

УДК 325.14

DOI: 10.31857/S0869049924020093
EDN: zmfrem

Трибуна молодого ученого THE ROSTRUM OF A YOUNG SCIENTIST

Оригинальная статья / Original article

Интеграция мигрантов в Германии: роль негосударственных акторов

© Е.И. МАТЮХОВА

Матюхова Елизавета Игоревна, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (Москва, Россия), lizamat@imemo.ru. ORCID: 0000-0002-2782-4013

На основе пространственного подхода и теории многоуровневого управления проанализированы роль и стратегии негосударственных акторов в Германии, которые занимаются интеграцией мигрантов на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Речь идет о неправительственных организациях (НПО), включая негосударственные некоммерческие структуры, фонды, ассоциации мигрантов, профсоюзы, а также СМИ и международные межправительственные организации. Показано, что германский способ управления в данной сфере предполагает тесное сотрудничество широкого круга подобных структур с государством.

Ключевые слова: Германия, негосударственные акторы, «третий сектор», некоммерческие организации, неправительственные организации, гражданское общество, миграционная политика, интеграция мигрантов, диаспоры, организации мигрантов

Цитирование: Матюхова Е.И. (2024) Интеграция мигрантов в Германии: позитивная роль негосударственных акторов // Общественные науки и современность. № 2. С. 119–133. DOI: 10.31857/S0869049924020093, EDN: zmfrem.

Migrant Integration in Germany: the Role of Non-State Actors

© E. MATIUKHOVA

Elizaveta I. Matiukhova, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO) (Moscow, Russia), lizamat@imemo.ru. ORCID: 0000-0002-2782-4013

Abstract. Based on spatial approach and multilevel governance theory, the role and strategies of non-state actors in Germany involved in the integration of migrants at the local, national, regional and global levels are analyzed. The study concerns non-governmental organizations (NGOs), including non-governmental non-profit structures, foundations, migrant associations, trade unions, as well as the media and international intergovernmental organizations. It is shown that the German method of management in this area involves close cooperation between a wide range of such institutions and the state.

Keywords: Germany, non-state actors, third sector, non-profit organizations, non-governmental organizations, civil society, migration policy, integration of migrants, diasporas, migrant organizations

Citation: Matiukhova E.I. (2024) Migrant Integration in Germany: the Role of Non-State Actors. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 2, pp. 119–133. DOI: 10.31857/S0869049924020093, EDN: zmfrem (In Russ.).

Негосударственные акторы в многоуровневом управлении

Растущее культурное, этническое и расовое разнообразие – характерная черта современных обществ, и политика интеграции мигрантов предполагает координацию усилий многочисленных субъектов, вовлеченных в данный процесс. Исследователи все чаще говорят о «повороте к локальности» в политике интеграции [Penninx, Kraal et al 2004], так как считают, что необходимо решать вопросы сначала на самом низком уровне управления в соответствии с принципом субсидиарности.

Использование данного принципа соответствует проекту европейской интеграции, а также теории и европейской модели многоуровневого управления, в том числе в части интеграционной политики [Hooghe, Marks 2001]. Управление все более рассредоточено между различными уровнями власти – субнациональным, национальным, транснациональным и наднациональным [Scholten, Penninx 2016], поэтому основной задачей становится координация действий его участников. Управление интеграцией мигрантов в Европейском союзе, в том числе в Германии, представляет собой сложносоставную многоуровневую интерактивную систему, в которую вовлечены как национальные правительства (государств-членов), так и негосударственные акторы.

Политологи П. Шолтен и Р. Пеннинкс описывают несколько моделей многоуровневости [Scholten, Penninx 2016], в том числе многоуровневое управление. В данной работе рассмотрена именно эта модель применительно к интеграции мигрантов в Германии, которую следует признать достаточно эффективной. Применен пространственный подход, который позволил проанализировать организационные взаимоотношения различных субъектов, вовлеченных в управление миграционными процессами, а также разделение функций по интеграции мигрантов, в том числе между транснациональными организациями.

В результате формирования системы многоуровневого управления миграцией, в том числе для интеграции мигрантов в принимающее общество, созданы условия не только для увеличения количества ее субъектов, но и для обеспечения их разнообразия. Под негосударственными акторами понимаются любые неправительственные субъекты, оказывающие влияние на политику интеграции мигрантов как внутри государства, так и за его пределами. Профессор политологии и государственной политики Мюнхенского технического университета Т. Бюте причисляет к ним международные межправительственные организации (ММПО), национальные и международные неправительственные организации (НПО), транснациональные корпорации, коммерческие лоббистские группы, а также международные преступные и террористические сети [Büthe 2004]. При изучении опыта ФРГ нельзя не упомянуть активно функционирующий особый тип негосударственных акторов под различными обобщающими названиями – некоммерческие организации (НКО), неправительственные организации (НПО), «гражданское общество», «третий сектор», «добровольный», «благотворительный» сектор.

Для изучения роли нетрадиционных акторов в интеграции мигрантов в системе многоуровневого управления в Европейском союзе была выбрана ФРГ. Во-первых, случай Германии как поликультурного общества заслуживает изучения. По данным немецкого Федерального статистического управления, на конец 2022 г. в стране проживало 23,8 млн человек с «миграционным фоном» и 13,4 млн иностранцев, из которых наиболее многочисленные группы (за исключением граждан стран-участниц ЕС – более 5 млн человек) представляют выходцы из Турции (1,48 млн), Украины (1,16 млн), Сирии (923 тыс.), африканских стран (710 тыс.), Афганистана (377 тыс.), России (290 тыс.), Ирака (284 тыс.), Косово (280 тыс.), Сербии (263 тыс.), Боснии и Герцеговины (234 тыс.)¹. Сложное национальное иммиграционное законодательство различает граждан стран-участниц ЕС и третьих стран; просителей убежища и беженцев, этнических немецких репатриантов, трудовых мигрантов. Все эти категории имеют разные потребности и нуждаются в особых подходах для их адаптации в немецком обществе. Государство должно прилагать максимум усилий для решения этих задач, что отчасти объясняет активную роль негосударственных акторов в управлении миграцией.

Во-вторых, многими признан тот факт, что именно в Германии отношения между национальными и местными властями в сфере интеграции мигрантов развивались в направлении многоуровневого управления: были созданы различные многоуровневые площадки – как в вертикальном, так и горизонтальном измерении – для координации интеграционной политики (например, регулярные национальные конференции) [Scholten 2018]. По мнению ряда экспертов, важная роль гражданского общества на всех уровнях территориального управления интеграцией может быть связана «с низкой эффективностью немецкого государства в интеграционной политике несколько десятилетий назад – пробел, который был частично заполнен работой НПО»².

Не только за рубежом, но и в России проведены исследования, посвященные миграционным процессам в Германии и ЕС, специфике интеграционных практик и механизмов на различных уровнях. Следует отметить труды Ф.А. Басова, В.И. Васильева, А.М. Кокеева, М.В. Хорольской, в которых были изучены разнообразные аспекты миграционной поли-

¹ Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten // Statistisches Bundesamt. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-staatsangehoerigkeit-jahre.html>).

² Bendel P. Coordinating Immigrant Integration in Germany // MPI. (<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Mainstreaming-Germany-FINALWEB.pdf>).

тики Германии [ЕС перед вызовом... 2016; *Хорольская* 2022]. Вопросы многоуровневого управления в контексте миграции и интеграции мигрантов рассматривали такие авторы, как И.П. Цапенко [Цапенко 2019], О.Ю. Потемкина [Потемкина 2020], Н.Н. Большова [Большова 2009], О.В. Фомичева [Фомичева 2010]. Влияние отдельных негосударственных акторов, например диаспор, на интеграцию мигрантов анализировали А.В. Лубский, А.В. Бедрик, А.А. Зайцева [Лубский, Бедрик, Зайцева 2017]. Тем не менее отсутствуют работы, в которых изучалась бы деятельность негосударственных акторов, вовлеченных в интеграционную деятельность в Германии.

Настоящая статья посвящена негосударственным акторам интеграционного процесса, степени их субъектности с точки зрения влияния на формирование миграционной повестки в ФРГ, участия в разработке и воплощении на практике политики вовлечения мигрантов в принимающее общество. Основное внимание уделено неправительственным организациям, включая негосударственные некоммерческие структуры, фонды, ассоциации мигрантов, профсоюзные организации, а также СМИ и ММПО, которые все активнее заявляют о себе как об участниках разноровневого политического процесса.

Следует согласиться с условным делением негосударственных участников политики интеграции мигрантов на два типа: «повышающие интеграционный потенциал» и «(преднамеренно) подрывающие интеграционный потенциал». К первому типу относят тех, чья деятельность направлена на содействие социально-культурному и трудовому вовлечению новоприбывших в жизнь принимающего социума. Это прежде всего группы добровольцев, тесно связанные с местными сообществами. Второй тип представляют организации, которые: 1) выступают против интеграционных мер и миграции в целом, тем самым преднамеренно препятствуют интеграционной политике; 2) руководствуются корыстными целями и предоставляют некачественные услуги, например нанимают работников с недостаточным уровнем профессиональной подготовки; 3) непреднамеренно оказывают негативное влияние на адаптацию мигрантов, так как, например, не обеспечивают необходимую координацию действий с другими участниками³. Внимание сосредоточено на первом типе акторов.

Как предполагается, в плюралистических обществах негосударственные субъекты играют двойственную роль: с одной стороны, они представляют собой неотделимую часть современного «иммиграционного общества»⁴ – с их помощью можно предпринимать конкретные меры поддержки мигрантов; с другой – они могут стать фактором размежевания и даже раскола в обществе.

Дилеммы участия негосударственных акторов в политике интеграции мигрантов

Особенность германской модели интеграции мигрантов заключается в осознании политическим классом и обществом того факта, что Германия является «иммиграционной

³ Galeraí G., Giannetto L., Noyai A. (2018) The Role of Non-state Actors in the Integration of Refugees and Asylum Seekers // OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers. (<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/434c3303-en.pdf?expires=1681909087&id=id&accname=guest&checksum=A4184C8DC0CB7AB747DF7085EDFCFCA5>).

⁴ Под термином «иммиграционное общество» (*Einwanderungsgesellschaft*) автор понимает объединение неоднородных в культурном и этническом отношении социальных групп, которые постоянно развиваются под влиянием крупномасштабной иммиграции и стремятся к сосуществованию и взаимодействию в рамках конкретного общества. В отечественной литературе такой феномен описала И.П. Цапенко и определили его как «иммиграционное общество» [Цапенко 2020].

страной»⁵. Это влияет на взаимоотношения государства с неправительственными участниками политики интеграции в сторону большей свободы действий последних. Благоприятствует деятельности негосударственных акторов и прочная репутация Германии как представительной демократии с инклюзивной политической культурой и развитым гражданским обществом. Данный факт подтверждают результаты международных рейтинговых исследований: в 2023 г. страна набрала 94 балла из возможных 100, предусмотренных Индексом свободы в мире, который ежегодно составляет американская неправительственная организация *Freedom House*⁶. Исторически ФРГ – пример некорпоративного государства всеобщего благосостояния, модель развития которого предполагает некую зависимость от государства разных групп интересов, которые обладают монополией на представительство в определенных областях – социальной политике, здравоохранении и на рынке труда. В такой модели взаимоотношений государства с различными некоммерческими акторами гражданское общество играет важную роль с точки зрения концепта *welfare mix* (англ., смешанная система всеобщего благосостояния), когда за регулирование и финансирование социальных услуг ответственны не только государственные органы, но и общественные организации.

Обращение к историческому прошлому позволяет оценить значение гражданского общества, начиная со второй половины XX в. Среди так называемых подразделений гражданской обороны [Dittmer, Lorenz 2019], которые состояли из местных гуманитарных организаций, особенно выделялись Немецкий Красный Крест и Служба организации технической помощи. Они оказывали поддержку людям, бежавшим из ГДР в ФРГ в 1949–1955 гг. после образования двух немецких государств, а также поддерживали этнических немцев во время их массового возвращения в Германию из стран Восточной Европы по окончании холодной войны. Конечно, такую деятельность рассматривали исключительно как экстренную помощь, когда вопросы предоставления убежища не играли большой роли.

Со временем происходило не только изменение этнического, расового и культурного многообразия Германии, но и расширение сфер и задач различных неправительственных объединений. Если ранее преобладали рабочие ассоциации, поскольку государство продвигало трудовую миграцию, то в настоящее время можно наблюдать новые форматы – религиозные, спортивные, культурные, родительские ассоциации, деловые и предпринимательские объединения, политические организации мигрантов [Halm 2015].

Сегодня ФРГ выступает за активное вовлечение негосударственных акторов в различные сферы политики, включая интеграцию мигрантов, что подтверждает массив принятых правовых документов. В рамках Закона об иммиграции 2004 г. и Национального плана действий по интеграции 2020 г. были разработаны различные программы стиму-

⁵ Экспертная комиссия по вопросам интеграционного потенциала отмечает, что концепт «иммиграционная страна» (Einwanderungsland) не является статическим, а значит, необходимо его регулярно пересматривать в соответствии с динамичными общественными изменениями, что и объясняет отсутствие его устойчивого общепринятого определения. См. подробнее: Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Der Bericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit. (<https://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente/bericht-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1880150>). Здесь под этим термином понимается страна, которая обладает четкими и жесткими требованиями в сфере миграции, развивает интеграционную политику, предоставляет особые культурные и социальные услуги, в то время как ответственные лица контролируют эти процессы. См. подробнее: Das Interview mit Herrn Reinhard Grindel (CDU) Mitglied des Innenausschusses des deutschen Bundestages. Berichterstatter der CDU/CSU Fraktion für Asylpolitik und Zuwanderungsgesetz // Uniwersytet Wrocławski. (<http://www.zbn.uni.wroc.pl/Pobyt-badawczy-studentow-Institutu-Studiow-Miedzynarodowych-w-Berlinie-2327102006/Das-Interview-mit-Herrn-Reinhard-Grindel-CDU-Mitglied-des-Innenausschusses-des-deutschen-Bundestages-Berichterstatter-der-CDUCSU-Fraktion-fuer-Asylpolitik-und-Zuwanderungsgesetz>).

⁶ Организация признана нежелательной в России. Germany // Freedom House. (<https://freedomhouse.org/country/germany/freedom-world/2023>).

лирования сотрудничества между властями различных уровней и федеральными ведомствами. Федеральное правительство считает необходимым продвигать принцип активного взаимодействия с негосударственными акторами в публичном пространстве. Например, на собраниях бундстага представители союза партий ХДС/ХСС не раз подчеркивали, что государству «нужны церковные ассоциации, общества и профсоюзы, которые уверенно представляют свои интересы по отношению к государству, сами их определяют и, если нужно, наступают на пятки государству в качестве регулятора власти»⁷. В рамках мероприятий на национальном уровне с 2006 г. проводится так называемый Интеграционный саммит, в котором принимают участие все, кто так или иначе заинтересован в политике интеграции мигрантов. Действуют и регулярные дискуссионные форумы по поддержке переселенцев, например Федеральная конференция организаций мигрантов, которая объединяет более 70 участников.

Помимо странового уровня, политику интеграции мигрантов разрабатывает Европейский союз. Европейская комиссия, высший орган исполнительной власти Евросоюза, и Европейский социально-экономический комитет, консультативный орган ЕС (Совет ЕС и Европейская комиссия обязаны консультироваться с ним по социальным и экономическим вопросам), с 2015 г. организовали семь встреч Европейского форума по вопросам миграции, платформы для диалога гражданского общества с институтами ЕС по вопросам миграции, убежища и интеграции мигрантов. В рамках формирования глобальной повестки во время ротационного председательства Германии в «Группе двадцати» экс-канцлер ФРГ Ангела Меркель на постоянной основе обеспечивала всесторонний диалог с представителями гражданского общества, научного сообщества, профсоюзов, женских и молодежных ассоциаций, а также неправительственных организаций государств-членов G20.

В последние два десятилетия в соответствии с принципом общедоступности (нем. *Niedrigschwelligkeit*) предоставляемых услуг утвердилось множество новых форм и форматов поддержки мигрантов на местном (муниципальном) уровне: «люцманы» (нем. *Integrationslotse*), «крестные» (нем. *Patinnen*), «наставники» (нем. *Mentorinnen*), «матери городских кварталов» (нем. *Stadtteilmütter*), «языковые и культурные посредники» (нем. *Sprach- und Kulturmittlerinnen*). Также используют термин «координаторы интеграции» (нем. *Integrationsbegleiter*) для обозначения всех этих пилотных, наставнических и спонсорских проектов.

Несмотря на такое на первый взгляд позитивное восприятие негосударственных акторов, Германия применяет и «полицейский подход» к работе с ними. Это в первую очередь касается организаций мигрантов (в особенности в отношении их политической направленности). Помимо того, что такие организации могут быть запрещены в упрощенном порядке, их обязывают предоставлять местным компетентным органам сведения о своих уставах, именах и адресах членов правления. Эта информация хранится в реестре объединений иностранцев и передается в секретные службы, органы безопасности и другие компетентные органы. К примеру, данные курдских организаций пересылают в Федеральное ведомство уголовной полиции и Федеральное ведомство по защите Конституции.

Федеральное правительство обосновывает обязательства по передаче таких данных «особой опасностью» возможного втягивания страны в международные политические конфликты, которые затрагивают интересы других государств, а в результате могут пострадать ее внутри- и внешнеполитические интересы. Данное обстоятельство вызывает

⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratiefördergesetz – DFördG). Drucksache 20/5823. 20. Wahlperiode. Deutscher Bundestag. (<https://dsserver.bundestag.de/btd/20/058/2005823.pdf>).

критику⁸. В частности, партия «Левая» в одном из заявлений называет такую политику дискриминационной, полагая, что слежка со стороны властей мешает мигрантам проявлять гражданскую активность⁹.

Подобное двойственное отношение к негосударственным акторам – результат специфического миграционного режима Германии, который на протяжении долгого времени «не способствовал активному развитию мультикультурных структур, но в то же время ставил относительно мало формальных препятствий на пути иммигрантов, создающих организации, по сравнению с другими странами» [Halm 2015].

Возможности типологизации негосударственных акторов

В 2014 г. ФРГ оказалась в десятке лучших стран по индексу политики интеграции мигрантов (MIPEX)¹⁰ в мире. Тогда же программный директор брюссельского аналитического центра *Migration Policy Group* Т. Хаддлстон отметил, что интеграционная политика Германии все чаще служит образцом для других. Однако включение большего количества стран в индекс и последствия миграционного кризиса в Евросоюзе в 2019 г. повлекли за собой снижение рейтинга интеграционной политики Германии. Теперь ее оценивают как «наполовину благоприятную» и считают так называемой временной интеграцией (табл. 1). Некоторые эксперты связывают такое положение с особенностями проводимых исследований: при составлении рейтингов эксперты не учитывают различия в уровне интеграции внутри стран, поскольку анализируют в основном показатели на общенациональном уровне. К примеру, Берлин был назван одним из наиболее активных городов в мире, власти которого вовлекают мигрантов в разработку интеграционной политики.

Таблица 1

Измерение потенциала политики интеграции мигрантов в Германии

Table 1

The Measurement of the Potential of Migrant Integration Policy in Germany

Область интеграции	Балл (из 100 возможных)
Мобильность на рынке труда	81
Воссоединение семей	42
Образование	55
Здоровье	63
Политическое участие	60
ПМЖ	54
Получение гражданства	42
Антидискриминационные меры	70

Источник: составлено по материалам MIPEX¹¹.

Source: compiled from MIPEX materials.

⁸ Diskriminierung von Migrantenorganisationen im Vereinsrecht beenden. 25.11.2020. (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/246/1924689.pdf>).

⁹ Ibid.

¹⁰ Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX) – инструмент, который позволяет анализировать политику интеграции мигрантов в 56 странах в восьми сферах деятельности для оценки и сравнения усилий национальных правительств.

¹¹ Germany // MIPEX. (<https://mipex.eu/germany>).

Представленный пример еще раз подтверждает значение негосударственных акторов в многоуровневой интеграционной политике страны. Особенность именно ФРГ связана в том числе с федеративным устройством государства. Как видно из таблицы 2, можно говорить о параллельных и пересекающихся полномочиях разных структур. Их сложное распределение как по вертикали, так и по горизонтали, выраженная автономия субъектов федерации, земель и муниципалитетов приводят как к фрагментации, так и к трудностям в координации интеграционной политики¹². Поэтому на помощь приходят негосударственные акторы, которые могут восполнить эти пробелы.

Как правило, правовые вопросы иммиграционной политики составляют ответственность государства (федерального правительства), а вопросы адаптации и интеграции мигрантов и оказания им различной помощи решают при самом активном участии неправительственных организаций. Граждане и негосударственные структуры традиционно и достаточно часто предоставляют базовые услуги мигрантам и беженцам, особенно в первые дни и месяцы их пребывания в принимающей стране. Эти услуги направлены на безопасность, здоровье, благополучие и социальное обеспечение мигрантов, гуманитарную помощь им. После того как насущные потребности мигрантов удовлетворены, эти акторы принимают меры, чтобы дать прибывшим возможность найти работу, повысить их социально-экономическое благополучие, что имеет решающее значение для успешного включения в социальную, культурную и экономическую жизнь Германии. Помимо предоставления услуг по индивидуальному развитию, негосударственные участники защищают интересы мигрантов и беженцев в общественной, правовой и политической сферах. На глобальном, наднациональном, национальном и региональном уровнях функции негосударственных акторов остаются теми же: влияние на повестку дня, экспертное сопровождение и предоставление информации властям.

С начала «эпохи гастарбайтеров» традиционные международные благотворительные организации, например «Каритас» и «Диакония», оказывали помощь мигрантам. В результате в стране сложилась уникальная система тесного, хотя и избирательного, взаимодействия негосударственных акторов, которые являются частью «третьего сектора», с государством. «Третий сектор», то есть неправительственные некоммерческие организации, зависит от бюджетного финансирования. Традиционные, с долгой историей организации «третьего сектора» (Немецкий Красный Крест, «Каритас», «Диакония») прочно интегрированы в национальную систему социального обеспечения и играют значимую роль в обеспечении широкого спектра услуг по приему и интеграции мигрантов.

Можно выделить два типа некоммерческих организаций: крупные поставщики услуг в социальных областях, которые финансирует государство и/или рынок, с одной стороны (например, «Каритас»), и множество самоорганизованных ассоциаций, чья деятельность основана на членских взносах и пожертвованиях – с другой (различные гражданские инициативы).

В обществе, которое меняется в связи с массовой иммиграцией, появляются и такие субъекты, как организации мигрантов (нем. *Migrantenorganisationen*) и беженцев (нем. *Geflüchtetenorganisationen*). В Германии зарегистрировано уже более 17 тыс. разнообразных мигрантских ассоциаций¹³, которые предлагают услуги в области образования и воспитания, культуры, спорта.

¹² Bendel P. Coordinating Immigrant Integration in Germany // MPI. August 2014. (<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Mainstreaming-Germany-FINALWEB.pdf>).

¹³ Priemer J., Schmidt M. (2018) Engagiert und doch unsichtbar? Migrantenorganisationen in Deutschland. Stifterverband. November 26, 2018. (<https://www.stifterverband.org/migrantenorganisationen-in-deutschland>).

Таблица 2

**Уровни управления в миграционной политике
и политике интеграции мигрантов в Германии и функции участников**

Table 2

**Levels of Governance and Management in Migration
and Migrant Integration Policy in Germany and Functions of Actors**

Уровни управления	Функции	
	Властные структуры	Негосударственные акторы
Глобальный	• формирование глобальной повестки по вопросам миграции • продвижение позитивного национального опыта интеграции мигрантов на различных международных площадках • взаимодействие с национальными правительствами и парламентами других стран по вопросам миграции	• формирование глобальной повестки по вопросам миграции • формирование общественно-политического и научного дискурсов по вопросам миграции, в том числе в медиасфере, в традиционных и новых медиа • предоставление информации и экспертизы государствам
Наднациональный (уровень ЕС)	• защита внешних границ ЕС • выполнение положений и принципов Дублинской системы предоставления убежища • продвижение позитивного национального опыта интеграции мигрантов • продвижение идеи коммунитаризации иммиграционной политики ЕС • разработка и следование модели межбюджетных отношений по вопросам миграционной политики и интеграции мигрантов	
Национальный	• формирование национальной повестки по вопросам миграции • формирование властного дискурса по вопросам миграции • создание правовой базы для иммиграции и проживания мигрантов, включая беженцев • разработка экономической, трудовой и социальной политики • разработка и осуществление процедуры предоставления убежища • мониторинг и контроль политики интеграции мигрантов на уровне муниципалитетов и субъектов федерации • исполнение норм Дублинской системы • формирование направлений миграционной политики профсоюзов	
Региональный (федеральные земли)	• формирование национальной повестки по вопросам миграции • формирование властного дискурса по вопросам миграции • проведение миграционной политики на своей административной территории • делегирование отдельных задач своим муниципалитетам, финансирование данной деятельности • разработка собственных концепций интеграции и/или соответствующих руководств	

Окончание табл. 2

Уровни управления	Функции	
	Властные структуры	Негосударственные акторы
Муниципальный	• формирование национальной повестки по вопросам миграции • формирование властного дискурса по вопросам миграции • практические вопросы приема и интеграции мигрантов, независимо от их статуса • разработка собственных стратегий по вопросам миграции	

Источник: составлено автором.

Source: compiled by the author.

Наряду с устоявшимися формальными организациями мигрантов и беженцев все чаще, особенно в связи с пандемией COVID-19 и карантинными мерами, появляются новые, менее формализованные объединения в виде сетевых сообществ. Например, *SprachCafé Polnisch* (нем. разговорное «кафе») из столичного Берлина во время пандемии перевела свою программу семинаров на короткий период в цифровой формат для поддержки многоязычных семей мигрантов.

Возникли и новые организации, которые представляют собой сеть клубов и организаций постмиграционной направленности, которые работают по всей Германии. Их основная целевая группа – потомки мигрантов, базовая сфера работы – обеспечение инклюзии не только мигрантов, а общества в целом.

В ФРГ достаточно разнообразен ландшафт фондов с неправительственным статусом, которые, помимо того, что работают в пределах государства, зачастую ведут деятельность за рубежом. Как и другие негосударственные акторы, они заинтересованы в участии мигрантов, например, в работе федерального правительства по повышению образовательной интеграции. Так, Фонд Меркатор и Фонд Фройденберг выступают за повышение образовательного уровня молодежи из неблагополучных семей, особенно детей мигрантов.

В ФРГ развит еще один тип фондов – муниципальные общественные фонды, или фонды местных сообществ (нем. *Bürgerstiftungen*), их еще называют «бургерскими» [Кадикина 2013]. Их создают группы граждан, которые пытаются улучшить работу местных сообществ и оказывают помощь беженцам в период миграционных кризисов [Бардин 2016]. В качестве примера можно привести фонд города Йены: его представители подготовили и издали в 2015 г. брошюру с картой города, на которой были отмечены основные муниципальные учреждения, чтобы помочь беженцам лучше ориентироваться в новом для себя пространстве.

Значимый негосударственный актор – профсоюзы, которые в Германии традиционно автономны от государства, однако именно власти страны задают направления миграционной политики профсоюзов. Это связано прежде всего с демографической проблемой, которая в определенной степени решается путем стабильной иммиграции, а также с нехваткой высококвалифицированных специалистов, в том числе на фоне массового притока неквалифицированной рабочей силы из других стран. Фактически профсоюзы берут на себя ответственность по интеграции приезжих иностранцев на рынке труда, распространяя на них принцип минимальной заработной платы [Bergfeld 2017]. В контексте прав иммигрантов важным представляется тот факт, что профсоюзы в Германии едины для всех трудящихся, независимо от их гражданства, идеологической ориентации или политических убеждений. Немецкая конфедерация профсоюзов – головная организация профсоюзов страны, в уставе которой отмечено, что для достижения целей в общей профсоюзной

и социальной политике необходимо, в частности, содействовать социальной интеграции мигрантов. Крупнейший отраслевой профсоюз – Промышленный союз металлистов – поддерживает этническое разнообразие на предприятиях металлургической промышленности и называет себя профсоюзом иммигрантов. Он открыл во Франкфурте-на-Майне первый в Германии Объединенный центр профориентации для беженцев, где команда штатных сотрудников и волонтеров предлагает им помощь и поддержку по профессиональным, социальным и юридическим вопросам¹⁴.

Самовосприятие Германии как страны иммиграции стало предпосылкой обретения ею новой роли в ММПО. Обладая знаниями и опытом в области миграции и интеграции переселенцев, государство превращается из наблюдателя в глобального игрока, претендующего на формирование глобальной повестки по вопросам миграции и международной миграционной политики, причем это происходит практически незаметно для широкой общественности. Например, Федеральное правительство Германии внесло серьезный вклад в подготовку Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции. Германия привлекает высококвалифицированных экспертов из самых разных сфер деятельности к разработке миграционной и интеграционной политики, публикуя полученные результаты в открытом доступе на иностранных языках.

Многие международные межправительственные организации имеют опыт работы с мигрантами и беженцами в различных странах, что позволяет им предлагать информационную и консультативную помощь, а также сравнивать различные модели интеграции и выявлять лучшие практики. Международная организация по миграции (МОМ) оказывает поддержку Германии в области управления миграцией, в том числе содействует добровольному возвращению мигрантов на родину, а также способствует развитию информационно-просветительской работы и профессиональной подготовки в данной сфере.

Международные организации в кооперации с частными фирмами проявляют интерес к найму просителей убежища и беженцев. Компании, которые намерены подавать пример терпимости и открытости к мигрантам, предлагают им стажировки или обучение, чтобы они могли получить представление о предпринимательской и трудовой этике Германии. 36 крупных международных и транснациональных немецких компаний объединились для содействия интеграции иммигрантов в рамках программы «Мы вместе – интеграционная инициатива немецких экономических компаний», включая *Thyssen Krupp* и *Deutsche Bahn*.

Помимо этого, в управлении интеграцией мигрантов муниципальные власти европейских городов уже давно перестали ограничивать свою деятельность участием в политике центральных правительств и превратились в активных игроков, предлагая собственные стратегии интеграции [Цапенко 2019; Квашнин 2020]. В такой деятельности активно участвуют как крупные мегаполисы ФРГ, включая Кельн, Лейпциг, Берлин, так и малые немецкие города [Schönwälder 2016]. Столица страны стала в 2017 г. организатором четвертого глобального Форума мэров по вопросам мобильности, миграции и развития.

Нельзя недооценивать роль и влияние современных информационно-коммуникационных систем и средств массовой информации на формирование общественного мнения, поскольку СМИ, традиционные и новые, например сетевые паблики (публичные сообщества в социальных сетях), уделяют все больше внимания вопросам миграции и интеграции мигрантов. Благодаря неофициальным источникам информации в социальных сетях мигранты осведомлены о происходящих в стране основных событиях. Проведенное Фондом О. Бреннера исследование показало, что именно немецкие СМИ из

¹⁴ Corona ist ein Rückschlag für die Integration von Flüchtlingen // IG Metall. (<https://www.igmetall.de/politik-und-gesellschaft/gleichstellung-und-integration/migration/corona-rueckschlag-fuer-die-integration-von-fluechtlingen>).

всех стран ЕС особенно активно освещали тему поддержки мигрантов и беженцев, рассматривали феномен миграции прежде всего как национальный вызов¹⁵. Восприятие миграции как проблемы всей страны становится важным фактором успешного принятия и адаптации новых членов.

Заключение

В Германии сложилась многоуровневая система регулирования интеграционной политики, в которой важное место отводится негосударственным акторам. Представители гражданского общества и местные органы власти занимались вопросами интеграции еще до того, как в стране была разработана соответствующая национальная стратегия. Однако негосударственные структуры следует воспринимать лишь как серьезное дополнение государственной политики, подменить которую другие акторы не способны.

Негосударственные акторы, являясь своеобразным коммуникативным мостом между принимающим обществом и мигрантами, пользуются исключительным доверием, в отличие от государства, а значит, располагают более широкой целевой аудиторией; имеют возможность своевременно информировать власти о возникающих проблемах между «старыми» гражданами и новоприбывшими, выявлять точки напряжения и конфликтности. Неформальные участники процесса интеграции зачастую обеспечивают социальные функции, предоставляя помощь в получении образования и доступе к медицинским услугам, оказывая информационную и консультативную поддержку иммигрантам, в том числе будущим, играя посредническую роль в сложной бюрократической процедуре размещения мигрантов, поиска ими жилья и работы. В рамках политической деятельности они защищают права иммигрантов, взаимодействуя с правоохранительными органами, политическими партиями, местными и федеральными властями Германии.

Несмотря на существенный позитивный вклад негосударственных акторов в решение проблем, связанных с иммиграцией, важно принимать во внимание тот факт, что они сами по себе могут служить деструктивным фактором, угрожая стабильности общества. В качестве ключевых негативных факторов, которые препятствуют непосредственному участию общественных объединений в интеграции мигрантов на местах, полному раскрытию их потенциала, выступают такие обстоятельства, как слабая финансовая поддержка государства; непредвиденные глобальные катаклизмы (пандемии), которые создают благоприятные условия для торговли людьми и незаконной транспортировки мигрантов; изменение политической обстановки в стране или в конкретном избирательном округе под влиянием роста популистских и националистических настроений. Таким образом, роль негосударственных акторов часто, но не всегда, позитивна. Однако без этих действующих субъектов многие инициативы государственной политики были бы неэффективны.

Важно подчеркнуть, что официальная политическая линия германского государства нацелена на построение иммиграционного общества и в соответствии с этой парадигмой приветствуется и поддерживается деятельность негосударственных акторов, которые способствуют интеграции мигрантов. Органы власти внимательно оценивают надзорные и экспертные программы, направленные на снижение влияния акторов, преднамеренно подрывающих интеграционный потенциал. Экспертное сопровождение деятельности государства в сфере миграции, мониторинг и контроль работы неправительственных организаций

¹⁵ Fengler S. Wie berichten Medien in West- und Osteuropa über Migration und Flucht? Zusammenfassung OBS-Arbeitspapier 39 // EJO. (https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/02_Infoseiten/AP39/AP39_Kurzfassung_DE.pdf).

и волонтеров со стороны исполнительной и законодательной власти служит основой для оценок, рекомендаций и законодательных инициатив по совершенствованию действующего федерального законодательства. В частности, возможная корректировка касается государственного финансирования и софинансирования деятельности неправительственных организаций и волонтеров, их налогового стимулирования, дальнейшего развития и расширения сотрудничества государства, граждан и неправительственных организаций.

Негосударственные акторы уверенно занимают свое место и в международных отношениях, обеспечивая необходимую платформу, на которой различные субъекты могут сотрудничать на транснациональном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Бардин А.Л. (2016) Миграционная проблема в германском научном дискурсе // *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 183–188. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.13>

Bardin A.L. (2016) Migratsionnaya problema v germanskom nauchnom diskurse [The Problem of Migration in German Academic Discourse]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No. 6, pp. 183–188. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.13> (In Russ.)

Большова Н.Н. (2009). Институциональные уровни и практики интеграции инокультурных сообществ (на примере ФРГ). Автореферат дис. канд. полит. наук // *МГИМО(У) МИД РФ*. 28 с.

Bol'shova N.N. (2009). Institutsional'nye urovni i praktiki integratsii inokul'turnykh soobshchestv (na primere FRG) [Institutional Levels and Integration Practices of Foreign-Culture Communities (on the Example of Germany)]. Avtoreferat dis. kand. polit. nauk [Dissertation Abstract of the candidate of political sciences]. *MGIMO*. 28 p.

ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран. (2016) Ред.: Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН. 52 с. <https://doi.org/10.205442/978-5-9535-0462-1>

ES pered vyzovom migratsionnogo krizisa. Pozitsii evropeiskikh stran [The EU in the Face of Migration Crisis. Positions of European Countries] (2016) Ed(s): N.K. Arbatova, A.M. Kokeev. Moscow: IMEMO RAS. 52 p. <https://doi.org/10.205442/978-5-9535-0462-1> (In Russ.)

Кадикина А.А. (2013) Обзор благотворительных фондов (фондов целевого капитала) Германии // *Теория и практика общественного развития*. № 10. С. 366–370.

Kadikina A.A. (2013) Obzor blagotvoritel'nykh fondov (fondov tselevogo kapitala) Germanii [Overview of Charitable Foundations (Endowment Funds)]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. No. 10, pp. 366–370. (In Russ.) Квашнин Ю.Д. (2020) Европейские города как акторы миграционной политики // *Современная Европа*. № 7. С. 101–112. <https://doi.org/10.15211/soveurope72020101112>

Kvashnin Yu.D. (2020) Evropeiskie goroda kak aktory migratsionnoi politiki [European Cities as Actors of Migration Policy]. *Sovremennaya Evropa*. No. 7, pp. 101–112. <https://doi.org/10.15211/soveurope72020101112> (In Russ.)

Лебедева М.М. (2013) Акторы современной мировой политики: тренды развития // *Вестник МГИМО-Университета*. № 3 (28). С. 38–42. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2013-1-28-38-42>

Lebedeva M.M. (2013) Aktory sovremennoi mirovoi politiki: trendy razvitiya [Actors in Contemporary Global Politics: Trends in Development]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 3 (28), pp. 38–42. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2013-1-28-38-42> (In Russ.)

Лубский А.В., Бедрик А.В., Зайцева А.А. (2017) Диаспора как фактор и субъект интеграции мигрантов в России и Германии: сравнительный анализ научного дискурса // *Социально-гуманитарные знания*. № 11. С. 40–50.

Lubskii A.V., Bedrik A.V., Zaitseva A.A. (2017) Diaspora kak faktor i subiekt integratsii migrantov v Rossii i Germanii: sravnitel'nyi analiz nauchnogo diskursa [Diaspora as a Factor and Subject of Migrant In-

tegration in Russia and Germany: Comparative Analysis of Scientific Discourse]. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya*. No. 11, pp. 40–50. (In Russ.)

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

Potemkina O.Yu. (2020) Mnogourovnevoe upravlenie migratsiei v Evropeiskom soyuze [Multilevel Migration Governance in the European Union]. *Sovremennaya Evropa*. No. 2, pp. 100–110. <https://doi.org/10.15211/soveurope22020100110> (In Russ.)

Прохоренко И.Л. (2017) Диаспоры и диаспоральные «миры». Идентичность: личность, общество, политика / Под ред. И.С. Семененко. М.: Весь мир. С. 432–440.

Prokhorenko I.L. (2017) Diaspory i diasporal'nye «miry». [Diasporas and Diasporas “Worlds”]. *Identichnost': lichnost', obshchestvo, politika* [Identity: the Individual, Society, and Politics. An Encyclopedia. Semenenko I.S., ed., Moscow: Ves' mir, pp. 432–440. (In Russ.)

Фомичева О.В. (2010) Становление системы многоуровневого управления международной миграцией: концептуальное и технологическое измерения. Автореферат дис. канд. полит. наук // *Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского*. 34 с.

Fomicheva O.V. (2010) Stanovlenie sistemy mnogourovnevoego upravleniya mezhdunarodnoi migratsiei: kontseptual'noe i tekhnologicheskoe izmereniya [System Formation of Multilevel Governance of International Migration: Conceptual and Technological Dimensions]. Avtoreferat dis. kand. polit. Nauk [Dissertation Abstract of the candidate of political sciences]. N.I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 34 p. (In Russ.)

Хорольская М.В. (2022) Политика Германии в отношении украинских беженцев // *Современная Европа*. № 7. С. 57–69. DOI: 10.31857/S0201708322070051

Khorol'skaya M.V. (2022) Politika Germanii v otnoshenii ukrainskikh bezhentshev [German Policy towards Ukrainian Refugees]. *Sovremennaya Evropa*. No. 7, pp. 57–69. <https://doi.org/10.31857/S0201708322070051> (In Russ.)

Цапенко И.П. (2019) Перспективные технологии интеграции мигрантов // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 63. № 10. С. 97–108. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-10-97-108>

Tsapenko I.P. (2019) Perspektivnye tekhnologii integratsii migrantov [Promising Practices of Migrant Integration]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 63, no. 10, pp. 97–108. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-10-97-108> (In Russ.)

Цапенко И.П. (2020) Интеграция иммиграционных обществ: обновление подходов // *Вестник Российской академии наук*. Т. 90. № 2. С. 148–159. <https://doi.org/10.31857/S0869587320020127>

Tsapenko I.P. (2020) Integration of immigration societies: updating approaches. *Herald of the Russian Academy of Sciences*. Vol. 90, no. 2, pp. 148–159. <https://doi.org/10.31857/S0869587320020127> (In Russ.)

Bergfeld M. (2017) Germany's Willkommenskultur: Trade Unions, Refugees and Labour Market Integration. *Global Labour Journal*. No. 8 (1), Ss. 80–89.

Büthe T. (2004) Governance Through Private Authority: Non-State Actors in World Politics. *Journal of International Affairs*. No. 58 (1), pp. 281–290.

Dittmer C., Lorenz D.F. (2019) Disaster Situation and Humanitarian. Emergency – In-Between Responses to the Refugee Crisis in Germany. *International Migration*. No. 59 (3), Ss. 96–112.

Halm D. (2015) Potenzial von Migrantenorganisationen als integrationspolitische Akteure. *IMIS-Beiträge*. No. 20 (47), S. 43.

Hooghe L., Marks G. (2001) Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers. 272 p.

Penninx R., Kraal K., Martiniello M., Vertovec S., eds. (2004) Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies. Aldershot: Ashgate. 184 p.

Priller E., Zimmer A. (2001). Wachstum und Wandel des Dritten Sektors in Deutschland // In: Der Dritte Sektor international: Mehr Markt – weniger Staat? Ed.: E. Priller, A. Zimmer. Edition Sigma. Pp. 199–228.

Scholten P. (2018) Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking Urban Governance of Migration-Related Diversity. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*. No. 18 (1), pp. 7–30.

Scholten P., Penninx R. (2016) The Multilevel Governance of Migration and Integration // In: *Integration Processes and Policies in Europe*. Ed.: B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx. Springer Cham. Pp. 91–108.

Schönwälder K. (2016) Diversity and Contact: Immigration and Social Interaction in German Cities. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 315 p.

Информация об авторе

Матюхова Елизавета Игоревна, младший научный сотрудник Отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук. Адрес: 117997, Россия, Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: lizamat@imemo.ru

About the author

Matiukhova Elizaveta I., Junior Research Fellow, Department of International Political Problems, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS). Address: 117997, 23, Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia. E-mail: lizamat@imemo.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 16.06.2023

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 04.08.2023

Статья принята к публикации / Accepted: 09.04.2024