италии. Некоторые страны ЕС прямо отказались принимать афганцев, а другие (за исключением Ирландии) не смогли предоставить пути гуманитарного въезда или экстренной выдачи виз для жителей Афганистана.

В целом позиция стран – членов ЕС в отношении афганского кризиса имеет сходство с их действиями во время и после миграционного кризиса 2015–2016 гг. – государства не готовы принимать на себя очередные многолетние обязательства по расселению ищущих убежища, хотя большинство из них предполагается принять по линии гуманитарной защиты. Возможно, проблема не казалась национальным лидерам стран ЕС чересчур серьёзной – большинство бежавших из Афганистана остались в регионе: Иран и Пакистан приняли 90% афганских просителей убежища (2,2 млн человек).⁴¹⁰

Кризис беженцев из Афганистана в очередной раз показал, что позиции государств – членов ЕС отличаются друг от друга и остаются неизменными: принимать ищущих убежища будут те страны, которые раньше это делали, другие будут искать способ, как этого избежать. Например, Италия в 2020 г. в первой инстанции одобрила 93% всех запросов на предоставление убежища от прибывших из Афганистана, а Болгария – только 1%⁴¹¹.

Таким образом, глобальное управление миграцией не рассматривается теоретиками МУУ как уровень управления наряду с наднациональным, национальным и местным уровнями. Однако исследование взаимодействия уровней управления в контексте формирования и реализации политики в области

⁴¹⁰ Time to deliver: Afghanistan is test of Europe's promises // EU Observer. URL: <https://euobserver.com/opinion/153147> (дата обращения 18.03.2022).

⁴¹¹ Svenska Dagbladet (Швеция): Европе пора готовиться к новому миграционному кризису // Иносми. URL: <https://inosmi.ru/20210804/250247749.html> (дата обращения 18.03.2022).

миграции и убежища невозможно без привязки к деятельности международных организаций, занимающихся вопросами миграции. Во-первых, Евросоюз стал глобальным центром притяжения мигрантов. Во-вторых, многосторонние форматы взаимодействия (Пражский процесс, Рабатский процесс и др.) предоставляют ЕС платформу для обсуждения вопросов миграции и налаживания взаимодействия со странами исхода и транзита мигрантов. В-третьих, институты ЕС заинтересованы в вынесении на уровень международных организаций некоторых существенных аспектов управления миграцией в целях продвижения своей повестки среди государств – членов ЕС, бóльшей гармонизации законодательства в области миграции и убежища и обеспечения большего контроля за деятельностью государств-членов по реализации политики в области миграции и убежища (как в случае с договорами ООН о миграции и о беженцах).

Однако участниками глобального уровня управления миграцией являются именно государства (национальный уровень), которые остаются главными действующими лицами в управлении миграцией. Принятие ключевых международных нормативно-правовых актов в рамках ООН и подведомственных ей учреждений в лице МОМ и УВКБ ООН означает учёт мнений только государств – членов ЕС.

Однако Европейский союз может принимать участие в разработке самих международных НПА, как можно увидеть на примере Глобального договора ООН об убежище и Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, и предлагает позитивную повестку в области управления миграцией, стремясь взять на себя роль лидера в данной сфере. Это подтверждается многолетним сотрудничеством и реализацией совместных проектов с УВКБ ООН и МОМ, большим вкладом государств – членов ЕС в финансирование деятельности данных организаций, активной ролью институтов ЕС в составлении текста Глобального договора о миграции и продвижении своих приоритетов в его итоговой версии. Всё это происходит на фоне относительной пассивности ряда стран назначения мигрантов, что видно на примере выхода США из обсуждений по Глобальному договору.

Принятие Глобальных договоров ООН о беженцах и миграции, участие в Форуме по расселению беженцев из Афганистана продемонстрировало намерение Европейской комиссии расширить свои полномочия в области управления миграцией на наднациональном уровне за счёт вынесения обсуждения вопросов миграции на глобальный уровень, что, однако, не удалось сделать. Разногласия между государствами – членами ЕС, а также необходимость защиты национальных границ от наплыва нелегальных мигрантов мешают ЕС в полной мере стать лидером в области глобального управления миграцией.

Выводы к Главе 2

Миграционный кризис 2015–2016 гг. привёл к увеличению числа нелегальных мигрантов и ищущих убежища, прибывающих в ЕС через страны Южной Европы (Италию, Грецию, Испанию и т.д.), которые оказались ответственными за рассмотрение подавляющего большинства ходатайств о предоставлении убежища. ЕС был принят ряд чрезвычайных мер («сделка» с Турцией, создание Фонда ЕС для Африки, реформа Фронтекс), который позволил существенно снизить поток мигрантов уже к 2017 г. В то же время в долгосрочной перспективе у ЕС отсутствуют механизмы влияния на миграционные потоки пока не будет реализована комплексная реформа в области миграции и предоставлении убежища. Однако в ситуации чрезвычайного наплыва беженцев с территории Украины в 2022 г. ЕС удалось действовать скоординированно и предоставить легальные каналы въезда для ищущих убежища. Это помогло предотвратить поток нелегальных мигрантов, но не спасло государства – члены ЕС от дополнительной нагрузки на национальные системы приёма.

Попытавшись расширить свои полномочия в области миграции и убежища, Еврокомиссия в 2020 г. разработала Пакт о миграции и убежище. Основной задачей ЕК стал поиск компромисса между интересами средиземноморских государств, принимавших наибольшее число мигрантов, и странами Вишеградской четвёрки, выступавшими за альтернативные переселению форматы

помощи. В ходе дискуссий об отдельных регламентах в рамках Пакта ЕС о миграции и убежище интересы этих стран постоянно сталкиваются. Несмотря на продвижение реформы в области миграции и убежища (Совет ЕС одобрил Регламент об управлении убежищем и миграцией и Регламент о процедурах предоставления убежища), Италия и другие средиземноморские страны, как и страны Вишеградской группы, по-прежнему не готовы пойти на существенные уступки по принципиальным вопросам в рамках Пакта.

В то же время ЕС проводит операции по спасению мигрантов в Средиземном море. Если первоначально Италия в одиночку осуществляла такую операцию, то впоследствии круг государств-участников значительно расширился, они стали координироваться ЕС при содействии европейских агентств – Фронтекс, Европола, Агентства по предоставлению убежища.

Одновременно страны Южной Европы во главе с Италией пытались решить проблемы миграционного давления посредством горизонтального сотрудничества. Оно выражается в общей реакции и попытках урегулировать конкретные проблемы, связанные с притоком мигрантов (как правило, спорные ситуации в связи со спасением мигрантов в Средиземном море). Вместе с тем, Италия прилагает усилия по созданию новых фондов для финансирования проектов в области миграции, а также заключению партнерств по миграции между ЕС и третьими странами.

Тем не менее происходит постепенная эволюция сотрудничества *MED5* от *ad hoc* партнерства к отстаиванию общей позиции в рамках ЕС. Средиземноморская «пятерка» регулярно выступает единым фронтом при обсуждении проблем в области миграции и убежища, в частности при рассмотрении инициатив в рамках Пакта о миграции и убежище, когда внутренние противоречия между государствами – членами Союза не позволяют в полной мере реализовать потенциал реформы системы миграции и убежища⁴¹².

⁴¹² Шогунц А.В. Горизонтальное сотрудничества в управлении миграцией в Европейском союзе на примере Италии // Современная Европа. 2022. № 5(112). С. 183-194.

В области добровольного возвращения и реадмиссии Еврокомиссия совместно с третьими странами участвует в диалогах о миграции, представляющих собой консультативные форумы по координации миграционной политики.

Еврокомиссия безуспешно ведёт переговоры о заключении партнёрств с рядом третьих стран на протяжении многих лет; с некоторыми странами переговоры даже не начаты, несмотря на наличие мандата. Между наднациональным и национальным уровнями управления отсутствует взаимосвязанность, часто переговоры на обоих уровнях с третьими странами проводятся параллельно. В случае многосторонних договорённостей между ЕС и третьей страной требуется заключение дополнительного двустороннего протокола об имплементации, что не имеет большого смысла, если уже есть двустороннее соглашение. Поэтому многие третьи страны предпочитают заключать двусторонние соглашения с отдельными государствами ЕС, так как они являются более выгодными и менее обязывающими. Так, Италия является одной из пяти стран ЕС, которые заключили больше всего двусторонних соглашений о реадмиссии.

В свою очередь, легальная миграция остаётся наименее коммуницированной областью управления миграцией, так как имеет непосредственное отношение к рынку труда, который регулируется национальным законодательством. Государства-члены имеют прерогативу устанавливать объёмы приёма трудовых мигрантов, прибывающих из третьих стран; в то же время действуют национальные схемы приёма легальных мигрантов.

Еврокомиссия попыталась настоять на бóльшей гармонизации национальных законодательств посредством расширения полномочий директивы о «голубой карте» в целях привлечения большего числа высококвалифицированных мигрантов в ЕС. Однако страны ЕС не согласились на отказ от национальных схем приёма мигрантов, считая их более гибкими и лучше отражающими потребности национальных рынков труда стран-членов. Кроме

того, национальные разрешения на работу для мигрантов содержат меньше требований и более выгодны по сравнению с «голубой картой» для граждан третьих стран, желающих трудоустроиться в ЕС.

В области интеграции мигрантов ЕС формирует общие рамки политики для государств-членов, принимая планы действий, разрабатывая критерии и оценивая степень интеграции мигрантов на национальном уровне. Еврокомиссия может влиять на проведение государствами-членами политики по интеграции мигрантов посредством распределения бюджетных средств в европейские фонды и их выделение на реализацию конкретных проектов на национальном, региональном и местном уровнях управления.

В то же время всё большее вовлечение международных организаций в процессы управления миграцией делает необходимым рассмотрение данного вопроса на глобальном уровне.

При анализе роли ЕС в глобальном управлении миграцией можно сделать вывод, что в целом подходы к глобальному управлению миграцией у институтов ЕС и международных организаций схожи, они совместно реализуют множество проектов в области миграции, в основном в странах происхождения нелегальных мигрантов. Государства – члены ЕС являются крупнейшими донорами международных организаций, занимающихся вопросами миграции.

УВКБ ООН регулярно выпускает рекомендации странам – председателям в Совете ЕС по управлению миграцией, хотя признаёт, что они выполняются не в полной мере. ЕС часто подвергается критике со стороны международных организаций, в основном по вопросам нарушения странами-членами прав мигрантов и их незаконной высылки, недостаточных усилий по спасению на море и отсутствия европейской солидарности.

Противоречия между наднациональным и национальным уровнем в области миграции заключаются также в нежелании ряда стран брать ответственность за приём мигрантов в рамках глобальных обязательств, которые провозглашает Еврокомиссия. Последнее особенно заметно при принятии Глобального договора

ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции в 2018 г. и в случае с кризисом беженцев из Афганистана в 2021 г.

Принятие Глобального договора ООН о миграции продемонстрировало намерение Евросоюза расширить свои полномочия в области управления миграцией за счёт вынесения обсуждения в области миграции на глобальный уровень, что, однако, не удалось сделать. Разногласия внутри ЕС, в частности противоречия между государствами-членами, не позволяют Союзу стать глобальным лидером в области миграции. Правительства многих стран ЕС посчитали принятие Глобального договора ООН о миграции угрозой своим национальным интересам, опасаясь возможного обязательного характера положений договора на процесс формирования политики в области миграции и облегчения доступа нелегальных мигрантов на территорию ЕС. Неприятие рядом стран ЕС Глобального договора не только нарушило «принцип единства в международном представительстве Союза», но и ослабило переговорную мощь и авторитет ЕС на международной арене в области миграции.

Таким образом, существует недостаточная скоординированность между наднациональным и национальным уровнями управлениями, которая в разной степени проявляется во всех областях управления миграцией. Это риводит к рассогласованности позиций стран в отношении реформы миграции и убежища, что не способствует выстраиванию общеевропейской системы управления миграцией. В свою очередь, отсутствие скоординированной системы взаимодействия между уровнями может помешать ЕС эффективно ответить на миграционные вызовы в будущем.

Глава 3. Итальянский опыт взаимодействия национального и субнационального уровней управления миграцией

3.1. Распределение компетенций по управлению миграцией в Италии

В разгар миграционного кризиса середины 2015–2016 гг. в Италию прибыло рекордно большое число мигрантов – 180 тыс. человек (см. Приложение 7). В то же время положение Италии как «ворот в Европу» и страны первого въезда (наряду с Грецией, Испанией, Мальтой и другими странами Южного Средиземноморья) требовало принятия мер по ограничению миграционных потоков.

Исследование взаимодействия между разными уровнями управления в области миграции и убежища на примере Италии с 2015 г. основано на концепции многоуровневого управления, а именно четырёх основных уровнях: наднациональном, национальном, региональном и местном.

В соответствии со ст. 117 Конституции Италии, государство обладает исключительным законодательным правом в сфере миграции, убежища, предоставления гражданства, но с «ограничениями, вытекающими из законодательства ЕС и международных обязательств»⁴¹³. В Италии полномочия по регулированию миграции распределены между двумя министерствами – Министерством внутренних дел и Министерством труда и социальной политики.

Министерство внутренних дел Италии отвечает за защиту гражданских прав, управление центрами приёма и миграции, предоставление убежища, вопросы иммиграции⁴¹⁴ и общие и юридические вопросы в сфере иммиграции, полицейский контроль в пограничных зонах, сотрудничество с военно-морскими силами и руководством портов⁴¹⁵.

⁴¹³ Costituzione della Repubblica Italiana // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [Official site]. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/constituzione> (дата обращения 18.03.2022).

⁴¹⁴ Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione> (дата обращения 08.02.2022).

⁴¹⁵ Dipartimento della Pubblica sicurezza // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza> (дата обращения 08.02.2022).

Департамент гражданских свобод и миграции Министерства внутренних дел Италии является активным участником горизонтальной Сети европейской миграции (*European Migration Network*)⁴¹⁶. Сеть европейской миграции объединяет представителей из всех 27 государств – членов ЕС, за исключением Дании. Сеть создана в соответствии с решением Совета ЕС № 2008/381/ЕС с целью предоставления объективной информации об миграции и предоставлении убежища общественным учреждениям, учреждениям государств-членов и гражданам⁴¹⁷.

Министерство труда и социальной политики обладает следующими полномочиями: регулирование вопросов въезда и пребывания в стране трудовых (легальных) мигрантов путём выдачи квот на трудоустройство, сотрудничество со странами – донорами мигрантов, разработка и реализация политики интеграции, проблемы несовершеннолетних и медицинское обслуживание. Министерство труда и социальной политики также осуществляет надзор за мониторингом и оценкой социально-экономической интеграции и публикует ежегодные отчёты о положении мигрантов на рынке труда и доступе к системам защиты и пенсионного обеспечения.

Министерство труда и социальной политики представляет Италию в Сети европейской интеграции (*European Integration Network*), которая объединяет представителей национальных государственных органов, в основном министерств, ответственных за интеграцию мигрантов, из 27 государств – членов ЕС, а также Исландии и Норвегии. Данные государственные учреждения участвуют в распределении специальных средств финансирования ЕС из Фонда убежища, миграции и интеграции в своих странах. Члены сети также участвуют в

⁴¹⁶ EMN Members // European Commission [Official site]. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/network/european-integration-network-2> (дата обращения 26.02.2022).

⁴¹⁷ Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network // Official Journal of the European Union. 2008. L 131. P. 7-12.

экспертных семинарах и мероприятиях по оказанию взаимной помощи по конкретным аспектам интеграции мигрантов⁴¹⁸.

Помимо министерств в Италии на национальном уровне осуществляет деятельность Национальный совет по экономике и труду (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*) – консультативный орган при парламенте и правительстве, которому принадлежит право законодательной инициативы в разработке миграционного законодательства.

В соответствии с реформой Конституции Италии в 2001 г.⁴¹⁹ были трансформированы полномочия административно-территориальных образований и система их взаимодействия с центральным правительством, а также введены разграничения исключительной и совместной сферы принятия решений⁴²⁰. Конституционная реформа укрепила региональную автономию, полностью закрепив за регионами законодательную и административную юрисдикцию по вопросам социальной политики в целом, включая интеграцию мигрантов. В частности, регионы, провинции, столичные города и муниципалитеты признаны автономными образованиями со своими уставами и полномочиями. Областной совет (законодательный орган региона) осуществляет законодательные полномочия и может вносить законопроекты в парламент.

Провинции осуществляют меры, способствующие равному доступу мигрантов к жилью и трудоустройству, укреплению и защите языкового многообразия, социальной интеграции, а также участию в местной общественной жизни. Для этих целей провинции создают бюро по вопросам миграции, которые занимаются сотрудничеством с областями посредством выдвижения своих

⁴¹⁸ European Integration Network // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/european-integration-network_en?page=3 (дата обращения 07.11.2022).

⁴¹⁹ Legge Costituzionale 31 gennaio 2001, № 2 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2001. № 26. P. 4-26.

⁴²⁰ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, № 3 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2001. № 248. P. 3-9.

инициатив и проектов по интеграции и предоставления информации о потребностях мигрантов⁴²¹.

Коммуны разрабатывают конкретные меры по интеграции в соответствии с трёхлетними региональными планами по миграции, а также оказывают услуги по приёму ищущих убежища и защите беженцев и лиц, получающих другие формы гуманитарной защиты⁴²².

Участие неправительственных организаций в системе выстраивания политики в области миграции носит консультативный характер. В Италии 17 крупных неправительственных организаций (в том числе *Oxfam*, *Amnesty International-Italia*, *Arci nazionale*, *Caritas Italiana* и другие), наиболее активно занимающихся приёмом ищущих убежища, образуют Национальную координационную группу по вопросам убежища (*Tavolo Nazionale Asilo*). УВКБ ООН является постоянным приглашённым членом группы без права голоса при принятии решений.

Что касается компетенций регионального уровня в области миграции, то в большинстве областей созданы консультативные органы для объединения заинтересованных сторон⁴²³. Однако степень участия организаций гражданского общества и экспертов существенно различается в разных регионах. Кроме того, общественные консультации редко проводятся с участием Территориальных советов по вопросам миграции⁴²⁴ – консультативных органов в ведении Министерства внутренних дел, действующих на уровне провинций.

В то же время в процессе управления миграцией происходит пересечение полномочий разных уровней, которое приводит не только к сотрудничеству

⁴²¹ Legge Regionale 8 febbraio 2010, № 6, Art. 4 // Regione Campania [Official site]. URL: http://www.regione.campania.it/normativa/item.php?25a99636d340201ca19723d96c08cf6e=2d607f939d04df43c55b410f3450f370&pgCode=G19I231R244&id_doc_type=1&id_tema=20&refresh=on (дата обращения 14.03.2022).

⁴²² Legge Regionale 8 febbraio 2010, № 6, Art. 5 // Regione Campania [Official site]. URL: http://www.regione.campania.it/normativa/item.php?25a99636d340201ca19723d96c08cf6e=2d607f939d04df43c55b410f3450f370&pgCode=G19I231R244&id_doc_type=1&id_tema=20&refresh=on (дата обращения 14.03.2022).

⁴²³ Politiche migratorie. Immigrazione e asilo // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie> (дата обращения 08.02.2022).

⁴²⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 1999 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2000. № 13. P. 33.

(посредством установленных структур и механизмов между уровнями), но и к конфликтам (посредством судебных разбирательств).

Согласно итальянскому законодательству, все уровни управления также выстраивают свою деятельность в соответствии с общей политикой ЕС⁴²⁵. В случае если область политики, затрагиваемая нормативным актом ЕС, имеет прямое отношение к развитию регионов или коммун Италии, правительство передаёт его на рассмотрение Конференции регионов и автономных провинций (КРАП)⁴²⁶ и Объединённой конференции регионов, городов и автономных провинций⁴²⁷. КРАП далее передаёт закон ассоциациям местных органов власти. В свою очередь, замечания Конференций передаются центральному правительству для формулирования позиции Италии, которая будет представлена в Совете ЕС. Кроме того, региональные представители и местные эксперты могут быть приглашены на заседания Департамента по европейским делам правительства Италии⁴²⁸.

В Италии существует специальный механизм, позволяющий учитывать мнения регионов в ходе осуществления законодательного процесса в рамках ЕС. Предложения, выработанные на наднациональном уровне, передаются Конференции регионов и автономных провинций, а также председателям региональных исполнительных комитетов и региональных советов, у которых есть двадцать дней, чтобы представить свои замечания центральному правительству. В случае принятия закона ЕС, имеющего важное значение для регионов и автономных провинций, или по просьбе одного или нескольких регионов или автономных провинций правительство созывает Конференцию

⁴²⁵ Legge 4 febbraio 2005, № 11, Art. 5, 6. // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2005. № 37. P. 3-14.

⁴²⁶ Conferenza Stato-Regioni // Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome [Official site]. URL: <http://www.regioni.it/> (дата обращения 17.03.2022).

⁴²⁷ Конференция регионов и автономных провинций – политический орган координации между 20 итальянскими областями. Его задачей является проведение постоянных межрегиональных консультаций в целях содействия распространению передового опыта во всех сферах, представляющих региональный интерес. Объединенная конференция регионов, городов и автономных провинций включает Конференцию регионов и автономных провинций и Конференцию государства, городов и местных автономий.

⁴²⁸ Italy – Systems of multilevel governance // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Systems-of-multilevel-governance.aspx> (дата обращения 17.03.2022).

государства и регионов для выработки общей позиции в течение двадцати дней. По просьбе Конференции государства и регионов правительство обязуется в течение того же срока воздерживаться от выражения мнения в Совете ЕС⁴²⁹.

В марте 2011 г. правительство созвало Объединённую конференцию государства и регионов, чтобы скоординировать работу различных уровней по управлению миграционными потоками. Национальное правительство предложило распределить 18 тыс. тунисских мигрантов между итальянскими регионами. Перед регионами стояла задача совместно с коммунами определить места размещения мигрантов, расходы на которые покрывались национальным правительством⁴³⁰.

Однако это решение было оспорено Национальной ассоциацией итальянских коммун (НАИК), которая потребовала усиления системы приёма. Президент Конференции регионов, левоцентристский губернатор Эмилии-Романьи предложил выдать гуманитарное разрешение для всех тунисцев без документов, чтобы предоставить им доступ к региональной политике приёма⁴³¹. Его поддержали и правоцентристские регионы Венето и Пьемонт, а также Южный Тироль, которые согласились принимать только ищущих убежища⁴³².

Согласно ст. 117 Конституции, итальянские регионы и автономные провинции Тренто и Больцано участвуют в процессе принятия решений ЕС в областях, входящих в их компетенцию. По их просьбе и при определённых обстоятельствах, правительство может обжаловать действия ЕС в Суде ЕС. Оно обязано сделать это, если Конференция государства и регионов потребует этого абсолютным большинством голосов⁴³³.

Представители регионов и автономных провинций могут участвовать в заседаниях Совета ЕС, Еврокомиссии, а также в их рабочих группах и экспертных

⁴²⁹ Там же.

⁴³⁰ Caponio T., Testore G., Wisthaler V. Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol // *Regional & Federal Studies*. 2018. № 29(2). P. 1-20.

⁴³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Conferenza Unificata, Verbale n. 6/2011, Seduta del 30 March 2011.

⁴³² Regioni pronte ad accogliere profughi ma non clandestine // *Provincia autonoma di Bolzano [Official site]*. URL: http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?news_action=4&news_article_id=357475. (дата обращения 10.06.2023).

⁴³³ Legge 5 giugno 2003, № 131 // *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. 2003. № 132. P. 5-26.

комитетах после достижения соглашения на Конференции государства и регионов. Представители Италии, участвующие в деятельности рабочих групп и комитетов Совета ЕС и ЕК, могут возглавляться представителями регионов и должны состоять по крайней мере из одного представителя региона с особым статусом и автономных провинций. В Италии существует определённая координация между национальным и региональным уровнями через Конференцию государства и регионов. При этом взаимодействие государства и регионов осуществляется посредством постоянных механизмов – Конференции государства и регионов и Объединённой конференции регионов, городов и автономных провинций⁴³⁴. Таким образом, в обсуждении миграционной политики стали принимать участие все рассматриваемые уровни власти.

Центральное правительство не может приостанавливать действие региональных законов; но в соответствии со ст. 127 Конституции, когда правительство считает, что региональный закон превышает компетенцию региона, то может настаивать на нелегитимности закона в Конституционном суде⁴³⁵.

Регионы имеют право оспаривать в суде национальные законы, которые ущемляют полномочия региона. Исследования показывают, что регионы чаще оспаривают в суде национальное законодательство применительно к вопросам финансирования регионов, в то время как претензии центрального правительства в основном касаются региональных законов о миграции⁴³⁶. Так, например, в Конституционном суде Италии рассматривались дела правительства против областей Тоскана и Марке относительно несоответствия местных законов об интеграции мигрантов Конституции страны.

Представители органов власти итальянских регионов также являются членами Комитета регионов ЕС. Представители Конференции регионов и

⁴³⁴ Decreto legislativo 28 agosto 1997, № 281 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1997. № 202. P. 3-11.

⁴³⁵ Там же.

⁴³⁶ Caponio T., Testore G., Wisthaler V. Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol // Regional & Federal Studies. 2019. Vol. 29. № 5. P. 642-643.

автономных провинций (14 человек), Национальной ассоциации итальянских коммун (7 человек) и Союза итальянских провинций (3 человека) также входят в состав итальянской делегации в Комитете регионов. Национальное правительство принимает решение о включении представителей регионов и городов в состав делегации на основе списка кандидатов, представленных указанными организациями, и представляет их Совету ЕС, который утверждает членов Комитета регионов⁴³⁷.

Примечательна роль Комитета регионов в формировании текста Регламента о кризисе и форс-мажорных обстоятельствах в области миграции и убежища⁴³⁸. Комитетом регионов была предложена (а Европарламентом принята) поправка о том, что кризисная ситуация в области миграции не может определяться только на основе количества прибывших мигрантов, а должна учитывать ситуацию на местах, «поскольку значительный функциональный сбой на местном или региональном уровне может привести к тем же последствиям, что и кризисная ситуация на национальном уровне»⁴³⁹.

Кроме того, в соответствии со ст. 1 Регламента было предложено определение «кризисной ситуации» как «исключительной ситуации массового притока граждан третьих стран или лиц без гражданства, прибывающих нелегально или в соответствии с программами эвакуации в государство-член или высаживающихся на его территории после поисково-спасательных операций, которая оказывает непропорционально высокое давление на население, ВВП и уровень безработицы соответствующего государства-члена и тем самым делает нефункциональной систему предоставления убежища, приёма или возвращения этого государства-члена на местном, региональном или национальном уровне»⁴⁴⁰. Принятие такого определения Европарламентом является признанием

⁴³⁷ Legge 24 dicembre 2012, № 234, art. 27. 29 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2013. № 3. P. 10-11.

⁴³⁸ Europe Daily Bulletin 12783. 04.09.2021.

⁴³⁹ 209th Meeting of the Bureau of the European Committee of the Regions – 25 January 2022 // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/COR-2021-05964-08-01-NB-REF-EN.pdf> (дата обращения 09.05.2022).

⁴⁴⁰ Там же.

территориального воздействия миграционных потоков на приграничные регионы ЕС.

Рассмотрим взаимодействие национального и субнационального уровней управления миграцией в Италии.

В области предоставления убежища итальянское законодательство основано на директивах ЕС. Италия перенесла в своё законодательство «квалификационную директиву» (декрет № 251 от 2007 г.)⁴⁴¹, «процедурную директиву» (декрет № 25 от 2008 г.)⁴⁴² и «директиву по приёму» (декрет № 140 от 2005 г.)⁴⁴³.

Первый уровень приёма ищущих убежища в Италии включает «горячие точки» (*hotspots*) и центры первого приёма, которые необходимы для оказания первой помощи и идентификации.

«Горячие точки» – это места для первоначального приёма, идентификации, регистрации и снятия отпечатков пальцев прибывших, созданные в Италии и Греции в период кризиса 2015 г. в рамках Европейской повестки дня в области миграции⁴⁴⁴. В таких центрах работают эксперты из европейских агентств (Европейского агентства по вопросам убежища, Европейской службы пограничной и береговой охраны, Европола), направленные по согласованию с Еврокомиссией для поддержки местных властей в реализации политики по приёму ищущих убежища. После прохождения необходимых процедур мигранты могут быть направлены на процедуру предоставления убежища либо в Италию, либо в другое государство – член ЕС (если мигрант имеет на это право), либо на процедуру возвращения (если не нуждается в защите)⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ Decreto legislativo 19 novembre 2007, № 251 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2008. № 3. P. 5-19.

⁴⁴² Decreto legislativo 28 gennaio 2008, № 25 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2008. № 40. P. 11-31.

⁴⁴³ Decreto legislativo 30 maggio 2005, № 140 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2005. № 168. P. 3-13.

⁴⁴⁴ 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 for Migration, COM (2015) 240 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:EN:PDF> (дата обращения 20.10.2020).

⁴⁴⁵ Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to Italian hotspots // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/it-hotspots-standard-operating-procedures-en.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

Несмотря на то что определение «горячих точек» содержится в Регламенте о европейской пограничной и береговой охране⁴⁴⁶, в Италии не было принято никакого специального законодательства, регулирующего их деятельность. Вместо этого Министерство внутренних дел Италии (при поддержке Еврокомиссии, УВКБ ООН, МОМ и ряда агентств ЕС) приняло Стандартные рабочие процедуры для «горячих точек»⁴⁴⁷ и разработали дорожную карту по их функционированию.⁴⁴⁸

По данным Европейской счётной палаты, в целом «горячие точки» помогли улучшить управление миграцией в двух приграничных государствах-членах за счёт увеличения их возможностей по приёму, совершенствования процедур регистрации и координации усилий по поддержке ищущих убежища⁴⁴⁹.

После идентификации ищущие убежища в течение 48 часов перемещаются в центры первого приёма, где они ожидают решения о переводе на второй уровень приёма (см. Приложение 8)⁴⁵⁰. По данным на январь 2022 г., в центрах первого приёма находилось 50,7 тыс. мигрантов (большинство – в Ломбардии, Эмилии-Романье, Пьемонте и Лацио), а в «горячих точках» – 423 человека (в Сицилии и Апулии)⁴⁵¹. Центры первого приёма и «горячие точки» различаются не по выполняемым функциям (оба созданы для идентификации ищущих убежища и приёма заявлений на предоставление убежища), а скорее по инфраструктуре. «Горячие точки» рассчитаны на краткосрочное пребывание (не более 48 часов) и

⁴⁴⁶ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) № 1052/2013 and (EU) 2016/1624, Art. 2(23) // Official Journal of the European Union. 2019. L 295. P. 20.

⁴⁴⁷ Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to Italian hotspots // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/it-hotspots-standard-operating-procedures-en.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁴⁸ Maccanico Y. The Italian Roadmap 2015 Hotspots, readmissions, asylum procedures and the re-opening of detention centres // Statewatch. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/dec/no-279-Italian-Road-Map-2015.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁴⁹ European response to the refugee crisis: the hotspot approach // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17_6/INSR_MIGRATION_HOTSPOTS_EN.pdf (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁵⁰ Colombo F. Il Sistema di accoglienza dei migrant in Italia, spiegato per bene // Le Nius. URL: <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁵¹ Cruscotto statistico giornaliero 31-01-2022 // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-01-2022.pdf (дата обращения 08.02.2022).

быструю идентификацию прибывающих, а в центрах первого приёма ищущие убежища могут находиться в течение 18 месяцев. Кроме того, «горячие точки» возникли по инициативе Еврокомиссии для облегчения приёма ищущих убежища в период миграционного кризиса 2015 г. и могут быть созданы по запросу любого государства – члена в ситуации чрезвычайного миграционного давления. Центры первого, второго и чрезвычайного приёма создаются итальянским правительством и интегрированы в национальную систему приёма ищущих убежища.

В 2011 г. на волне революций в Ливии и Тунисе и миграционного наплыва в страну, в условиях чрезвычайной ситуации Министерство внутренних дел оказалось единственным координирующим учреждением в системе приёма. Поскольку центров второго приёма явно было недостаточно по сравнению с числом прибывших, префектуры были вынуждены создавать временные правительственные центры приёма – центры чрезвычайного приёма. Это управление «сверху вниз» породило напряжённость между центральным и местными уровнями власти, поскольку решение о создании таких центров могло приниматься без консультирования с местными властями (иногда даже без предварительного уведомления). Например, в Пьемонте несколько центров экстренного приёма были открыты без согласия муниципалитетов, что привело к тому, что мэры коммун стали выступать против них, либо искать альтернативы центрам на своих территориях. В некоторых случаях между префектурой Турина и несколькими коммунами были подписаны новаторские протоколы: муниципалитетам в обмен на их согласие принять определённое количество просителей убежища префектура поручила задачи по созданию и управлению центрами экстренного приёма.

Растущая политизация вопроса миграции после прихода к власти коалиции правых партий «Лига» и «Движение 5 звёзд» в мае 2018 г. привела к полной отмене консультаций с различными акторами по вопросам предоставления убежища и приёма, а Национальная координационная группа по вопросам убежища собралась только один раз – в первый год мандата Маттео Сальвини.

Роль региональных групп значительно снизилась в результате сокращения числа прибывающих мигрантов и снижения потребности в приёме.

Если в рамках первого приёма признаётся право мигранта на убежище, то он переходит на второй уровень – в систему приёма и интеграции (СПИ). Местные органы власти (коммуны), которые являются частью сети СПИ, обеспечивают комплексное участие в системе приёма⁴⁵². Так, ими предусмотрено проведение мероприятий для облегчения изучения итальянского языка для взрослых, зачисления в школу детей. Разработаны учебные курсы и профессиональная переподготовка для содействия трудоустройству, а также приняты меры по облегчению доступа мигрантов к жилью. По состоянию на июль 2020 г. в системе СПИ участвуют всего 1800 коммун (из более чем 8 тыс.), 18 из 20 областей. На начало 2022 г. в центрах второго приёма в Италии находилось почти 26 тыс. мигрантов⁴⁵³.

Центры СПИ находятся в ведении Министерства внутренних дел, но в их координации участвуют другие субъекты на наднациональном и местном уровнях – УВКБ ООН и НАИК. Управление этими центрами приёма, как правило, делегируется организациям гражданского общества, отобранным на основе публичных тендеров, проводимых коммунами.

После принятия в 2021 г. закона № 139 финансирование центров СПИ посредством Национального фонда политики и убежища было увеличено на 11,3 млн евро для 2021 г. и на 45 млн евро для 2022 и 2023 гг.⁴⁵⁴ Это можно объяснить тем, что согласно закону предоставлен доступ к системе приёма и интеграции ищущим убежища (ранее декрет Сальвини ограничивал доступ к центрам СПИ только получившими право на защиту)⁴⁵⁵.

⁴⁵² SAI & Servizio Centrale // Sistema Accoglienza Integrazione [Official site]. URL: <https://www.retesai.it/la-storia/> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁵³ Cruscotto statistico giornaliero 31-01-2022 // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-01-2022.pdf (дата обращения 08.02.2022).

⁴⁵⁴ Decreto-legge 8 ottobre 2021, № 139, Art. 7 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2021. № 241. P. 1-7.

⁴⁵⁵ Migranti: rete Sai cresce per ospitare afgani, 3 mila posti in più // Ansa. URL: https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2021/10/12/migrantirete-sai-cresce-per-ospitare-afghani3mila-posti-in-piu_e1c1df2d-14a0-4c89-882b-c4123e7a2dc5.html (дата обращения 18.03.2022).

Ещё одним фактором взаимодействия национального и регионального уровней в области реализации приёма ищущих убежища является политическая принадлежность властей региона. Разберём в качестве примера регион Венето, где региональные и местные власти, которые по большей части выступают против принятия мигрантов на своей территории, объединили усилия для борьбы с открытием центров приёма. Мэры городов, которые принадлежали к правым партиям, не принимали участия в рабочих встречах, организованных префектурами, которые должны были координировать расселение ищущих убежища в каждой провинции. Кроме того, «Лига» призвала мэров городов выйти из НАИК, не позволяя её региональному отделению играть какую-либо роль в этих процессах. Региональное правительство также отказалось брать на себя ответственность за создание центров приёма на территории области: губернатор Венето Лука Дзайя объяснил это тем, что принятие решений на местном уровне не решает глобальную проблему миграции⁴⁵⁶. Следствием такой политики стала концентрация мигрантов в нескольких муниципалитетах, где заброшенные военные базы были преобразованы префектурами в крупные центры приёма.

Такую позицию губернатора региона поддержали и местные власти. Мэр небольшой коммуны Альбеттоне заявил о готовности построить стену, если другие города региона захотят принять мигрантов⁴⁵⁷. Глава другого итальянского города – Пастренго – пытался объединить власти нескольких коммун в знак протеста против льгот, предоставляемых тем коммуна, которые решили присоединиться к системе второго приёма: инициатива была направлена на то, чтобы обратить внимание национального правительства на ситуацию с

⁴⁵⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione. Resoconto stenografico. Seduta pomeridiana n. 10 di Mercoledì 17 giugno 2015 // Camera dei Deputati [Official site]. URL: https://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=06&giorno=17&idCommissione=69&numero=0010&file=indice_stenografico (дата обращения 13.02.2022).

⁴⁵⁷ Berizzi P. «Un muro in paese per bloccare i rifugiati» l'ultima sfida del sindaco-sceriffo // La Repubblica. URL: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/07/20/un-muro-in-paese-per-bloccare-i-rifugiati-lultima-sceriffo14.html> (дата обращения 13.02.2022).

мигрантами в регионах. Однако её сторонники не смогли привлечь достаточное количество участников и заручиться поддержкой «Лиги»⁴⁵⁸.

Помимо политических установок такая позиция региональных и местных властей объясняется нежеланием терять поддержку избирателей, которые в большинстве своём выступали против приёма нелегальных мигрантов на территории региона. О распространении таких настроений можно судить по тому, что в 2016 г. регион Венето характеризовался самым высоким числом антииммигрантских протестов в стране⁴⁵⁹.

Высокий уровень политической борьбы против мигрантов в Венето сильно повлиял на осмысление кризисных процессов и пересмотр уже национальной политики по предоставлению убежища⁴⁶⁰. Бывший министр внутренних дел М. Миннити признал, что именно растущее давление со стороны мэров и их озабоченность по поводу управления процессами приёма и предоставления убежища заставили его сделать вывод о необходимости новой ограничительной политики в отношении иммиграции⁴⁶¹.

В случае если ищущему убежища отказано, его переводят в центры пребывания для репатриантов для последующей отправки в страну исхода. Центры пребывания для репатриантов были созданы в 2017 г. после принятия Закона № 13 об ускорении процедур признания международной защиты, идентификации граждан третьих стран и противодействию незаконной миграции (закон Миннити – Орландо) с целью равномерного распределения подлежащих репатриации мигрантов на все регионы Италии⁴⁶². По итогам реформы

⁴⁵⁸ Pettrachin A. Opening the «Black Box» of Asylum Governance: Decision-Making and the Politics of Asylum Policy-Making // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2019. № 50(2). P. 210.

⁴⁵⁹ Accoglienza. La Propaganda e le Proteste del Rifiuto, le Scelte Istituzionali Sbagliate. Report, Focus № 1/2017 // *Lunaria*. URL: https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/03/0FOCUS1_DEFINITIVO_13marzo.pdf (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁶⁰ Pettrachin A. Opening the «Black Box» of asylum governance: decision-making and the politics of asylum policy-making // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2019. № 50(2). P. 196-197.

⁴⁶¹ Minniti: «Sui migranti ho temuto per la tenuta democratica Paese» // *La Repubblica*. URL: https://www.repubblica.it/politica/2017/08/29/news/minniti_sui_migranti_ho_temuto_per_la_tenuta_democratica_paese_-174164861/ (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁶² Decreto-legge 17 febbraio 2017, № 13 // *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. 2017. № 40. P. 1-12.

предполагалось создание 20 центров, по одному на каждый регион Италии, но создано в два раза меньше – только десять⁴⁶³.

Однако механизм приёма мигрантов и ищущих убежища в Италии функционирует в том же режиме, что и до наплыва нелегальных мигрантов, и нуждается в присоединении новых коммун, которые должны дать своё согласие на размещение на своей территории центров приёма. Консультации национального правительства с негосударственными субъектами и субнациональным уровнем управления не являются обязательными. Поэтому полномочия по принятию решений в значительной степени централизованы в руках Министерства внутренних дел и его местных отделений (префектур).

Следует отметить, что на протяжении долгого времени Италия рассматривала миграцию как чрезвычайную ситуацию. В виду отсутствия последовательной политики в отношении регулирования миграционных потоков и частой смены Кабинета министров, а также перехода власти от левых к правым коалициям единственным способом легализации присутствия нелегально прибывших мигрантов в стране виделась амнистия. Этот метод использовался с разной периодичностью с 1980-х гг. вплоть до настоящего момента, но часто критиковался как способствующий усилению нелегальной миграции. Показательно, что в целом механизм проведения подобных амнистий Италия активно использовала в период нахождения у власти как правых, так и левых партий. Последняя массовая легализация нелегальных мигрантов, работающих в сельскохозяйственном секторе и сфере домашнего ухода, была проведена в 2020 г. на фоне пандемии *COVID-19*⁴⁶⁴. В частности, лица без документов смогли получить временный вид на жительство сроком на 6 месяцев. По оценкам правительства, данная мера должна была коснуться около 200 тыс. мигрантов⁴⁶⁵,

⁴⁶³ I Centri di permanenza per i rimpatri // Parlamento Italiano [Official site] URL: <https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁶⁴ Decreto-legge 19 maggio 2020, № 34 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 128. P. 1-268.

⁴⁶⁵ Over 207,000 apply for undocumented workers' amnesty in Italy // Infomigrants. URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/26696/over-207000-apply-for-undocumented-workers-amnesty-in-italy> (дата обращения 18.03.2022).

что в итоге оправдалось (было подано 207 542 заявки). Большинство легализованных мигрантов (85%) работали на севере Италии (в основном в Ломбардии) или в крупных городах (Милан, Неаполь, Рим)⁴⁶⁶.

Итальянские правые партии, включая входящее в правящую коалицию «Движение 5 звёзд», выступили категорически против такой инициативы, считая, что помогать нужно оставшимся без работы и дохода гражданам страны, а не нелегальным мигрантам. Лидер правой партии «Лига» Маттео Сальвини предупредил, что подобная регуляризация может послужить фактором, подталкивающим большее количество нелегальных мигрантов к приезду в Италии⁴⁶⁷. Однако правительство, в свою очередь, решило, что такая легализация поможет экономике восстановиться на фоне пандемии, особенно с учётом того, что мигранты не смогли приехать в страну на сезонные работы из-за закрытия границ. Такая амнистия помогла бы вычислить нелегальных мигрантов, которые в большинстве своём заняты в сельском хозяйстве и помощи по дому⁴⁶⁸.

Кроме того, в стремлении урегулировать ситуацию с мигрантами в посткризисный период итальянские правые партии инициировали декрет № 113/2018⁴⁶⁹ (неофициальное название – «декрет Сальвини»). Основной целью закона было ограничение числа нелегальных мигрантов, пытающихся остаться в стране⁴⁷⁰. Этот шаг был предпринят на фоне отказа Италии подписать в декабре 2018 г. Глобальный договор о миграции, принятие которого могло привести к осложнению и без того шаткой внутренней миграционной ситуации.

⁴⁶⁶ Pasini N., Regalia M. The politics of immigration in 2020: regularization and regional elections // The Twenty-sixth Italian Report on Migrations 2020 (ed. by V. Cesareo). ISMU Foundation. 2021. P. 101.

⁴⁶⁷ Migrant workers regularisation puts strain on Italy's ruling coalition // Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/migrant-workers-regularisation-puts-strain-on-italys-ruling-coalition/> (дата обращения 10.06.2023).

⁴⁶⁸ Fortuna G. Migrant workers regularisation puts strain on Italy's ruling coalition // Euractiv. URL: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/migrant-workers-regularisation-puts-strain-on-italys-ruling-coalition/> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁶⁹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 // Parlamento Italiano [Official site]. URL: http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1346_A.18PDL0037320.pdf (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁷⁰ EMN Bulletin: July to September 2018 Issue 24 // European Migration Network. URL: <https://emn.ie/publications/emn-bulletin-july-to-september-2018-issue-24/> (дата обращения 18.03.2022).

Декрет ужесточил правила приёма мигрантов и ищущих убежища и увеличил сроки содержания мигрантов под стражей для идентификации личности. Фактически почти все ищущие убежища не имеют при себе документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих легальный въезд. Таким образом, получалось, что все они могли быть задержаны без решения суда, что противоречит ст. 13 Конституции Италии.

Ряд экспертов выразил сомнение относительно соответствия «декрета Сальвини» законодательству ЕС. В частности, ст. 3 нового закона противоречит «директиве по приёму» и «процедурной директиве» ЕС⁴⁷¹, расширяя основания для задержания нелегальных мигрантов в «горячих точках»⁴⁷². Кроме того, положения о временном лишении свободы в целях проверки личности и гражданства нарушают ст. 31 Женевской конвенции 1951 г.⁴⁷³.

Законом вводились «специальные» виды на жительство, выдаваемые в случаях, когда лицо, ищущее защиты, не имеет права на статус беженца или дополнительную защиту, но ему требуется оказание медицинской помощи, или иностранец не может быть возвращён в страну происхождения без нарушения принципа невыдворения⁴⁷⁴.

Национальная координационная группа по вопросам убежища и ряд неправительственных организаций восприняли закон как угрозу правам человека⁴⁷⁵. Отмена гуманитарного вида на жительство вызывала особую критику, поскольку с момента создания в 1998 г. гуманитарная защита стала важным правовым инструментом, позволяющим защитить всех граждан третьих

⁴⁷¹ «Директиву по приёму» и «процедурную директиву» ЕС Италия инкорпорировала в закон № 142/2015.

⁴⁷² Ciervo A. L'art. 3 della legge № 132/2018: l'introduzione del trattenimento a fini identificativi del richiedente protezione internazionale // I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini (ed. by G. Santoro). Roma, Antigone Edizioni. 2019. P. 66-68.

⁴⁷³ Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/> (дата обращения 29.11.2020).

⁴⁷⁴ EMN Bulletin: October 2018 to December 2018 Issue 25 // European Migration Network. URL: <https://emn.ie/publications/emn-bulletin-october-2018-to-december-2018-issue-25/> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁷⁵ Il Tavolo Asilo Nazionale chiede un incontro urgente a Salvini // Riforma.it. URL: <https://riforma.it/it/articolo/2018/09/12/il-tavolo-asilo-nazionale-chiede-un-incontro-urgente-salvini> (дата обращения 18.03.2022).

стран, которые не могут быть возвращены на родину. Только в 2017 г. Италия предоставила 20 166 видов на жительство по гуманитарным соображениям (для сравнения право на убежище получили 6 827 человек, а право на дополнительную защиту – 6 880 человек)⁴⁷⁶.

Принятый закон вызвал резкую критику со стороны гражданского общества и местных властей, а президент Италии направил письмо в адрес премьер-министра, напомнив, что все конституционные и международные обязательства, принятые Италией, остаются обязательными, даже если в законе нет прямой ссылки на них. Ряд местных судов, в том числе суд Милана, поднял вопрос о соответствии данного закона Конституции Италии⁴⁷⁷.

Хотя немало положений «декрета Сальвини» явно противоречат стандартам в области прав человека (особенно тем, которые касаются задержания и высылки мигрантов до вынесения окончательного решения), закон не противоречит законодательству ЕС в части отмены гуманитарной защиты. Данный тип дополнительной защиты существует исключительно в итальянском законодательстве, а значит, его ликвидация противоречит широкой формулировке права на убежище, закреплённого в Конституции Италии.

Однако с учётом того, что принятие закона вызвало большúю озабоченность относительно создания дополнительной нагрузки на итальянскую систему приёма ищущих убежище, которая уже имеет опыт непредоставления адекватных стандартов условий приёма (как это было признано в 2012 г. Европейским судом по правам человека)⁴⁷⁸, а также ввиду смены одной из партий в составе правящей коалиции в Италии, осенью 2019 г. закон был отменён.

Недовольство деятельностью правого итальянского правительства у Еврокомиссии вызвал инициированный летом 2019 г. министром внутренних дел

⁴⁷⁶ Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/> (дата обращения 29.11.2020).

⁴⁷⁷ The Twenty-fifth Italian Report on Migrations 2019 // Fondazione ISMU. FrancoAngeli, Milano. 2020. P. 34.

⁴⁷⁸ Италию обвиняют в нарушении прав беженцев из Африки // Global Voices. URL: <https://ru.globalvoices.org/2012/03/18/11544/> (дата обращения 02.12.2020).

М. Сальвини закон № 53/2019⁴⁷⁹, согласно которому капитаны судов, привозящих в Италию нелегальных мигрантов, хотя бы и по гуманитарным соображениям подобранных ими в открытом море, подвергались штрафу от 150 тыс. до миллиона евро, а само судно – конфискации итальянскими властями⁴⁸⁰. Также, в соответствии с законом, министр внутренних дел наделялся полномочиями запрещать судам заход, транзит и остановку в территориальных водах Италии. Принятие подобного закона было обеспечено большинством голосов на тот момент коалиции «Движения 5 звёзд» и «Лиги». Постоянные разногласия между Брюсселем и Италией с Грецией, с одной стороны, и странами Вишеградской четвёрки, с другой, относительно этого вопроса вынудили лидеров правых партий в Италии прибегнуть не только к резкой риторике, но и перейти к самостоятельным действиям по регулированию миграции. Так как многие суда, спасающие мигрантов в Средиземном море, заходят для их высадки в итальянские порты, то отчасти принятие этого закона явилось вынужденной мерой итальянского правительства после игнорирования призывов к разделению ответственности между всеми странами – членами Евросоюза по приёму мигрантов.

Данный закон нарушил сразу несколько актов международного права. В частности, капитаны судов обязаны спасать потерпевших кораблекрушение (в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.), неисполнение чего влечёт за собой уголовное наказание до двух лет на основе ст. 1158 Кодекса судоходства Италии (1959 г.). Спасённые на море люди должны высадиться в первом безопасном порту, соответственно, противодействие их высадке является

⁴⁷⁹ Decreto-legge 14 giugno 2019, № 53 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2019. № 138. P. 1-6.

⁴⁸⁰ Multe fino a un milione a navi: così la Lega vuol fermare Ong // Il Giornale. URL: <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/multe-fino-milione-navi-cos-lega-vuol-fermare-ong-1723449.html> (дата обращения 04.06.2021).

незаконным и нарушает Международную конвенцию по поиску и спасанию на море (1979 г.)⁴⁸¹.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев заявило, что наложение финансовых или других штрафов на капитанов судов может сдерживать или препятствовать спасательной деятельности на море частными судами в то время, когда европейские государства в значительной степени отказались от спасения мигрантов в центральной части Средиземного моря⁴⁸².

Несмотря на это, принятый в Италии закон не нарушал право Европейского союза. Фактически Европейская комиссия последовательно отмечала, что поисково-спасательные работы не входят в компетенцию ЕС, и ограничивалась подчёркиванием гуманитарных последствий запрета высадки мигрантов⁴⁸³. Более того, в Шенгенском кодексе о границах и Регламенте о функционировании Европейской службы пограничного наблюдения зафиксировано, что «поиск и спасение на море являются компетенцией государств-членов, которую они осуществляют в рамках международных конвенций»⁴⁸⁴.

Формирование Кабинета «Движением 5 звёзд» и Демократической партией показало, что в Италии возможны перемены: уже в сентябре 2019 г. новое правительство отменило закон № 53/2019. В итальянском офисе УВКБ ООН подчеркнули, что принятые данным законом ограничения противоречат нескольким международным договорам, в том числе Женевской конвенции (1951 г.), запрещающей возвращать беженцев в государство, из которого они бежали. Кроме того, спасение людей в открытом море является международным обязательством, поэтому отказ в таком спасении является незаконным. Новый

⁴⁸¹ International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) // International Maritime Organization [Official site]. URL: [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx) (дата обращения 26.02.2022).

⁴⁸² UNHCR urges Italy to reconsider proposed decree affecting rescue at sea in the Central Mediterranean // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/6/5d0124a74/unhcr-urges-italy-reconsider-proposed-decree-affecting-rescue-sea-central.html> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁸³ In search of a safe harbour for the Aquarius: the troubled waters of international and EU law // EU Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/in-search-of-a-safe-harbour-for-the-aquarius-the-troubled-waters-of-international-and-eu-law/> (дата обращения 18.03.2022).

⁴⁸⁴ Regulation (EU) № 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) // Official Journal of the European Union. 2013. L 295. P. 11-26.

Кабинет, благодаря участию левоцентристской Демократической партии, решил пойти на уступки Брюсселю, поспешив отказаться от многих непопулярных в ЕС мер в области политики регулирования миграции.

В 2020 г. в Италии был принят новый закон об иммиграции, международной и дополнительной защите № 130, который заменил закон № 113/2018⁴⁸⁵. Приём мигрантов разделён на два уровня с чётким разграничением компетенций каждого из уровней. Также по инициативе министра внутренних дел Лучаны Ламоргезе были расширены условия, при которых мигранты могут обращаться за гуманитарной защитой. Это специальная защита действует два года и может быть преобразована в разрешение на работу.

Согласно закону, ответственность за интеграцию мигрантов несут местные органы власти (коммуны). Статья 5 закона № 130/2020 предусматривает, что по окончании прохождения процесса приёма бенефициары международной защиты должны быть интегрированы в принимающее сообщество. Основной упор делается на социальной интеграции, содействии самостоятельности иностранцев, пользующихся международной защитой. Особое внимание уделяется языковой подготовке; информированию прибывших о правах, обязанностях и возможностях осуществления трудовой деятельности; трудоустройстве⁴⁸⁶.

Вместе с тем в январе 2023 г. Италия приняла новый закон № 1/2023 о кодексе поведения для гуманитарных судов, спасающих мигрантов в море. Согласно закону, как только итальянские власти выделили судну порт высадки, оно должно быть доставлено туда без промедления и без изменения маршрута к другому судну, терпящему бедствие. Для капитанов судов, которые не соблюдают правила, предусмотрен штраф в размере от 10 тыс. до 50 тыс. евро⁴⁸⁷. Частично данный закон является продолжением закона № 53/2019, согласно которому капитаны судов облагались штрафом за спасение мигрантов на море. Европейская

⁴⁸⁵ Testo del decreto-legge 21 ottobre 2020, № 130, Art. 5 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 314. P. 96.

⁴⁸⁶ Там же.

⁴⁸⁷ Europe Daily Bulletin 13094. 07.01.2023.

комиссия заявила, что ей «известно об опасениях НПО» по поводу принятия итальянского закона и того, что они больше не смогут проводить спасательные операции на море. Представители ЕК заявили, что решение таких вопросов «не находится в компетенции» Еврокомиссии⁴⁸⁸.

В то же время комиссар Совета Европы по правам человека Дуня Миятович в письме министру внутренних дел Италии Маттео Пьянтедози призвала итальянское правительство отозвать или пересмотреть декрет № 1/2023. По её словам, некоторые положения текста «могут помешать поисково-спасательным операциям НПО и, следовательно, противоречат обязательствам Италии по правам человека и международному праву», имея в виду обозначенное законом право назначать отдалённые порты для высадки людей, спасённых в море⁴⁸⁹.

Таким образом, непоследовательная политика итальянского правительства в области противодействия нелегальной миграции и принятие законов, частично нарушающих права человека, демонстрируют восприятие национальным уровнем миграции как чрезвычайной ситуации. Законодательные инициативы национального правительства носят рестриктивный характер и направлены на максимальное ограничение потока мигрантов, а не на решение проблемы нелегальной миграции в страну. Такая политика может привести к повторению ситуации кризиса с мигрантами, с которой Италия столкнулась в середине 2010-х гг.

Так, за первые четыре месяца 2023 г. в Италии зафиксировано прибытие 42 тыс. нелегальных мигрантов, что в 4 раза больше, чем за аналогичный период предыдущего года. В ответ на это в апреле 2023 г. правительство Италии объявило чрезвычайное положение на полгода в связи с «исключительным ростом миграционных потоков», заявив, что «система приёма переполнена»⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ Europe Daily Bulletin 13111. 01.02.2023.

⁴⁸⁹ Letter to the Minister of the Interior of Italy Mr. Matteo Piantedosi // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://aeur.eu/f/56q> (дата обращения 09.06.2023).

⁴⁹⁰ Italy declares state of emergency over migrant situation // Infomigrants URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/48151/italy-declares-state-of-emergency-over-migrant-situation> (дата обращения 09.06.2023).

Чрезвычайное положение в Италии позволяет правительству принимать законы без одобрения парламента.

Вместе с тем с учётом чрезвычайной ситуации Министерство внутренних дел Италии сразу же запросило помощи у институтов ЕС и утвердило 14 проектов для поддержки и приёма детей-мигрантов без сопровождения, которые будут профинансированы почти на 60 млн евро из Фонда убежища, миграции и интеграции ЕС. В рамках реализации проектов планируется создание с 1 июля 2023 г. по 9 января 2026 г. 1 000 дополнительных мест для несовершеннолетних иностранцев без сопровождения в центрах первого приёма⁴⁹¹.

В области регулирования легальной миграции Италия включила в своё законодательство директиву ЕС о «голубой карте» для высококвалифицированных работников. Однако выдача общеевропейского разрешения на работу в Италии не пользуется популярностью: в 2021 г. Италия выдала 409 «голубых карт» (1,4% от 29 тыс. разрешений по всему ЕС). При этом Италия практически не выдаёт «голубые карты» в связи с воссоединением семьи, в отличие от Германии (67,3% всех «голубых карт», 57,1% по причине воссоединения семьи)⁴⁹².

Также в Италии действует два вида национальных разрешений для трудовых мигрантов из третьих стран.

Во-первых, правительство Италии специальным «декретом о потоках» каждую осень устанавливает квоту трудящихся-мигрантов, не являющихся гражданами ЕС, которым разрешено въезжать в страну на следующий год. В 2017⁴⁹³, 2019⁴⁹⁴ и 2020⁴⁹⁵ гг. квота была установлена на уровне 30 850 работников,

⁴⁹¹ Italy: Measures to increase reception capacity for unaccompanied minors during state of emergency // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italy-measures-increase-reception-capacity-unaccompanied-minors-during-state-emergency_en (дата обращения 09.06.2023).

⁴⁹² Residence permits – statistics on authorisations to reside and work // Eurostat [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work#EU_Blue_Cards_issued_to_highly_qualified_non-EU_citizens (дата обращения 09.06.2023).

⁴⁹³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2017 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2018. № 12. P. 15-17.

⁴⁹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2019 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2019. № 84. P. 2-4.

из которых 18 тыс. были предназначены для сезонных работ. В 2018–2019 гг., когда Маттео Сальвини был министром внутренних дел, публикация «декрета о потоках» была отложена с осени 2018 г. до конца апреля 2019 г., что вызвало недовольство фермеров.

В 2021 г. квота была расширена до 69,7 тыс. для мигрантов из 33 стран нечленов ЕС, которые могут приехать в Италию на работы (сезонные, по найму) в нескольких секторах: сельском хозяйстве, туристическом секторе, в сфере грузоперевозок, строительстве. Из них 3 тыс. мест зарезервированы для мигрантов из стран, с которыми вступают в силу двусторонние соглашения о сотрудничестве в области миграции⁴⁹⁶. Кроме того, впервые разрешено нанимать мигрантов из неевропейских стран по бессрочным договорам и фиксированным графиком работы. Хотя в целом расширение квоты для легальных мигрантов было позитивно воспринято в Италии, традиционно против указа выступили представители правой партии «Лига» Маттео Сальвини и правой консервативной партии «Национальный альянс» Джорджии Мелони, заявив, что недостаток рабочей силы мог быть восполнен наймом местных жителей⁴⁹⁷.

Во-вторых, в Италии представителям определённых профессий рабочие визы выдаются без ограничений (узкоспециализированные специалисты, руководящие должности)⁴⁹⁸.

В марте 2023 г., после кораблекрушения у берегов Калабрии, в результате которого погибли 68 человек, правое правительство Джорджии Мелони начало разработку плана по упрощению доступа легальных мигрантов к рынку труда. Этот план необходим для привлечения мигрантов на свободные рабочие места в ряде секторов экономики: в промышленности, сельском хозяйстве, транспорте и

⁴⁹⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2020 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 252. P. 1-3.

⁴⁹⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2021 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2022. № 12. P. 88-90.

⁴⁹⁷ 69.700 quote per I flussi del 2021 per il decreto flussi // Portale Immigrazione. URL: <https://portaleimmigrazione.eu/decreto-flussi-2021-ecco-il-testo/> (дата обращения 23.02.2021).

⁴⁹⁸ Work Visa Italy // Arletti & Partners URL: <https://arlettipartners.com/italian-work-visa-requirements-application-process/> (дата обращения 09.06.2023).

сфере услуг. Представители Еврокомиссии заявили, что у них нет намерений оказать помощь Италии в разработке данного плана, выходящую за рамки Пакта о миграции и убежище⁴⁹⁹.

Всего в рамках национальной схемы по приёму мигрантов в 2021 г. было выдано 443 тыс. разрешений на работу (15,2% от разрешений в государствах ЕС), что в тысячу раз больше выданных «голубых карт»⁵⁰⁰. В Италии получить национальное разрешение на работу легче в связи с тем, что требования к кандидатам гораздо ниже по сравнению с требованиями для получения «голубой карты».

Таким образом, наднациональный уровень определяет политику Италии в области предоставления убежища и миграции. Итальянское законодательство основывается на ключевых директивах ЕС в данной области. Еврокомиссия совместно с международными организациями (УВКБ ООН и МОМ) участвует в координации деятельности центров приёма и интеграции мигрантов. Вместе с тем консультации институтов ЕС с Комитетом регионов повышают значимость позиции регионов в политических дебатах ЕС по вопросам миграции.

Следует отметить, что в Италии большую роль в определении миграционного курса страны играют партии, находящиеся у власти. Так, законодательство Италии в области миграции и убежища, принятое под руководством правых партий, регулярно подвергается критике, как со стороны ЕС, так и со стороны НПО и международных организаций, за нарушение прав человека. Непоследовательная политика в области миграции и убежища, нацеленная на ограничение въезда мигрантов и ищущих убежища в страну, приводит Италию к очередному наплыву мигрантов и чрезвычайной ситуации.

Область легальной миграции, особенно регулирование рынка труда, по большей части остаётся в ведении национального правительства. Италия устанавливает льготные условия и минимальные требования для получателей

⁴⁹⁹ Europe Daily Bulletin 13134. 04.03.2023.

⁵⁰⁰ Статистика за 2020 г. не приводится, ввиду резкого снижения показателей в связи с пандемией.

национального разрешения на работу, в связи с чем такое разрешение более популярно, чем «голубые карты» ЕС. Кроме того, ежегодно устанавливаются специальные квоты для сезонных работников из третьих стран. Вместе с тем и национальное правительство, и региональные власти могут оспорить законы в судебном порядке, если закон касается, например, вопросов интеграции мигрантов.

3.2. Интеграция мигрантов в Италии на национальном и региональном уровнях

Важнейшим аспектом взаимодействия в области миграции между национальным и субнациональным уровнями управления в Италии является интеграция мигрантов. Так как за противодействие нелегальной миграции, предоставление убежища, привлечение легальных мигрантов отвечает национальное правительство (совместно с ЕС), то за областями и коммунами фактически закреплена только интеграция мигрантов.

В 2017 г. в соответствии с декретом № 18/2014 правительство Италии совместно с ЕС и УВКБ ООН разработало и приняло «Национальный план интеграции для лиц, имеющих право на международную защиту», который принят на основе «квалификационной» директивы ЕС. Реализация плана частично финансировалась за счёт бюджета ЕС. В плане установлены рамки интеграции, которая начинается с приёма лиц, ищущих защиты, поэтому они должны иметь право на меры по интеграции с момента прибытия до принятия решения о предоставлении защиты⁵⁰¹.

Стоит отметить, что к 2017 г. 18 из 20 регионов Италии уже имели свои собственные законы об интеграции мигрантов, за исключением областей Молизе

⁵⁰¹ EMN Bulletin: July to September 2017 Issue 20 // European Migration Network. URL: <https://emn.ie/publications/emn-bulletin-july-to-september-2017-issue-20/> (дата обращения 09.03.2022).

и Сицилия, в которых доля мигрантов невысока⁵⁰². Основными субъектами, ответственными за реализацию предусмотренных мер, являются местные органы власти при поддержке организаций гражданского общества.

Национальный план реализует многоуровневый подход к интеграции в области управления: национальное правительство, регионы, местные органы власти координируют свои усилия для проведения политики интеграции мигрантов. При этом, согласно Плану, регионы (области) являются ключевыми участниками планирования политики интеграции, учитывая их законодательную и нормативную компетенцию в области социальной политики, образования, рынка труда, профессиональной подготовки, здравоохранения и жилищного строительства. В рамках политики, установленной региональными правительствами, муниципалитеты (коммуны) несут основную ответственность за определение конкретных интеграционных мер и реализацию политики.

Однако в конце 2019 г. реализация Плана была ограничена экспериментальными мероприятиями, проведёнными в трёх регионах (Пьемонт, Эмилия-Романья и Калабрия), а после этого план не принимался⁵⁰³. Тем не менее национальный план послужил примером для региональных планов интеграции, которые стали приниматься регионами на трёхлетние периоды, что мы увидим при рассмотрении взаимоотношений национального и субнационального уровней управления в Италии в области миграции.

По данным Евростата, в 2022 г. в Италии насчитывалось 5 млн иностранных граждан (из них 3,6 млн – неграждане ЕС), что составило 8,5% населения страны⁵⁰⁴. При этом распределение мигрантов на территории страны не однородно: 61,5% их находятся на севере, 24% – в центральной Италии, 14,4% –

⁵⁰² Zuber C. Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multi-level party politics // *Regional Studies*. 2019. № 54(11). P. 1490.

⁵⁰³ Posizione in merito all'aggiornamento del Piano Nazionale di integrazione per i titolari di protezione internazionale, 20/64/CR10/C15 // Conferenza delle regioni e delle province autonome [Official site]. URL: https://www.regione.abruzzo.it/system/files/documenti-sede-roma/doc.cr_p.10-piano-nazionale-integrazionecompleto.pdf (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁰⁴ Migration and migrant population statistics // Eurostat [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_23.8_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU_on_1_January_2022 (дата обращения 09.06.2023).

на юге⁵⁰⁵. Областями с самым высоким числом ищущих убежища в Италии являются следующие: на севере – Ломбардия, Эмилия-Романья, Венето, Пьемонт, в центре – Лацио, Тоскана, Апулия, на юге – Сицилия, Кампания, Калабрия⁵⁰⁶.

На местном уровне, по состоянию на 2020 г., больше всего мигрантов находилось в итальянских городах Милан, Рим, Турин, Флоренция, Неаполь и Болонья⁵⁰⁷.

Данные Министерства труда и социальной политики Италии свидетельствуют о том, что иностранные граждане, как правило, предпочитают крупные города на севере и в центральных регионах страны в качестве мест постоянного проживания (Милан, Рим, Турин и Флоренцию), а города на юге Италии (Неаполь, Палермо) воспринимают, скорее, как места транзита на пути к более экономически благополучным пунктам назначения. Это подтверждается статистическими данными: например, пятый по числу иностранцев Неаполь занимает лишь восьмое место по числу получивших гражданство⁵⁰⁸. Такое распределение логично вытекает из устоявшейся традиции миграции в Италию: северные области и города обладают высоким уровнем социально-экономического развития и предлагают больше возможностей для трудоустройства мигрантов. Более того, в северных регионах и городах более развита система интеграции ввиду тесной взаимосвязанности их лидеров с национальным правительством и политическими кругами Евросоюза. Соответственно, они привлекают наибольшее число мигрантов, желающих получить гражданство или разрешение на долгосрочное пребывание.

⁵⁰⁵ La presenza dei migranti nelle città metropolitane 2020 // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nelle%20aree%20metropolitane,%20anno%202020/Quaderno-Sintesi-RAM-2020.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

⁵⁰⁶ Blangiardo G., Codini E., D'Odorico M., Gilardoni G., Menonna A. Beneficiari di protezione internazionale e integrazione in Italia // Fondazione ISMU. URL: <https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/04/Italy-National-report-2020.-Beneficiari-di-protezione-internazionale-e-integrazione-in-Italia.pdf> (дата обращения 09.03.2022).

⁵⁰⁷ La presenza dei migranti nelle città metropolitane di Napoli // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nelle%20aree%20metropolitane,%20anno%202020/RAM-2020-Napoli.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

⁵⁰⁸ Там же.

На основе приведённых в Главе 2 наборов индикаторов интеграции выделим несколько наиболее распространённых критериев интеграции мигрантов в Италии: социальная (культурная, языковая), экономическая (доступ к рынку труда), идентификационная (восприятие и самовосприятие мигрантов).

Особое значение для Италии имеет культурно-языковая интеграция. В Италии на национальном уровне действует система региональных планов языковой подготовки граждан третьих стран⁵⁰⁹. Каждый итальянский регион принимает комплекс мер, направленный на организацию курсов изучения итальянского языка для граждан третьих стран. В 2018–2021 гг. для финансирования региональных итальянских планов из средств национальной программы Фонда убежища, миграции и интеграции ЕС⁵¹⁰, находящейся под совместным управлением ЕС и Италии, было выделено 36 млн евро (по 18 млн евро со стороны Италии и ЕС)⁵¹¹.

Например, в области Лацио реализуется проект культурно-лингвистической интеграции мигрантов в принимающее сообщество⁵¹² *PRILS Lazio (Piano Regionale di Integrazione Linguistica e Sociale degli Stranieri)*⁵¹³. Проект направлен на обеспечение языковой и социальной интеграции граждан третьих стран и проживающих на территории региона. Он предусматривает расширение

⁵⁰⁹ Linee guida per la progettazione dei Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2018–2021 finanziati a valere sul FAMI // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/01_linee_guida_a_piani_regionali_2018-2021_rev.25.05.2018.pdf (дата обращения 16.03.2022).

⁵¹⁰ Programma Nazionale FAMI // European Website on Integration [Official site]. URL: https://documentale.dlci.interno.it/fami/Programme_2014IT65AMNP001_7_1_it.pdf (дата обращения 12.03.2022).

⁵¹¹ Decreto di adozione degli avvisi per la formazione linguistica 2018-2021 // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami_decreto_ripartizione_e_adozione_avvisi_formazione_linguistica_2018-2021.pdf (дата обращения 12.03.2022).

⁵¹² Migration and Asylum in EU Regions: Towards a multilevel governance approach. Issue Paper // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/migration-and-asylum-eu-regions-towards-multilevel-governance-approach_en (дата обращения 18.03.2022).

⁵¹³ Decreto 30 giugno 2016 – Approvazione graduatorie piani regionali formazione civico linguistica cittadini di Paesi terzi // Federazione lavoratori della conoscenza [Official site]. URL: <http://2.flcgil.stgy.it/files/pdf/20160715/decreto-30-giugno-2016-approvazione-graduatorie-piani-regionali-formazione-civico-linguistica-cittadini-di-paesi-terzi.pdf> (дата обращения 31.05.2021).

образовательных услуг посредством профессиональной подготовки, информационного и культурно-языкового посредничества⁵¹⁴.

Среди проектов, направленных на культурную интеграцию мигрантов в Лацио, можно выделить инициативу *SOCIAL4FOOD*, которая способствует вовлечению молодых мигрантов в сферу сельского хозяйства и кулинарии⁵¹⁵.

Данный тип интеграции практикуется и в северных итальянских областях. Проекты по изучению итальянского языка мигрантами существуют в Венето, Эмилии-Романье и Пьемонте. Например, в регионе Пьемонт подавляющее большинство курсов языковой подготовки проводится в рамках региональной программы «Петрарка», финансируемой Министерством внутренних дел совместно с европейским Фондом убежища, миграции и интеграции⁵¹⁶. В некоторых областях Италии особое внимание уделяется изучению итальянского языка, который не только является инструментом повышения шансов на трудоустройство, но и, в более широком смысле, способствует лучшей интеграции мигрантов в принимающем обществе. Например, законы Эмилии-Романьи, Лигурии и Тосканы предполагают расширение избирательных прав для мигрантов⁵¹⁷. В то же время участие в политической жизни оценивается как довольно низкое: мигранты в Италии по-прежнему сталкиваются с препятствиями на пути участия в политической жизни, поскольку им не разрешают голосовать и не оказывают поддержки в политической деятельности. Фактически, их интересы представляют консультативные органы⁵¹⁸.

Однако, в Ломбардии не проводится культурная интеграция мигрантов. Подход области заключается в распространении действующей политики на

⁵¹⁴ PRILS Lazio 5 // Regione Lazio [Official site] URL: <https://www.regione.lazio.it/sites/default/files/2021-12/Brochure-istituzionale-Prils-Lazio-5-italiano.pdf> (дата обращения 11.03.2022).

⁵¹⁵ Il Progetto SOCIAL4FOOD // Consiglio Nazionale delle Ricerche. URL: <https://www.cnr.it/en/event/18021/social4food> (дата обращения 31.10.2022).

⁵¹⁶ Ponzio I., Donatiello D. City Migration Profile. Metropolitan City of Turin // Mediterranean City-to-City Migration. URL: http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/europa/dwd/cooperazione/Mc2cM/Turin_City_Migration_Profile_EN.pdf (дата обращения 18.03.2022).

⁵¹⁷ Zuber C. Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multi-level party politics // *Regional Studies*. 2019. № 54(11). P. 1499.

⁵¹⁸ Italy. Key findings // MIPEX. URL: <https://www.mipex.eu/italy> (дата обращения 14.03.2022).

мигрантов без принятия специальных мер, учитывающих их культурную и религиозную идентичность. Также политика интеграции в общество в отношении несовершеннолетних де-факто распространяется и на детей мигрантов. В регионе осуществляются также и целевые проекты, но они направлены на улучшение жизни всего населения области⁵¹⁹.

Владение итальянским языком является необходимым условием для интеграции и трудоустройства мигрантов. В различных документах подчёркивается, что большинство мигрантов, прибывших в Италию в последние годы, малообразованы и даже неграмотны. Профсоюзы часто поднимают вопрос о тех мигрантах, которые не владеют языком или должным образом не знают своих прав. Как правило, речь идёт о различных формах дискриминации, эксплуатации низкоквалифицированных и сезонных мигрантов⁵²⁰.

В этой связи вторым важнейшим индикатором эффективности интеграции считается доступ мигрантов к рынку труда. Согласно индексу *MIPEX*, в Италии граждане третьих стран имеют доступ к занятости и самозанятости. Однако отсутствие адресной государственной поддержки снижает шансы мигрантов в поиске постоянной работы, соответствующей их квалификации и навыкам⁵²¹. По данным Министерства труда и социальной защиты, в 2021 г. в Италии насчитывалось 2,3 млн иностранных работников, что составляет 10% от общего числа занятых. Уровень занятости составлял 57,8% (среди итальянцев – 58,3%), безработицы – 14,4% (среди итальянцев – 9%). Структура итальянского рынка труда характеризуется потребностью в низкоквалифицированных рабочих в конкретных секторах, таких как сельское хозяйство (доля иностранных работников – 18%), строительство (15,3%), сектор услуг (15,3%)⁵²².

⁵¹⁹ Campomori F., Caponio T. Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective // *International Review of Administrative Sciences*. 2017. № 83(2). P. 310.

⁵²⁰ Policy Barriers and Enablers WP3 report // SIRIUS. URL: https://www.sirius-project.eu/sites/default/files/attachments/SIRIUS%20WP3%20-%20D3.2_0.pdf#page=396 (дата обращения 13.03.2022).

⁵²¹ Italy. Key findings // *MIPEX*. URL: <https://www.mipex.eu/italy> (дата обращения 14.03.2022).

⁵²² EMN Quarterly July-September 2022 // *European Migration Network*. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/00_emn_40th_Quarterly.pdf (дата обращения 01.05.2023).

Среди ключевых барьеров для экономической интеграции мигрантов итальянское правительство выделяет недостаточное знание итальянского языка, социальные факторы (бедность, социальная изоляция, эксплуатация труда), отсутствие координации между учреждениями и службами, экономический кризис, гендерный разрыв с точки зрения активности и уровня занятости, несоответствие квалификации/образования, отсутствие институциональной поддержки (низкий доступ к системе государственных центров занятости для профессиональной подготовки), социально-культурная динамика (религиозное и культурное происхождение определённых этнических групп, препятствующее участию женщин на рынке труда, дискриминационное поведение работодателей, благоприятствующее теневой экономике).

Вышеуказанные барьеры затрагивают все группы мигрантов: беженцев, ищущих убежища, экономических мигрантов (легальных и нелегальных). Однако отмечаются некоторые особенности: для беженцев и ищущих убежища существенными препятствиями становятся их личностно-психологические условия (физические и психологические травмы, полученные в стране происхождения или в процессе миграции), недостаток информации (о возможностях трудоустройства), отсутствие контактов с местными работодателями, различия в качестве полученных услуг по интеграции в зависимости от типа приёмного центра/региона⁵²³. В целом в Италии ищущим убежища разрешается работать в течение всего периода рассмотрения заявления о предоставлении убежища (60 дней). После предоставления статуса беженца или дополнительной защиты выдаётся вид на жительство, в соответствии с которым мигрант имеет право работать в Италии без ограничений⁵²⁴.

Отсутствие признания образования и квалификаций также является препятствием для интеграции мигрантов на рынке труда. В частности, процесс, в

⁵²³ Policy Barriers and Enablers WP3 report // SIRIUS. URL: https://www.sirius-project.eu/sites/default/files/attachments/SIRIUS%20WP3%20-%20D3.2_0.pdf#page=396 (дата обращения 13.03.2022).

⁵²⁴ Italy. Work // UNHCR [Official site] URL: <https://help.unhcr.org/italy/services/work/> (дата обращения 20.04.2022).

ходе которого собирается информация о навыках мигрантов, считается слишком сложным и трудным⁵²⁵.

Отсутствие устойчивых межличностных взаимосвязей между мигрантами и местным населением можно выделить как ещё одно серьёзное препятствие для интеграции на рынке труда. Это особенно актуально для южных регионов Италии, где получение работы в значительной степени обусловлено социальными контактами, в том числе с местным населением⁵²⁶. В южных регионах Базиликата и Калабрия⁵²⁷ мигранты позиционируются просто как уязвимая категория населения; власти не признают их вклада в местную экономику, часто основанного на участии в теневом рынке труда. Такое отношение к статусу трудящихся-мигрантов приводит к тому, что они становятся участниками неформальной экономики, что, в свою очередь, снижает доступ мигрантов к занятости, профессиональной подготовке и получению качественного образования.

В северных регионах Италии действует политика по закреплению мигрантов в наименее привлекательных для местных жителей нишах рынка труда (например, сектор домашнего хозяйства и ухода в Венето). Одновременно в Эмилии-Романье и Пьемонте мигранты имеют больше политических и юридических прав по сравнению с другими регионами страны⁵²⁸. Если предоставление гражданства и права голоса на выборах является вопросом исключительной компетенции государства, то регионы способствуют выработке активной гражданской позиции у мигрантов посредством поддержки ассоциаций мигрантов, вовлечения их в молодёжные и спортивные секции, создания межкультурных центров⁵²⁹. Например, в области Эмилия-Романья принят

⁵²⁵ Policy Barriers and Enablers WP3 report // SIRIUS. URL: https://www.sirius-project.eu/sites/default/files/attachments/SIRIUS%20WP3%20-%20D3.2_0.pdf#page=396 (дата обращения 13.03.2022).

⁵²⁶ Там же.

⁵²⁷ 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. 173.

⁵²⁸ Там же.

⁵²⁹ 2014–2016 Three-Year Programme for Social Integration of Foreign Citizens (Art. 3, paragraph 2 of R.L. 5/2004) approved by Regional Board Resolution № 156 of April 2, 2004 // Regione Emilia-Romagna [Official site]. URL: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it> (дата обращения 27.12.2022).

региональный закон о возможности прохождения государственной службы для легальных мигрантов наравне с итальянцами⁵³⁰. Тем не менее эти регионы также демонстрируют тенденцию по передаче компетенций в области практической реализации политики по интеграции на уровень коммун. Это особенно важно, поскольку в том, что касается доступа к рынку труда, ответственность возлагается на местные власти, что подчёркивает зависимость занятости мигрантов от экономических потребностей региона.

Большое значение имеет идентификационная интеграция. Она заключается в формировании чувства принадлежности мигранта к принимающему сообществу, которое возникает в результате культурно-языковой и экономической интеграции. Важную роль в данном процессе играет политика принимающего государства по включению мигрантов в общество, степень инклюзивности политики в областях здравоохранения и образования, лингвистическая интеграция, а также формирование образа (восприятия) мигрантов, создаваемое средствами массовой информации, политическими партиями, элитами и отдельными политиками.

Согласно данным Национального института статистики (*Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT*), 21,6% школьников-иностранцев не проводили время с одноклассниками вне школы, по сравнению с 9,3% учащихся-итальянцев; 13,8% иностранцев заявили, что проводят свободное время только с другими иностранцами. При этом почти 38% учащихся-иностранцев заявили, что чувствуют себя итальянцами; 33% чувствовали себя иностранцами, а более 29% предпочли не отвечать.

Преподаватели, принявшие участие в исследовании, заявили достаточно хорошем уровне интеграции иностранных учащихся; наиболее существенные трудности были связаны с использованием языка. Учителя в школах с высокой долей иностранных учащихся чаще заявляли о трудных ситуациях.

⁵³⁰ Там же.

Согласно индексу *MIPEX*, в области доступа к образованию в Италии ситуация благоприятная лишь частично. С детьми мигрантов, родившимися в Италии, обращаются как с иностранцами. Несмотря на то что мигранты в возрасте до 18 лет имеют доступ к образованию в Италии, учащиеся не всегда получают доступ к высшему образованию. Кроме того, отсутствует поддержка учителей, что может создать дополнительные барьеры для учащихся-мигрантов⁵³¹.

По данным Исследовательского центра Пью (*Pew Research Center*), в 2019 г. 54% итальянцев воспринимали миграцию как бремя и угрозу: чувство незащищённости, создаваемое мигрантами, находилось на самом высоком уровне за последнее десятилетие⁵³².

Национальные средства массовой информации играют ключевую роль в усилении чувства недоверия к мигрантам. Свидетельством этого является количество новостей в итальянских СМИ, содержащих прямые ссылки на миграцию, которая резко возросла за последние семь лет, достигнув своего пика в 2015 г. с началом миграционного кризиса.

Итальянские исследователи М. Бинотто и М. Бруно отмечают, что национальные СМИ способствуют созданию символических внутренних границ, создавая негативный образ беженцев, который непосредственно связан с проблемами безопасности⁵³³. Проводится чёткое разграничение по линии «мы/они», которое подчёркивается изображением итальянской культуры как единственно правильной. Согласно отчёту УВКБ ООН об освещении в прессе кризиса беженцев и мигрантов в Европе за 2015 г., итальянские СМИ всегда демонстрировали враждебность в представлении мигрантов⁵³⁴. В целом газеты правого толка сформировали более реакционный и антииммиграционный

⁵³¹ Italy. Key findings // *MIPEX*. URL: <https://www.mipex.eu/italy> (дата обращения 14.03.2022).

⁵³² Gonzalez-Barrera A., Connor P. Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden // *Pew Research Center*. URL: <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/> (дата обращения 14.03.2022).

⁵³³ Binotto M., Bruno M. Media Discourses of the rescue and landing of migration by boat in the Italian News Media // *Contemporary Boat Migration Data, Geopolitics, and Discourses* (ed. by E. Burroughs, K. Williams). Rowman & Littlefield International. 2018. P. 150-151.

⁵³⁴ Berry M., Garcia-Blanco I., Moore K. Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries // *UNHCR*. Geneva. 2015. P. 8.

дискурс, усиливающий негативное восприятие мигрантов среди итальянского населения. Напротив, левые и нейтральные газеты больше сообщали о событиях, жертвами которых были мигранты или которые не были связаны с каким-либо негативным восприятием⁵³⁵.

Таким образом, в Италии приоритетная роль отдаётся социально-экономическим факторам интеграции, в частности культурно-языковой интеграции и доступу на рынок труда⁵³⁶. Бóльшая часть политического дискурса направлена на позиционирование мигрантов как «чужих» и угрозу для страны, хотя представители левоцентристских партий высказывают более сдержанные оценки интеграции мигрантов в Италии. Наивысшие показатели интеграции зафиксированы как раз в области интеграции на рынок труда, а наименьшие – в политическом участии и доступе к гражданству⁵³⁷.

В регионе Эмилия-Романья в течение последнего десятилетия регулярно утверждались программы интеграции мигрантов. Согласно региональному закону об интеграции № 5/2004 в Эмилии-Романье действует Консультативный комитет по социальной интеграции мигрантов, целью которого является институционализация участия заинтересованных⁵³⁸. Комитет состоит из представителей местных органов власти, итальянских НПО и ассоциаций мигрантов. Например, при обсуждении регионального закона об интеграции Консультативный комитет привлёк к участию Конфедерацию итальянских ремесленных ассоциаций, которая предложила включить пункт о предпринимательской деятельности мигрантов⁵³⁹.

⁵³⁵ Profughi, il modello Milano esempio per l'Europa: diventa caso di studio al Parlamento UE // La Repubblica. URL: http://milano.repubblica.it/cronaca/2015/06/21/news/milano_profughi_europa-117378776 (дата обращения 09.03.2022).

⁵³⁶ Entzinger H., Biezeveld R. Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission // European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). Rotterdam. 2003. P. 47.

⁵³⁷ Italy. Key findings // MIPEX. URL: <https://www.mipex.eu/italy> (дата обращения 14.03.2022).

⁵³⁸ Legge regionale 24 marzo 2004, № 5 // Regione Emilia-Romagna Assemblea Legislativa [Official site]. URL: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2004;5&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articp arziale,0&ev=1 (дата обращения 16.03.2022).

⁵³⁹ Там же.

В 2016 г. были внесены поправки в региональный закон, согласно которому ответственность за социальную интеграцию мигрантов была переложена с провинций на коммуны⁵⁴⁰. Коммуны стали реализовывать политику по интеграции прибывших на основе «местных планов по здравоохранению и социальному благополучию»⁵⁴¹. Как следствие, в рамках горизонтального сотрудничества ответственность за координацию с неправительственными и другими заинтересованными сторонами возложена на местные органы власти⁵⁴². А вертикальное сотрудничество в сфере миграции в Эмилии-Романье всегда характеризовалось высокой степенью перераспределения ответственности за принятие решений на местный уровень.

Политика по интеграции мигрантов в Эмилии-Романье гораздо более последовательна ввиду принадлежности властей региона к левоцентристам (с 1993 г.). Это вносит стабильность в формирование региональных приоритетов в области интеграции мигрантов и позволяет более чётко проследить эволюцию вертикального и горизонтального взаимодействия между акторами в данной области.

Власти другого региона северной Италии – Пьемонта – рассматривали интеграцию мигрантов как особую проблему, требующую проведения специальной политики. С 2001 по 2007 г. в регионе принимались трёхлетние планы по иммиграции (реализация последнего плана завершена в 2009 г.)⁵⁴³. Однако после победы правоцентристской коалиции во главе с «Лигой Севера» на региональных выборах 2010 г. на реализацию политики интеграции мигрантов

⁵⁴⁰ Legge regionale 15 luglio 2016, № 11 // Regione Emilia-Romagna Assemblea Legislativa [Official site]. URL: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=urn:nir:regione.emilia.romagna:legge:2016-07-15;11&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1 (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁴¹ Immigrazione. Sociale // Regione Emilia-Romagna [Official site]. URL: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/immigrazione-1> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁴² Campomori F., Caponio T. Migrant reception policies in a multi-level system: Framing and implementation structure in the Italian regions // *The Politics of Immigration in Multi-level States: Governance and Political Parties* (ed. by E. Hepburn, R. Zapata-Barrero). Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2014. P. 130-149.

⁵⁴³ Piano regionale integrato dell'immigrazione 2007–2009 // Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. URL: <https://www.simmweb.it/le-norme-regionali/piemonte/691-piano-triennale-immigrazione> (дата обращения 16.03.2022).

бюджет больше не выделялся, также перестали приниматься региональные планы по иммиграции⁵⁴⁴.

В 2007 г. регион выступил с инициативой содействовать заключению соглашения с провинциями (Меморандум о взаимопонимании), чтобы более чётко распределять компетенции в данной сфере⁵⁴⁵. В соответствии с этим соглашением, каждый год регион вместе с провинциями должен принимать решение о конкретных приоритетах, которые необходимо реализовать, выбирая из тех, которые указаны в региональной трёхгодичной программе интеграции мигрантов. В свою очередь, провинции должны утверждать ежегодные планы интеграции, которые согласовываются с различными государственными учреждениями (например, школами) и частными организациями. Таким образом, регион пытается в определённой степени управлять разработкой политики в провинциях. Однако провинции по-прежнему пользуются значительной автономией в разработке своих местных планов, и координация с другими заинтересованными сторонами остаётся в их исключительной компетенции.

В настоящее время в регионе Пьемонт реализуется несколько проектов по интеграции мигрантов в области трудоустройства, психологического здоровья, пресечения торговли людьми⁵⁴⁶. Исполнителями проектов являются как регион Пьемонт, так и префектура Турина (подразделение МВД в столичном городе Турин), и неправительственные организации (Институт социально-экономических исследований Пьемонта). Финансирование большинства проектов осуществляется за счёт средств Фонда убежища, миграции и интеграции ЕС, однако в качестве спонсоров могут выступать государственные (например, Департамент по равным

⁵⁴⁴ Campomori F., Caponio T. Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. № 83(2). P. 315.

⁵⁴⁵ Там же, P. 316.

⁵⁴⁶ Progetti // Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo. URL: <http://www.piemonteimmigrazione.it/progetti> (дата обращения 15.03.2022).

возможностям Президиума Совета министров) и частные организации (например, банковская группа *Fondazione Compagnia di San Paolo*)⁵⁴⁷.

Большое значение для исследования имеет анализ политики интеграции мигрантов, проводимой на юге Италии, так как именно южные регионы являются в большинстве своём пунктами первого въезда для ищущих убежища.

В июле 2021 г. в Сицилии был принят новый региональный закон об интеграции и инклюзивности № 20⁵⁴⁸. Закон поднимает стандарты качества политики приёма с полностью переосмысленной системой местного благосостояния⁵⁴⁹. Также установлено принятие на региональном уровне трёхлетних планов по интеграции, которые разрабатываются при участии НАИК и заинтересованных НПО.

В южной области Кампания действует региональный закон о социальной, экономической и культурной инклюзивности иностранцев № 6/2010, согласно которому регион отвечает за регулирование, планирование и мониторинг миграционных процессов, а также осуществляет координацию между заинтересованными субъектами в области интеграции мигрантов⁵⁵⁰.

Тематические исследования двух северных городов – Милана и Турина – показывают, какие стратегии по интеграции мигрантов можно принять на местном уровне⁵⁵¹.

В 2016 г. в Милане был утверждён план интеграции, одним из аспектов которого стало решение проблемы предоставления жилья мигрантам во

⁵⁴⁷ Fatti Ri/Conoscere! Accesso allo studio e al lavoro in Italia // Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo. URL: <http://www.piemonteimmigrazione.it/progetti/item/1503-fatti-ri-conoscere-accesso-allo-studio-e-al-lavoro-in-italia> (дата обращения 15.03.2022).

⁵⁴⁸ Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme // Assemblea Regionale Siciliana [Official site]. URL: https://w3.ars.sicilia.it/icaro/default.jsp?icaAction=showDoc&id=1&_=1647293519752 (дата обращения 15.03.2022).

⁵⁴⁹ Integrazione in Sicilia, la Regione vara la legge sull'accoglienza e inclusione degli stranieri // TP24. URL: <https://www.tp24.it/2021/07/21/politica/sicilia-lo-curto-varata-legge-di-accoglienza-e-inclusione-degli-stranieri/166375> (дата обращения 14.03.2022).

⁵⁵⁰ Legge Regionale 8 febbraio 2010, № 6, Art. 3 // Regione Campania [Official site]. URL: http://www.regione.campania.it/normativa/item.php?25a99636d340201ca19723d96c08cf6e=2d607f939d04df43c55b410f3450f370&pgCode=G19I231R244&id_doc_type=1&id_tema=20&refresh=on (дата обращения 14.03.2022).

⁵⁵¹ Penninx R., Blom S., Caponio T., Garcés-Mascareñas B., Matusz-Protasiewicz P., Schwarz H. European Cities and their Migrant Integration Policies. Case-Studies from Eight Cities // ISMU Foundation. KING Project Overview Paper. 2014. № 6. P. 1-23.

избежание их маргинализации⁵⁵². Проблема жилья в Милане связана с мигрантами второго поколения, которые начали искать подходящие дома вместо жилья в рамках системы приёма. При этом мигранты вынуждены покупать жильё в определённых районах городов (чаще на периферии), которое они могут себе позволить, что может стать препятствием для их интеграции в жизнь города⁵⁵³.

В 2019 г., в отличие от позиции тогдашнего правоцентристского национального правительства в отношении миграции, Джузеппе Сала выступил против идеи премьер-министра Маттео Сальвини закрыть границы и сократить число иностранцев⁵⁵⁴. Однако Сала не принимал участия в кампании, начатой мэрами других городов (например, Палермо и Неаполя), против национального закона о закрытии портов (2019 г.) бóльшей частью из-за нежелания портить отношения с правительством, которое распределяет средства, поступающие из фондов ЕС, на региональный и местный уровни.

Власти города отмечают, что оказывают ограниченное влияние на политику центрального правительства в области миграционной политики и политики по интеграции мигрантов⁵⁵⁵.

Совершенно другая политика была реализована в Турине. После преобразования провинции Турин в столичный город в 2015 г.⁵⁵⁶ произошло общее сокращение финансирования интеграции мигрантов. Как следствие, политика столичного города Турин в области миграции становится всё более основанной на проектах, финансируемых через европейские фонды.

Роль города Турин в области интеграции мигрантов не закреплена региональным законом. Ключевые городские услуги по интеграции мигрантов включают образовательную и профессиональную подготовку мигрантов,

⁵⁵² IntegratingCities Report October 2018 // Integrating Cities. URL: https://integratingcities.eu/wp-content/uploads/2021/10/3rd_Integrating_Cities_Report_October_2018_FINAL.pdf (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁵³ Crosta P., Mariotto A., Tosi A. Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano // *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale. Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo. Rome. 2000. Vol. II. P. 1215-1294.

⁵⁵⁴ Piersante B. The role of cities in migration and integration policies. The Italian case. University of Amsterdam. 2019. P. 43.

⁵⁵⁵ IntegratingCities Report October 2018 // Integrating Cities. URL: https://integratingcities.eu/wp-content/uploads/2021/10/3rd_Integrating_Cities_Report_October_2018_FINAL.pdf (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁵⁶ Legge 7 aprile 2014, № 56 // *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. 2014. № 81. P. 1.

трудоустройство, предоставление равных возможностей и социальных услуг. Отметим, что никакой политики в области предоставления жилья и здравоохранения не осуществлялось, поскольку город не обладает компетенциями в этих сферах (это закреплено на региональном уровне).

Особое внимание следует уделить политике интеграции и на юге Италии – в городе Палермо (область Сицилия). Палермо – город, тесно связанный с миграцией, поскольку большинство ищущих убежище прибывают туда по Средиземному морю. По данным за 2020 г., город находится на 10 месте среди столичных итальянских городов по числу мигрантов (24 тыс. иностранцев, 2,2% от общего количества жителей города). Однако Палермо, как и большинство южных городов Италии, является скорее местом транзита, чем назначения для мигрантов (только 45,2% иностранцев постоянно проживают в городе)⁵⁵⁷.

Палермо, как и большинство южных городов Италии, обладает довольно ограниченными ресурсами (в том числе финансовыми) для предоставления качественных услуг по интеграции мигрантов, но стремится разрабатывать уникальные практики в данной сфере. В 2015 г. была принята «Хартия Палермо»⁵⁵⁸ для продвижения международной мобильности людей и начала процесса отмены разрешений на проживание, чтобы мигранты сами могли выбирать место жительства⁵⁵⁹.

В ситуации противостояния национального и местного уровней власти в небольшом городе Риаче в Калабрии была выработана успешная стратегия по интеграции мигрантов. В условиях упадка экономики и сокращения числа жителей мэром Риаче Доменико Лукано была разработана так называемая «модель Риаче» – стратегия по приёму ищущих убежища и их интеграции в

⁵⁵⁷ La presenza dei migranti nelle città metropolitane 2020 // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nelle%20aree%20metropolitane,%20anno%202020/Quaderno-Sintesi-RAM-2020.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

⁵⁵⁸ Carta di Palermo // Comune di Palermo [Official site]. URL: <https://www.comune.palermo.it/palermo-informadettagli.php?tp=1&id=6820> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁵⁹ Mobilità umana internazionale – Carta di Palermo 2015 // Comune di Palermo [Official site]. URL: https://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_20032015172842.pdf (дата обращения 16.03.2022).

повседневную жизнь города. Мэром была основана ассоциация «Город будущего», которая помогала использовать заброшенные дома вместо приёмных пунктов и создавать центры для обучения мигрантов новым профессиям за счёт государства⁵⁶⁰. Мэр Риаче позволил 450 беженцам поселиться в городе, в котором оставалось всего 1800 коренных жителей, предотвратив закрытие местной школы. Это позволило восстановить экономику города: местное финансирование стимулировало открытие ремесленных мастерских, где мигранты смогли получать заработную плату, обучаясь ремёслам⁵⁶¹. Благодаря своей стратегии по интеграции мигрантов Доменико Лукано обрёл международную известность, заняв третье место на Всемирном конкурсе мэров в 2010 г.⁵⁶² и став лауреатом Дрезденской премии мира⁵⁶³.

В сентябре 2021 г. Д. Лукано обвинили в содействии нелегальной миграции в обход национального законодательства и приговорили к 13 годам тюремного заключения⁵⁶⁴. Как утверждала прокуратура, Лукано способствовал заключению фиктивных браков с мигрантами, чтобы те получили разрешение на проживание.

В противовес Палермо и Риаче другой южный город – Неаполь – принимает лишь точечные меры по интеграции мигрантов, бóльшей частью при поддержке НПО и сетей городов. Например, в 2017 г. министр внутренних дел Италии подписал Меморандум с мэром Неаполя, губернатором региона Кампания и местным отделением НАИК⁵⁶⁵, направленный на содействие интеграции просителей убежища на местном уровне, нанимая их на раскопки в Помпеях. Цель состоит в том, чтобы использовать различные навыки мигрантов, чтобы

⁵⁶⁰ Marcelo Ebrard, Mayor of Mexico City awarded the 2010 World Mayor Prize // World Mayor. The 2010 Results. URL: http://www.worldmayor.com/contest_2010/world-mayor-2010-results.html (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶¹ Riace: The Italian village abandoned by locals, adopted by migrants // BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/in-pictures-37289713> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶² Marcelo Ebrard, Mayor of Mexico City awarded the 2010 World Mayor Prize // World Mayor. The 2010 Results. URL: http://www.worldmayor.com/contest_2010/world-mayor-2010-results.html (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶³ Laureates // Dresden Preis. International Peace Prize [Official site]. URL: <http://dresdner-friedenspreis.de/laureates/?lang=en> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶⁴ Come funziona il «modello Riace» di Mimmo Lucano, il sindaco ribelle alle «leggi balorde» // Today. URL: <http://www.today.it/politica/mimmo-lucano-modello-riace.html> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶⁵ EMN Bulletin: October to December 2017 Issue 21 // European Migration Network. URL: <https://emn.ie/publications/emn-bulletin-october-to-december-2017-issue-21/> (дата обращения 16.03.2022).

помочь поддерживать объекты в порядке, предоставляя им возможность ознакомиться с историческим наследием и культурой Италии. Стоимость программы составляла 30 млн евро, предполагалось нанять около 9000 мигрантов благодаря предоставлению бонусов и финансовых льгот для городов-участников.

Таким образом, политика интеграции мигрантов в Италии осуществляется преимущественно на субнациональном уровне. Тем не менее отношение к интеграции мигрантов сильно отличается от региона к региону, что зависит от политической принадлежности глав регионов и городов, наличия или отсутствия длительного опыта взаимодействия с мигрантами, является ли город местом назначения (как городá на севере страны) или транзита (как южные городá) для мигрантов и т.д. На местном уровне широкое распространение получило горизонтальное сотрудничество: коммуны стараются привлечь к проектам по интеграции НПО и ассоциации помощи мигрантам.

Политика интеграции различна и на уровне городов. Сотрудничество по вертикали полезно с точки зрения распределения финансирования от наднационального уровня в регионы и коммуны⁵⁶⁶. Некоторые регионы и небольшие коммуны иногда открыто выступают против политики национальных властей в области миграции, если они считают, что национальная политика противоречит интересам местных органов власти.

3.3. Горизонтальное управление миграцией в Италии в рамках субнационального уровня

На субнациональном уровне в Италии также существует горизонтальное сотрудничество по следующим направлениям: регионы – Конференция регионов и автономных провинций (*КРАП*); провинции – Союз итальянских провинций (*СИП*); коммуны – Национальная ассоциация итальянских коммун (*НАИК*).

⁵⁶⁶ Шогунц А.В. Политика ЕС по интеграции мигрантов на местах: вертикальное и горизонтальное сотрудничество // Этнополитические процессы в современной Европе / отв. ред. П.В. Осколков. М.: ИЕ РАН, 2022. С. 121-134.

На региональном уровне пять южных областей – Апулия, Базиликата, Кампания и Сицилия – реализуют трёхлетний проект *Su.Pr.Eme.Italia*, финансируемый из европейского Фонда убежища, миграции и интеграции (22 млн евро). Целевой аудиторией проекта являются 20 тыс. сезонных рабочих – мигрантов, занятых в сельскохозяйственном секторе пяти областей. Проект нацелен на предоставление медицинских услуг трудящимся мигрантам, повышение самостоятельности мигрантов, содействие их активному участию в общественной жизни. В рамках проекта предполагается также перепрофилировать часть жилого фонда городов для размещения мигрантов, проводится кампания по повышению осведомлённости трудовых мигрантов о правах и обязанностях, связанных с установлением трудовых отношений. Проект предполагает привлечение частного сектора на местном, национальном и транснациональном уровнях и усиление роли префектур в контроле за условиями проживания и найма мигрантов⁵⁶⁷.

СИП не очень активно участвует в формировании повестки интеграции мигрантов: как правило, провинции реализуют свои собственные проекты вне рамок горизонтального сотрудничества. Например, в провинции Лечче в 2019 г. реализован проект *ComeTe*, направленный на содействие процессу интеграции и социально-культурному взаимодействию учащихся-мигрантов посредством трёх инструментов: обучения, языковой поддержки и участия в межкультурных «Олимпийских играх». Проект спонсировался властями провинции Лечче и региона Апулия, а также частными инвесторами⁵⁶⁸.

Горизонтальное взаимодействие в области управления миграцией осуществляется преимущественно на уровне коммун. Одним из достижений сотрудничества коммун в рамках НАИК является принятие в феврале 2022 г.

⁵⁶⁷ Progetto «PIU’ – SU.PR.EME». Programma operativo nazionale «Inclusione» FSE 2014-2020 // Regione Calabria [Official site]. URL: <https://www.regione.calabria.it/website/portalmidia/2021-02/AVVISO-CO-PROGETTAZIONE-PIU-SUPREME.pdf> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁶⁸ ComeTe, il progetto patrocinato dalla Provincia di Lecce per favorire l’integrazione // Unione Province d’Italia [Official site]. URL: <https://www.provinceditalia.it/comete-il-progetto-patrocinato-dalla-provincia-di-lecce-per-favorire-lintegrazione/> (дата обращения 18.03.2022).

«Карты интеграции беженцев», подписанной муниципалитетами Бари, Милана, Неаполя, Палермо, Рима и Турина и разработанной совместно с УВКБ ООН⁵⁶⁹. Документ направлен на расширение сотрудничества между городами по интеграции лиц, которым предоставлена международная защита. Среди приоритетных действий «Карта интеграции» определяет развитие многофункциональных центров, где можно сосредоточить в одной структуре основные услуги для интеграции беженцев, такие как быстрое оформление основных документов и индивидуальное сопровождение в поиске жилья и работы. Например, в городе Бари открыты библиотеки межкультурных сообществ, многофункциональный центр *Casa delle Culture* и проект *Housing Lab* (для размещения и поиска работы для тех, кто завершил процедуру приёма и получил международную защиту).

Разберём в качестве примеров деятельность трёх сетей городов, функционирующих при посредничестве или в рамках Евросоюза: Рабочей группы *Eurocities* по миграции и интеграции (*Eurocities Working Group on Migration and Integration*), Программы «Межкультурные города» (*Intercultural Cities*) и Европейской коалиции городов против расизма (*European Coalition of Cities against Racism*).

Сеть *Eurocities* создана в 1986 г. для экономического, политического и социального развития входящих в неё городов (190 крупнейших городов Европы из 39 стран)⁵⁷⁰. *Eurocities* была запущена как инициатива шести европейских городов (включая Милан) с целью институционализировать отношения «снизу вверх» между городами и ЕС в противовес нежеланию национальных правительств полностью признавать городское измерение как часть многоуровневой системы управления. Одновременно это движение вверх привело к усилению мобилизации и институционализации в горизонтальном измерении,

⁵⁶⁹ Carta per l'integrazione dei rifugiati // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2022/02/Carta-Integrazione-con-Nota-di-accompagnamento-2.1.2022-1-3.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

⁵⁷⁰ About us // Eurocities. URL: <https://eurocities.eu/about-us/> (дата обращения 31.05.2021).

когда всё большее число городов присоединилось к сети и появились специальные рабочие группы. Так, в рамках Рабочей группы по миграции и интеграции реализованы две основных инициативы: «Процесс интеграции городов»⁵⁷¹ и «Города солидарности».

В рамках «Процесса интеграции городов» реализуются проекты, направленные на повышение компетенций местных властей по совершенствованию и ускорению интеграции прибывающих мигрантов. Проекты финансируются напрямую из фондов Европейского союза.

Интересно, что председателем сети *Eurocities* является итальянец – мэр Флоренции Дарио Нарделла, что говорит о заинтересованности итальянских городов в горизонтальном сотрудничестве как минимум для повышения престижа и статуса в национальной и международной иерархии городов. Всего же в международной сети состоят 15 итальянских городов.

В рамках горизонтального сотрудничества по линии *Eurocities* наиболее активную роль играет Милан. Стратегия участия Милана в проектах *Eurocities* принесла определённые плоды с точки зрения доступа местных властей к европейским источникам финансирования. Согласно данным муниципалитета Милана⁵⁷², доля европейских ресурсов в общем бюджете Управления по делам иностранцев увеличилась с 7,7% в 2007 г. до 35,9% в 2011 г., однако в реальном выражении финансирование уменьшилось⁵⁷³.

В 2011 г. новый мэр Милана Джулиано Пизаппа занял должность заместителя председателя Рабочей группы *Eurocities* по миграции и интеграции. Это не дало преимущества в доступе к финансированию ЕС или участию в проектах ЕС, но продемонстрировало политическое присутствие города в транснациональной сети городов. Это важно прежде всего потому, что городá

⁵⁷¹ Migration and Integration Working Group // Integrating Cities. URL: <http://integratingcities.eu/> (дата обращения 31.05.2021).

⁵⁷² Caponio T. Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2017. № 44(2). P. 8.

⁵⁷³ Произошло резкое сокращение общего бюджета Управления по делам иностранцев Милана с 2,6 млн евро в 2007 г. до 0,5 млн евро в 2011 г. (-82%).

позиционируют себя как субъекты, играющие основополагающую роль в урегулировании кризиса с ищущими убежища. При содействии Дж. Пизаппа Милан взял на себя ведущую роль в разработке «Заявления европейских городов об убежище в городах» в 2015 г.⁵⁷⁴

Примечательно, что имея более высокий уровень социально-экономического развития и интеграции мигрантов, Милан пошёл по пути укрепления своих связей не с другими итальянскими городами, а с городами из других стран.

Другим объединением городов является программа «Межкультурные города»⁵⁷⁵ – совместная инициатива ЕК и Совета Европы. Программа основана в 2018 г. и объединяет более 140 городов по всему миру, в том числе 28 итальянских⁵⁷⁶.

Можно выделить два этапа эволюции сети. На первом этапе (2008–2015 гг.) сеть межкультурных городов была структурирована как «обучающееся сообщество» (*learning community*), целью которого было оказание помощи местным органам власти в разработке совместных проектов и обмен опытом⁵⁷⁷. На данном этапе в качестве партнёров присутствовали бизнес и организации гражданского общества.

Принятие «Среднесрочной стратегии на 2016–2019 годы» ознаменовало собой начало этапа оформления чёткой структуры управления. Задачами Программы на втором этапе стали: создание модели управления, которая наделит полномочиями всех участников сообщества, несмотря на их происхождение или статус; обеспечение солидарности различных этнических групп; создание

⁵⁷⁴ Eurocities statement on asylum in cities // Solidarity Cities. URL: <https://solidaritycities.eu/policy-statement/49-eurocities-statement-on-asylum-in-cities> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁷⁵ Intercultural cities programme (ICC) // Council of Europe [Official site]. URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities> (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁷⁶ White Paper on Intercultural Dialogue «Living Together As Equals in Dignity» // Council of Europe [Official site]. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d37c2 (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁷⁷ Intercultural Cities Annual report 2016 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806c9674> (дата обращения 28.04.2021).

возможности для позитивного освещения темы многообразия в СМИ в целях формирования положительного общественного мнения о мигрантах⁵⁷⁸.

Согласно программе, города могут сосредоточиться на обменах в рамках национальной сети межкультурных городов (если она существует) или выбрать оценку своей политики с помощью Индекса межкультурных городов (*Intercultural Cities Index, ICC Index*)⁵⁷⁹. После присоединения города-члены создают межкультурную группу поддержки и начинают процесс пересмотра различных направлений политики в части их изменения и интеграции в комплексную политическую стратегию с межкультурной точки зрения⁵⁸⁰.

Ещё одной сетью, помогающей городам в управлении миграцией и интеграцией на местном уровне, является Европейская коалиция городов против расизма.⁵⁸¹ Президентом сети также является представитель итальянских местных властей – представитель Болоньи Бенедетто Заккироли.

Коалиция была основана по инициативе ЮНЕСКО в 2004 г. и объединила более 150 городов-членов, из которых 11 итальянских⁵⁸². Все политические действия сети регулируются Планом действий из десяти пунктов⁵⁸³, который является хартией объединения. Подписавшие соглашение города обязуются включить в свои стратегии План действий и выделить для осуществления хотя бы одного его пункта необходимые ресурсы.

План направлен на вовлечение ключевых заинтересованных сторон, целевых групп и организаций гражданского общества. Например, в рамках цели 1 «Повышение осведомлённости в борьбе с расизмом» рекомендуется создать сеть

⁵⁷⁸ Intercultural Cities Programme Medium-term strategy 2016–2019 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806a5e96> (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁷⁹ About the Intercultural Cities Index // Council of Europe [Official site]. URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about-the-index> (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁸⁰ Intercultural Cities Programme Medium-term strategy 2016–2019 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806a5e96> (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁸¹ ECCAR Basic Information // ECCAR. URL: https://www.eccar.info/sites/default/files/document/2021-03-16engIECCAR_basic%20information.pdf (дата обращения 28.04.2021).

⁵⁸² Болонья, Кампи Бизенцио, Флоренция, Лампедуза и Линоза, Палермо, Пескара, Пьяноро, Рим, Сан-Лаззаро-ди-Савена, Санта-Мария-Капуоро-Ветере, Турин.

⁵⁸³ 10 Points Plan of Action // ECCAR. URL: https://www.eccar.info/sites/default/files/document/10%20Point-Action-Plan_engl.%20%20doc_0.pdf (дата обращения 28.04.2021).

мониторинга, осведомлённости и солидарности; с этой целью предполагается сотрудничество с организациями гражданского общества и консультации с различными социальными субъектами (например, молодёжь, общественные организации, полиция, судебная власть).

Эти цели свидетельствуют о взаимодействии городов сети как в рамках горизонтального, так и в рамках вертикального измерения МУУ. Горизонтальное измерение определяется расширением сотрудничества и коммуникации между городами, с другими сетями городов и с другими организациями. Вертикальное измерение, по сути, понимается как мобилизация «снизу вверх» и лоббирование интересов в Европейском союзе и национальных правительствах.

Сравнивая деятельность трёх сетей городов, можно сделать вывод, что Рабочая группа по миграции и интеграции *Eurocities* осуществляет деятельность больше в вертикальном измерении⁵⁸⁴. Европейская коалиция городов против расизма, наоборот, больше ориентируется на горизонтальное сотрудничество.

Программа «Межкультурные города» начиналась как партнёрство между Еврокомиссией и местными органами власти, предпочтение отдавалось вертикальному сотрудничеству. Начиная с принятия в 2017 г. новой программы действий, стали вводиться меры по укреплению горизонтального сотрудничества.

Одновременно можно отметить активное участие крупных итальянских городов и в других международных сетях, объединяющих субъекты на местном уровне. При этом регионы и местные органы власти просят расширить их законодательные полномочия, например, для эффективного внедрения мер по обеспечению безопасности⁵⁸⁵. Неправительственная организация Европейский форум по обеспечению безопасности в городах объединяет 250 местных и региональных властей из 15 стран ЕС. В рамках форума обсуждаются вопросы и обмен опытом в области предотвращения радикализации населения на различных

⁵⁸⁴ Caponio T. City Networks and the Multilevel governance of migration. Policy discourses and actions // EUI Working Paper RSCAS 2019/08. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre. 2019. P. 13.

⁵⁸⁵ Мэры со всей Европы собрались на конференции по безопасности в городах // Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/2021/10/22/eu-cities-security-conference-in-nice> (дата обращения 18.03.2022).

уровнях власти – национальном, региональном, местном. В Форуме участвует 38 итальянских коммун и 4 области (Тоскана, Умбрия, Марке, Ломбардия)⁵⁸⁶.

Одной из инициатив стало участие Турина в рабочих группах сети «Города для местной интеграционной политики»⁵⁸⁷, которая представляет собой объединение из 30 европейских городов⁵⁸⁸, работающих вместе для поддержки социальной и экономической интеграции мигрантов. Сеть позволяет местным властям учиться друг у друга проводить более эффективную политику интеграции. В рамках сети деятельность городов по интеграции мигрантов исследуется с четырёх позиций: доступности и качества жилья для мигрантов, равенства в отношении предоставления рабочих мест для мигрантов и оказании городом услуг, межкультурное взаимодействие и этническое предпринимательство⁵⁸⁹. В то же время участие в транснациональных сетях городов составляет примерно 5% всей международной деятельности коммуны Турин. Гораздо важнее двусторонние отношения с другими городами, на основе которых строятся многие конкретные инициативы и проекты ЕС⁵⁹⁰.

Можно также отметить, что города на юге Италии сильно отстают от северных в области горизонтального взаимодействия посредством сетей городов. Тем не менее в июне 2021 в Палермо была проведена конференция объединения городов «От моря к городу», основанного в 2020 г.⁵⁹¹ На конференции мэры городов обсуждали вопросы солидарности в спасении и приёме мигрантов на фоне политики сдерживания миграционных потоков, проводимой национальными правительствами стран ЕС, что косвенно подтверждает тезис о том, что число муниципалитетов, готовых принимать ищущих убежища, растёт по всей Европе и

⁵⁸⁶ Members // European Forum for Urban Security. URL: <https://efus.eu/members/> (дата обращения 18.03.2022).

⁵⁸⁷ Данная сеть поддерживается Комитетом регионов и Европейским советом муниципалитетов и регионов.

⁵⁸⁸ Также входят итальянские города Болонья и Брешия

⁵⁸⁹ CLIP – European network of cities for local integration policies for migrants // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [Official site]. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/clip-european-network-of-cities-for-local-integration-policies-for-migrants> (дата обращения 16.03.2022).

⁵⁹⁰ Caponio T. Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2017. № 44(2). P. 12.

⁵⁹¹ Ideas, good practices and next steps for a welcoming Europe // From the sea to the city. URL: https://fromseacity.eu/files/2021/03/FS2C_bozza-ESEC-WEB.pdf (дата обращения 16.03.2022).

представляет собой мощную силу в выстраивании политики приёма и интеграции «снизу вверх».

Неаполь был выбран в качестве пилотного итальянского города для реализации инициативы «*Partecipazione – Azioni per la protezione e partecipazione dei rifugiati*», которая осуществляется НПО *INTERSOS* в партнёрстве с УВКБ ООН с 2018 г. Программа нацелена на поддержку стартапов, созданных самими беженцами, или организаций, работающих с беженцами. Финансовая поддержка варьировалась от 5 тыс. до 8 тыс. евро для каждой ассоциации, максимально могло участвовать 16 организаций. К 2020 г. образовалась целая сеть из 33 ассоциаций мигрантов из 11 итальянских регионов.

В заключение отметим, что именно власти регионов и городов, которые имеют дело с приёмом мигрантов напрямую, испытывают трудности при интеграции в принимающее сообщество. Координация, партнёрство и сотрудничество в рамках сетей городов часто осуществляются фрагментарно и непоследовательно. Фактически каждая сеть сформировала свою самобытную стратегию управления миграцией путём принятия политических мер либо в вертикальном, либо в горизонтальном измерении, но редко в обоих одновременно.

Выводы к Главе 3

Выстраивание миграционной политики происходит от уровня ЕС к национальному правительству и далее – к регионам и коммунам. Такое взаимодействие осуществляется благодаря специальным механизмам – Конференциям государства и регионов и Объединённой конференции государства, регионов и местных властей. При подготовке законодательного акта на наднациональном уровне, затрагивающего интересы субнациональных акторов, итальянское правительство передаёт его на рассмотрение регионов и коммун.

В Италии законы в области миграции и убежища принимаются и отменяются правительством в зависимости от доминирующих политических сил

– левых или правых; основным инструментом контроля над потоками нелегальных мигрантов долгое время была их массовая легализация (амнистия) правительством, проводившиеся регулярно раз в несколько лет. На текущий момент данная политика немного изменилась: легализация распространяется на мигрантов, работающих в таких ключевых для Италии секторах, как сельское хозяйство, строительство, сфера услуг и домашний уход.

Политика приёма ищущих убежища определяется на национальном и региональном уровнях, а реализуется на местном уровне. Законодательной инициативой по вопросам политики приёма обладают как национальный уровень, так и региональный; коммуны могут только размещать на своей территории центры приёма нелегальных мигрантов. При этом Италия передаёт всё больше полномочий по приёму и интеграции мигрантов на субнациональный уровень.

Итальянская законодательная база в области легальной миграции основана на директивах ЕС. Присутствует национальная схема приёма и выдаётся общеевропейское разрешение на работу («голубая карта»). В рамках национальной схемы приёма разрешений на работу выдаётся в разы больше, чем «голубых карт», так как Италия устанавливает более выгодные условия и минимальные требования для трудовых мигрантов, а также ограничивает выдачу отдельных видов разрешений (например, выдачу «голубых карт» в связи с воссоединением семьи). Кроме того, в Италии ежегодно устанавливаются специальные квоты для привлечения на работу мигрантов в наименее популярных у местного населения секторах экономики – сельском хозяйстве, туризме, строительстве, логистике.

В Италии основной упор делается на экономическую интеграцию мигрантов (доступ на рынок труда), так как основной задачей национального правительства является получение большего количества работников. Меньше внимания уделяется осуществлению культурно-языковой интеграции (доступ к изучению итальянского языка), слабо развита идентификационная интеграция (слабая социализация, часто отсутствует самоопределение в качестве итальянца).

Итальянские области также обладают законодательной инициативой и могут принимать региональные законы в области интеграции, реализовывать совместные проекты по интеграции. Местный уровень власти находится в зависимом положении от вышестоящих уровней. Однако коммуны могут инициировать языковые и культурные программы, планы по обучению и трудоустройству мигрантов, направленные на бóльшую вовлечённость их в принимающее сообщество.

Необходимо отметить, что в целом местный уровень власти охотнее готов принимать и интегрировать все категории мигрантов по сравнению с уровнем национальным. В то же время уровень интеграции мигрантов отличается от региона к региону и от города к городу. Регионы и города, в которых у власти находятся представители левоцентристских партий, гораздо больше уделяют внимания интеграции мигрантов, соответственно уровень интеграции в принимающее сообщество гораздо выше, чем у регионов и областей, где господствуют правые партии. Это соответствует и позиции национального правительства, которое в периоды нахождения у власти правых партий ужесточает миграционную политику и принимает антииммиграционные законы.

Регионы и коммуны Италии реализуют проекты по интеграции мигрантов, часто финансируемые непосредственно из средств европейских фондов. Коммуны, как правило, стараются привлечь к проектам по интеграции НПО и ассоциации помощи мигрантам.

В свою очередь, горизонтальное сотрудничество наиболее распространено именно на местном уровне. Оно имеет характер как внутренний (сотрудничество между регионами, провинциями, коммунами внутри страны), так и транснациональный (международные сети городов). Большое количество столичных городов в Италии являются членами транснациональных сетей городов. Некоторые крупные города, вроде Милана и Турина, целенаправленно используют миграцию и инициативы по интеграции мигрантов как ресурс для повышения своего престижа на европейской арене и влияния на национальном уровне. Тем не менее, по оценкам самих представителей местных органов власти,

города имеют очень ограниченное влияние на деятельность национального правительства.

Таким образом, в Италии политика в области миграции реализуется в основном на субнациональном уровне и характеризуется постоянным столкновением интересов акторов на национальном, региональном и местном уровнях. Регионы и коммуны пытаются расширить своё влияние на процесс разработки миграционной политики с помощью сотрудничества с наднациональным уровнем и получения финансирования из европейских фондов на программы по интеграции мигрантов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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. Во-первых, институты ЕС (через расширение полномочий агентств ЕС и создание фондов ЕС) и местные органы власти (через получение финансирования из фондов ЕС и участие в Комитете регионов ЕС) пытаются расширить свои компетенции в области формирования и реализации политики по миграции и убежищу, а государства-члены стремятся сохранить свои полномочия. Во-вторых, присутствуют разночтения в рамках одного уровня между разными группами государств внутри ЕС, например, по вопросу приёма мигрантов и ищущих убежища. Несогласованность позиций мешает формированию общей позиции ЕС по управлению миграцией и убежищем и затрудняет её продвижение на международной арене.

По итогам проведения исследования были достигнуты следующие результаты.

1. Было выявлено, что 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 (взаимодействие 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 Комитете регионов ЕС, в заседаниях ЕП (по приглашению) и предоставление своих рекомендаций на рассмотрение ЕП и Совету ЕС. Хотя мнение Комитета регионов не обязательно должно учитываться при подготовке законодательных актов, на практике оно принимается во внимание в целях достижения бóльшей приближенности ЕС к своим гражданам.

Европейская комиссия через специализированные агентства ЕС (Фронтекс, Агентство по предоставлению убежища) оказывает поддержку государствам-членам в решении миграционных вопросов, но при этом пытается установить больший контроль за тем, как государства – члены ЕС реализуют политику в области миграции и убежища.

3. Управление миграцией в ЕС характеризуется постоянным столкновением интересов наднациональных органов власти, 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 того или иного аспекта 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.

Главной задачей для Еврокомиссии при разработке и продвижении Пакта стал поиск баланса между снижением миграционного давления на страны первого въезда мигрантов – в основном страны Южной Европы – и альтернативными физическому приёму мигрантов «взносами солидарности» (финансирование

приёма, предоставление технического персонала), продвигаемыми странами Вишеградской четвёрки. В результате ЕК фактически приняла сторону Вишеградской группы, приняв концепцию «гибкой солидарности» за основу механизма солидарности в проектах Регламентов об убежище и миграции и о кризисных ситуациях, вошедших в Пакт о миграции и убежище.

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. Италия, Мальта, Польша и Венгрия не согласились с представленными документами. Принципиальные разногласия между данными странами и всеми остальными государствами – членами ЕС 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 аспекта миграции: в разработке политики в области убежища институты ЕС играют бóльшую роль, а в области легальной миграции – меньшую.

Например, в области добровольного возвращения и реадмиссии Еврокомиссия пытается расширить свои полномочия, участвуя в диалогах о миграции, представляющих собой консультативные форумы по координации миграционной политики. Однако при заключении соглашений о реадмиссии с третьими странами между наднациональным и национальным уровнями управления очевидно недостаточное взаимодействие, часто переговоры на обоих уровнях с третьими странами проводятся параллельно, мешая друг другу. Многие третьи стран предпочитают заключать двусторонние соглашения с отдельными государствами ЕС, так как они более выгодны и менее обязывающие. Так, Италия

является одной из пяти стран ЕС, которые заключили больше всего двусторонних соглашений о реадмиссии.

Однако институты ЕС и государства-члены солидарны относительно подходов к экстернализации миграционной политики путём учреждения специальных фондов (Фонд ЕС для Африки) для финансирования проектов помощи странам Африки, строительства инфраструктуры по приёму возвращённых мигрантов, совместного патрулирования границ. Италия активно продвигает создание новых финансовых механизмов (итальянский фонд для Африки) и заключение новых партнерств (как двусторонних, так и на уровне ЕС) с третьими странами в целях снижения миграционного давления на страны Средиземноморья.

Легальная миграция остаётся наименее коммуниторизованной областью управления миграцией, так как имеет непосредственное отношение к рынку труда, который регулируется национальным законодательством.

Еврокомиссия настаивает на бóльшей гармонизации национальных законодательств, например, посредством расширения полномочий директивы о «голубой карте» для высококвалифицированных мигрантов и предложив в рамках Пакта о миграции и убежище новые инициативы по привлечению легальных мигрантов («Пул талантов» и «Партнёрство талантов»). Страны ЕС не согласились на отказ от национальных схем приёма мигрантов, при этом они по-прежнему выдают в разы больше разрешений на работу, чем «голубых карт».

ЕС пытается играть бóльшую роль в осуществлении операций по спасению мигрантов в Средиземном море через продвижение Еврокомиссией расширения полномочий европейских агентств – Фронтекс, Европола, Агентства по предоставлению убежища. Вместе с тем снижения числа прибывающих мигрантов не происходит, а наоборот, после затишья в период пандемии с 2021 г. число нелегальных пересечений границ Союза вновь увеличивается, что свидетельствует о возможном новом миграционном кризисе.

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

стран с общей позицией по различным аспектам управления миграцией, которое позволяет решать возникающие вопросы в случае отсутствия результатов на наднациональном уровне.

Так, 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 европейской политики в области миграции и убежища, столкновение интересов *MED5* и Вишеградской четвёрки не способствует реализации общей политики убежища и миграции.

В отличие от национального уровня, горизонтальное сотрудничество на местном уровне, наоборот, больше способствует реализации политики в области убежища и миграции. В Италии горизонтальное сотрудничество носит как внутренний (сотрудничество между регионами, провинциями, коммунами), так и транснациональный (международные сети городов) характер. Последнее наиболее распространено: большое количество городов в Италии являются членами транснациональных сетей городов. Некоторые крупные города целенаправленно используют политику в области миграции как ресурс для повышения своего престижа на европейской арене и влияния на национальном уровне. В рамках горизонтального взаимодействия коммуны часто привлекают к сотрудничеству неправительственные и правозащитные организации.

6. Все более активное вовлечение в управление миграцией и убежищем международных организаций создаёт предпосылки для анализа данной области на глобальном уровне.

Подходы наднациональных институтов и международных организаций к глобальному управлению миграцией схожи. Государства – члены ЕС являются крупнейшими донорами международных организаций, занимающихся вопросами миграции. УВКБ ООН регулярно выпускает рекомендации странам –

председателям в Совете ЕС по управлению миграцией, хотя признаёт, что они выполняются не в полной мере.

ЕС часто подвергается критике со стороны международных организаций по вопросам нарушения странами-членами прав мигрантов и их незаконной высылки (как в случае с обвинениями Фронтекс в подобной деятельности), недостаточных усилий по спасению на море и отсутствия внутриевропейской солидарности.

На международном уровне ЕС пытается предлагать позитивную повестку в области управления миграцией, опираясь на принципы защиты прав человека и стремясь взять на себя роль лидера в данной сфере. Это нашло отражение в активной позиции институтов ЕС в составлении текста Глобального договора о миграции на фоне пассивности других стран назначения мигрантов. 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 после прихода к власти в Афганистане движения Талибан в 2021 году, несмотря на провозглашение Еврокомиссией конкретных количественных обязательств по приёму беженцев.

Таким образом, противоречия между наднациональным и национальными уровнями управлениями внутри ЕС не позволяют Союзу стать глобальным лидером в области миграции.

7. На протяжении долгого времени Италия рассматривала миграцию как чрезвычайную ситуацию. Ввиду частых переходов власти от левых к правым коалициям и смены законов в области миграции, основным способом регулирования миграции была легализация присутствия нелегально прибывших мигрантов (амнистия).

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 национальным и местным 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 разрешений (например, выдачу «голубых карт» в связи с воссоединением семьи). Кроме того, в Италии ежегодно устанавливаются специальные квоты для привлечения на работу мигрантов в наименее популярных у местного населения секторах экономики – сельском хозяйстве, туризме, строительстве, логистике.

Непоследовательная политика итальянского правительства в области миграции и принятие законов, нарушающих права человека (например, «декрет Сальвини»), демонстрируют восприятие национальными властями миграции как чрезвычайной ситуации. Законодательные инициативы национального правительства носят рестриктивный характер и направлены на максимальное ограничение потока мигрантов, а не на решение проблемы нелегальной миграции в страну. Такая политика может привести к повторению ситуации кризиса с мигрантами, с которой Италия столкнулась в середине 2010-х гг.

8. Наднациональный уровень определяет политику Италии в области предоставления убежища и миграции. Европейская комиссия совместно с международными организациями (УВКБ ООН и МОМ) участвует в координации деятельности центров приёма и интеграции мигрантов в Италии.

Выстраивание миграционной политики происходит от уровня ЕС к национальному правительству и далее – к регионам и коммунам.

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 (например, размещать на своей территории центры приёма нелегальных мигрантов).

Консультации институтов ЕС с Комитетом регионов повышают значимость позиции регионов в политических дебатах ЕС по вопросам миграции.

Мнение регионов и коммун также учитывается при формировании позиции страны в Совете ЕС. Тем не менее консультации институтов ЕС с Комитетом регионов не являются обязательными, а значит, 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.

Политика интеграции мигрантов определяется на национальном, а осуществляется на региональном и местном уровнях. Регионы и коммуны несут ответственность за интеграцию мигрантов. ЕС в данной области может использовать лишь инструменты «мягкого права» – разрабатывать планы действий по интеграции, разрабатывать критерии интеграции. Более важную роль ЕС оказывает посредством распределения финансирования из европейских фондов на реализацию программ по интеграции мигрантов на местном уровне.

Местный уровень власти демонстрирует большую готовность принимать и интегрировать все категории мигрантов по сравнению с уровнем национальным. Коммуны проявляют инициативу в рамках взаимодействия по вертикали с наднациональным уровнем, предлагая проекты, которые получают финансирование из фондов ЕС.

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: мигранты не владеют грамотой, присутствует слабая социализация в период обучения детей мигрантов, у них отсутствует самоопределение в качестве итальянца, что усугубляется формированием их негативного образа в СМИ и политическом истеблишменте.

Итальянские области могут принимать региональные законы в области интеграции, реализовывать совместные проекты по интеграции. Местный уровень власти находится в зависимом положении от вышестоящих уровней. Однако коммуны могут инициировать языковые и культурные программы, планы по обучению и трудоустройству мигрантов, направленные на бóльшую вовлечённость их в принимающее сообщество.

В заключение можно отметить, что управление миграцией и убежищем ЕС осуществляется через взаимодействие между уровнями управления. С одной стороны, такое многоуровневое взаимодействие позволяет лучше выстраивать политику в области миграции и убежища в соответствии с бóльшим учётом потребностей мигрантов и ищущих убежища. С другой стороны, разногласия между уровнями управления и между акторами в рамках одного уровня препятствуют формированию общеевропейской позиции в отношении тех или иных аспектов миграции.

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 Европейскому союзу стать глобальным лидером в области управления миграцией, в результате чего он может оказаться неготовым к очередному миграционному кризису.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные источники (документы, законы, соглашения)

1. About // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx> (дата обращения 24.12.2021).
2. About the Intercultural Cities Index // Council of Europe [Official site]. URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about-the-index> (дата обращения 28.04.2021).
3. Accordo d'Integrazione // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/accordo-dintegrazione> (дата обращения 08.03.2022).
4. Action plan on Integration and Inclusion 2021–2027. Questions and Answers // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2179 (дата обращения 28.12.2021).
5. Agreement between the European Union and the Republic of Belarus on the readmission of persons residing without authorisation // Official Journal of the European Union. 2020. L 181. P. 3-30.
6. Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM (2020) 611 final // European Commission [Official site]. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 52020PC0611&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=en) (дата обращения 18.03.2022).
7. Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «Eurodac» for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement

authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 – comments from the Delegations, 12694/21 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3mFSkTY> (дата обращения 18.03.2022).

8. Carta di Palermo // Comune di Palermo [Official site]. URL: <https://www.comune.palermo.it/palermo-informa-dettaglio.php?tp=1&id=6820> (дата обращения 16.03.2022).

9. Carta per l'integrazione dei rifugiati // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2022/02/Carta-Integrazione-con-Nota-di-accompagnamento-2.1.2022-1-3.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

10. Charter for Multilevel Governance in Europe // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://web.archive.org/web/20140820045051/http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx> (дата обращения 08.11.2022).

11. Cities and regions that have joined // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Integration-initiative/integration-member-status.pdf> (дата обращения 28.12.2021).

12. CLIP – European network of cities for local integration policies for migrants // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [Official site.] URL: <https://www.eurofound.europa.eu/clip-european-network-of-cities-for-local-integration-policies-for-migrants> (дата обращения 16.03.2022).

13. ComeTe, il progetto patrocinato dalla Provincia di Lecce per favorire l'integrazione // Unione Province d'Italia [Official site]. URL: <https://www.provinceditalia.it/comete-il-progetto-patrocinato-dalla-provincia-di-lecce-per-favorire-lintegrazione/> (дата обращения 18.03.2022).

14. Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione. Resoconto stenografico. Seduta pomeridiana n. 10 di Mercoledì 17

giugno 2015 // Camera dei Deputati [Official site]. URL: https://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=06&giorno=17&idCommissione=69&numero=0010&file=indice_stenografico (дата обращения 13.02.2022).

15. Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, 14615/04 (Presse 321) // Council of the European Union [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/common-basic-principles-immigrant-integration-policy-eu_en (дата обращения 18.03.2022).

16. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN> (дата обращения 29.08.2021).

17. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment («EU Blue Card»), COM (2014) 287 final // European Parliament [Official site] URL: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0287_/com_com\(2014\)0287_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287_/com_com(2014)0287_en.pdf) (дата обращения 07.11.2022).

18. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU strategy on voluntary return and reintegration, COM (2021) 120 final // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-04/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf (дата обращения 16.03.2022).

19. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility, COM (2011) 743 final //

European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> (дата обращения 18.03.2022).

20. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027 // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf (дата обращения 17.08.2021).

21. 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 for Migration, COM (2015) 240 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:EN:PDF> (дата обращения 20.10.2020).

22. Conferenza Stato-Regioni // Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome [Official site]. URL: <http://www.regioni.it/> (дата обращения 17.03.2022).

23. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2010. С 326. P. 47-390.

24. Cooperation agreement between the European Parliament, the EESC and the CoR // European Economic and Social Committee [Official site]. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/cooperation-agreement-between-european-parliament-eesc-and-cor> (дата обращения 18.03.2022).

25. Costituzione della Repubblica Italiana // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [Official site]. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/costituzione> (дата обращения 18.03.2022).

26. Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network // Official Journal of the European Union. 2008. L 131. P. 7-12.

27. Decreto 30 giugno 2016 – Approvazione graduatorie piani regionali formazione civico linguistica cittadini di Paesi terzi // Federazione lavoratori della conoscenza [Official site]. URL: <http://2.flcgil.stgy.it/files/pdf/20160715/decreto-30->

giugno-2016-approvazione-graduatorie-piani-regionali-formazione-civico-linguistica-cittadini-di-paesi-terzi.pdf (дата обращения 31.05.2021).

28. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2019 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2019. № 84. P. 2-4.

29. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2017 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2018. № 12. P. 15-17.

30. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 1999 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2000. № 13. P. 33.

31. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2021 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2022. № 12. P. 88-90.

32. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2020 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 252. P. 1-3.

33. Decreto di adozione degli avvisi per la formazione linguistica 2018-2021 // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami_decreto_ripartizione_e_adozione_avvisi_formazione_linguistica_2018-2021.pdf (дата обращения 12.03.2022).

34. Decreto legislativo 19 novembre 2007, № 251 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2008. № 3. P. 5-19.

35. Decreto legislativo 25 luglio 1998, № 286 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1998. № 191. Supplemento Ordinario № 139/L. P. 1-64.

36. Decreto legislativo 28 agosto 1997, № 281 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1997. № 202. P. 3-11.

37. Decreto legislativo 28 gennaio 2008, № 25 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2008. № 40. P. 11-31.

38. Decreto legislativo 30 maggio 2005, № 140 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2005. № 168. P. 3-13.

39. Decreto-legge 17 febbraio 2017, № 13 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2017. № 40. P. 1-12.

40. Decreto-legge 19 maggio 2020, № 34 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 128. P. 1-268.

41. Decreto-legge 8 ottobre 2021, № 139 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2021. № 241. P. 1-7.
42. Dipartimento della Pubblica sicurezza // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza> (дата обращения 08.02.2022).
43. Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione> (дата обращения 08.02.2022).
44. Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM (2016) 378 final // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0378&qid=1620651019259&from=EN> (дата обращения 17.03.2021).
45. Draft report on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU // European Parliament [Official site]. URL: <https://bit.ly/3ChYJeP> (дата обращения 18.03.2022).
46. EMN Members // European Commission [Official site]. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/network/european-integration-network-2> (дата обращения 26.02.2022).
47. EU «Zaragoza» Integration Indicators: ITALY // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/eu-zaragoza-integration-indicators-italy_en (дата обращения 08.03.2022).
48. EU asylum reform // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/> (дата обращения 21.08.2021).
49. EU Emergency Trust Fund for Africa. Annual report // European Commission [Official site]. URL:

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения 08.02.2022).

50. EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Factsheet // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/factsheet_eutf-for-africa_january_2021_0.pdf (дата обращения 15.11.2020).

51. EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

52. EU trust fund for Africa: flexible emergency tool, but lacking focus, say auditors // European Court of Auditors [Official site]. URL: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=48342> (дата обращения 16.03.2022).

53. EU-IOM Joint Initiative: Supporting vulnerable migrants during the Covid-19 Pandemic // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/eu-iom-joint-initiative-supporting-vulnerable-migrants-during-covid-19-pandemic_en (дата обращения 18.07.2021).

54. European Committee of the Regions critical of New Pact on Migration and Asylum at a European Parliament hearing // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/european-committee-of-the-regions-critical-of-new-pact-on-migration-and-asylum-european-parliament-hearing.aspx> (дата обращения 18.03.2022).

55. European Integration Network // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/european-integration-network_en?page=3 (дата обращения 07.11.2022).

56. European Parliament legislative resolution of 11 November 2021 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) № 439/2010, COM (2016) 0271 // European Parliament [Official site]. URL:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0448_EN.html (дата обращения 18.03.2022).

57. European Parliament legislative resolution of 6 July 2021 on the Council position at first reading with a view to the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, 06486/2/2021 // European Parliament [Official site]. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0326_EN.html (дата обращения 18.03.2022).

58. European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy, 2020/2116(INI) // European Parliament [Official site]. URL: <https://bit.ly/2RyJOKP> (дата обращения 16.03.2022).

59. European response to the refugee crisis: the hotspot approach // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17_6/INSR_MIGRATION_HOTSPOTS_EN.pdf (дата обращения 18.03.2022).

60. Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf (дата обращения 18.03.2022).

61. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration // UN [Official site]. URL: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195 (дата обращения 11.01.2019).

62. Governance of migrant integration in Italy // European Website on Integration [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-italy_en (дата обращения 09.03.2022).

63. Government partners // The UN Refugee Agency [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/donors.html> (дата обращения 28.08.2021).

64. High-level Resettlement Forum on Afghanistan 7 October 2021 – protecting our partners in democracy // European Commission [Official site]. URL: <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019->

2024/johansson/blog/timetodelivermigrationeu-no15-high-level-resettlement-forum-afghanistan-4-october-2021-protecting_en (дата обращения 18.03.2022).

65. I Centri di permanenza per i rimpatri // Parlamento Italiano [Official site]. URL: <https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html> (дата обращения 18.03.2022).

66. Identification of applicants (EURODAC) // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en (дата обращения 18.10.2020).

67. Immigrazione. Sociale // Regione Emilia-Romagna [Official site]. URL: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/immigrazione-1> (дата обращения 16.03.2022).

68. Inefficiencies in cooperation with non-EU countries in returning irregular migrant // European Court of Auditors [Official site]. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR21_17/INSR_Readmission-cooperation_EN.pdf (дата обращения 16.03.2022).

69. Integration and social cohesion: key elements for reaping the benefits of migration // IOM [Official site]. URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Integration-and-Social-Cohesion.pdf (дата обращения 09.03.2022).

70. Intercultural Cities Annual report 2016 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806c9674> (дата обращения 28.04.2021).

71. Intercultural Cities Programme (ICC) // Council of Europe [Official site]. URL: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities> (дата обращения 28.04.2021).

72. Intercultural Cities Programme Medium-term strategy 2016-2019 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806a5e96> (дата обращения 28.04.2021).

73. IOM and UNHCR Call for a Truly Common and Principled Approach to European Migration and Asylum Policies // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-and-unhcr-call-truly-common-and-principled-approach-european-migration-and-asylum-policies> (дата обращения 18.03.2022).

74. IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders> (дата обращения 05.07.2021).

75. Italy – Systems of multilevel governance // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Systems-of-multilevel-governance.aspx> (дата обращения 17.03.2022).

76. Italy. Work // UNHCR [Official site]. URL: <https://help.unhcr.org/italy/services/work/> (дата обращения 20.04.2022).

77. Key Migration Terms // IOM [Official site]. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (дата обращения 18.10.2022).

78. La presenza dei migranti nelle città metropolitane di Napoli // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nell%20aree%20metropolitane,%20anno%202020/RAM-2020-Napoli.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

79. La presenza dei migranti nelle città metropolitane 2020 // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/La%20presenza%20dei%20migranti%20nelle%20aree%20metropolitane,%20anno%202020/Quaderno-Sintesi-RAM-2020.pdf> (дата обращения 17.03.2022).

80. Laureates // Dresden Preis. International Peace Prize [Official site]. URL: <http://dresdner-friedenspreis.de/laureates/?lang=en> (дата обращения 16.03.2022).

81. Legge 4 febbraio 2005, № 11 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2005. № 37. P. 3-14.

82. Legge 5 giugno 2003, № 131 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2003. № 132. P. 5-26.

83. Legge 7 aprile 2014, № 56 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2014. № 81. P. 1-22.

84. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, № 3 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2001. № 248. P. 3-9.

85. Legge Costituzionale 31 gennaio 2001, № 2 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2001. № 26. P. 4-26.

86. Legge regionale 15 luglio 2016, № 11 // Regione Emilia-Romagna Assemblea Legislativa [Official site]. URL: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=urn:nir:regione.emilia.romagna:legge:2016-07-15;11&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1 (дата обращения 16.03.2022).

87. Legge regionale 24 marzo 2004, № 5 // Regione Emilia-Romagna Assemblea Legislativa [Official site]. URL: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2004;5&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0&ev=1 (дата обращения 16.03.2022).

88. Legge regionale 8 febbraio 2010, № 6 // Regione Campania [Official site]. URL: http://www.regione.campania.it/normativa/item.php?25a99636d340201ca19723d96c08cf6e=2d607f939d04df43c55b410f3450f370&pgCode=G19I231R244&id_doc_type=1&id_tema=20&refresh=on (дата обращения 14.03.2022).

89. Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme // Assemblea Regionale Siciliana [Official site]/ URL: https://w3.ars.sicilia.it/icaro/default.jsp?icaAction=showDoc&id=1&_=1647293519752 (дата обращения 15.03.2022)/

90. Linee guida per la progettazione dei Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2018 – 2021 finanziati a valere sul FAMI // Ministero dell'Interno [Official site] URL: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/01._linee_guida_a_piani_regionali_2018-2021_rev.25.05.2018.pdf (дата обращения 16.03.2022).

91. Meetings // Global Forum on Migration and Development [Official site]. URL: <https://www.gfmd.org/> (дата обращения 15.12.2018).
92. Mid-term Evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa 2015-2019. Final Report // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/mtr_final_report_1.pdf (дата обращения 15.11.2020).
93. Migration and Asylum in EU Regions: Towards a multilevel governance approach. Issue Paper // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/migration-and-asylum-eu-regions-towards-multilevel-governance-approach_en (дата обращения 18.03.2022).
94. Mobilita' umana internazionale – Carta di Palermo 2015 // Comune di Palermo [Official site]. URL: https://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_20032015172842.pdf (дата обращения 16.03.2022).
95. Mogherini F. Speech delivered by Commissioner Stylianides on behalf of HR/VP Mogherini, during the EP Debate on the Global Compact on Migration, 13 November 2018 // The Diplomatic Service of the European Union [Official site]. URL: https://www.eeas.europa.eu/node/53754_en (дата обращения 29.10.2022).
96. New Pact on Migration and Asylum // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en (дата обращения 19.10.2020).
97. Opinion factsheet. New Pact on Migration and Asylum // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://bit.ly/3jISZUm> (дата обращения 18.03.2022).
98. Opinions // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Opinions.aspx> (дата обращения 18.03.2022).
99. Overall figures of immigrants in European society // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#developmentsin20192018 (дата обращения 29.10.2022).

100. Politiche migratorie. Immigrazione e asilo // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie> (дата обращения 08.02.2022).

101. Posizione in merito all'aggiornamento del Piano Nazionale di integrazione per i titolari di protezione internazionale, 20/64/CR10/C15 // Conferenza delle regioni e delle province autonome [Official site]. URL: https://www.regione.abruzzo.it/system/files/documenti-sede-roma/doc.cr_p.10-piano-nazionale-integrazionecompleto.pdf (дата обращения 16.03.2022).

102. PRILS Lazio 5 // Regione Lazio [Official site]. URL: <https://www.regione.lazio.it/sites/default/files/2021-12/Brochure-istituzionale-Prils-Lazio-5-italiano.pdf> (дата обращения 11.03.2022).

103. Progetto «PIU' – SU.PR.EME». Programma operativo nazionale «Inclusione» FSE 2014-2020 // Regione Calabria [Official site]. URL: <https://www.regione.calabria.it/website/portalmedia/2021-02/AVVISO-CO-PROGETTAZIONE-PIU-SUPREME.pdf> (дата обращения 16.03.2022).

104. Progetto The Gate // Comune Torino [Official site]. URL: <http://www.comune.torino.it/portapalazzo/ambienti/sociale/> (дата обращения 16.03.2022).

105. Programma Nazionale FAMI // European Website on Integration [Official site]. URL: https://documentale.dlci.interno.it/fami/Programme_2014IT65AMNP001_7_1_it.pdf (дата обращения 12.03.2022).

106. Programma Nazionale FAMI. Identificazione delle autorità designate // FAMI [Official site]. URL: https://documentale.dlci.interno.it/fami/Programme_2014IT65AMNP001_7_1_it.pdf (дата обращения 16.03.2022).

107. Proposal for a Council Decision authorising the Commission to approve, on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the field of development cooperation, COM(2018) 167 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7400-2018-INIT/EN/pdf> (дата обращения 30.04.2022).

108. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_222 (дата обращения 18.09.2020).

109. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment – Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3bGIMTR> (дата обращения 29.08.2021).

110. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_133 (дата обращения 18.09.2020).

111. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX (Asylum and Migration Fund) – Comments from the delegations, 14392/2/21 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://bit.ly/3nzOz3O> (дата обращения 17.03.2022).

112. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX%3A52016PC0271> (дата обращения 18.09.2020).

113. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member

States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes // European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_132 (дата обращения 18.09.2020).

114. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // European Commission [Official site]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466> (дата обращения 18.09.2020).

115. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) № 516/2014 of the European Parliament and the Council European Commission [Official site]. URL: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_225 (дата обращения 18.09.2020).

116. Recommendations to the German presidency of the Council of the European Union. July-December 2020 // IOM [Official site]. URL: <https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbdl666/files/documents/IOM-Recommendations-to-the-German-Presidency-of-the-Council-of-the-EU.pdf> (дата обращения 27.01.2021).

117. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // Official Journal of the European Union. 2016. L 77. 52 p.

118. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) № 1052/2013 and (EU) 2016/1624, Art. 2(23) // Official Journal of the European Union. 2019. L 295. 131 p.

119. Return and readmission // European Commission [Official site]. URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en (дата обращения 06.02.2022).
120. СПИ & Servizio Centrale // Sistema Accoglienza Integrazione [Official site]. URL: <https://www.reteСПИ.it/la-storia/> (дата обращения 18.03.2022).
121. Single European Act // Official Journal of the European Communities. 1986. L 169. Vol. 30. 30 p.
122. Statement by the Republic of Bulgaria on human rights of All migrants // UN [Official site]. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/bulgaria_statement_panel_1.pdf (дата обращения 29.10.2022).
123. Strengthened partnerships on migration discussed at the Seventh EU-IOM strategic meeting // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/strengthened-partnerships-migration-discussed-seventh-eu-iom-strategic-meeting_en (дата обращения 05.05.2021).
124. Sustainable voluntary return and reintegration strategy // European Economic and Social Committee [Official site]. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/sustainable-voluntary-return-and-reintegration-strategy> (дата обращения 17.03.2022).
125. Talent partnerships // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/talent-partnerships_en (дата обращения 17.08.2021).
126. Tender Specifications // European Asylum Support Office [Official site]. URL: <https://euaa.europa.eu/procurements/provision-cleaning-and-pest-control-services-easo-premises-malta-cyprus-and-italy> (дата обращения 18.03.2022).
127. The AU-EU-UN taskforce renews its commitment to rescue stranded migrants and refugees in Libya // African Union [Official site]. URL: <https://au.int/en/pressreleases/20200224/au-eu-un-taskforce-renews-its-commitment-rescue-stranded-migrants-and> (дата обращения 17.05.2020).

128. The Committee of the Regions // European Parliament [Official site]. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/16/the-committee-of-the-regions> (дата обращения 29.12.2021).

129. The Global Compact on Refugees. Final Draft' (as at 26 June 2018) // UN [Official site]. URL: <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/Global-Compact-on-Refugees.pdf> (дата обращения 11.01.2019).

130. The legal effects of the adoption of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration by the UN General Assembly // European Commission [Official site]. URL: https://web.archive.org/web/20190322173051/https://www.unzensuriert.at/sites/default/files/Dateien/note_migrationspakt.pdf (дата обращения 30.04.2022).

131. UNHCR warns asylum under attack at Europe's borders, urges end to pushbacks and violence against refugees // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/1/601121344/unhcr-warns-asylum-under-attack-europes-borders-urges-end-pushbacks-violence.html> (дата обращения 05.01.2022).

132. Valletta Summit on migration, 11-12 November 2015 // Council of the European Union [Official site]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> (дата обращения 05.05.2021).

133. White Paper on Intercultural Dialogue «Living Together As Equals in Dignity» // Council of Europe [Official site]. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d37c2 (дата обращения 28.04.2021).

134. Withdrawal of Commission proposals // Official Journal of the European Union. 2019. C 210. Vol. 62. P. 13-14.

135. World Migration Report 2022 // IOM [Official site]. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf (дата обращения 18.03.2022).

136. XI Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia // Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Official site]. URL: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Undicesimo%20Rapporto%20Annuale%20>

%20Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202021/Si
ntesi-XI-Rapporto-MdL-Stranieri-REV-22072021.pdf (дата обращения 28.04.2021).

137. 2015 State of the Union Address by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission // European Commission [Official site]. URL:https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2015_en.pdf (дата обращения 15.12.2021).

138. 2016 State of the Union // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_en (дата обращения 25.01.2022).

139. 2017 President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (дата обращения 25.01.2022).

140. 2018 State of the Union Speech. The Hour of European Sovereignty // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (дата обращения 25.01.2022).

141. 2019 in brief // FRONTEX [Official site]. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf (дата обращения 18.03.2022).

142. 2020 State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (дата обращения 17.12.2021).

143. 2021 State of the Union Address by President von der Leyen // European Commission [Official site]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701 (дата обращения 15.12.2021).

144. 209th Meeting of the Bureau of the European Committee of the Regions – 25 January 2022 // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/COR-2021-05964-08-01-NB-REF-EN.pdf> (дата обращения 09.05.2022).

145. 60th Plenary Meeting, 73rd Session of General Assembly, Agenda items 14 and 119 // UN [Official site]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/446/30/PDF/N1844630.pdf?OpenElement> (дата обращения 31.10.2022).

Диссертационные исследования, монографии, сборники трудов

146. Авилова А.В. Италия: первая крупная победа европейских популистов // Партии и движения политической альтернативы в современной Европе [сб. статей] / отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: ИЕ РАН, 2018. С. 85-90.

147. Алексеенкова Е.С. Итальянское «правительство перемен»: «Суверенитет принадлежит народу!» // Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран: монография. М.: ИЕ РАН, изд-во «Весь Мир». 2018. 204 с.

148. Биссон Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты (автореферат канд. диссертации) // Институт Европы РАН, Москва, 2015. 30 с.

149. Биссон Л.С. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе: монография // М.: ИЕ РАН, 2020. 150 с.

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

151. ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран (под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева). М.: ИМЭМО РАН, 2016. 52 с.

152. Животовская И.Г. Развитие регионов Италии в условиях глобализации: проблемы повышения конкурентоспособности. В сборнике: Региональное развитие и вызовы глобализации. Сб. обзоров и рефератов. Сер. «Социальные и экономические аспекты глобализации». Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регион. пробл. Отд. глобал. пробл. М., 2010. С. 44-89.

153. Ивахнюк И.В. Миграция и международное право: рабочая тетрадь РСМД № 45 /2018 / [И.В. Ивахнюк; гл. ред. И. С. Иванов]; М.: РСМД, 2018. № 45. 38 с.
154. Италия в начале XXI века (сборник статей по итогам конференции) / отв. ред. А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 64-72.
155. Италия: от Второй Республики к Третьей? / под ред. Е.А. Масловой. М.: ИЕ РАН, 2015. 128 с.
156. 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. 130-166.
157. Кондратьева Т.С. Миграционный кризис в Европе: причины и последствия // Проблемы европейской безопасности. Сборник научных трудов. Сер. "Европа XXI век" РАН. ИНИОН. Отд. европ. безопасности, Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина (гл. ред.) и др., Москва, 2016. С. 216-229.
158. Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992–2007 гг.): дис. ... к.истор.н.: 07.00.03/ Корнеев Олег Владимирович. Томск, 2009. 251 с.
159. Корнеев О.В., Погорельская А.М. Общая иммиграционная политика Европейского союза // Национальная и миграционная политика России и государств Европейского союза / под общ. ред. М.В. Ноженко. Томск: Издательство Томского университета, 2020. С. 466-499.
160. Любин В.П. Италия – политические перемены последнего двадцатилетия // Россия и государства Апеннинского полуострова на современном этапе / под ред. Ал.А. Громыко). М.: ИЕ РАН: Рус. сувенир, 2012. С. 86-94.
161. Любин В.П. Итальянские консерваторы: история и современность // Консерватизм и развитие. Основы общественного согласия / под ред. Б.И. Макаренко). М.: Альпина Пабlishер, 2015. С. 213-236.

162. Маслова Е.А. Внешняя политика правительств Р. Проди и С. Берлускони (2006–2010) // На перекрестке Средиземноморья. «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т.В. Зоной. М.: Весь Мир, 2011.

163. Маслова Е.А. Европейские экономические модели. Итальянская модель // Мировая экономика и международные экономические отношения. Полный курс: учебник / под ред. А.С. Булатова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2021.

164. Маслова Е.А. Малый бизнес и приватизация по-итальянски // Промышленная политика: монография / под ред. А.С. Булатова. М.: КНОРУС, 2020.

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

166. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского Союза // Европа XXI века. Новые вызовы и риски: [монография] / [Ал.А. Громько, В.В. Журкин, В.П. Фёдоров и др.]; под общей редакцией Ал.А. Громько, В.П. Фёдорова. — М., СПб.: Нестор-История, 2017. С. 286-304.

167. 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.

168. Потемкина О.Ю. Расширение Европейского Союза // Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. М.: Деловая литература. 2011. С. 396-415.

169. Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. М.: ИМЭМО РАН, 2018. 128 с.

170. Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы / отв. ред. Е.А. Маслова. М.: ИЕ РАН, 2018. 108 с.

171. Чудиновских О.С. К вопросу о статистическом обеспечении исследований миграции и миграционной политики в России // Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / отв. ред. Ал.А. Громько. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 68-90.

172. Bache I. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2008. 206 p.
173. Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance*. Oxford, 2004. 252 p.
174. Bache I., Flinders M. *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, 2015. 1520 p.
175. Berry M., Garcia-Blanco I., Moore K. *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries // UNHCR*. Geneva, 2015. 277 p.
176. Betts A. *Introduction: Global Migration Governance // Global Migration Governance / ed. by Betts A*. Oxford University Press, 2011. 366 p.
177. Binotto M., Bruno M. *Media Discourses of the rescue and landing of migration by boat in the Italian News Media // Contemporary Boat Migration Data, Geopolitics, and Discourses / ed. by E. Burroughs, K. Williams*. Rowman & Littlefield International, 2018. P. 137-155.
178. Blangiardo G., Codini E., D'Odorico M., Gilardoni G., Menonna A. *Beneficiari di protezione internazionale e integrazione in Italia // Fondazione ISMU*. URL: <https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/04/Italy-National-report-2020.-Beneficiari-di-protezione-internazionale-e-integrazione-in-Italia.pdf> (дата обращения 09.03.2022).
179. Campomori F., Caponio T. *Migrant reception policies in a multi-level system: Framing and implementation structure in the Italian regions // The Politics of Immigration in Multi-level States: Governance and Political Parties / ed. by E. Hepburn, R. Zapata-Barrero*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. P. 130-149.
180. Caneva E. *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors, INTERACT RR 2014/05 // Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2014*. P. 1-25.
181. Carrera S. *An Appraisal of the European Commission of Crisis: Has the Juncker Commission delivered a New Start for EU Justice and Home Affairs? // CEPS Paperback book, 2019*. 131 p.

182. Carrera S. The Impact of the Treaty of Lisbon over EU policies on Migration, Asylum and Borders: The Struggles over the Ownership of the Stockholm Programme // *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* / ed. by E. Guild and P. Minderhoud. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden, 2012. P. 229-254.

183. Carrera S., Cortinovis R. EU Asylum Policies through the lenses of the UN Global Compact on Refugees // *20 years Anniversary of the Tampere Programme* / ed. by S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes. European University Institute. Florence, 2019. P. 105-123.

184. Carrera S., den Hertog L., Stefan M. The EU-Turkey Statement: Reversing «Lisbonisation» // *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered* / ed. by S. Carrera, J. Santos, T. Strik. Edward Elgar Publishing, 2019. P. 155-174.

185. Cesareo V. 1994–2019: Twenty five Years of Migrations in Italy // *The Twenty-fifth Italian Report on Migrations 2019* / ed. by V. Cesareo. ISMU Foundation, 2020. P. 5-19.

186. 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.

187. Crosta P., Mariotto A., Tosi A. Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano // *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Convegno internazionale. Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo*, Rome, 2000. Vol. II. P. 1215-1294.

188. Entzinger H., Biezeveld R. Benchmarking in Immigrant Integration. Report for the European Commission // *European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER)*. Rotterdam, 2003. 53 p.

189. Fasciglione M. Assessing the Effectiveness of the Blue Card Directive between Challenging Transposition Processes, Lacklustre Results and Proposals for Reform: Remarks from the Italian Perspective // *A Mediterranean perspective on*

Migrants' Flow in the European Union. Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies / ed. by G. Cataldi. Editoriale Scientifica, 2016. P. 95-118.

190. Hooghe L. Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission // Cohesion policy and European Integration: Building Multi-Level Governance / ed. by L. Hooghe. Oxford University Press, 1996. 458 p.

191. Jørgensen K., Costa O. When multilateralism Hits Brussels: Generalizations and an agenda for further research // The influence of international institutions on the EU / ed. by K. E. Jørgensen, O. Costa. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. P. 254.

192. Kissack R. The top-down dimension of the relationship between the EU and international institutions: Taking stock // The influence of international institutions on the EU / ed. by K. E. Jørgensen, O. Costa. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. P. 228-247.

193. Marks G. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC // The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond / ed. by A. Cafruny, G. Rosenthal. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993. Vol. 2. P. 391-411.

194. Marks G., Hooghe L. Contrasting visions of multi-level governance // Multi-Level Governance: Inter-disciplinary Perspectives / ed. by I. Bache, M. Flinders. Oxford: Oxford University Press, 2004. P. 15-30.

195. Marks G., McAdam D. Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union // Governance in the European Union / ed. by G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck. London: Sage, 1996. P. 95-120.

196. Pasini N., Regalia M. The politics of immigration in 2020: regularization and regional elections // The Twenty-sixth Italian Report on Migrations 2020 / ed. by V. Cesareo. ISMU Foundation, 2021. P. 99-112.

197. Penninx R., Blom S., Caponio T., Garcés-Mascareñas B., Matusz-Protasiewicz P., Schwarz H. European Cities and their Migrant Integration Policies. Case-Studies from Eight Cities // ISMU Foundation. KING Project Overview Paper. 2014. № 6. P. 1-23.

198. Piattoni S. Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti inter-istituzionali e risposte regionali // L'eupeizzazione dell'Italia / ed. by S. Fabbrini. Roma: Laterza, 2003. P. 108-138.
199. Schmitter P. Neo-neofunctionalism // European Integration Theory / ed. by A. Wiener, T. Diez. Oxford University Press, 2004. P. 45-74.
200. Scholten P. and Penninx R. The Multilevel Governance of Migration and Integration // Integration Processes and Policies in Europe / ed. by B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx. IMISCOE Research Series. Cham: Springer Open, 2016. P. 91-108.
201. Scholten P. Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011. 322 p.
202. Tasan K., Vranken, J. Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. European Urban Knowledge Network. The Hague, 2011. 34 p.

Статьи в периодических изданиях

203. Алексеенкова Е.С. Италия и Франция: конфликт по вопросу будущего ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. М. 2019. № 1 (7). С. 36-42.
204. Алексеенкова Е.С., Чихачев А.Ю. Квиринальский трактат – двусторонний договор о будущем ЕС? // Современная Европа. 2022. № 3. С. 33-48.
205. Алонци Р. Миграционные процессы и конструирование идентичности ЕС // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2018. Т. 20. № 2. С. 167-175.
206. Алонци Р. Политическая идентичность ЕС: новые парадигмы и старые проблемы // Современная Европа. 2018. № 6. С. 142-151.
207. Арбатова Н.К. Будущее европейской интеграции в контексте внутренних и внешних кризисов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 10. С. 57-65.

208. Арбатова Н.К. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? // *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т. 64. № 6. С. 51-65.
209. Биссон Л.С. Миграция вновь нарушает единство Евросоюза // *Европейский Союз: факты и комментарии*. М. 2018. Вып. 94. С. 60-64.
210. Биссон Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции // *Мировая экономика и международные отношения*. 2014. № 4. С. 72-80.
211. Войников В.В. Правовое регулирование политики Европейского Союза по интеграции иммигрантов // *Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки*. 2018. № 3. С. 33-42.
212. Гуселетов Б.П. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах ЕС в посткризисный период // *Современная Европа*. 2017. № 3 (75). С. 153-157.
213. Еремина Н.В., Чихачев А.Ю. От политики «Открытых дверей» до миграционного кризиса: реформирование миграционной политики в коммунитарном и национальном измерениях на примере Великобритании и Франции // *Сравнительная политика*. 2016. Т. 7. № 4. С. 36-61.
214. Животовская И.Г. Иммиграционный вопрос в общественной и политической жизни Италии (1980–2012) // *Актуальные проблемы Европы*. 2012. № 4. С. 201-236.
215. Животовская И.Г. Италия на пути к мультиэтническому обществу: проблемы и поиск решений // *Актуальные проблемы Европы*. 2011. № 4. С. 166-192.
216. Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации. Часть II // *Век глобализации*. 2016. № 1-2 (17-18). С. 26-43.
217. Ивахнюк И.В. Трудовые мигранты и политика интеграции // *Служба занятости*. 2015. № 3. С. 47-51.
218. 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.

219. Кондратьева Т.С. Новоженева И.С. Иммигранты в Европе: модели интеграции // Актуальные проблемы Европы. М.: ИНИОН. 2006. № 1. С. 9-59.
220. Малахов В.С. Глобальное управление в сфере миграции: теория, институты, политика // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 10. С. 86-96.
221. Маслова Е.А. Евроскептицизм и популизм в Италии: пример «Движения пяти звезд» // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. № 10 (1). С. 141-157.
222. Маслова Е.А. Итальянский коронакризис и его последствия: национальное, общеевропейское и глобальное измерения // Международная аналитика. 2020. № 11 (1). С. 58-70.
223. Маслова Е.А., Лорето Чечони Р. Китайские мигранты в Италии: социально-экономический портрет // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. № 13 (1). С. 48-62.
224. Маслова Е.А., Ушакова Н.В. Средиземноморская политика Италии (начало) // Вестник Брянского государственного университета. 2018. № 1 (35). С. 111-116.
225. 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.
226. Осколков П.В. Мультикультурализм и европейские правые: в поисках Другого // Современная Европа. 2019. № 3. С. 83-91.
227. Осколков П.В., Тэвдой-Бурмули А.И. Европейский правый популизм и национализм: к вопросу о соотношении функционала // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2018. № 3. С. 19-33.
228. Погорельская А.М. Вклад Европейского союза в построение глобального режима управления миграцией // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 3-2. С. 210-214.
229. Полулях Д.С. Эволюция системы многоуровневого управления в Европейском союзе // Политическая наука. 2014. № 2. С. 259-275.

230. Потемкина О.Ю. «Европейская повестка дня по миграции» – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. 2015. № 4 (64). С. 28-40.
231. Потемкина О.Ю. Больше полномочий – больше проблем: Европарламент против агентства Фронтекс? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 2 (20). С. 41-47.
232. Потемкина О.Ю. Внешняя политика Европейского Союза в постлиссабонский период// Современная Европа. 2017. № 5 (77). С. 149-151.
233. Потемкина О.Ю. Высококвалифицированные специалисты – приоритет миграционной политики ЕС // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. № 3 (21). С. 137-144.
234. Потемкина О.Ю. Глобальный договор о миграции – успех или провал? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 6. С. 86-91.
235. Потемкина О.Ю. Европейский союз в ожидании Пакта о миграции и убежище // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. № 4 (16). С. 71-77.
236. Потемкина О.Ю. Лиссабонский договор: реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 102-127.
237. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2 (95). С. 100-110.
238. Потемкина О.Ю. Трансформация пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза // Политическая наука. 2014. № 2. С. 89-107.
239. Рыбаков А.В. Пакт о миграции и убежище как основа формирования новой миграционной политики Европейского союза // Право и политика. 2021. № 10. С. 70-82.
240. Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 4 (1). С. 368-373.

241. Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106-125.

242. 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.

243. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28-45.

244. Тэвдой-Бурмули А.И. Мультикультурализм: между панацеей и проклятием // Актуальные проблемы Европы. 2011. № 4. С. 14-34.

245. Тэвдой-Бурмули А.И. Политическое представительство иммигрантов в современной Европе: проблемы формирования «нового европейца» // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 4. С. 13-33.

246. Чихарев И.А., Рамонова М.А. Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мир-политическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5. С. 3-16.

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

248. Alcantara C. and Nelles J. Indigenous Peoples and the State in Settler Societies: Toward a More Robust Definition of Multilevel Governance // Publius: The Journal of Federalism. 2014. № 44 (1). P. 183-204.

249. Badell D. The EU, migration and contestation: the UN Global Compact for migration, from consensus to dissensus // Global Affairs. 2020. Vol. 6. № 4-5. P. 354.

250. 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. 162-179.

251. Campomori F., Caponio T. Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective // *International Review of Administrative Sciences*. 2016. № 83 (2). P. 303-321.
252. Caponio T. City Networks and the Multilevel governance of migration. Policy discourses and actions // *EUI Working Paper RSCAS 2019/08*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre. 2019. 27 p.
253. Caponio T. Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2017. № 44 (2). P. 1-17.
254. Caponio T., Testore G., Wisthaler V. Intergovernmental relations on immigrant integration in Italy. Insights from Piedmont and South Tyrol // *Regional & Federal Studies*. 2019. Vol. 29. № 5. P. 635-654.
255. Carrera S. The State of the Schengen Area in the Light of the 2019 European Parliament Elections // *European University Institute (EUI) RSCAS Policy Papers*. Florence, 2019.
256. Carrera S. Towards interoperable justice Interoperability and its asymmetry in access rights by EU digital citizens // *Migration Policy Centre*. European University Institute (EUI). Florence, 2020.
257. 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*. 2019. 25 p.
258. Carrera S., Cortinovis R. The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? // *CEPS Policy Insights*. 2019. № 14. P. 1-7.
259. Carrera S., Cortinovis R., Stefan M., Ngo C. Luk. When Mobility is not a Choice: Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalisation in the EU // *CEPS Liberty and Security in Europe Series*. 2019. 43 p.
260. Carrera S., Lannoo K., Stefan M., Vosyliute L. Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms? // *CEPS Policy insights*. 2018. № 15. 16 p.

261. Ceccorulli M. Triangular migration diplomacy: the case of EU–Italian cooperation with Libya // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2021. P. 1-18.
262. Comte E., Lavenex S. Differentiation and De-Differentiation in EU Border Controls, Asylum and Police Cooperation // *The International Spectator*. 2022. № 57(1). P. 124-141.
263. Conzelmann T. ‘Europeanisation’ of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change // *European Integration online Papers (EIoP)*. 1998. Vol. 2. № 4. 24 p.
264. Conzelmann T. Towards a new concept of multi-level governance? // *European Committee of the Regions*. 2008. P. 31-40.
265. Guiraudon V., Lahav G. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: the Case of Migration Control // *Comparative Political Studies*. 2000. № 33 (2). P. 163-195.
266. Hathaway J., Gammeltoft-Hansen T. Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence // *Columbia Journal of Transnational Law*. 2015. № 53(2). P. 235-284.
267. Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? // *Policy and Politics*. 2001. № 2 (29). P. 193-208.
268. Jørgensen M.B. The diverging logics of integration policy making at national and city level // *International Migration Review*. 2012. № 46 (1). P. 244-278.
269. Kaiser R., Prange H. Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy // *Journal of European Public Policy*. 2004. № 11(2). P. 249-266.
270. Lavenex S. Common Market, Normative Power or Super-State? Conflicting Political Identities in EU Asylum and Immigration Policy // In book: *Constructing the EU's Political Identity*. 2022. P. 109-126.
271. Lavenex S. Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. P. 1-18.

272. Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 34 (3). P. 341-378.
273. Melin P. The Global Compact for Migration: Lessons for the Unity of EU Representation // *European Journal of Migration and Law*. 2019. № 21(2). P. 194-214.
274. Palm A. Leading the Way? Italy's External Migration Policies and the 2018 Elections: An Uncertain Future // *Istituto Affari Internazionali Commentaries*. 2018. № 12. P. 1-6.
275. Pettrachin A. Opening the 'Black Box' of Asylum Governance: Decision-Making and the Politics of Asylum Policy-Making // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2019. № 50 (2). P. 191-212.
276. Piattoni S. Informal governance in structural policy // *Perspectives on European Politics and Society*. 2006. № 7 (1). P. 56-74.
277. Piattoni S. Multi-level governance: sfide analitiche, empiriche, normative // *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2005. № 35 (3). P. 417-445.
278. Piersante B. The role of cities in migration and integration policies. The Italian case. University of Amsterdam. 2019. 63 p.
279. Rijavec D., Pevcin P. An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia // *Central European Public Administration Review*. 2018. № 16 (1). P. 81-98.
280. Schmitter P. and Kim S. The experience of European integration and the potential for Northeast Asian integration // *East-West Center Working Papers*. 2005. P. 5-40.
281. 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.
282. Varshaver E., Rocheva A. Migrant Integration: What It Is and What Role Does the State Play in Its Implementation? // *The Journal of Social Policy Studies*. 2016. № 14 (3). P. 315-330.

283. Vosyliute L. What is the EU's role in implementation of the Global Compact for Migration? // CEPS Policy insights. 2019. № 2. 20 p.

284. Zapata-Barrero R. et al. Theorizing the «local turn» in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies // International Review of Administrative Sciences. 2017. № 83 (2). P. 241-246.

285. Zuber C. Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multi-level party politics // Regional Studies. 2019. № 54 (11). P. 1486-1497.

Справочно-статистические данные

286. Compilation of available data and information. Reporting period 2015 // IOM [Official site]. URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf (дата обращения 18.03.2022).

287. Cruscotto statistico giornaliero 31-01-2022 // Ministero dell'Interno [Official site]. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-01-2022.pdf (дата обращения 08.02.2022).

288. Educational and social integration of second generation foreign children // ISTAT [Official site]. URL: <https://www.istat.it/en/archivio/182915> (дата обращения 13.03.2022).

289. European annual regional and local barometer // European Committee of the Regions [Official site]. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf> (дата обращения 18.03.2022).

290. Flash Eurobarometer 472: Public opinion in the EU regions // European Commission [Official site]. URL: https://data.europa.eu/data/datasets/s2219_472_eng/quality?locale=en (дата обращения 18.03.2022).

291. Glossary on migration // IOM. IML Series. 2019. № 34.

292. International migrant stock (Total) // Migration Data Portal [Official site]. URL: https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2020&i=stock_abs (дата обращения 11.09.2022).

293. Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1 (1998) para. 32 // UN Statistic Division [Official site]. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf (дата обращения 18.10.2022).

294. Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021 // European Union [Official site]. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532> (дата обращения 18.03.2022).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Компетенции институтов ЕС и органов в области миграции и убежища в рамках ЕС

	Европейский совет	Европейская комиссия	Совет ЕС	Европейский парламент	Государства-члены	Комитет регионов
Пространство свободы, безопасности и правосудия (общие положения)	<p>Определяет стратегические направления развития и приоритеты Союза, а также ориентиры для законодательного и оперативного планирования в области пространства свободы, безопасности и правосудия (ст. 15 ДЕС, ст. 68 ДФЕС)</p>	<p>Готовит законопроекты, поступающие на рассмотрение в Совет и ЕП (право исключительной законодательной инициативы) (ст. 17 (2) ДЕС)</p>	<p>Совет ЕС и ЕП принимают законодательные акты (регламенты, директивы, решения) по следующим вопросам:</p> <ul style="list-style-type: none"> • общая политика в отношении виз и иных документов для краткосрочного пребывания; • проверки, которым подлежат лица, пересекающие внешние границы; • условия, на которых граждане третьих стран могут свободно передвигаться по Союзу в период краткосрочного пребывания; • любые меры, необходимые для постепенного создания интегрированной системы управления внешними границами; • отсутствие контроля в отношении лиц независимо от их национального гражданства при пересечении ими внутренних границ (ст. 77 (2) ДФЕС) 		<p>Обеспечивают соответствие предложений и законодательных инициатив принципу subsidiarity (ст. 69 ДФЕС)</p>	<p>Парламент, Совет или Комиссия проводят консультацию с Комитетом регионов в случаях, когда один из данных институтов считает это уместным, особенно если вопрос имеет отношение к трансграничному сотрудничеству. Комитет регионов может вынести своё заключение по вопросу, если считает, что затрагиваются специфические региональные интересы. Он может выносить заключения по своей собственной инициативе в случаях, когда считает это полезным. Заключения Комитета вместе с протоколами его обсуждений направляются Европейскому парламенту, Совету и Европейской комиссии (ст. 307 ДФЕС)</p>

		<p>Формирует повестку дня, принимает программы и стратегии в области миграции (ст. 17 (1) ДЕС)</p>	<p>В соответствии со специальной законодательной процедурой, Совет после консультации с Европейским парламентом может устанавливать положения в отношении паспортов, удостоверений личности, видов на жительство или любых иных приравняемых к ним документов (ст. 77 (3) ДФЕС)</p>		<p>Имеет право подавать иски в Европейский суд для защиты своих полномочий или для отмены законов ЕС, для принятия которых необходима консультация с Комитетом регионов (ст. 8 Протокола 2 к ДФЕС)</p>
		<p>Осуществляет надзор за применением законодательства Союза под контролем Суда ЕС (ст. 17 ДЕС)</p>	<p>По предложению Комиссии ЕС Совет может принять меры, устанавливающие механизмы, посредством которых государства-члены в сотрудничестве с ЕК проводят объективную и беспристрастную оценку осуществления политики Союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия. ЕП и парламенты государств-членов должны быть проинформированы о содержании и результатах оценки (ст. 70 ДФЕС)</p>		
<p>Политика в области миграции и предоставления убежища, охране внешних границ</p>			<p>Европарламент и Совет ЕС принимают меры в отношении общей европейской системы предоставления убежища, включающей в себя:</p> <ul style="list-style-type: none"> • единообразный статус убежища для граждан третьих стран, являющийся действительным во всем Союзе; • единообразный статус дополнительной защиты для граждан третьих стран, которые, не получив европейского убежища, нуждаются, тем не менее, в международной защите; • общую систему временной защиты перемещенных лиц в случае их массового притока; • общие процедуры предоставления и изъятия единообразного статуса убежища или дополнительной защиты; • критерии и механизмы определения 	<p>Обязаны осуществлять пограничный контроль (ст. 6 Шенгенского кодекса). В случае чрезвычайного миграционного давления, совместно с Фронтекс государства осуществляют патрулирование границ и спасательные операции на море (ст. 77 (1), ст. 78 (3) ДФЕС)</p>	

			<p>государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища или дополнительной защиты;</p> <ul style="list-style-type: none"> • стандарты в отношении условий приёма лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища или дополнительной защиты; • партнёрство и сотрудничество с третьими странами в целях управления потоками лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, дополнительной или временной защиты (ст. 78 (2) ДФЕС) 		
					<p>Должны следовать принципу солидарности и справедливого распределения ответственности, в т.ч. финансовой в защите границ, предоставлении убежища и миграции (Ст. 80 ДФЕС)</p>
Политика в области противодействия нелегальной миграции и торговли людьми		<p>Иницирует процедуру переговоров с третьими странами о заключении международных договоров и готовит заключения для Совета ЕС (ст. 218 (3) ДФЕС)</p>	<p>Право заключать договора от имени ЕС с третьими странами о:</p> <ul style="list-style-type: none"> • реадмиссии нелегальных мигрантов; • высылке граждан третьих стран, которые не соблюдают условий въезда и проживания (ст. 79 (3), 218 (5) ДФЕС) 		<p>Ведут переговоры и заключают двусторонние соглашения с третьими странами, с которыми у ЕС нет соглашений на наднациональном уровне (ст. 2 (2) ДФЕС)</p>
		<p>В случае, если одно или несколько государств-членов столкнутся с чрезвычайной ситуацией, характеризующейся внезапным притоком граждан третьих стран, Совет по предложению ЕК и после консультаций с ЕП может принять временные меры в интересах соответствующего государства-члена (ст. 78 (3) ДФЕС)</p>			
Политика в			<p>Если иное не предусмотрено ДФЕС,</p>		<p>Право устанавливать</p>

области легальной миграции			Совет ЕС после консультаций с ЕП может принять положения, касающиеся паспортов, удостоверений личности, вида на жительство и др. (ст. 77 (3) ДФЕС)		квоты на легальное пребывание и трудоустройство на своей территории граждан третьих стран (Ст. 79 (5) ДФЕС)
			ЕП и Совет ЕС принимают меры в отношении: <ul style="list-style-type: none"> • условий въезда и проживания, а также стандартов выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе с целью воссоединения семьи; • определения прав граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях в государстве-члене, включая условия, регулирующие свободу передвижения и проживания в других государствах-членах (ст. 79 (2) ДФЕС) 		
			ЕП и Совет могут устанавливать меры для стимулирования и поддержки действий государств-членов с целью содействия интеграции граждан третьих стран, проживающих на законных основаниях на их территориях, исключая любую гармонизацию законов и правил государств-членов (ст. 79 (4) ДФЕС)		
		Обязаны советоваться с Комитетом регионов относительно вопросов трудоустройства граждан третьих стран, легально проживающих на территории Союза (ст. 153 ДФЕС)			

Источники: Договор о Европейском союзе (в ред. от 2012 г.), Договор о функционировании Европейского союза (в ред. от 2012 г.), Шенгенский кодекс о границах.

**Результаты работы Фронтекс по предотвращению нелегальной миграции
в страны ЕС до и после реформы 2019 г., чел.**

	Предыдущий мандат		Новый мандат	
	2018	2019	2020	2021
Мигрантов спасено	37 000	54 800	13 170	34 349
Мигрантов возвращено	13 729	15 850	12 000	18 300

Источник: доклады Фронтекс «2018 in brief», «2019 in brief», «2020 in brief», «2021 in brief».

**Количество нелегальных пересечений границы ЕС
в 2015–2022 гг. (по основным маршрутам), чел.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Итого
Западные Балканы	764 033	130 325	12 179	5 869	15 152	26 969	61 735	145 600	1 161 862
Центральное Средиземноморье	153 946	181 459	119 385	24 800	14 874	36 435	67 724	102 529	701 152
Восточное Средиземноморье	885 386	182 227	42 319	56 561	83 333	20 283	20 567	42 831	1 333 507
Итого	1 803 365	494 011	173 883	87 230	113 359	83 687	150 026	290 960	3 196 521

Источник: составлено автором на основе данных Фронтекс.

**Соглашения и договорённости о реадмиссии между ЕС, Италией и
ключевыми третьими странами**

Третья страна	Соглашения (С) / договорённости (Д) ЕС о реадмиссии	Соглашения (С) / договорённости (Д) Италии о реадмиссии
Алжир	-	С Соглашение в области реадмиссии Соглашение по линии полицейских служб
Афганистан	Д	-
Гамбия	Д	Д Меморандум о взаимопонимании в области реадмиссии С Соглашение по линии полицейских служб
Гана	-	С Соглашение по линии полицейских служб
Египет	-	С Соглашение в области реадмиссии Соглашение по линии полицейских служб
Кот-д'Ивуар	Д	-
Ливия	-	Д Меморандум о взаимопонимании в области реадмиссии С Соглашение по линии полицейских служб
Марокко	-	С Соглашение в области реадмиссии
Нигер	-	Д Меморандум о взаимопонимании в области реадмиссии
Нигерия	-	Д Меморандум о взаимопонимании в области реадмиссии
Сенегал	-	Д Меморандум о взаимопонимании в области реадмиссии
Судан	-	Д Меморандум о взаимопонимании по линии полицейских служб
Тунис	-	С Соглашение в области реадмиссии Соглашение по линии полицейских служб
Эфиопия	Д	-

Источник: Еврокомиссия и Счётная палата ЕС.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf
 обращения: 28.04.2023)

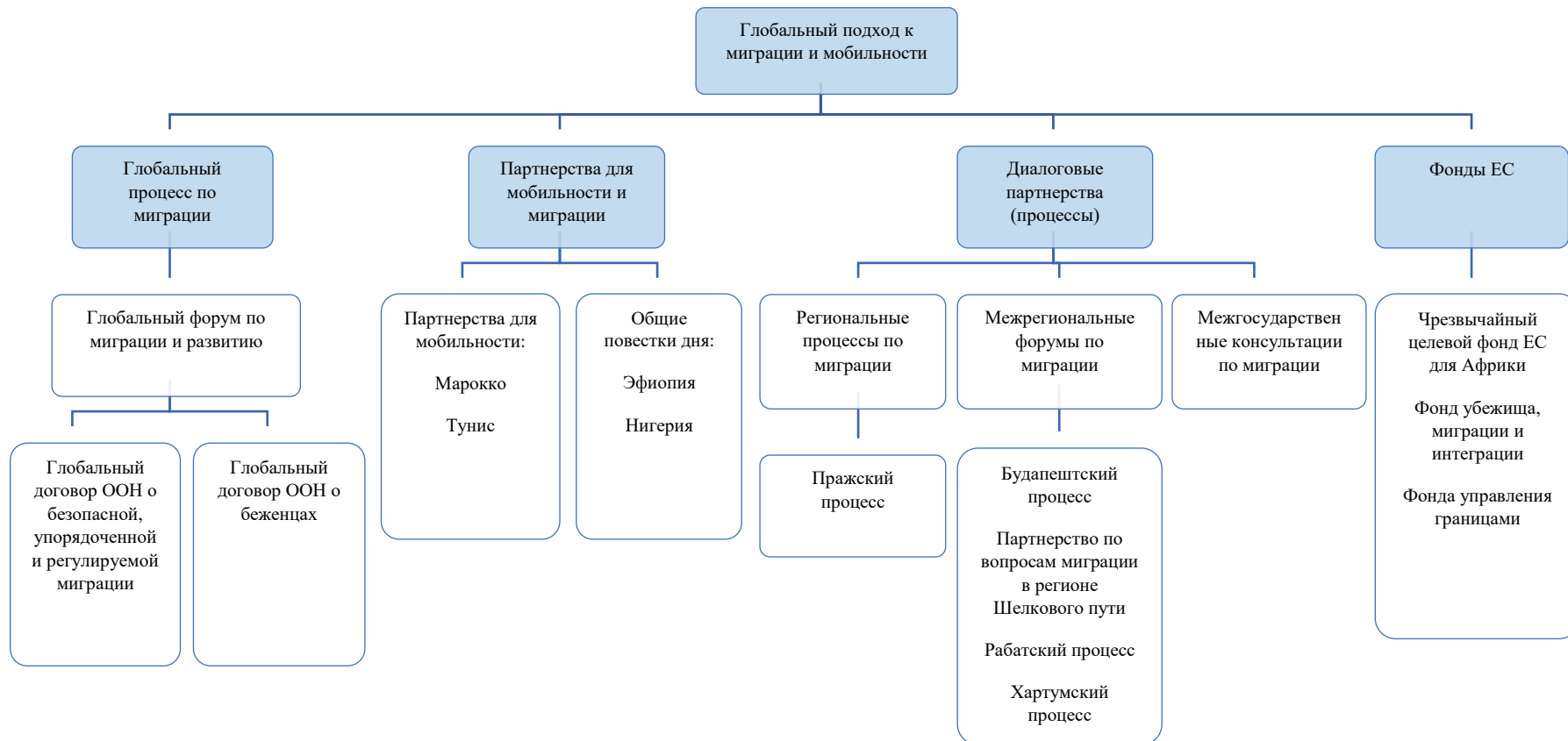
URL:
(дата)

**Крупнейшие доноры из государств-членов ЕС по размеру взносов в
Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки
(по состоянию на 1 апреля 2020 года), млн. евро**

Германия	225.0
Италия	123.0
Дания	50.2
Нидерланды	26.4
Норвегия	21.3
Ирландия	15.8
Великобритания	13.5
Бельгия	12.0
Швеция	11.8
Польша	10.6

Источник: Доклад Европейской комиссии «Mid-term Evaluation of the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa 2015–2019», октябрь 2020 г.

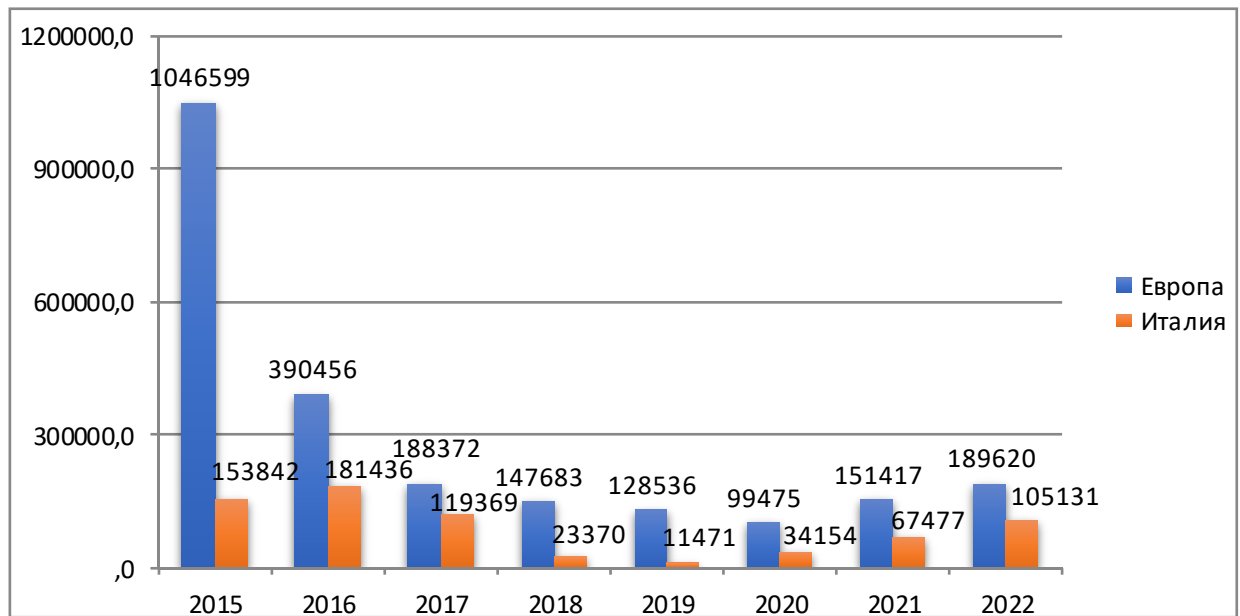
Участие ЕС в глобальном механизме управления миграцией



Источник: составлено автором на основе данных ЕК и Международной организации по миграции. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en (дата обращения: 28.04.2023)

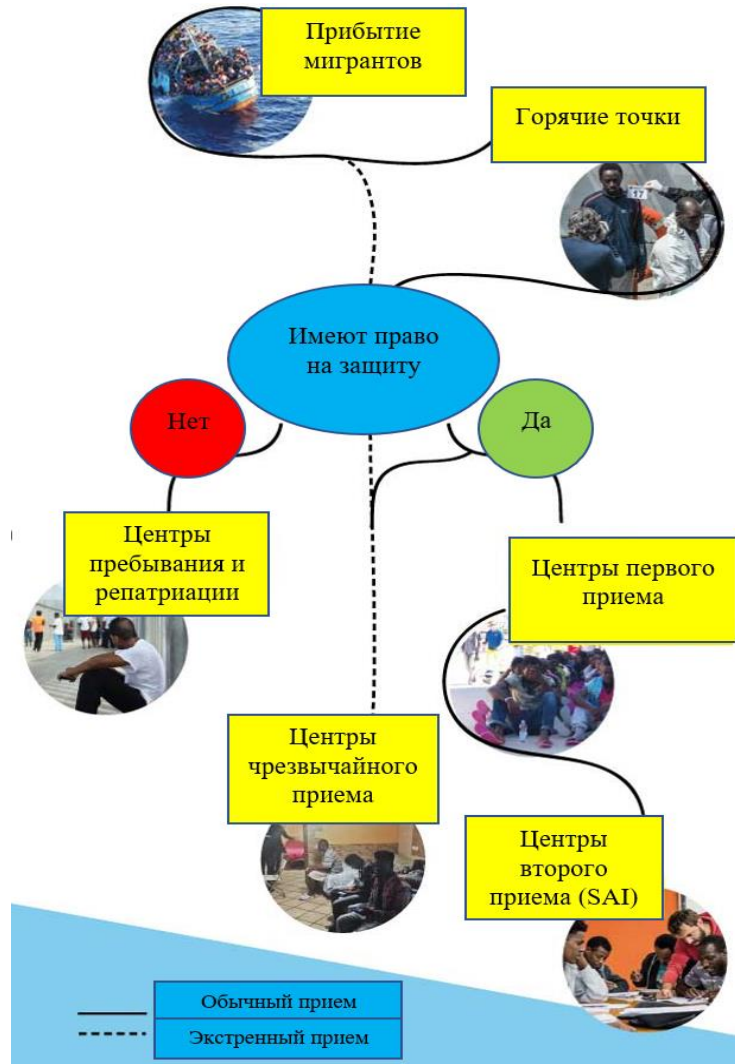
Примечание: приведены только те диалоговые партнёрства и фонды, которые необходимы для проведения диссертационного исследования.

Совокупное число нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежища, прибывших в Европу и в Италию в 2015–2021 гг., чел.



Источник: составлено автором на основе данных Международной организации по миграции.
 URL: <https://dtm.iom.int/reports> (дата обращения: 28.04.2023)

Система приема и интеграции иммигрантов в Италии



Источник: Colombo F. Il Sistema di accoglienza dei migrant in Italia, spiegato per bene // Le Nius. URL: <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/2/#:~:text=Il%20sistema%20di%20accoglienza%20dei%20migranti%20in%20Italia%20ad%20agosto%202017&text=Il%20sistema%20di%20accoglienza%20in,per%20richiedenti%20asilo%20e%20rifugiati> (дата обращения: 18.03.2022)