

УДК 325

ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ НА ПРИМЕРЕ ИТАЛИИ

© 2022 ШОГУНЦ Анна Вардановна*

*Ведущий консультант Департамента многостороннего
экономического сотрудничества и специальных проектов
Министерства экономического сотрудничества Российской Федерации
123112, Россия, Москва, Пресненская наб., д. 10, стр. 2*

**E-mail: annashoghunts@mail.ru*

Поступила в редакцию 18.05.2022

После доработки 02.06.2022

Принята к публикации 08.07.2022

Аннотация. В статье исследуется один из типов многоуровневого управления (горизонтальное) применительно к сфере управления миграцией в Европейском союзе на примере Италии. Статья базируется на рассмотрении трех ключевых кейсов: ситуативное (*ad hoc*) горизонтальное сотрудничество средиземноморских стран ЕС по спасению мигрантов на море, формирование общей позиции средиземноморских стран по вопросам миграции и убежища и взаимодействие между итальянскими регионами и городами. Сделан вывод, что горизонтальное сотрудничество на национальном уровне помогает отстаивать свои интересы средиземноморским странам, наиболее подверженным притоку мигрантов, но при этом мало способствует продвижению реформы миграции и убежища, обсуждаемой на наднациональном уровне. Одновременно в рамках исследования выявлено, что на субнациональном уровне в Италии горизонтальное сотрудничество регионов сосредоточено на приеме и интеграции мигрантов, а взаимодействие в рамках сетей способствует повышению статуса итальянских городов.

Ключевые слова: управление миграцией, Европейский союз, горизонтальное сотрудничество, Италия, MED5, Пакт ЕС о миграции и убежище, сети городов.

DOI: 10.31857/S020170832205014X

EDN: gnsfid

Миграционный кризис, пик которого пришелся на 2015–2016 гг., определил тему нелегальной миграции как одну из основ повестки дня Европейского союза на последующие годы, став серьезным вызовом как для национальных государств, так

и для ЕС в целом. Массовый приток ищущих убежище и мигрантов в приграничные страны Союза (прежде всего в Италию) не только способствовал дестабилизации европейской системы приема ищущих убежища, но и выявил противоречия как между различными уровнями управления (наднациональным, национальным и субнациональным), так и между государствами-членами ЕС в формировании и реализации политики в области миграции и убежища.

В целях исследования сотрудничества и противоречий между государствами ЕС в области миграции автор применяет концепцию многоуровневого управления (МУУ), разработанную в 1990-х гг. американскими учеными Г. Марксом и Л. Хуге. Концепция МУУ была призвана дать представление о политической деятельности, в которой участвуют многочисленные субъекты на различных политических уровнях, что особенно актуально для многоступенчатой институциональной структуры, выстроенной в Евросоюзе [Marks, 1993].

В более поздних исследованиях многоуровневое управление стало рассматриваться как метод регулирования, при котором происходит переход политической власти в менее иерархическую сетевую плоскость [Conzelman, 2008]. В данном контексте на первый план выходит горизонтальное сотрудничество, которое подразумевает взаимодействие акторов на одном уровне управления.

В 2000–2010-е гг. исследования МУУ сфокусировались на применении концепции на разных уровнях (местном, национальном, наднациональном; в контексте глобального управления), а также изучения взаимосвязей между ними [Bache, 2015]. Притом что в последнее время большинство работ по МУУ сосредоточено на конкретных страновых примерах политики миграции, все больше внимания уделяется регионам и городам [Zapata-Barrero et al., 2017], в частности роли итальянских провинций [Lorencka, 2020] и расширения влияния регионов и городов в выстраивании и реализации политики миграции и убежища [Caronio, 2022]. Более того, заметна тенденция по исследованию теоретиками МУУ связей между различными акторами в рамках одного уровня управления (горизонтальное сотрудничество) [Camptomori, Ambrosini, 2020], включая вопросы участия негосударственных акторов [Mende, 2021].

В данной статье автор стремится выявить особенности противодействия и взаимодействия уровней (вертикальное сотрудничество) и различных акторов в рамках одного уровня (горизонтальное сотрудничество), что дополняет и расширяет исследования российских ученых в сфере управления миграцией в ЕС.

MED5 и общая позиция в области политики миграции и убежища

Огромный приток ищущих убежище и нелегальных мигрантов в Европейский союз в период миграционного кризиса 2015–2016 гг. выявил целый ряд пробелов в системе предоставления убежища. В частности, лишь несколько стран вследствие своего географического положения оказались ответственными за рассмотрение подавляющего большинства заявлений об убежище. Памятуя об уроках кризиса, в сентябре 2020 г. Еврокомиссия представила проект Пакта ЕС о миграции и убежи-

ше, который включает ряд законодательных предложений, направленных на реформу различных аспектов политики миграции и убежища.

В ходе работы над реформой Комиссия попыталась найти компромисс между позициями средиземноморских стран и Вишеградской группой, не желающей брать на себя конкретные обязательства в виде квот по приему для проживания на своей территории ищущих убежища. Еще в 2016 г. в проекте реформы политики убежища Комиссия допустила альтернативные формы помощи, например, финансирование расселения мигрантов вместо их приема («гибкая» и «эффективная» солидарности) [Towards a sustainable., 2016]. Средиземноморские страны продолжали настаивать на обязательном приеме мигрантов всеми государствами-членами в качестве соблюдения принципа «европейской солидарности»¹.

В попытке выступить единым фронтом в области управления миграцией пять средиземноморских стран (Италия, Испания, Греция, Мальта и Кипр), наиболее пострадавшие 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 заявлениях. 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 ее на общеевропейских встречах.

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 Комиссии с просьбой включить в проект Пакта ЕС о миграции и убежище положения об обязательном механизме распределения просителей убежища на случай возникновения чрезвычайного миграционного давления на одну из стран-членов². Такой механизм был предложен позднее в рамках Пакта, но аналогичную систему переселения ищущих убежища после спасения на море большинство партнеров группы MED5 по ЕС отвергло.

Ситуативное сотрудничество государств-членов в области миграции и убежища

Принципы горизонтального сотрудничества между средиземноморскими странами были заложены еще в период миграционного кризиса в ЕС на основе конкретных ситуаций приема спасенных на море мигрантов. Главным действующим лицом в этих ситуациях по большей части стала Италия, хотя ее партнеры менялись от случая к случаю.

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*. Спустя год после начала операции, Италия запросила дополнительное финансирование у партнеров по ЕС (операция

¹ Europe Daily Bulletin 12609. 26.11.2020.

² Europe Daily Bulletin 12468. 17.04.2020.

обходилась итальянскому правительству в 9 млн евро ежемесячно), но не получила отклика. В результате операция была свернута.

Вместе с тем в конце 2014 г. в рамках многосторонних усилий ЕС по контролю за границами агентство Фронтекс совместно с государствами-членами ЕС начало операцию «Тритон», в которой принимали участие уже 26 государств, правда, без формального участия Италии¹. Несмотря на то что зона действия операции «Тритон» охватывала итальянские территориальные воды, само государство только осуществляло административную координацию действий агентства Фронтекс. По оценке УВКБ ООН, результаты «Тритон» (несмотря на более широкое участие) нельзя сравнить с результатами итальянской операции, чей бюджет и поисково-спасательный потенциал были гораздо значительнее².

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 странами ЕС мигрантов приняла Испания, позднее они были распределены по договоренности между семью странами ЕС.

Важным событием в рамках горизонтального сотрудничества в ЕС в области управления миграцией стала неформальная встреча в сентябре 2019 г. министров внутренних дел четырех стран – Италии, Мальты, Франции и Германии – при участии представителей Еврокомиссии и Финляндии (страны-председателя в Совете ЕС) на Мальте после того, как в очередной раз в Средиземном море сотни спасенных 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 море [Алексеевкова, 2019]. 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. была принята Мальтийская декларация, установившая процедуры приема спасенных в Средиземном море ищущих убежища и сроки их переселения. Участие в декларации носило добровольный и временный характер для стран-членов ЕС, позволяя обойти принятый в разгар миграционного кризиса и вызвавший большие разногласия план по введению обязательной квоты по приёму ищущих убежища.

ЕС позиционировал принятую систему и согласие на нее Италии и Мальты как прорыв в сотрудничестве в области управления миграцией. В то же время необхо-

¹ Joint Operation Triton (Italy) // Frontex [Official site]. URL: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes> (дата обращения: 01.08.2022)

² UNHCR urges Europe to recreate a robust search and rescue operation on Mediterranean, as Operation Triton lacks resources and mandate needed for saving lives // UNHCR [Official site]. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/2/54dc80f89/unhcr-urges-europe-recreate-robust-search-rescue-operation-mediterranean.html?query=operation%20triton> (дата обращения: 01.08.2022)

димо понимать, что переселение касалось только беженцев, то есть тех, чье право на убежище было подтверждено, а их среди общей массы мигрантов было менее 10 тысяч¹. Кроме того, ключевые средиземноморские страны – Греция, Испания и Кипр – отказались присоединиться к декларации.

Таким образом, Мальтийская декларация не обеспечила странам-участницам эффективного механизма переселения, на который была рассчитана, именно из-за противоречий между государствами-членами ЕС, хотя и ослабила в краткосрочной перспективе кризис, вызванный вопросом приема и расселения мигрантов, спасенных в море [Carrera, Cortinovia, 2019].

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 будет действовать один год на добровольной основе. Страны-добровольцы возьмут обязательство принять наиболее уязвимых просителей убежища на основе размера своего ВВП и численности населения, а также выбрать в качестве альтернативы финансирование переселения вместо фактического приема.

В настоящее время временный механизм солидарности одобрен 21 государством, включая 9 стран-участниц Мальтийской декларации, другие страны ЕС также могут к нему присоединиться².

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.

Роль Италии и MED5 в горизонтальном сотрудничестве по вопросу принятия Пакта ЕС о миграции и убежище

Приграничные страны MED5 вынуждены отстаивать свои особые интересы перед Еврокомиссией и другими партнерами по ЕС, при этом происходит переход от ситуативного сотрудничества к формированию общей позиции по вопросам миграции и убежища.

Наиболее последовательно в последние два года общая позиция группы проявляется при обсуждении законодательных инициатив, предложенных Еврокомиссией в рамках Пакта о миграции и убежище. По мнению MED5, Пакт о миграции и убежище дает недостаточно гарантий помощи средиземноморским странам в случае очередного миграционного наплыва, а некоторые его положения в принципе неприемлемы для Италии и других стран MED5.

¹ 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)

² Europe Daile Bulletin 12977. 23.06.22.

В частности, страны «пятерки» считают обременительными ряд обязательств, указанных в проекте Регламента о предварительных проверках на внешних границах, который является одним из ключевых и наиболее спорных документов в рамках Пакта о миграции и убежище [Рыбаков, 2021]. В соответствии с ним приграничным странам придется ввести более строгие процедуры идентификации и медицинского контроля ищущих убежища еще до их въезда на территорию стран ЕС, чтобы государство могло оперативно принять решение о (не) предоставлении убежища претенденту. Кроме того, Италия, Греция и Мальта хорошо понимают, что предварительные проверки ищущих убежища на границе потребуют создания новых «больших закрытых центров», против чего эти страны категорически выступают¹.

Для регулирования миграционных потоков в июне 2022 г. Италия выдвинула идею новой европейской миграционной политики, согласно которой страны «пятерки» будут стремиться достичь «компромисса между ответственностью и солидарностью» в рамках ЕС². Очевидно, по мере принятия регламентов в рамках Пакта южные страны стараются «увязывать» положения об обязательных формах солидарности при приеме и расселении ищущих убежища с созданием новых механизмов, вроде предварительных проверок, и принятием некоторых документов технического характера (например, регламента о «Евродак»). Сама идея не является принципиально новой, так как именно такую позицию страны MED5 последовательно отстаивают с 2020 г. Тем не менее предложение Италии демонстрирует ее желание проявить инициативу в группе и придать большую значимость своим предложениям в области реформы миграции и убежища с помощью сотрудничества с другими средиземноморскими странами.

Относительно расширения полномочий «Евродак» – базы данных отпечатков пальцев ЕС для идентификации ищущих убежища и лиц, незаконно пересекающих границу, у MED5 также возникли сомнения³. Средиземноморские страны ЕС считают, что Регламент о «Евродак» уже должен включать механизмы распределения ответственности за спасение мигрантов на море, спонсорство их возвращения и переселения, чего в текущей версии документа нет и против чего активно выступает ряд других государств ЕС, например, Франция и Германия.

Основное недовольство MED5 относительно Регламента об Агентстве ЕС по предоставлению убежища (функционирует с 2022 г.) вызывал не сам документ, а отсутствие в нем отсылок на другие регламенты Пакта, что демонстрирует приверженность группы осуществлению «пакетной» реформы миграции и убежища, то есть одновременному согласованию всех регламентов в рамках Пакта о миграции и убежище. Тем не менее в 2021 г. страны MED5 согласились принять оперативную и тех-

¹ Europe Daily Bulletin 12609. 26.11.2020.

² Italian minister raises idea of new European migration policy // Euractiv. URL: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/italian-minister-raises-idea-of-new-european-migration-policy/ (дата обращения: 03.07.2022)

³ 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: 18.06.2022)

ническую часть регламента, однако добились, чтобы несколько его статей вступили в силу только после достижения общего согласия по Регламенту об управлении убежищем и миграцией (заменяет Дублинский регламент) или к 2024 году.

В итоге в июне 2022 г. на заседании Совета ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел MED5 принципиально одобрила принятие государствами-членами ЕС Регламентов о «Евродак» и о проверках на границе. Относительно второго документа, например, позиция MED5 привела к расширению опций для приграничных государств-членов в отношении мест, где может осуществляться процедура проверки.

Взаимодействие в рамках MED5 происходит в рамках горизонтального уровня на межправительственной основе, постепенно переходя от ситуативного сотрудничества к общей позиции на европейском уровне. При этом оно носит характер политического партнерства и никак не оформлено юридически, что позволяет сделать вывод о том, что «пятерка» стран выстраивает свое видение миграционной политики в русле линии Еврокомиссии и не планирует создавать новые, отдельные от ЕС, правовые рамки сотрудничества. В данном случае горизонтальное сотрудничество оказывает влияние на управление миграцией двумя способами: с одной стороны, оно усиливает противоречия между «пятеркой» стран и другими членами ЕС и не помогает продвижению реформы миграции и убежища, с другой стороны, способность стран с общими интересами договариваться помогает находить выход из чрезвычайных ситуаций, когда в рамках наднационального уровня невозможно добиться разделения ответственности между государствами-членами.

Горизонтальное сотрудничество на субнациональном уровне в Италии

Другим аспектом горизонтального сотрудничества в области миграции и убежища является взаимодействие акторов в рамках субнационального уровня управления, регионального и местного. Большой приток ищущих убежища в Италию вызвал необходимость принятия закона № 142/2015 для устранения диспропорции по расселению лиц, ищущих убежища, по территории страны (до 2014 г. 70% размещались в трех южных регионах – Сицилии, Апулии и Калабрии). Для достижения данной цели была разработана система из двух этапов: сначала прием в правительственных центрах, затем интеграция на местах (SPRAR)¹ [Campomori, Ambrosini, 2020].

Региональные органы власти играют важную роль, создавая на добровольной основе на своей территории центры приема в сотрудничестве с НПО и ассоциациями мигрантов. Власти Сицилии, Апулии, Калабрии и Кампании первыми присоединились к сети SPRAR, увидев в приеме мигрантов возможности для развития местной экономики, особенно в небольших коммунах и отдаленных районах, где высок риск депопуляции.

¹ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) – система защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев, состоявшая из правительственных центров приема. Составляла вторую ступень приема ищущих убежища в Италии, управлялась МВД Италии. В задачи системы входило руководство проектами по приему, оказанию помощи и интеграции ищущих убежища на местном уровне.

Кроме того, итальянские регионы играют значимую роль в реализации проектов по трудоустройству и интеграции мигрантов. Например, пять южных областей – Апулия, Базиликата, Калабрия, Кампания и Сицилия – реализуют трехлетний проект *Su.Pr.Eme.Italia*, финансируемый из европейского Фонда убежища, миграции и интеграции (22 млн евро). Целевой аудиторией проекта стали 20 тысяч сезонных рабочих – мигрантов, занятых в сельскохозяйственном секторе¹.

Коммуны обладают большей компетенцией именно в области интеграции мигрантов². Они могут инициировать языковые и культурные программы, планы по обучению и трудоустройству мигрантов, направленные на большую вовлеченность их в принимающее сообщество. При этом города стремятся играть большую роль в разработке и реализации миграционной политики. Комитет регионов ЕС в 2021 г. опубликовал исследование общественного мнения, согласно которому политика приема и предоставления убежища должна разрабатываться при консультации с местными и региональными органами власти, для чего необходимо облегчить их доступ к фондам. Муниципалитеты, участвующие в программе переселения ЕС или разрабатывающие свои собственные проекты по интеграции, должны иметь возможность получать прямое финансирование из фондов ЕС³.

В ходе обсуждения проекта Пакта о миграции и убежище заметен запрос на предоставление муниципалитетам прямого доступа к финансированию ЕС для реализации политики по приему и интеграции мигрантов. Роль регионов и городов в формировании общеевропейской политики в области миграции и убежища часто недооценивается, а компетенции не так велики, как у национального правительства, однако на практике они могут в большей степени влиять на управление миграцией, не говоря уже об интеграции мигрантов в принимающее сообщество. Депутаты Европарламента подчеркивают необходимость установления новых правил, которые позволили бы городам участвовать в разработке национальных стратегий миграции и в планировании квот по приему мигрантов⁴.

Примером горизонтального взаимодействия на местном уровне можно считать Рабочую группу по миграции и интеграции сети городов *Eurocities*, которая объединяет 190 крупнейших городов Европы, включая 15 итальянских. Председателем сети стал 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.

¹ 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)

² Testo del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, Art. 5 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2020. № 314. p. 96.

³ 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)

⁴ 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)

В рамках взаимодействия по линии *Eurocities* наиболее активную роль играет один из городов-основателей сети – Милан. Стратегия участия Милана в проектах *Eurocities* принесла определенные плоды с точки зрения доступа местных властей к европейским источникам финансирования. Политическое присутствие итальянских городов в транснациональной сети позволяет им лоббировать общие интересы на наднациональном уровне [Квашнин, 2020].

Другим объединением городов является программа «Межкультурные города» (*Intercultural Cities*), основанная в 2018 г. и объединяющее более 140 городов по всему миру, в том числе, 28 итальянских. Сеть межкультурных городов структурирована как «обучающееся сообщество», целью которого объявлено оказание помощи местным органам власти в разработке совместных проектов и обмену лучшими практиками¹. Турин присоединился к программе «Межкультурные города», продвигая в качестве передовой практики межкультурной политики комплексный городской проект «*The Gate*», направленный, в том числе, на разрешение конфликтов, привнесенных в общество с прибытием мигрантов².

Итальянские регионы и города активно сотрудничают в области приема и интеграции мигрантов. Однако, если регионы сосредоточены больше на приеме и расселении ищущих убежища на территории страны, то города предпочитают сотрудничество в рамках транснациональных сетей. Каждая сеть способствует повышению имиджа на европейском уровне и эффективности городов в разных сферах, например, в области культурной интеграции мигрантов [Caronio, 2019]. Города и регионы заинтересованы в обмене опытом и повышении своего потенциала по интеграции мигрантов, а также выступают за расширение своих функций в области реализации миграционной политики и финансирования проектов, реализуемых на субнациональном уровне.

Выводы

Горизонтальное взаимодействие Италии и других средиземноморских стран осуществляется часто ситуативно, что выражается в общей реакции и попытках урегулировать конкретные проблемы, связанные с притоком мигрантов (как правило, спорные ситуации в связи с спасением мигрантов в Средиземном море).

Тем не менее происходит постепенная эволюция сотрудничества MED5 от *ad hoc* партнерства к отстаиванию общей позиции в рамках ЕС. «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 убежища.

Средиземноморские страны ЕС во главе с Италией используют неформальное объединение MED5 в качестве платформы для выражения собственной позиции по различным вопросам в области управления миграцией. Горизонтальное сотрудни-

¹ Intercultural Cities Annual report 2016 // Council of Europe [Official site]. URL: <https://rm.coe.int/16806c9674> (дата обращения: 28.04.2021)

² Progetto The Gate // Comune Torino [Official site]. URL: <http://www.comune.torino.it/portapalazzo/ambienti/sociale/> (дата обращения: 16.03.2022)

чество на национальном уровне позволяет эффективно решать вопросы в случае отсутствия результатов на наднациональном уровне, примером чему может служить принятие Мальтийской декларации и добровольного временного механизма солидарности по распределению спасенных на море мигрантов.

Горизонтальное сотрудничество стран ЕС на национальном уровне имеет серьезные перспективы по давлению на Еврокомиссию в области реализации политики по управлению миграцией и убежищем, в частности, на дальнейшее продвижение реформы в области миграции и убежища. Особенность подобного сотрудничества в том, что оно, скорее, вынуждено и направлено не на отказ от общей политики в области миграции и убежища, а на предложение новых идей для ее реформирования и эффективного функционирования.

Горизонтальное сотрудничество успешнее на субнациональном уровне. Регионы Италии стремятся участвовать в национальной системе приема, создавая центры для ищущих убежища на своей территории и реализуя специальные программы по интеграции мигрантов. Большое количество столичных городов в Италии стали членами сетей городов. Некоторые крупные города, например Милан и Турин, целенаправленно используют миграцию и инициативы по интеграции мигрантов как ресурс для повышения своего престижа на европейской арене и получения доступа к фондам ЕС и влияния на национальном уровне.

Вместе с тем взаимодействие местного и наднационального уровней управления в области миграции создает перспективы для городов по расширению полномочий и увеличению роли в управлении миграционной политикой, в том числе преодолевая национальные барьеры местных инициатив.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алексеевкова Е.А. (2019) Италия и Франция: конфликт по вопросу будущего ЕС. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 1. С. 36–42. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120193642>

Квашнин Ю.Д. (2020) Европейские города как акторы миграционной политики. *Современная Европа*. № 7 (100). С. 101–112. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72020101112>

Потемкина О.Ю. (2020) Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. *Современная Европа*. № 2. С. 100–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110>

Потемкина О.Ю. (2019) После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС. *Современная Европа*. № 6. С. 18–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829>

Рыбаков А.В. (2021) Пакт о миграции и убежище как основа формирования новой миграционной политики Европейского союза. *Право и политика*. № 10. С. 70–82.

Bache I., Flinders M. (2015) *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing. 1520 p.

Campomori F., Ambrosini M. (2020) Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. *Comparative Migration Studies*. No 8:22, pp. 1–19.

Caponio T. (2018) Researching Multilevel Governance: A Local Government Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.1–3.

Caponio T. (2019) 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. 27 p.

Caponio T. (2022) City Networks in Multilevel Policymaking on Migration. A Least-Likely Case for MLG? Making Sense of the Multilevel Governance of Migration, pp. 47–81.

Carrera S., Cortinovis R. (2019) The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? CEPS Policy Insights. No 14, pp. 1–7.

Conzelmann T. (2008) Towards a new concept of multi-level governance? European Committee of the Regions, pp. 31–40.

Lorencka M. (2020) The Province in Italy as the Weakest Link in the Multilevel Governance. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. No 5 (57), pp. 365–378.

Marks G. (1993) 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. Vol. 2, pp. 391–411.

Mende J. (2021) Private Actors, NGOs and Civil Society in Multilevel Governance. A Research Agenda for Multilevel Governance (ed. by Benz, Broschek, Lederer). Edward Elgar, pp. 171–189.

Public Statement from European Cities on Vulnerable Children in the refugee situation in Greece. Politico. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/City-Letter-on-refugee-children-relocation-April-2020.pdf> (дата обращения: 30.07.2022)

Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. European Commission [Official site]. URL [http://europa.eu/rapid/press-release_\(дата обращения: 06.07.2022](http://europa.eu/rapid/press-release_(дата обращения: 06.07.2022)

Zapata-Barrero R. et al. (2017) Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*. No 83 (2), pp. 241–246.

Horizontal Migration Governance in the European Union: Case of Italy

A.V. Shogunts*

*Lead Consultant, Department of Multilateral Economic Cooperation
and Special Projects, Ministry of Economic Development of the Russian Federation
10-2, Presnenskaya embankment, Moscow, Russia, 123112*

**E-mail: annashoghunts@mail.ru*

Abstract. The article analyses one of the types of multilevel governance (horizontal) in the sphere of migration and asylum management in the European Union on the case of Italy. The article focuses on the cooperation between Italy and other EU member states (national level), as well as interaction between regions and cities (subnational level). The paper is based on three case-studies: *ad hoc* horizontal cooperation between Italy and other Mediterranean countries on the resettlement of migrants rescued at sea; promotion of the common position of Mediterranean countries of the EU regarding migration and asylum policy, and interaction between Italian regions and cities. The author concludes that horizontal cooperation in the sphere of migration at the national level helps to promote the interests of a group of Mediterranean European countries, most affected by the flows of illegal migrants, but simultaneously contributes poorly to encouraging the common European migration and asylum reform promoted at the supranational level by the European Commission. However, the study reveals that at the subnational level in Italy horizontal cooperation between regions has focused on migrants’ reception and integration, while interaction within city networks contributes to raising the status and role of Italian cities and the quality of cities’ programmes for the implementation of migration policy.

Key words: migration management, European Union, horizontal governance, Italy, MED 5, EU Pact on Migration and Asylum, city networks.

DOI: 10.31857/S020170832205014X

EDN: gnsfid

REFERENCES

- Alekseenkova E.A. (2019) Italiya i Franciya: konflikt po voprosu budushchego ES [Italy and France: Conflict over the future of the EU]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*. No 1, pp. 36–42. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120193642> (In Russian).
- Bache I., Flinders M. (2015) *Multi-level Governance: Essential Readings*. Edward Elgar Publishing, 1520 p.
- Campomori F., Ambrosini M. (2020) Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. *Comparative Migration Studies*. No 8:22, pp. 1–19.
- Caponio T. (2018) Researching Multilevel Governance: A Local Government Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.1–3.
- Caponio T. (2019) 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. 27 p.
- Caponio T. (2022) City Networks in Multilevel Policymaking on Migration. A Least-Likely Case for MLG? Making Sense of the Multilevel Governance of Migration, pp. 47–81.
- Carrera S., Cortinovis R. (2019) The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism? CEPS Policy Insights. No 14, pp. 1–7.
- Conzelmann T. (2008) Towards a new concept of multi-level governance? European Committee of the Regions, pp. 31–40.
- Kvashnin YU.D. (2020) Evropejskie goroda kak aktory migracionnoj politiki [European cities as factors of migration policy]. *Sovremennaya Evropa*. No 7 (100), pp. 101–112. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72020101112> (In Russian).
- Lorencka M. (2020) The Province in Italy as the Weakest Link in the Multilevel Governance. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. No 5 (57), pp. 365–378.
- Marks G. (1993) 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. Vol. 2, pp. 391–411.
- Mende J. (2021) Private Actors, NGOs and Civil Society in Multilevel Governance. A Research Agenda for Multilevel Governance (ed. by Benz, Broschek, Lederer). Edward Elgar, pp. 171–189.
- Potemkina O.Yu. (2020) Mnogourovnevoe upravlenie migraciej v Evropejskom soyuze [Multilevel migration management in the European Union]. *Sovremennaya Evropa*. No 2, pp. 100–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110> (In Russian).
- Potemkina O.Yu. (2019) Posle krizisa: «novyj start» migracionnoj politiki ES [After the crisis: a "new start" of the EU migration policy]. *Sovremennaya Evropa*. No 6, pp. 18–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829> (In Russian).
- Rybakov A.V. (2021) Pakt o migracii i ubezishhche kak osnova formirovaniya novoj migracionnoj politiki Evropejskogo soyuza [The Migration and Asylum Pact as the basis for the formation of a new migration policy of the European Union]. *Pravo i politika*. No 10, pp. 70–82. (In Russian).
- Public Statement from European Cities on Vulnerable Children in the refugee situation in Greece. Politico. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/City-Letter-on-refugee-children-relocation-April-2020.pdf> (дата обращения: 30.07.2022)
- Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. European Commission [Official site]. URL [http://europa.eu/rapid/press-release_\(дата обращения: 06.07.2022\)](http://europa.eu/rapid/press-release_(дата обращения: 06.07.2022))
- Zapata-Barrero R. et al. (2017) Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*. No 83 (2), pp. 241–246.