УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Аннотация. Статья посвящена взаимодействию уровней миграционной политики ЕС: наднационального, национального и субнационального. Посредством концепций многоуровневого управления и европеизации автор анализирует взаимосвязи, а также противоречия, возникающие между вовлечёнными в этот процесс участниками. Прослеживается эволюция миграционной политики и предоставления убежища. Показано, как Лиссабонский договор способствовал европеизации миграционной политики ЕС. Анализируется применение инструментов европеизации – Фондов ЕС, поддерживающих миграцию и предоставление убежища, а также агентств; при этом автор утверждает, что миграционный кризис способствовал повышению роли агентств, а значит, продвинул европеизацию миграции и убежища. Автор показывает, каким образом регионы и города, не имея формальных компетенций в предоставлении убежища и гражданства, осуществляют на практике решения, принимаемые на национальном и наднациональном уровнях. В заключении автор приходит к выводу, что несовпадение интересов акторов на разных уровнях управления миграцией стало одной из главных причин миграционного кризиса.

Ключевые слова: многоуровневое управление, европеизация, миграция, убежище, интеграция, агентства ЕС, Лиссабонский договор, Дублинский регламент, городское гражданство.

Управление миграцией в Европейском союзе – чрезвычайно сложный процесс, в нем задействовано множество участников, которые действуют на разных уровнях и преследуют разные интересы. Страны ЕС существенно различаются по коэффициентам миграции: прибытию, выбытию, приросту, интенсивности миграционного притока. Эти различия отражают неравенство экономического развития между Южной, Восточной и Северной Европой, они очевидны и при сравнении политики убежища в благополучных экономически развитых странах: так, Швеция или Германия принимают подавляющее большинство ищущих убежище, тогда как Австрия

© **Потемкина Ольга Юрьевна** – доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции, главный научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3;
E-mail: olga_potemkina@mail.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110>

и Венгрия предпочитают ограничивать приток нуждающихся в международной защите. Наряду с традиционным взаимодействием национальных правительств и институтов ЕС, возрастает роль региональных и муниципальных властей, поскольку речь идет о социальной интеграции мигрантов. Таким образом, к анализу миграционной политики Европейского союза целесообразно применить концепцию “многоуровневого управления” [Большова, 2009:3], (МУУ) (*multi-level governance, MLG*), разработанную в начале 1990-х гг. в процессе углубления европейской интеграции, особенно после вступления в силу Маастрихтского договора и расширения компетенций наднациональных институтов ЕС. Цель статьи – выявить особенности и противоречия взаимодействия различных уровней управления миграционным притоком в ЕС, которое стало важным фактором урегулирования кризиса.

Концепция многоуровневого управления в миграционной политике ЕС

Родоначальниками концепции многоуровневого управления считаются Гэри Маркс и Лисбет Хуге, 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. Они также полагали, что “европейские государства теряют влияние на представление национальных интересов в международных отношениях” [Marks et al, 1996: 134]. В своих более поздних работах Маркс и Хуге констатировали, что в ЕС создана многоуровневая форма правления во многих важных областях, таких как финансовая политика, региональная политика, политика конкуренции, регулирование рынка, элементы промышленной политики, правопорядок и образование

Современные сторонники МУУ рассматривают ЕС как политическую систему, которая обладает многими чертами национальных систем, вследствие чего в процесс принятия решений вовлечено множество акторов, помимо национальной исполнительной власти. Политика ЕС состоит в постоянной координации разных уровней – наднационального, национального, регионального и муниципального, которые пересекаются и взаимозависимы. Однако, такая взаимосвязь иллюстрирует лишь вертикальное измерение политического процесса в Евросоюзе. Концепция МУУ предполагает еще и горизонтальное измерение, когда координация осуществляется в пределах каждого уровня управления. В результате формируются сложные процессы, которые определяют конечный результат политической деятельности с учетом потребностей, интересов, ресурсов и компетенций участвующих акторов [Panizzon, Van Riemsdijk, 2018: 1230; Lavenex, 2018: 3]. Многоуровневое управление означает взаимодействие и совместную координацию отношений между различными уровнями власти без явного доминирования одного. Так, Е.С. Громогласова определяет МУУ как “неиерархическое, децентрализованное, кооперационно-сетевое, горизонтальное управление” [Громогласова, 2010: 77].

Е.В. Саворская предлагает три определяющие характеристики МУУ. Во-первых, принятие решений акторами происходит в сфере совместной компетенции на различных уровнях. Во-вторых, коллективное принятие решений предполагает, что государства-члены теряют значительную часть контроля над этим процессом. В-третьих, политические уровни пересекаются, субнациональные же акторы имеют

возможность действовать как на национальном, так и на наднациональном уровнях [Саворская, 2012: 349]. Таким образом, вследствие совместных решений акторов на национальном и европейском /коммунитарном уровнях и в результате вертикального распределения компетенций происходит пересечение/сцепление коммунитарного, национального и субнационального уровней.

Для анализа “взаимодействия национальных и наднациональных институтов и уровней” [Börzel T., Risse T, 2007], влияния ЕС на внутреннюю политику, институты и политические процессы в государствах-членах, а также в странах за пределами Евросоюза, активно применяется концепция европеизации [Radaelli, 2012: 1–19; Громогласова, 2010: 27–43; Прохоренко, 2014: 32–40] как боковое ответвление МУУ. Так, Й. Ольсен выделил несколько процессов, которые могли бы быть обозначены данным термином: изменение территориальных границ посредством расширения ЕС; развитие наднациональных институтов управления; взаимодействие и взаимовлияние национального и наднационального уровней; экспорт моделей управления за пределы ЕС путем распространения “передовой практики” [Olsen, 2002: 921–925]. Применительно к миграционной политике ЕС различают несколько моделей европеизации – вертикальная (национальные государства частично теряют контроль, учитывая верховенство права ЕС и прямое действие директив); горизонтальная (государства-члены сотрудничают на межправительственной основе, стремясь усилить контроль над миграционными процессами); а также “внешнее управление” или “экстернализация” – перенос миграционного законодательства и практик ЕС за его границы [Geddes, Scholten, 2015: 41–59].

Миграционные процессы в Европейском союзе регулируются сложными механизмами на местном, национальном, наднациональном и международном уровнях, что представляет собой типичный пример многоуровневого управления.

Европеизация миграционной политике и предоставлении убежища

С конца 1990-х гг. регулирование миграционных потоков стало одним из самых динамично развивающихся направлений политики Евросоюза. За это время Комиссия разработала ряд законодательных и политических инициатив, чтобы установить общие рамки миграционной политики в сфере охраны границ, противодействия нелегальной миграции и, с другой стороны, поощрения легального въезда граждан третьих стран и защиты их прав.

Лиссабонский договор существенно усилил наднациональную составляющую миграционной политики Евросоюза. Общая миграционная политика ЕС вошла в сферу совместных компетенций институтов ЕС и государств-членов. Статья 78 Договора о функционировании ЕС предписывает Брюсселю проводить также общую политику по вопросам предоставления убежища, субсидиарной и временной защиты¹.

В то же время ст. 79(5) оставляет за государствами-членами право устанавливать квоты на легальное пребывание и трудоустройство граждан третьих стран. ЕС

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union //Official Journal. 2010. с. 83.

не обладает полноценной компетенцией в сфере экономической иммиграции, но целым рядом директив регулирует положение отдельных групп мигрантов, таких как высококвалифицированные специалисты, студенты, исследователи, сезонные рабочие, а также права граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС [Lavenex, 2018: 7; Пасякина, 2011: 92–105].

Таким образом, Лиссабонский договор продвинул европеизацию миграционной политики и предоставления убежища: было учреждено агентство Фронтекс для координации действий государств-членов по охране границ; приведены к общему стандарту процедуры предоставления убежища; принят ряд директив – о высылке нелегальных мигрантов, “голубой карте”, предполагающей селективный доступ мигрантов на рынки труда ЕС, семейном воссоединении, а также и ряд соглашений со странами исхода мигрантов. Особенно важным в контексте многоуровневого управления было постепенное усиление роли институтов ЕС – Парламента и Суда. Тем не менее, через Совет ЕС, различные межправительственные рабочие группы и в частично через саму Комиссию государства-члены продолжали играть значимую роль [Scholten, Penninx, 2016: 95]. Они стремились перенести на наднациональный уровень элементы национального миграционного законодательства, пытаясь таким способом сохранить и даже усилить свои компетенции в сфере предоставления прав и социального обеспечения легальных мигрантов.

Инструментами европеизации стали фонды ЕС, управляющие финансированием миграционной политики и получающие средства в соответствии с Многолетними финансовыми рамками ЕС. Например, Фонд убежища, миграции и интеграции был учрежден для усиления эффективности управления миграционными потоками и создания общего подхода ЕС к миграции и убежищу. Фонд внутренней безопасности распоряжается средствами для поддержки охраны границ, а также полицейского сотрудничества, предотвращения и противодействия преступлениям, в том числе контрабанде людей. Такие фонды как Горизонт 2020¹, Фонд поддержки обездоленных, Фонд регионального развития, Социальный фонд выделяют средства, главным образом, на интеграцию мигрантов и беженцев.

Поддержка внешней миграционной политики ЕС осуществляется из различных фондов, с учётом новых приоритетов сегодняшнего дня – Фонда для беженцев в Турции, Трастового фонда для Африки и Фонда для устойчивого развития. Эти финансовые инструменты создавались с целью совместить ресурсы ЕС и государств-членов, чьи средства, впрочем, привлечь оказалось довольно проблематично. Тем не менее, финансирование миграционной политики, по-видимому, будет увеличиваться для того, чтобы усовершенствовать управление миграцией.

Децентрализованные агентства ЕС в сфере миграции и убежища не имеют прямых оперативных полномочий, а исполняют функции поддержки и координации деятельности государств-членов, они выступают посредниками между институтами ЕС и национальными правоохранительными ведомствами. Агентство пограничной и береговой охраны (Фронтекс) действует в сфере охраны границ, Агентство поддержки предоставления убежища оказывает государствам-членам помощь в выпол-

¹ На исследования, связанные с миграцией, из программы “Горизонт 2020” было выделено 200 млн евро на 2018-2020 гг.

нении обязательств в рамках общей системы убежища. Миграционный кризис выявил необходимость расширить полномочия агентств, т.е. усилить наднациональную составляющую их деятельности. Реформа агентства Фронтекс прошла в целом успешно в 2016 г., расширение функций Агентства поддержки предоставления убежища рассматривается в одном пакете с реформированием системы убежища в ЕС в целом, которое пока зашло в тупик [Войников, 2017:149]. Агентства функционируют под непрямым управлением, т.е. Комиссия делегирует им исполнение бюджета.

Таким образом, управление миграцией в Европейском союзе осуществляется посредством правовых и политических инструментов, а с началом беспрецедентного миграционного притока основывалось на принципах, заложенных в “Европейской повестке дня по миграции”¹. Этот политический документ стратегического характера, принятый в 2015 г., предусматривает как краткосрочные, так и долгосрочные меры в сфере внутреннего и внешнего измерений миграционной политики и предоставления убежища. Общие стандарты ЕС прописаны в деталях в регламентах и директивах, но непосредственная реализация миграционной политики и убежища – компетенция государств-членов, которые обязаны привести своё национальное законодательство в соответствие с правом ЕС и действующими международными соглашениями.

За годы, прошедшие с момента вступления Лиссабонского договора в силу, накапливалось напряжение в отношениях между национальными правительствами и институтами ЕС как относительно степени гармонизации, так и содержания политики. Кроме того, возникли и новые “горизонтальные” конфликты между государствами-членами, вызванные растущим расхождением их интересов и дефицитом доверия к расширившемуся ЕС.

Огромный по европейским меркам приток ищущих убежище и нелегальных мигрантов выявил пробелы в предоставлении убежища и защите границ ЕС, продемонстрировал неприспособленность к чрезвычайным ситуациям чрезмерного миграционного давления. Действующая система не предусматривает унификации правил приёма лиц, ищущих убежище, и процент положительных решений по ходатайствам существенно различается в государствах-членах. Более того, лишь несколько стран вследствие своего географического положения оказываются ответственными за рассмотрение подавляющего большинства заявлений об убежище. Для устранения данного дисбаланса, усовершенствования и гармонизации действующих правил в преддверие возможного повторения кризиса Комиссия ЕС в мае 2016 г. предложила реформу системы убежища посредством внесения поправок в действующие директивы и Дублинский регламент, определяющий ответственность страны за предоставление соискателю убежища. Реформа, впрочем, зашла в тупик из-за старых разногласий государств-членов относительно распределения ищущих убежища.

Противодействие нелегальной миграции потребовало организации эффективных действий по высылке и реадмиссии мигрантов. Комиссия, озабоченная низким

¹ 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 on Migration. COM/2015/0240 final

уровнем высылки, обновила план возвращения нелегальных мигрантов, предложила поправки к директиве о высылке и уделила много внимания заключению соглашений о реадмиссии со странами исхода и транзита мигрантов из Азии и Африки в рамках внешнего измерения миграционной политики ЕС, которое представляет собой важный элемент регулирования миграционных процессов и одновременно служит дополнением внешней политики ЕС и политики развития. Оно основано на общих принципах и целях Общей системы убежища ЕС, а также Глобального подхода к миграции и мобильности¹, посредством которого ЕС участвует в политическом диалоге и устанавливает партнёрство с третьими странами. “Аутсорсинг” миграционной проблемы – попытки переложить ответственность за приём ищущих убежища на соседние страны и государства, поставляющие мигрантов, иллюстрирует “экстернализацию” миграционной политики ЕС, стремление регулировать процесс предоставления убежища за пределами Евросоюза, но по принятым в ЕС стандартам. Эту инициативу Комиссии с энтузиазмом поддерживают государства-члены. Гораздо меньше поддержкой идея “аутсорсинга” пользуется у стран, на чьей территории ЕС планирует разместить центры.

В отличие от предоставления убежища и противодействия нелегальной миграции, политика ЕС в области легальной (экономической и семейной) подверглась европеизации в гораздо меньшей степени. Контроль над населением в своих собственных границах, число мигрантов, которых принимает страна по легальным каналам, а также их интеграция, всегда были для государств-членов слишком чувствительной сферой с политической точки зрения, а в случае интеграции ещё и тесно связанными с различными концепциями гражданства и идентичности, чтобы можно было ставить вопрос об их гармонизации. При этом нет недостатка в законодательной деятельности в области легальной миграции, в том числе в директивах, в частности, о “синей карте” для высококвалифицированных трудящихся (2009 г.), о едином разрешении на работу и проживание (2011 г.), сезонной занятости и внутрикорпоративных передвижениях (2014 г.). Однако ни одна из этих директив не затрагивает права национальных правительств принимать решения о том, сколько мигрантов попадает на территорию страны; директивы лишь устанавливают общие процедуры и права для приезжих. Аналогичным образом, влияние ЕС на политику в области семейной миграции в государствах-членах остаётся весьма слабым, несмотря на попытки Комиссии установить минимальные стандарты в отношении условий, при которых легализуется воссоединение семей, и прав членов семей.

В годы миграционного кризиса растущая фрагментация интересов стран ЕС в сфере миграции усилили сопротивление государств-членов дальнейшей гармонизации/европеизации политики. Все были согласны с необходимостью остановить нелегальный въезд, даже если существовали разногласия по поводу того, как и кем это должно быть сделано. Но во многих других областях государства-члены всё больше разошлись во мнениях о методах управления миграцией.

¹ 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/2011/0743 final.

Миграционная политика на региональном и муниципальном уровнях

Кроме взаимодействия наднационального и национального уровней, налицо возрастающая роль субнациональных акторов в этих уже весьма сложных взаимоотношениях. Региональные правительства редко обладают компетенциями в миграционной политике, но они, безусловно, имеют свои интересы в данной сфере. Например, экономическая и демографическая ситуация в регионе может способствовать уменьшению или увеличению потребности в мигрантах. Так, Шотландия всегда выступала за более открытую миграционную политику, в сравнении с правительством Великобритании. Важную роль в управлении миграцией стали играть и города, ответственность которых состоит как раз в реализации политики, разработанной на наднациональном и национальном уровнях.

Куда едут мигранты и насколько хорошо они интегрируются в свои новые общины, зависит от конкретных характеристик города или региона. Большинство мигрантов селятся в мегалополисах, особенно в столицах. Крупные города привлекательны благодаря наличию уже сформировавшихся общин мигрантов, а также более простому доступу к рабочим местам и общественным услугам. Во многих европейских странах малые и средние города, в том числе в сельских районах, также стали пунктами назначения для лиц, ищущих убежища. Некоторые города стремятся возродить свою экономическую и демографическую базу, в том числе путем приёма мигрантов, и эти города ищут способы привлечь вновь прибывших. Структура региональных экономик, особенно отраслевая (традиционные отрасли промышленности, сфера услуг, высокотехнологичные отрасли), в значительной степени связана с рынком труда мигрантов. В регионах с развитым сельскохозяйственным сектором временные мигранты пользуются особыми условиями приёма и оказания услуг. Отношение в регионах к приезжим варьируется: оно позитивнее и признаёт вклад мигрантов в местную экономику в городах с крупными сообществами мигрантов и низким уровнем безработицы среди коренного населения.

Как было показано, государства-члены всегда весьма щепетильно относились к ограничению полномочий в области регулирования миграции, пограничного контроля и предоставления убежища. Аналогичным образом, центральные правительства в странах ЕС неохотно передавали полномочия региональным и местным органам власти. Ни в одной из программ в сфере внутренних дел и юстиции, ни в “Европейской повестке дня по миграции” не было конкретного упоминания регионов в качестве ключевых игроков миграционной политики. Напряжённость отношений между национальным и региональным уровнями отчетливо проявилась во время миграционного кризиса, когда местные и региональные власти были более готовы помочь и принять большее число ищущих убежища и беженцев, чем национальные правительства, не обладая при этом полномочиями предоставлять международную защиту. Исключением из правил стала Германия, где федеральные земли отвечают за размещение и поддержку ищущих убежище. В управлении земель находятся центры первичного приёма просителей убежища; местные власти встречают вновь прибывших, которые распределены пропорционально по регионам Германии, в соответствии с налоговыми взносами и общей численностью населения земель. В целом же по Евросоюзу, кроме Германии, регионы не обладают компетенциями для участия в распределении ищущих убежище. Тем не менее, некоторые

из них разработали региональные программы поддержки просителей убежища и беженцев.

В то же время региональные правительства имеют право осуществлять интеграцию мигрантов и облегчать им доступ к социальным услугам. Так, испанские регионы предоставляют государству отчёты о мерах, предпринятых для интеграции мигрантов, о жилищных условиях для возможного воссоединения семей и успехах социальной интеграции. Часть таких полномочий региональные правительства могут передавать муниципалитетам. Каталонскому правительству, например, было передано право выдачи первоначальных разрешений на работу иностранцам. В некоторых случаях местные или региональные органы власти могут осуществлять административную регистрацию мигрантов (например, в Испании и некоторых городах Швейцарии), но окончательное разрешение на проживание остаётся компетенцией центральных властей.

В регионах особое внимание уделяется несовершеннолетним, прибывающим без сопровождения взрослых. В Испании региональные правительства отвечают за опеку над несовершеннолетними, они обязаны обеспечивать им размещение и доступ к услугам.

Многие муниципальные правительства предлагают различные формы помощи нелегальным мигрантам, вступая подчас в противоречие с национальной политикой. Местные правительства всё больше оправдывают нелегальных мигрантов, поддерживая их легализацию. Некоторые города даже развивают свои концепции “городского гражданства”, в противовес ограничительным национальным определениям гражданства [Chauvin S., Garcés-Masareñas, 2012: 244]. С другой стороны, многие местные и региональные органы власти, особенно на внешних границах ЕС и в основных странах назначения, особенно страдают от растущих потоков мигрантов, ищущих убежища и беженцев, поскольку именно они обязаны принимать и интегрировать их. В этой связи Комитет регионов неоднократно отмечал, что глобальный подход к миграции требует многоуровневого управления, обеспечения участия регионов (и местных органов власти) и признания их ключевой роли вощернении и осуществлении социальной политики, регулировании занятости, приёма и интеграции, в управлении нелегальной миграцией и в налаживании диалога и сотрудничества со своими партнёрами в странах происхождения и транзита [Migration and Asylum, 2018:20].

Для создания возможностей для интеграции мигрантов необходима согласованность мер в сферах жилья, здравоохранения, занятости, образования, социального обеспечения и т.д. Однако на практике эта задача оказывается почти невыполнимой. Доклад ОЭСР, подготовленный после миграционного кризиса, выявил значительные различия в том, как осуществляется размещение и интеграция беженцев. В ходе опросов на разных уровнях управления 80% респондентов из 72 европейских городов заявили о недостаточной координации между центральными и городскими властями, в результате чего города часто не в состоянии освоить выделенные им средства для интеграции и социализации мигрантов и беженцев¹.

¹ Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. OECD, 2018.190 P.

Регионы и города также несут ответственность, через формальные компетенции и через практику, за интеграцию в таких областях, как занятость, образование, жильё, здравоохранение, социальные услуги и т.д. Всё большее число региональных властей и муниципалитетов приняли свои собственные планы местной интеграции (например, итальянские регионы Сицилия и Тоскана, испанские Каталония и Андалусия, финский регион Пййят-Хяме, шведский лен Сконе) или предпринимают конкретные инициативы в этой области. Так, исследования интеграции мигрантов в Амстердаме и Роттердаме показали, что два города в пределах одной страны и схожим по составу контингентом приезжих придерживаются разной практики: в Роттердаме особое внимание уделяют вопросам занятости и жилья, в то время как Амстердам в гораздо большей степени ориентирован на поощрение межкультурных отношений [Scholten, Penninx, 2016: 99]. По такой же схеме действуют и региональные правительства Бельгии – Фландрия больше занимается культурной интеграцией (образование, изучение языка), а Валлония – социально-экономическими проблемами [Довбыш, 2016: 130–131]. Неправительственные организации также играют свою роль, предоставляя услуги или поддерживая работу различных администраций, которые, в свою очередь, поддерживают региональные правительства и муниципалитеты.

Надо отметить, что в разгар миграционного кризиса Комиссия предприняла попытку проводить мониторинг своих инициатив в сфере интеграции мигрантов, утвердив в 2016 г. программу “Городская повестка дня”, в которую включены “Партнёрства по включению мигрантов и беженцев”. В рамках программы объединены усилия государств-членов, местных властей, транснациональных муниципальных сетей – Eurocities, а также неправительственных организаций – Международной католической комиссии по миграции (ICMC), Европейского совета по делам беженцев и изгнанников (ECRE). Широкий спектр направлений предстоит освоить участникам программы на всех уровнях управления миграцией – расселение мигрантов, занятость, предпринимательство, социальное обеспечение, здравоохранение, гендерные проблемы, нелегальность, переселение, роль малых городов в интеграции. Ведущим направлением при этом становится борьба с дискриминацией и ненавистью, так как реализовывать программу её участникам приходится в обществе, часто настроенном против мигрантов.

* * *

Вопрос о единой политике, т.е. правовой унификации миграционной политики и убежища, никогда не стоял на повестке дня в Евросоюзе. Как Комиссия ЕС, так и национальные правительства в политической риторике употребляли термин “всеобъемлющая миграционная политика, общая для всех государств-членов”, осуществляемая на различных уровнях управления. Институты ЕС работают над гармонизацией национальных законодательств и постепенным созданием общей миграционной политики и предоставления убежища. ЕС играет важную роль, в частности, в защите границы ЕС, распределении ответственности государств-членов за решение о приёме ищущих убежища в соответствии с Дублинским регламентом, но предоставление убежища, хотя и основано на общих стандартах, подчиняется все же национальным законодательствам.

Противостояние национальных государств и институтов ЕС, а иногда субнациональных правительств, национальных и наднациональных институтов показывает, что интересы в сфере миграционной политики на разных уровнях управления далеко не всегда совпадают, и возникают конфликты. Очевидно, что отсутствие стратегии согласования различных уровней управления в ЕС стало одной из главных причин миграционного кризиса, ответной реакцией на европеизацию миграционной политики [Henrekson 2016: 13–14].

Во время кризиса субъекты гражданского общества, регионы и города обеспечивали гостеприимство и убежище для нуждающихся, беря на себя некоторые роли, традиционно принадлежавшие национальным правительствам и международным организациям. На местном уровне происходит “деполитизация” миграции: субнациональные структуры управления, такие как городские сети и форумы мэров, управляют интеграционными проектами и схемами временной защиты. Таким образом, традиционные связи между правительствами, институтами ЕС и субнациональными акторами перестраиваются под влиянием миграции.

Список литературы

- Большова Н.Н. (2009). Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ (на примере ФРГ). Автореферат диссертации на соискание степени кандидата политических наук. МГИМО(У) МИД РФ, Москва, Россия.
- Войников В.В. (2017). Реформа законодательства Европейского Союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе. *Труды Института государства и права РАН*, № 5, с. 144–169.
- Громогласова Е.С. (2010). Концепция европеизации в зарубежной политологии. *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. № 4. с. 27–43.
- Громогласова Е.С. (2010). Наднациональный и сетевой принципы в Европейском союзе. *Международные процессы*, Том 8. № 2. с. 74–79.
- Довбыш Е.Г. (2016) Города как субъекты интеграции в Европейском союзе. *Диссертации на соискание степени кандидата политических наук*. М., ИМЭМО РАН.
- Пасякина Л.С. (2011). ЕС и трудовая миграция. *Современная Европа*, №3.
- Прохоренко И.Л. (2014). Проблема европеизации национальных политических партий в государствах-членах Европейского союза. *Человек. Сообщество. Управление*, № 3. с. 92–105.
- Саворская Е.В. (2012). Политические сети в многоуровневом управлении ЕС. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. Международные отношения. Политология. Регионоведение, № 4. с. 368–373.

References

- Bol'shova N.N. (2009). Institucional'nye urovni i praktiki integracii inokul'turnyh soobshchestv (na primere FRG). Avtoreferat dissertacii na soiskanie stepeni kandidata politicheskikh nauk. Moscow, Russia.
- Vojnikov V.V. (2017). Reforma zakonodatel'stva Evropejskogo Soyuza ob ubezhishche kak otvet na migracionnyj krizis v Evrope. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, № 5.
- Gromoglasova E.S. (2010). Konceptiya evropeizacii v zarubezhnoj politologii. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika. № 4.
- Gromoglasova E.S. (2010). Nadnacional'nyj i setevoj principy v Evropejskom soyuze. *Mezhdunarodnye processy*, Tom 8. № 2.
- Dovbysh E.G. (2016) Goroda kak sub'ekty integracii v Evropejskom soyuze. *dissertacii na soiskanie stepeni kandidata politicheskikh nauk*. M., IMEMO RAN.
- Pasyakina L.S. (2011). ES i trudovaya migraciya. *Sovremennaya Evropa*, №3.
- Prohorenko I.L. (2014). Problema evropeizacii nacional'nyh politicheskikh partij v gosudarstvakh-chlenah Evropejskogo soyuza. *CHelovek. Soobshchestvo. Upravlenie*, № 3.

- Savorskaya E.V. (2012). Politicheskie seti v mnogourovnevnom upravlenii ES. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Mezhdunarodnye otnosheniya. Politologiya. Regionovedenie*, № 4. pp. 368–373.
- Chauvin S., Garcés-Masareñas B. (2012). Beyond Informal Citizenship: The New Moral Economy of Migrant Illegality. *International Political Sociology*. № 6. pp. 241–259.
- Benz A., Zimmer C. (2010). The EU's Competences: The Vertical Perspective on the Multilevel System. *Living Reviews on European Governance*. Vol.5. № 1. pp. 5–31.
- 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. pp. 41–59.
- Henrekson M., Önerand Ö., Sanandaji T. (2019). The Refugee Crisis and the Reinvigoration of the Nation State: Does the European Union Have a Common Refugee Policy? *IFN Working Paper*, № 1265. 27 p.
- Hampshire J. (2016). European Migration Governance Since the Lisbon Treaty: Introduction to the Special Issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 42. № 4. pp. 537–553.
- Lavenex S. (2018). Regional migration governance – building block of global initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.45. № 8. pp. 1275–1293.
- Marks G., Hooghe L. (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance? *Multi-Level Governance* / Ed. by I. Bache and M. Flinders. Oxford, Oxford University Press. pp. 15–30.
- Marks G., Hooghe L. (2019) Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*. Vol 26. № 8. pp. 1113–1133.
- Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*. 1996. Vol.34. № 3. pp. 341–378.
- Panizzon M., Van Riemsdijk M. (2018). Introduction to Special Issue “Migration Governance in an Era of Large Movements: A Multi-Level Approach”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 45. № 8. pp. 1225–1241.
- Scholten P., Penninx R. (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration. *Integration Processes and Policies in Europe* / Ed. by B. Garcés-Masareñas, Penninx R. Springer, pp. 91–108.

MULTILEVEL GOVERNANCE OF THE EU MIGRATION POLICY

Author: Potemkina O., Doctor of Sciences (Politics), Head of Department of the European Union Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009. Professor of the Faculty of the World Politics, Lomonosov Moscow State University. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru

Abstract. The article deals with the EU migration policy regulation on several levels: supranational, national and subnational. Using the concepts of multilevel governance and europeanisation, the author analyses the overlapping competencies, as well as the contradictions arising among the actors involved in the process at different levels. The evolution of migration and asylum policies is traced, and it is shown that the Lisbon Treaty has greatly contributed to the europeanisation of the EU migration policies. The instruments of europeanisation – the European Funds that support migration and asylum, as well as the agencies – are analysed; the author argues that the migration crisis has contributed to increasing the agencies' role, and, consequently, has advanced the europeanisation of migration and asylum. Special attention is paid to the interaction between the national and regional levels of migration management, which is not always harmonized. It is stressed that regions and cities, without formal competencies in asylum and citizenship, have to implement decisions authorized at national and supranational levels. In conclusion, the author states that the different interests of actors at various levels, as well as the lack of a multilevel migration governance strategy in the EU, have been one of the main causes of the migration crisis.

Key words: multilevel governance, Europeanization, migration, asylum, integration, EU agencies, Lisbon Treaty, Dublin Regulation, urban citizenship.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110>