

МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ЕС (НА ПРИМЕРЕ БЕЛЬГИИ И ФРГ)¹

.....

Бардин А.Л., Довбыш Е.Г.

Бардин Андрей Леонидович, Центр сравнительных социально-экономических и социально-политических исследований, Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, 23. Эл. почта: andreybardin@gmail.com.

Довбыш Евгений Геннадьевич, Центр сравнительных социально-экономических и социально-политических исследований, Институт мировой экономики и международных отношений РАН, 117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, 23. Эл. почта: edovbysh@gmail.com.

Одной из ключевых составляющих комплекса мер по регулированию межнациональных отношений для современных государств выступает политика по интеграции мигрантов в принимающее общество. Потребность в проведении стратегически верного политического курса на этом направлении значительно возросла за последние годы, прежде всего для стран ЕС с наиболее высоким уровнем жизни, испытывающих резкое усиление внешнего притока мигрантов. Поиск ответов на этот вызов сегодня активно ведется на всех уровнях ЕС, от наднационального до локального, однако главное бремя решения текущих проблем ложится именно на местный административный уровень — города, районы, округа, муниципалитеты. В настоящей статье анализируются ключевые тенденции развития практик регулирования интеграции инокультурных мигрантов на местном уровне в двух странах ЕС с федеративным устройством — Бельгии и ФРГ. Уделяется внимание институциональному оформлению политики интеграции на местном уровне, оцениваются особенности процесса принятия соответствующих решений. Местная политика интеграции в этих странах находится под сильным влиянием общегосударственной модели интеграции мигрантов (ассимиляция или мультикультурализм). Большое значение имеют также общая ситуация с миграцией в стране и социально-экономическое развитие регионов. Города могут занимать как активную позицию в разработке и реализации политики или же оставаться исполнителями решений федерального центра и регионов. Примеры Бельгии и ФРГ говорят о том, что активность городов очень важна для сплочения общества и предотвращения конфликтов.

Ключевые слова: город, миграция, интеграция мигрантов, идентичность, ЕС, Бельгия, ФРГ.

Современный мир характеризуется высокой степенью взаимозависимости, что проявляется на всех уровнях — от глобального до локального. В этом кон-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке в рамках гранта Российского научно-го фонда № 15-18-00021 «Регулирование межнациональных отношений и этносоциальных конфликтов в современном мире: потенциал гражданской идентичности (сравнительный политический анализ)» в Институте мировой экономики и международных отношений РАН.

тексте одной из актуальнейших проблем политического регулирования в большинстве развитых стран мира, и прежде всего странах — членах Европейского союза, является проблема трансграничных миграционных процессов и вызываемых ими изменений в структуре принимающего мигрантов общества. В то время как эффективных рецептов по интеграции прибывающих в принимающий социум по-прежнему очень мало, миграционные потоки в данные страны неуклонно возрастают. Критический характер в последние месяцы приняла ситуация с беженцами из стран Африки и из Сирии, чей приток в европейские государства вырос в разы. О масштабе проблемы можно судить по характеристике еврокомиссара по внутренним делам и вопросам миграции Димитриса Аврамопулоса, который на пресс-конференции 14 августа 2015 г. заявил: «Сегодня мир столкнулся с худшим миграционным кризисом со времен Второй мировой войны» (Avramopoulos, 2015). В Германии, куда стремится больше всего беженцев, перегружены ведомства, осуществляющие их первичную регистрацию, на помощь им приходят волонтеры и общественные организации; власти вынуждены спешно создавать координационные штабы. Растет и раздражение ситуацией отдельных групп общества, выражающееся в резком увеличении количества нападений на лагеря мигрантов. «Тема беженцев может стать следующим большим европейским проектом, в котором мы покажем, действительно ли мы в состоянии действовать сообща», — подчеркнула Ангела Меркель, заявив о необходимости выработки общих стандартов и единой «общеευропейской политики предоставления убежища» (Hofmann, 2015).

Фактор взаимозависимости стран ЕС дополнительно усложняет решение этой проблемы, поскольку инкорпорирование правовых и социально-политических норм и практик регулирования миграции может иметь далеко идущие последствия не только для внутривнутриполитического развития страны, но и для взаимодействия целого ряда стран в рамках единой политической общности и перспектив этого транснационального образования в целом. В свою очередь, миграционные процессы усиливают взаимозависимость различных акторов на местном уровне — внутри стран, принимающих мигрантов, что находит отражение в интеграционной политике этих стран.

Трансграничную миграцию можно считать одной из форм социальной горизонтальной мобильности (Штомпка, 2005). Для перемещений граждан ЕС в его рамках также применяется термин «мобильность», отграничивающий этот процесс от въезда на территорию объединения мигрантов из третьих стран, которые и являются ключевыми объектами интеграционной политики. В ЕС к мигрантам не относят натурализованных лиц (получивших гражданство страны пребывания) и их детей, а также тех, кто автоматически имеет право на гражданство (как в случае с этническими немцами в Германии или понтийскими греками в Греции).

Европейский город в миграционном измерении

Города обязаны своим существованием переселению людей. Без постоянного притока человеческих ресурсов большинство европейских городов обречены на вымирание: рождаемость в них ниже значений, необходимых для естественного воспроизводства населения. Если раньше основной поток людей в европейские города был направлен из сельской местности, то сегодня, хотя эта тенденция и не потеряла актуальности по сей день, главным источником пополнения городского общества стали развивающиеся страны. Приток отличающихся в культурном, социальном и экономическом плане людей в европейские города поставил принимающие общества перед серьезными вызовами, связанными с проблемой эффективной интеграции и социального сплочения для поддержания жизнеспособности общества.

На начало 2014 г. в ЕС проживали 19,6 млн. граждан третьих стран (3,9% всего населения), а общее число граждан, рожденных за пределами ЕС, составляло 33,5 млн. (Eurostat, 2015). Глобализация, свободное перемещение внутри границ ЕС и политическая нестабильность в сопредельных с ЕС регионах — вот основные причины того, почему население Европы за последнее время стало более неоднородным. Эта неоднородность проявляется ярче всего в городах, в большинстве которых растет численность выходцев из других регионов, стран и континентов. Однако в этом отношении в ЕС наблюдаются значительные расхождения между городами. Так, согласно официальной статистике, в 101 городе (из 535 крупнейших) порядка 95% населения составляют местные жители, рожденные в той же стране. Подобное соотношение наблюдается в Польше, Болгарии, Венгрии, северной Франции, Литве, Португалии и Финляндии. Вместе с тем в Евросоюзе есть такие города, где число местных жителей относительно низкое — около 75%. Это характерно для Мюнхена, Нюрнберга и Франкфурта-на-Майне в Германии, Амстердама и Гааги в Нидерландах, а также для Брюсселя и Антверпена в Бельгии. В пяти столичных городах (Берлин, Париж, Мадрид, Вена и Брюссель) выходцы из стран, не входящих в ЕС, составляют около 10% населения (Focus on European cities, 2014). При этом в ряде городов и округов доля населения с миграционным прошлым составляет и более 50%, как в немецком Оффенбахе².

На фоне роста числа инокультурных членов общества в европейских странах интеграция мигрантов в экономическую, политическую, социальную, культурную и экономическую ткань принимающих обществ находится среди наиболее приоритетных задач государственной политики как отдельных стран-членов, так и Европейского союза как наднациональной политики³.

² В земле Гессен, где находится этот город, каждый четвертый взрослый житель и каждый второй ребенок младше шести лет имеют инокультурное происхождение. Der Integrationskompass. <http://www.integrationskompass.de/hmdj/home/~biq/Integrationspolitik/>

³ Проблема интеграции иммигрантов относительно недавно появилась в европейской поли-

В социальных науках существуют различные концепты и термины для описания этого процесса: абсорбция, адаптация, ассимиляция, аккультурация, включение, инкорпорация и интеграция (Heckmann, Schnapper, 2003). Интеграция мигрантов в официальных документах ЕС трактуется как процесс включения мигрантов в основные институты, отношения и систему статусов принимающего сообщества. Для мигрантов этот процесс заключается в процессе познания новой культуры, принятия новых прав и обязанностей, достижения некоторого социального статуса, выстраивания личных отношений с членами принимающего общества и значимых идентификаций с ним. Для принимающего общества интеграция предполагает наделение мигрантов равными возможностями и создание условий для встраивания в него (Koopmans, Statham, 2000).

При изучении политики в сфере миграции внимание уделяется преимущественно национальному государству: на этом уровне происходит формулирование основных принципов политики, создается правовая база, принимаются административные решения. Однако в Европе положение несколько усложняется. Открытые границы и свобода передвижения индивидов делают страны зависимыми от решений и действий друг друга. Помимо этого, существует наднациональный уровень, который оказывает все более заметное влияние на политику государств-членов. Применение принципов субсидиарности и комплементарности, на которых настаивает ЕС, создает условия для того, чтобы субнациональные субъекты (регионы, города) получали дополнительные возможности принимать участие в разработке и реализации политических решений. Сегодня около 70% всех решений, принимаемых институтами ЕС, имплементируются непосредственно на уровне регионов, провинций и муниципалитетов (Council of European Municipalities and Regions, 2010; Прохоренко, Стрженева, 2011). В случае с интеграцией мигрантов именно местные, городские власти выполняют основную часть работы, поскольку на практике эта политика сводится к совокупности мероприятий, реализуемых городскими службами самостоятельно или при поддержке региональных и государственных структур.

Возможны два варианта влияния города на политику интеграции мигрантов. Так, муниципалитеты могут ограничивать себя ролью исполнителей решений

тической повестке дня (хотя еще в Амстердамском договоре 1997 г. предусматривалось создание общей политики в области миграции). Важной вехой стала Гагская декларация Совета Европейского союза (2004 г.) о принципах интеграционной политики. Если понимать интеграцию в более широком смысле, то ЕС и Европейский парламент начали активно действовать в этом направлении ещё в 1990-х гг. (Стратегия борьбы с дискриминацией). В 1996 г. Совет принял план совместных действий по борьбе против расизма и ксенофобии; в 1997 г. был создан Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии. Две важные директивы 2000 г., касающиеся дискриминации, должны были быть включены в национальное законодательство. Кроме того, положительное влияние на ход интеграции мигрантов оказала финансовая поддержка Европейским социальным фондом ряда проектов, так или иначе связанных с интеграцией. Однако до сих пор отсутствует последовательная европейская политическая программа в сфере регулирования иммиграции и нет скоординированной на уровне ЕС политики интеграции мигрантов.

национальных или федеральных властей или же обладать значительной автономией и ресурсами, необходимыми для реализации относительно самостоятельной политики в этой сфере. В ЕС наблюдается широкий спектр возможных вариантов промежуточных ситуаций: существуют различия как между городами разных стран — членов ЕС, так и между разными регионами в рамках одной страны.

Роль городов в интеграции мигрантов определяется несколькими факторами. Во-первых, это степень политической, правовой и финансовой автономии, которой пользуются местные органы власти в рамках политической системы государств — членов ЕС. Некоторые страны имеют давние традиции муниципальной автономии, в то время как другие государства исторически были более централизованы.

Во-вторых, влияние оказывает положение дел в миграционной сфере страны в целом. Так, в одних странах значительный приток иммигрантов наблюдается уже на протяжении многих десятилетий, причиной чему является их колониальное прошлое. Другие же стали испытывать миграционное давление лишь относительно недавно (Study on practices of integration..., 2013). Важны и нюансы, свойственные миграционной политике той или иной страны: где-то, как, например, в Скандинавских странах, в публичном дискурсе существует прочная связь между проблемами миграции и развитием социального государства, в других, как в Италии, преимущественное внимание уделяется нелегальной миграции (см. подробнее: Caronio, Borkert, 2010).

Для многих муниципалитетов очень велик риск того, что миграция может подорвать социальную и политическую стабильность городского сообщества. В связи с этим Европейская комиссия рекомендует налаживать обмен информацией и лучшими практиками между региональными, местными и городскими властями внутри ЕС (Communication from the Commission to the Council..., 2005). Для этого при содействии институтов ЕС создаются специальные площадки. Свою поддержку этому процессу оказывают также Парламент, Совет Европейского союза, Комитет регионов (КР), Европейский экономический и социальный комитет и Конгресс местных и региональных властей Европы.

Европейские города прилагают значительные усилия по формированию, разработке и применению механизмов по интеграции мигрантов и беженцев (Report on Inclusive & Sustainable Capital Cities, October 2009). Важную поддержку им оказывает КР, который часто выступает с собственными инициативами и предложениями по расширению участия институтов местного уровня в разработке, имплементации и оценке качества и мониторинга интеграционной политики (см., например: Cooperation between civil society organizations..., 2011).

Интеграция мигрантов из третьих стран может рассматриваться как многогранный процесс, который включает в себя социальный, экономический, культурный и политический аспекты (Kymlicka, 1995). Их можно сгруппировать

в три элемента интеграции — политико-правовой, социально-экономический и культурный. Бельгия и ФРГ представляют собой два интересных случая. Здесь сложились две разные модели интеграционной политики, при этом разное значение в реализации и разработке мер по работе с мигрантами имеет местный уровень.

Миграционная политика в Бельгии

Бельгия является примером поиска компромисса между двумя подходами интеграции мигрантов — ассимиляцией и мультикультурализмом. Политика интеграции направлена одновременно и на инкорпорацию мигрантов в принимающее общество, и на сплочение общества на основе большего разнообразия (Doomernik, Jandl, 2008).

В Бельгии миграционная политика (регулирование въезда и проживания) относится к федеральной компетенции, а политика интеграции — в основном к ведению сообществ (их три — валлонское, фламандское, немецкое) (Bousetta, Gsir, Jacobs, 2007). Но в 1994 г. правительство Валлонского сообщества практически полностью отказалось от своих полномочий в этой сфере в пользу правительства Валлонского региона. Таким образом, на сегодняшний момент с фламандской стороны интеграцией мигрантов занимается Фламандское сообщество, а с валлонской стороны — Валлонский регион. Поэтому в фламандских муниципалитетах больший упор делается на культурные аспекты (образование, языковая политика), а в валлонских — на социально-экономические.

В рамках закона о Шестой государственной реформе, вступившего в силу 1 июля 2014 г., большой набор полномочий, в том числе по вопросам миграции, федеральный центр передал сообществам и регионам. Помимо прочего между общинами были разделены ресурсы действовавшего ранее на федеральном уровне специального фонда (The Federal Impulse Fund for Migrant Policy), субсидировавшего проекты по интеграции мигрантов (Annual report on asylum..., 2014). Бельгия стремится усилить взаимодействие между различными уровнями власти в вопросах интеграции мигрантов. Так, для обмена информацией и координации действий в 2014 г. была создана межведомственная комиссия, состоящая из представителей федеральных, региональных и общинных государственных структур. Бельгийские власти также поддерживают существующие неофициальные координационные механизмы, которые позволяют заинтересованным сторонам встречаться и делиться мнениями по вопросам миграции (например, COORAM — Coordination Asylum Migration).

В Бельгии на политику интеграции мигрантов сильно влияет разделение страны на культурно-языковые сообщества. Самое большое различие — в подходе: в то время как миграционная политика Фламандского сообщества похожа на мультикультурализм голландского образца, франкоязычное сообщество приняло подход, схожий с моделью ассимиляции, реализуемой во Франции

(Bousetta, et al., 2007). Соответственно, это приводит к тому, что фламандские и валлонские города реализуют весьма различающиеся политики интеграции.

С этой позиции особого внимания заслуживает Брюссельский столичный регион, где проживают около 30% всех мигрантов. Брюссель избрал срединный путь и проводит политику «прагматического мультикультурализма» (Bousetta, et al., 2007), но целостная интеграционная политика отсутствует. Скорее можно говорить о том, что она складывается из действий разнообразных институтов, принадлежащих разным уровням, которые плохо координируют свои усилия. Так, вопросами интеграции мигрантов в городе занимаются структуры, образованные двумя сообществами: Фламандская комиссия (the Vlaamse Gemeenschapscommissie) и аналогичная Комиссия франкофонов (Commission communautaire française).

Фламандская комиссия в основном занимается оказанием финансовой помощи некоммерческим организациям мигрантов. Духу политики мультикультурализма соответствует деятельность Комиссии в сфере образования: она курирует разработку многоязычных школьных программ, которые применяются в фламандской части страны. В то время как Валлонская комиссия делает упор на помощь мигрантам в освоении государственных языков Бельгии и не склонна оказывать поддержку этническим НКО: она подчеркивает желательность неэтнического подхода к вопросу и делает упор на реализацию общегражданских инициатив (повышение правовой грамотности, вовлечение в местное самоуправление). Доминирующая в политической жизни города валлонская часть препятствует официальному принятию принципа квотирования при приеме на работу в городскую администрацию и аффилированные с городом предприятия. Вместе с тем под давлением обстоятельств городская администрация вынуждена фактически согласиться на некоторые уступки сторонникам мультикультурализма, например, принимать на работу большее число сотрудников с миграционным прошлым, чье знание языков и культурных особенностей иммигрантских сообществ облегчает работу городских служб.

Начиная с 2000 г. в местном политическом процессе в Брюсселе произошли серьезные сдвиги. После выборов 2000 г. в городском парламенте значительно увеличилось число депутатов-небельгийцев по рождению. Чаще всего это выходцы из Марокко, их число уже приблизилось к числу депутатов-фламандцев, что угрожает нарушить сложившееся хрупкое равновесие. При этом представители других этнических меньшинств не проявляют заметной политической активности. Так, граждане из других стран ЕС не показывают стремления играть роль на местном политическом уровне (Penninx, Spencer, Van Hear, 2008).

Сегодня представители обеих комиссий стремятся оказывать большее влияние на иммигрантские ассоциации за счет предоставления им дополнительных финансовых ресурсов и включения в имеющуюся институциональную систему. Но сами мигранты не очень стремятся включаться в бельгийское общество на

правах меньшинств. Сосуществование в стране двух культурно-языковых сообществ приводит к тому, что у мигрантов появляется возможность выбирать между двумя моделями интеграции, которые предлагают им политические институты этих сообществ. Кроме того, в этой ситуации мигранты могут вовсе не делать никакого выбора, а подходить к этому вопросу, сообразуясь с ситуацией, как поступает сегодня большинство мигрантов в Бельгии. Опыт Брюсселя дает скорее положительный ответ на вопрос о совместимости ассимиляции и мультикультурализма в одной стране и даже в одном городе, однако эффективность мер, принимаемых на городском уровне, могла быть выше, будь сама система ориентиров более целостной и непротиворечивой.

ФРГ: сетевая однонаправленная модель интеграции

Германия — одна из наиболее популярных среди мигрантов стран: по данным ОЭСР, в этом отношении она занимает второе место после США среди членов ОЭСР. На 2013 г., согласно данным микропереписи населения, около 20% населения ФРГ имели миграционное прошлое (*Bevölkerung und Erwerbstätigkeit...*, 2012). В последние годы нарастающими темпами растет и количество лиц, ищущих убежища в Германии: если в 2012 г. число соответствующих запросов составило 77,6 тыс., то в 2013 г. оно выросло в 1,6 раза — до 127 тыс., а в 2014 г. еще раз почти удвоилось, достигнув 202 тыс. (*Anzahl der Asylanträge...*, 2015). При этом согласно международному индексу уровня интеграции MIPEX на 2014 г. Германия заняла 10-е (одно из лучших) место в рейтинге, укрепив свои позиции по сравнению с 2013 г. (MIPEX: International Key Findings, 2015), что говорит в пользу релевантности исследования ее интеграционной политики.

Анализируя эволюцию практик регулирования иммиграции и интеграции мигрантов в ФРГ, следует прежде всего отметить, что Германия традиционно воспринимает себя в качестве государства одной нации, и всплеск инокультурной миграции во второй половине XX в. стал для этой страны и ее общества серьезным испытанием. На протяжении десятилетий в общественно-политическом дискурсе ФРГ отсутствовало признание того, что Германия является страной эмиграции, что резко негативно сказалось на соответствии политических мер в области миграции и интеграции динамике социальных изменений. Это определило «догоняющий» характер политики в данной сфере на будущие годы.

Значимым шагом в направлении признания уже сложившихся реалий стало внедрение в правовой и политический дискурс ФРГ понятия *Person mit Migrationshintergrund* — мигрант первого или последующих поколений⁴.

⁴ К таковым причисляются, во-первых, лица без немецкого гражданства; во-вторых, лица, родившиеся за пределами ФРГ либо переехавшие для проживания в ФРГ после 1949 г.; в-третьих, лица, у которых как минимум один из родителей родился за пределами современных границ ФРГ, либо если один из родителей въехал на территорию ФРГ после 1949 г. См. § 6, Satz 2, Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung) vom 29.09.2010. S. 1372.

В 2000-х гг. федеральным правительством принят ряд важных реформ по регулированию миграции, в том числе новый Закон об иммиграции (2005 г.), главным следствием которого стало превращение Германии из страны иммиграции де-факто в таковую де-юре. 14 июля 2006 г. в Берлине по инициативе федерального канцлера Ангелы Меркель состоялся первый федеральный саммит по интеграции, а в июле 2007 г. правительством был принят Национальный план по интеграции, унифицировавший политику в этой сфере по всей стране⁵. Таким образом, в отличие от Бельгии, в Германии был выбран единый политический курс в отношении проблем миграции и интеграции; местный уровень получил установку на отказ от реализации не связанных друг с другом интеграционных проектов и переход к их связыванию в единую систему.

В 2010 г., выступая в Потсдаме, А. Меркель заявила, что попытка Германии создать мультикультурное общество «потерпела полный провал» (Меркель признала провал мультикультурной модели, 17 октября 2010). Начался поиск новых подходов к проблеме интеграции, промежуточные итоги которого нашли отражение в Национальном плане действий по интеграции, разработанном в 2010–2012 гг. (Nationaler Aktionsplan Integration, 4 Juni 2014). Согласно данному документу интеграция мигрантов становится обязательной и долгосрочной задачей всех без исключения институтов, результатом сетевого взаимодействия различных акторов — от федерального правительства и уполномоченного по миграции в ведомстве канцлера до муниципалитетов, объединений мигрантов и некоммерческих организаций (Querschnittsaufgabe). В парадигмальном отношении документ демонстрирует отказ от терминологии мультикультурализма и акцент на максимальном раскрытии и совершенствовании потенциала и компетенций самих мигрантов для содействия их интеграции во всех сферах жизни общества, а также на развитии консультационных межинституциональных механизмов. Подобный подход можно назвать прагматическим.

В рамках реализации Плана был принят Закон о признании иностранных дипломов, вступивший в силу 1 апреля 2012 г.⁶, и ряд других документов. Программы интеграции мигрантов на земельном и местном уровне стали разрабатываться в соответствии со стратегическими и оперативными целями, закрепленными в Национальном плане действий по интеграции. Для городских властей принятие Плана означало прежде всего необходимость разработки общегородской интеграционной политики; ранее лишь половина крупных городов и треть средних и малых городов имели подобные программы, в то время

⁵ Так, с 2008 г. все претенденты на получение немецкого гражданства обязаны сдавать общегосударственный тест на знание основ германского общества, права и языка, тогда как ранее подобные тесты на местном уровне различались.

⁶ Впоследствии соответствующие законы были приняты федеральными землями, с 1 июля 2014 г. все они вступили в силу. По итогам трех лет действия закона (2012–2015 гг.) он был признан эффективным (см. Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. URL: <http://www.bmbf.de/de/15644.php>).

как предпочтение отдавалось локальным интеграционным проектам (для отдельных частей города) (*Integration vor Ort. Der Nationale Integrationsplan — eine Zwischenbilanz*, 2008). Результаты реализации программ интеграции на местах с 2012 г. подвергаются мониторингу и оценке по общефедеральной системе, однако для каждого города они индивидуальны, так как составляются с учетом конкретной диспозиции на местах — структуры населения, особенностей местного рынка труда, образовательных мощностей и т.д.

Хотя система институтов, вовлеченных в интеграционную повестку дня на местах, в ФРГ различается от города к городу, можно выделить ключевых политических акторов данного процесса. Помимо государственных учреждений, оказывающих мигрантам консультационные услуги и социальную поддержку, это городские *Советы по делам иностранцев* (*Ausländerbeirat*) и *Советы по интеграции* (*Integrationsrat*) — представительские организации мигрантов. Советы, избираемые самими мигрантами, участвуют в обсуждении всех ключевых аспектов местной интеграционной политики, однако если решения первого типа органов носят сугубо рекомендательный характер для местных органов власти, то предложения Советов по интеграции являются для них определяющими. Выработка Советами решений осуществляется посредством консультаций с местными организациями мигрантов. Свои рекомендации Советы излагают прежде всего *городскому уполномоченному по вопросам интеграции* (*Integrationsbeauftragte*) — представителю местной законодательной власти (аналогичная должность существует как на земельном, так и на федеральном уровне). В его задачи входит формирование стратегического курса по управлению интеграционной политикой города, участие в разработке соответствующих законодательных инициатив с учетом общефедеральных целей и задач, координация усилий по интеграции, работа с общественностью и т.д.

Во многих городах и районах ФРГ действуют *сети по содействию сотрудничеству в области интеграции*, объединяющие всех (или большую часть) акторов, включенных в интеграционную политику, в том числе и сами Советы. Помимо того, что данные сети выступают комплексной площадкой для профильных дискуссий, они выполняют функции координации позиций входящих в них акторов, анализа проводящихся на уровне города интеграционных программ и доступных для их реализации ресурсов. В зависимости от города подобные сетевые институты имеют разный формат и создаются различными акторами; идет постоянный процесс поиска новых форм взаимодействия и совместной проектной работы городских властей, земельных органов власти и частных акторов. Так, в Касселе в рамках программы «Региональные модели интеграции» 2008 г. расширен функционал «Бюро будущего» — организации, изначально созданной для координации городских программ и проектов по тематике демографических изменений, впоследствии распространившей свою повестку дня на тематику гражданского общества и проблемы интеграции

мигрантов. Бюро проводит круглые столы и семинары, привлекая к сотрудничеству организации мигрантов, союзы благотворительных организаций и т.д., выступает координатором и модератором в этой сфере (Integration — wie geht das? 2012).

В крупнейших городах Германии в последние годы на первое место выходят интеграционные проекты, связанные с наращиванием участия мигрантов в политической жизни города и обеспечением равноправного их участия в общественной жизни, с одной стороны, и с укреплением организаций и объединений мигрантов и их сетей — с другой. Так, в Берлине на 2016–2017 гг. на эти цели было выделено 1,5 млн. евро (подробнее см.: Übersicht der Förderprogramme im Themenbereich Integration und Partizipation, 2015). Это также связано с тем, что в действующем коалиционном договоре особо подчеркнута цель по укреплению «культуры гостеприимства и признания», привлечения мигрантов в пространство публичной политики и административной деятельности (Deutschlands Zukunft gestalten..., 2013). Финансирование данных проектов осуществляется из различных источников — от бюджета ЕС до отдельных фондов, при этом получателем средств должна являться организация мигрантов или ее партнер. Данные приоритеты, впрочем, не исключают все прочие измерения интеграции — образование, социальную сферу, рынок труда, культуру, здравоохранение, в которых каждый из городов расставляет свои акценты и разрабатывает собственные программы.

Обобщая сказанное, подчеркнем, что *определяющей тенденцией интеграционной политики в ФРГ выступает укрепление взаимодействия широкого круга акторов на принципах сети, а концептуальным базисом — стимулирование развития собственного потенциала мигрантов*. Практики интеграции на уровне городов выстраиваются в соответствии со стратегическими оперативными целями и задачами, закрепленными в Национальном плане действий по интеграции, с одной стороны, и спецификой реалий на местах — с другой. При этом, в отличие от Бельгии, отсутствует конкуренция между различными парадигмами интеграции.

Местные власти Бельгии и ФРГ часто выступают в Евросоюзе в качестве первопроходцев в разработке и реализации программ по интеграции мигрантов. Обобщая опыт применения тех или иных программ, центральные правительства получают возможность действовать более эффективно. Диспропорция между местным и федеральным уровнем в вопросе осведомленности о реальном положении дел на местах остается по объективным причинам. Поэтому государствам, сталкивающимся с проблемой миграции, предстоит обратить особое внимание на налаживание связей между разными уровнями принятия и реализации решений.

В политике интеграции мигрантов между городами в ЕС сохраняются сильные различия. Вместе с тем наблюдается процесс унификации набора практик,

которые применяются в городах для интеграции мигрантов. В значительной степени это происходит под влиянием мер социального регулирования на уровне ЕС. Хотя институты ЕС не имеют возможности оказывать влияние непосредственно на местный уровень, у них есть весьма действенный инструмент в виде финансовой помощи в реализации программ и проектов. Кроме того, продвижению общеевропейского взгляда на местные вопросы служат и всевозможные форумы, ассоциации и сети городов, функционирующие при поддержке ЕС и направленные на обмен опытом между муниципалитетами из разных стран⁷.

Миграция остается фактором конфликтогенности. Причинами возникновения конфликтов чаще всего являются социально-экономическое положение вновь прибывающих индивидов и их недовольство своим местом в социальной структуре принимающего общества. Именно на решение этих вопросов рассматриваемые страны делают особый упор: первостепенное значение уделяется включению мигрантов в экономическую и социальную жизнь общества. Расчёт делается на то, что при отсутствии острых конфликтов, возникающих по поводу рабочих мест, из-за экономического неблагополучия, социальной дискриминации или территориальной сегрегации, будет слабее проявляться более сложный тип конфликта — конфликт ценностей и мировоззрений. Для ослабления этого конфликта силами государственных и общественных структур ведется работа по приобщению мигрантов к общегражданской идентичности. Такая работа не только включает в себя языковые курсы и программы введения в историю и культуру страны, но и предполагает вовлечение мигрантов в общественную жизнь: благодаря этому мигранты успешнее осваивают гражданские практики. Как показывает анализ, универсальные решения в области интеграции мигрантов на местном уровне (одна модель интеграции для всех городов страны) все больше уступают место локально ориентированному подходу, когда для каждого города разрабатывается единая политика с учётом его особенностей (ситуации на рынке труда, географии расселения мигрантов и т.д.).

Странам ЕС предстоит решить вопрос о включении мигрантов в политическую сферу общества. Здесь выглядит перспективной инициатива наделить мигрантов сначала правом участвовать в политическом процессе на местном уровне, что одновременно позволяет вовлекать в решение насущных проблем повседневной жизни новых граждан. Опыт Бельгии и ФРГ свидетельствует о том, что мигранты в основном активны в отстаивании своих прав и продвижении собственных интересов через создаваемые ими организации: в этом отношении стимулирующие меры властей ложатся на «плодородную почву»

⁷ К ним относятся такие сети, как, например, «Города за местную политику интеграции мигрантов» (Cities for Local Integration Policies for Migrants), «Еврогорода» (Eurocities), «Сеть региональных и местных властей Европы по иммиграции и беженцам» (the Network of European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration), «Совет европейских муниципалитетов» (Council of European Municipalities), «Интеркультурные города» (The Intercultural Cities) и «Европейская сеть городских знаний» (European Urban Knowledge Network).

и, судя по всему, в ближайшем будущем будут способствовать появлению новых общественных объединений, политических деятелей из числа мигрантов, а также более широкой репрезентуемости мигрантов в пространстве публичной политики как на местном, так и на более высоких административных уровнях. Вкупе с тем, что растущее внимание к проблеме регулирования миграции и интеграции на общеевропейском уровне формирует спрос на данную группу акторов, эти факторы позволят мигрантам нарастить свой лоббистский потенциал и оказывать более заметное влияние на политический процесс в странах ЕС.

Библиографический список

1. Меркель признала провал мультикультурной модели (17 октября 2010). Lenta.ru, Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2010/10/17/merkel/>
2. Прохоренко, И.Л., Стрженева, М.В. (2011). Власть и управление в Европейском союзе: организационные аспекты. *Мировая экономика и международные отношения*, 6, 3–14.
3. Штомпка, П. (2005). Социология. Анализ современного общества. Москва: Логос.
4. Annual report on asylum and migration policy in Belgium (2014). Retrieved from: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/be_apr_2014_part_2_final.pdf
5. Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2015. (2015). Retrieved from: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/>
6. Avramopoulos, D. (2015). A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility. Brussels. Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_en.htm
7. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2011 (2012). Angaben des Statistischen Bundesamtes. Retrieved from: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220137004.pdf?__blob=publicationFile
8. Boussetta, H., Gsir, S. & Jacobs, D. (2007). Active civic participation of immigrants in Belgium. Country report prepared for the European research project POLITIS. Oldenburg. Carl von Ossietzky University. Oldenburg IBKM. Retrieved from: <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Belgium.pdf>
9. Caponio T. & Borkert M. (eds.). (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam University Press. Amsterdam.
10. 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. (2005). (COM.2005/0389 final). Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0389>
11. Cooperation between civil society organizations and local and regional authorities in integrating immigrants. (2011). Opinion of the European Economic and Social Committee (2011SOC/411– CESE1174/201).

12. Council of European Municipalities and Regions. (2010). A New Treaty: a New Role for Regions and Local Authorities.. Retrieved from: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>
13. Deutschlands Zukunft gestalten — Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Legislaturperiode. (2013). Retrieved from: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>
14. Doornik, J. & Jandl, M. (Eds.). (2008). *Modes of migration regulation and control in Europe*. Amsterdam University Press.
15. Eurostat. (2015). Migration and migrant population statistics. Retrieved from: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
16. Focus on European cities. (2014). *Eurostat regional yearbook*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2785/54659
17. Heckmann, F. & Schnapper, D. (Eds.). (2003). *The integration of immigrants in European societies: National differences and trends of convergence*. Lucius & Lucius DE.
18. Hofmann K. (2015). Flüchtlinge: Gewalt “unseres Landes nicht würdig”. Retrieved from: <http://www.heute.de/bundeskanzlerin-angela-merkel-im-zdf-sommerinterview-39729302.html>
19. Integration — wie geht das? (2012). Wiesbaden. Retrieved from: http://www.integrationskompass.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaacxau
20. Integration vor Ort. Der Nationale Integrationsplan — eine Zwischenbilanz. (2008). Berlin. Retrieved from: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2008/DL_IntegrationOrt.pdf;jsessionid=1A027C5B81B569EB9C9210D86549A465.live2053?__blob=publicationFile&v=2.
21. Koopmans, R. & Statham, P. (2000). *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*. Oxford University Press.
22. Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
23. MIPEX: International Key Findings. (2015). Retrieved from: <http://www.mipex.eu/key-findings>
24. Nationaler Aktionsplan Integration. (4 Juni 2014). Retrieved from: <http://goo.gl/xZi769>
25. Penninx, R., Spencer, D. & Van Hear, N. (2008). *Migration and integration in Europe: the state of research*. Swindon, UK: Economic and Social Research Council.
26. Prohorenko, I.L., Strezhneva, M.V. (2011). Vlast' i upravlenie v Evropejskom sojuze: organizacionnye aspekty. [Power and control in the European Union: institutional aspects]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 6, 3–14.
27. Report on Inclusive & Sustainable Capital Cities. (October 2009). Retrieved from: <http://www.uceu.org/PDF/Nicosie/23Basic%20concept%20paper-FINAL-ENG.pdf>
28. Shtompka, P. (2005). *Sociologija. Analiz sovremennogo obshhestva*. Moscow: Logos.
29. Study on practices of integration of third-country nationals at local and regional level in the EU. (2013). doi: 10.2863/81472.
30. Übersicht der Förderprogramme im Themenbereich Integration und Partizipation. (2015). Retrieved from: <http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/projektfoerderung/index.html#foerderprogramme>

Статья поступила в редакцию 27.02.2015.

INTEGRATION OF MIGRANTS AT LOCAL LEVEL IN THE EU (EXPLORING CASES FROM BELGIUM AND GERMANY)

Bardin A.L., Dovbysh E.G.

Bardin Andrey Leonidovich, Center of comparative socio-economic and socio-political studies, Institute of world economy and international relations of the Russian Academy of Science, 117997, Russia, Moscow, str. Profsojuznaja, 23. E-mail: andreybardin@gmail.com.

Dovbysh Evgeniy Gennadievich, Center of comparative socio-economic and socio-political studies, Institute of world economy and international relations of the Russian Academy of Science, 117997, Russia, Moscow, str. Profsojuznaja, 23. E-mail: edovbysh@gmail.com.

The migrant integration policy is one of the key components among the measures for managing inter-ethnic relations for modern States. The importance of a strategically correct policy in this area has increased significantly over the past years. With the high European standards of living are still desirable for third-countries migrants, the integration policy is on the EU countries' political agendas. The answers to this challenge are being actively looked for by all EU political levels: European, national, regional and local. The main burden lies precisely at the local level (communities, cities, towns, districts, counties, municipalities). This article examines the key trends in the regulatory practices of migrant integration at local level. There are two EU countries with a federal structure — Belgium and Germany — at the focus of authors' attention. The local institutes and the policy-making processes are being analyzed and evaluated. Local integration policies in these countries is strongly influenced by the national concept of migrant integration (assimilation or multiculturalism). The overall migration situation in the country and regional socio-economic development are also important. The city can be either an active player in the development and implementation of the policy or just an implementer of decisions made by the federal government and the regions. The Belgium and Germany examples suggest that cities' activity is of great importance for support social cohesion and conflict prevention.

Key words: city, migration, integration of migrants, identity, EU, Belgium, Germany.

References

1. Merkel' priznala proval mul'tikul'turnoj modeli [Merkel acknowledged the failure of the multicultural model] (October 17, 2010). Lenta.ru. Retrieved from: <http://lenta.ru/news/2010/10/17/merkel/>
2. Prohorenko I.L. & Strezhneva, M.V. (2011). Vlast' i upravlenie v Evropejskom sojuze: organizacionnye aspekty [Power and control in the European Union: institutional aspects]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [World Economy and International Relations], 6, 3–14.
3. Shtompka P. (2005). *Sociologija. Analiz sovremennogo obshhestva* [Sociology. Analysis of modern society] Moscow: Logos.
4. Annual report on asylum and migration policy in Belgium (2014). Retrieved from: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/be_apr_2014_part_2_final.pdf
5. Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2015. (2015). Retrieved from: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/>
6. Avramopoulos, D. (2015). A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility. Brussels. Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_en.htm

7. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2011 (2012). Angaben des Statistischen Bundesamtes. Retrieved from: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220137004.pdf?__blob=publicationFile
8. Bousetta, H., Gsir, S. & Jacobs, D. (2007). Active civic participation of immigrants in Belgium. Country report prepared for the European research project POLITIS. Oldenburg. Carl von Ossietzky University. Oldenburg IBKM. Retrieved from: <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Belgium.pdf>
9. Caponio T. & Borkert M. (eds.). (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam University Press. Amsterdam.
10. 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. (2005). (COM.2005/0389 final). Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0389>
11. Cooperation between civil society organizations and local and regional authorities in integrating immigrants. (2011). Opinion of the European Economic and Social Committee (2011SOC/411– CESE1174/201).
12. Council of European Municipalities and Regions. (2010). A New Treaty: a New Role for Regions and Local Authorities.. Retrieved from: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf>
13. Deutschlands Zukunft gestalten — Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Legislaturperiode. (2013). Retrieved from: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>
14. Doornik, J. & Jandl, M. (Eds.). (2008). *Modes of migration regulation and control in Europe*. Amsterdam University Press.
15. Eurostat. (2015). Migration and migrant population statistics. Retrieved from: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
16. Focus on European cities. (2014). *Eurostat regional yearbook. Luxembourg: Publications Office of the European Union*. doi: 10.2785/54659
17. Heckmann, F. & Schnapper, D. (Eds.). (2003). *The integration of immigrants in European societies: National differences and trends of convergence*. Lucius & Lucius DE.
18. Hofmann K. (2015). Flüchtlinge: Gewalt “unseres Landes nicht würdig”. Retrieved from: <http://www.heute.de/bundeskanzlerin-angela-merkel-im-zdf-sommerinterview-39729302.html>
19. Integration — wie geht das? (2012). Wiesbaden. Retrieved from: http://www.integrationskompass.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaacxau
20. Integration vor Ort. Der Nationale Integrationsplan — eine Zwischenbilanz. (2008). Berlin. Retrieved from: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2008/DL_IntegrationOrt.pdf;jsessionid=1A027C5B81B569EB9C9210D86549A465.live2053?__blob=publicationFile&v=2
21. Koopmans, R. & Statham, P. (2000). *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*. Oxford University Press.

22. Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
23. MIPEX: International Key Findings. (2015). Retrieved from: <http://www.mipex.eu/key-findings>
24. Nationaler Aktionsplan Integration. (4 Juni 2014). Retrieved from: <http://goo.gl/xZi769>
25. Penninx, R., Spencer, D. & Van Hear, N. (2008). *Migration and integration in Europe: the state of research*. Swindon, UK: Economic and Social Research Council.
26. Prohorenko, I.L., Strezhneva, M.V. (2011). Vlast' i upravlenie v Evropejskom sojuze: organizacionnye aspekty. [Power and control in the European Union: institutional aspects]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 6, 3–14.
27. Report on Inclusive & Sustainable Capital Cities. (October 2009). Retrieved from: <http://www.uceu.org/PDF/Nicosie/23Basic%20concept%20paper-FINAL-ENG.pdf>
28. Shtompka, P. (2005). *Sociologija. Analiz sovremennogo obshhestva*. Moscow: Logos.
29. Study on practices of integration of third-country nationals at local and regional level in the EU. (2013). doi: 10.2863/81472.
30. Übersicht der Förderprogramme im Themenbereich Integration und Partizipation. (2015). Retrieved from: <http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/projektfoerderung/index.html#foerderprogramme>