

Особенности многоуровневого регулирования миграции в Италии

Научный руководитель – Потемкина Ольга Юрьевна

Шогунц Анна Вардановна

Аспирант

Институт Европы РАН, Москва, Россия

E-mail: annashoghunts@mail.ru

Одним из проявлений современных процессов глобализации наряду с активным международным движением капитала, товаров, услуг стала массовая миграция населения. Уже к середине XX-ого столетия возросло количество не только стран-поставщиков мигрантов, но изменились масштаб и направления миграционных потоков. Миграционные процессы затронули в той или иной степени все континенты, в том числе и европейский [n2]. Значимость данной проблемы определяется влиянием, которое иммигранты оказывают на состояние и развитие современных государств в условиях глобализации, когда миграция населения как в национальном, так и международном масштабе приобретает все менее регулируемый характер [n1].

В данном контексте на первый план выходят попытки регулирования миграции, особое место среди которых занимает теория многоуровневого управления (МУУ). С учетом большого числа акторов, отсутствия единой политики в области миграции и перераспределения многих функций по приему мигрантом от уровня наднациональных органов к национальным и местным властям данный подход можно исследовать применительно к Европейскому союзу, наиболее пострадавшему от миграционного кризиса в середине 2010-х гг. Несмотря на попытки гармонизации национальных законодательств и выработки общих стандартов миграционной политики, большая часть ответственности за предоставление убежища лежит на самих странах-членах ЕС [n1]. Родоначальниками теории многоуровневого управления считаются Гэри Маркс и Лисбет Хуг, которые поставили под сомнение традиционные государственно-центристские подходы в политических исследованиях, утверждая, что суверенитет европейских государств ограничен применением коллективного принятия решений и растущими полномочиями наднациональных институтов [n4].

В миграционной повестке дня ЕС наибольшую роль играет Италия, которая в последнее десятилетие столкнулась с невиданным потоком мигрантов в силу географической близости к региону Северной Африки и Ближнего Востока, где обострились существовавшие там межконфессиональные и этнокультурные противоречия.

Наиболее интересными для рассмотрения регулирования миграционных процессов в Италии является сочетание функций национальном (правительство Италии) и региональном (уровень коммун).

Выработку основной стратегии регулирования миграции в Италии осуществляет Министерство внутренних дел, которое посредством сети префектур (без согласия местных органов власти) по всей стране управляет Центрами экстренного приема, в которых на данный момент находятся 78% мигрантов. Изначально Центры экстренного приема создавались как чрезвычайная мера для принятия большого числа мигрантов, где они могли пройти процедуру идентификации, подать прошение о предоставлении убежища, получить помощь в поиске жилья. Несмотря на общее сокращение числа прибывших в Италию мигрантов в 2018-2019 гг. (если в 2014-2016 гг. число прибывших мигрантов превышало отметку в 150 тыс. человек ежегодно, то в 2018 г. прибыло около 23 тыс. мигрантов, а с

сентября по август 2019 г. и вовсе около 7 тыс. человек), центры не только продолжили функционировать, но и встроились в общую систему приема.

При этом фактически Центры экстренного приема дублируют функции другого органа - центров первого приема, куда направляют мигрантов сразу после прибытия для подачи заявления о предоставлении убежища. Если заявку отклоняют, то мигрантов переводят в центры пребывания и репатриации, где они ожидают высылки (таких центров 20 по одному на каждый регион Италии). В случае одобрения заявки специальной территориальной комиссией, мигранта переводят на второй уровень приема - систему защиты для обладателей права на международную защиту и несовершеннолетних иностранцев без сопровождения (SIPROIMI). Эти центры создаются коммунами при участии неправительственных организаций. По состоянию на октябрь 2019 г. в системе SIPROIMI находятся 33 625 мигрантов [n3].

Однако программа SIPROIMI функционирует в том же режиме, что и раньше, до наплыва мигрантов, она нуждается в присоединении новых коммун, которые должны дать свое согласие на размещение на своей территории мигрантов. Однако многие коммуны не хотят этого делать (несмотря на то, что проекты финансируются за счет государства) по политическим причинам, в основном из-за того, что власти коммун могут не принадлежать к партиям, входящим в правящую коалицию, или потому, что не хотят брать на себя ответственность за запуск проекта, который приводит к непосредственному контакту мигрантов с местным населением, что вызывает раздражение избирателей. Как известно, половина итальянских избирателей (51%) поддерживают жесткий курс правых популистских партий, проводимый в 2018-2019 гг. в том числе министром внутренних дел Италии Маттео Сальвини в отношении мигрантов, и только 19% допускали принятие на территории Италии новых мигрантов [n5].

Таким образом, в Италии на данный момент существуют два параллельных трека - на первом уровне приема функционируют центры первого приема и центры экстренного приема (при участии префектур без согласия коммун). Противоречие заключается в дублировании функций этих двух органов, хотя первоначально центры экстренного приема должны были помочь справиться с ситуацией внезапного наплыва большого числа ищущих счастья в Европе.

Данная ситуация проявилась в виде последствия неудачи прежней стратегии мультикультурализма в отношении иммигрантов и в результате отсутствие эффективной политики интеграции мигрантов, что даже при сокращении числа мигрантов представляют серьезный вызов для стран Италии.

Источники и литература

- 1) Большова Н.Н. Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ: на примере ФРГ. Автореферат дис. кандидата политических наук: 23.00.02. Москва, 2009.
- 2) Marks G., Hooghe L, Blank K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance // Journal of Common Market Studies. 1996. Vol.34. No 3. P.341; Marks G., Hooghe L. Contrasting Visions of Multi-Level Governance? // Multi-Level Governance / Ed. by I. Bache and M. Flinders. Oxford, Oxford University Press. P. 15-30; Marks G., Hooghe L. // Journal of European Public Policy. 2019. Vol 26. No 8. P. 1113-1133.
- 3) OECD, International Migration Outlook 2014. // OECD Publishing. Paris. 2014.
- 4) I numeri dello Sprar/Siproimi: <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>

- 5) Libero quotidiano: <https://www.liberoquotidiano.it/news/politica/13418401/sondaggio-ipsos-nando-pagnocelli-51-per-cento-matteo-salvini-immigrati.html>