

УДК 314.7

Юрий КВАШНИН

ЕВРОПЕЙСКИЕ ГОРОДА КАК АКТОРЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Статья поступила в редакцию 12.10.2020

Аннотация. В статье исследованы городское измерение трансграничной миграции в страны Евросоюза и роль городов в политической, экономической и социокультурной интеграции трудовых мигрантов и беженцев. Показано, что в условиях усиливающейся миграционной нагрузки муниципальные администрации вынуждены разрабатывать собственные пути реагирования, которые в ряде случаев идут вразрез с политикой на национальном уровне. Рассмотрены основные типологические модели управления миграцией. Выявлены ключевые факторы, влияющие на городские подходы: характер и динамика миграционных потоков, специфика разграничения полномочий по линии «центральная власть – город», соотношение сил различных акторов городской политики – муниципальных органов власти, оппозиционных партий и движений, организаций гражданского общества. Особое внимание уделено развитию межгородского сотрудничества в миграционной сфере, направленного на обмен опытом, оказание взаимной помощи по расселению беженцев, а также совместное лоббирование городских интересов на общеевропейском уровне.

Ключевые слова: миграционный кризис, миграционная политика, европейские города, взаимодействие органов власти, городская политика, межгородские связи.

В последние десятилетия трансграничная миграция стала одним из ключевых факторов глобального развития и заняла центральное место в международной, в особенности европейской повестке дня. Кризис 2015 – начала 2016 гг., связанный с наплывом беженцев, вызвал повышенный интерес к изучению эффективности моделей приема и адаптации иммигрантов, а также перспектив сотрудничества различных стран в сфере регулирования миграционных потоков [Управление мигра-

© **Квашнин Юрий Дмитриевич** – к.и.н., руководитель Центра европейских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. **Адрес:** 117997, Россия, Москва, Профсоюзная ул., 23. **E-mail:** ykvashnin@gmail.com

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект № 19-18-00251 «Социально-экономическое развитие крупных городов Европы: влияние иностранных капиталовложений и трудовых миграций») в Московском государственном институте международных отношений (университете) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72020101112>

цией... 2020; Миграционные процессы... 2019]. Неспособность самостоятельно справиться с возросшим миграционным прессингом актуализировала задачу более тесной координации между странами – членами ЕС таких вопросов, как охрана границ, обеспечение безопасности, реформирование системы предоставления убежища, расселение мигрантов в соответствии со страновыми квотами [Потемкина, 2015: 31].

Признавая важность трансграничной миграции как для отдельных стран ЕС, так и для европейского интеграционного объединения в целом, следует, однако, подчеркнуть, что связанные с нею проблемы (равно как и открывающиеся возможности) в силу крайне неравномерного распределения мигрантов проявляются прежде всего на локальном уровне. Это не удивительно, ведь порядка 60% мигрантов первого поколения, рожденных за пределами ЕС, проживают в крупных городах, еще четверть – в небольших городах и пригородах и только около 15% – в сельской местности (для коренного населения эти показатели составляют, соответственно, 38,5, 30,5 и 31%) [Migration and its impact... 2017: 28]. По данным Евростата за 2009 – 2014 гг., наибольший чистый миграционный приток пришелся на Рим (70,7 тыс. человек в год), Лондон (62,3 тыс.), Милан (42,8 тыс.), Берлин (38,3 тыс.), Мюнхен (26,3 тыс.) и Гамбург (20,6 тыс.). Во всех указанных городах большую часть мигрантов составили выходцы из стран, не входящих в ЕС [Urban Europe... 2016].

Проживание в крупных городских агломерациях даже при наличии языкового барьера дает мигрантам несравненно большие возможности для трудоустройства и обеспечивает доступ к развитой инфраструктуре: школам, университетам, больницам и пр. Кроме того, в таких городах уже сложились мигрантские сообщества, способные оказать поддержку своим соотечественникам.

В малых и средних городах (до 200 тыс. жителей) быстрый рост численности мигрантов наблюдается не столь часто и обычно вызван тремя причинами. Первая – географическое расположение вдоль главных миграционных маршрутов (греческий Пирей, испанские Сеута и Мелилья). Вторая – наличие высокого спроса на дешевую иностранную рабочую силу. Самый яркий пример – итальянский Прато, известный своей развитой текстильной промышленностью, где местные предприятия для повышения конкурентоспособности сделали ставку на труд мигрантов из КНР, что привело к стремительной китаизации города [Маслова, 2020: 56]. Третий – проведение городскими администрациями целенаправленной политики по привлечению мигрантов, которая может быть вызвана как экономическими императивами, так и гуманитарными соображениями. Так, небольшой шведский город Сала в 2015 г. одновременно принял 465 беженцев, в результате чего его население выросло на 3,5% [Gauci, 2020].

В условиях интенсификации миграционных процессов возрастающая ответственность за интеграцию мигрантов ложится на городскую администрацию, которая вынуждена оперативно реагировать на новые вызовы, исходя из имеющихся у нее организационных и финансовых возможностей. Согласно проведенному в 2018 г. опросу, 50% граждан ЕС убеждены в том, что местные органы власти играют очень большую роль в интеграции мигрантов. Для сравнения: исключительное значение центральных органов власти отметили 56% респондентов, наднациональных институтов – 43%, а акторов гражданского общества – лишь 38% опрошенных [Special Eurobarometer, 2018: 144].

Изучение локального измерения трансграничной миграции ведется уже давно, в том числе и российскими авторами, которые проанализировали отдельные аспекты адаптации мигрантов в Париже, Лондоне, Афинах и некоторых других крупных городах объединенной Европы [Шатило, 2020; Zemnikhova, 2017; Квашнин, 2020]. В этих и других работах, включая востребованные в наше время исследования в области сравнительной урбанистики, убедительно показано, что подходы европейских городов существенно различаются. Однако вопросы о том, чем эти различия обусловлены, какие из моделей управления миграцией демонстрируют наибольшую эффективность, а также насколько корректен распространенный в научной литературе тезис о «локальном повороте» в миграционной политике, остаются дискуссионными.

Что влияет на городские подходы к управлению миграцией?

Рассматривая управление миграцией в городах Евросоюза, следует подчеркнуть, что миграционная политика была и остается (несмотря на формирующееся европейское единообразие) прерогативой национальных государств. Правительства большинства стран неохотно делегируют полномочия в этой области на более низкий уровень – региональный и муниципальный [Потемкина, 2020: 106], пытаясь сохранить за собой решающую роль как в формулировании основных принципов миграционной и адаптационной политики, так и в распределении финансовых средств на ее реализацию¹.

Разграничение полномочий по линии «центральная власть – город» является ключевым фактором, влияющим на миграционное управление на городском уровне. Компетенция городской администрации в ключевых сферах миграционного управления – политической, социально-экономической, культурно-религиозной и пространственной² – заметно варьируется в зависимости от формата взаимодействия центральных и местных органов власти. Всего таких форматов принято выделять четыре [Integration and Policies..., 2016: 93–94].

Первый – *централистский* – предполагает наличие четкой иерархии различных уровней и действенных механизмов правительственного контроля над тем, как предписанные «сверху» правила соблюдаются на местах. Этот формат, обычно ас-

¹ Самый очевидный пример – Греция, страна с чрезвычайно высоким уровнем централизации государственной власти, в которой на долю муниципальных и региональных бюджетов приходится лишь 7% государственных расходов, а все основные механизмы интеграции мигрантов (организация языковых курсов, программы трудоустройства) сосредоточены в руках национального правительства.

² К политической сфере относятся – предоставление мигрантам права голосовать на местных выборах, регулирование деятельности мигрантских организаций и пр. К социально-экономической – интеграция мигрантов в рынок труда, образовательные программы, меры социальной поддержки. К культурно-религиозной – взаимодействие с религиозными общинами, поддержка или наоборот стремление нивелировать культурное, религиозное и этническое разнообразие городского социума. К пространственной – предоставление мигрантам жилья, а также меры, направленные на предотвращение этнической сегрегации по районам (или, напротив, способствующие такой сегрегации).

социируемый с Францией и странами Северной Европы, сейчас встречается все реже: решая конкретные задачи, городским властям часто приходится выходить за установленные рамки и действовать на свой страх и риск. Так, реализуемая в Париже стратегия интеркультурализма, основанная на отношении к культурному разнообразию как к ресурсу общественного развития и продвижения межкультурного диалога, в меньшей степени согласуется с традиционным для Франции, но в крупных многоэтничных городах совершенно неэффективным, ассимиляционным подходом.

Второй – *локалистский* – основан на принципе субсидиарности, в соответствии с которым городские власти не только являются проводником миграционной политики, но также занимаются ее непосредственной разработкой и налаживают горизонтальные связи (например, обмен информацией) с другими городами. Этот формат также имеет свои пределы: делегирование полномочий в пользу городской администрации в большинстве случаев идет с трудом и касается ограниченного круга компетенций.

Третий формат, который в полной мере вряд ли был где-либо осуществлен в силу постоянного перетягивания каната различными акторами миграционной политики – *сбалансированное многоуровневое управление*, характеризующееся готовностью правительств всех уровней работать сообща, используя для этого «вертикальные площадки» взаимодействия.

Четвертый формат – *отсутствие координации* (decoupling) в миграционном управлении. Такая ситуация возможна либо в случае, если миграционные проблемы в стране проявились совсем недавно, и у акторов просто не было времени, чтобы наладить взаимодействие, либо при наличии принципиальных идейных разногласий находящихся у власти политиков: яркий пример – отношения между испанским правительством и фрондирующей Барселоной. Отсутствие координации нередко ведет к принципиальным расхождениям, в том числе по такому ключевому вопросу, как предоставление помощи нелегальным мигрантам. Многие города ее оказывают, не информируя об этом центральные власти.

Следующим важным фактором, воздействующим на миграционное управление на городском уровне, является локальный политический контекст, то есть партийная принадлежность муниципальных органов власти, наличие или отсутствие оппозиции проводимой политике, а также отношение к мигрантам коренного населения. Наибольшие контрасты заметны в странах Южной Европы, для которых характерны сильная идеологическая и политическая поляризация общества и относительно позднее становление национальных подходов к интеграции мигрантов. Так, в итальянских городах, где у власти находятся правые партии и коалиции, интеграция мигрантов осуществляется на индивидуальном уровне (через жилищную политику, языковые курсы, программы профессиональной подготовки и пр.). В городах, контролируемых левыми силами, напротив, приоритет отдается работе с инокультурными общинами [Zincione et al., 2005: 12].

Вместе с тем даже в городах, где мэрами являются политики, имеющие схожие взгляды на миграционную проблему, конкретные меры по интеграции мигрантов могут существенно различаться. В этом плане интересно сопоставить Барселону и Милан – два южноевропейских города с целым рядом схожих характеристик (численность населения, доля в нем мигрантов, спрос на иностранную рабочую силу и

пр.), где городские власти выступают с проиммигрантских позиций. Барселона, как и было заявлено в принятом в сентябре 2015 г. миграционном плане [Barcelona Ciutat Refugi, 2015], стала «городом для беженцев», в котором существует развитая система финансовой помощи просителям убежища (в том числе тем, кто не охвачен государственными программами поддержки). Городские власти предоставляют широкий перечень услуг в сферах здравоохранения и образования, успешно функционируют жилищные программы при фактическом отсутствии пространственной сегрегации мигрантов [Galeano J. et al., 2018: 118]. Это, однако, вряд ли было бы возможно без широкого общественного консенсуса в отношении миграционной политики, которая воспринимается барселонцами как прогрессивная и соответствующая интересам города и Каталонии в целом¹.

В Милане ситуация принципиально иная. Раньше большинства других европейских городов оказавшись в эпицентре кризиса беженцев, второму по величине городу Италии пришлось оперативно реагировать на массовый приток мигрантов в условиях крайне негативного отношения значительной части его жителей к инокультурным гражданам. Такие настроения отчасти были обусловлены непродуманным пространственным размещением мигрантов, центры приема которых расположены в северо-восточной части Милана. Муниципальные власти оказались меж двух огней. С одной стороны, на них оказывали давление правые партии («Лига», «Братья Италии» и откровенно ксенофобская «Каса Паунд»), выводившие на улицы своих сторонников с требованием ужесточить миграционную политику. С другой стороны – некоммерческие организации (НКО) и гражданские активисты, которые под лозунгом «Люди превыше всего» выступали за более активную помощь беженцам. В результате мэрия города была вынуждена взять на себя роль посредника в налаживании сложного многоуровневого диалога с участием национальных властей, «третьего сектора», оппозиционных партий и пр. Данный подход позволил снизить остроту миграционной проблемы. Однако, как отмечают итальянские эксперты, в силу необходимости согласовывать позиции множества акторов, он оказался малоэффективен с точки зрения создания устойчивой интеграционной модели [Bini et al., 2019].

Наконец, управление миграцией на городском уровне в значительной степени зависит от таких факторов, как динамика и структура потоков мигрантов (по странам происхождения, полу, возрасту, конфессиональной принадлежности и пр.), а также от наличия у муниципальных администраций достаточных ресурсов – финансовых, интеллектуальных и организационных. Успешное вовлечение мигрантов в городскую жизнь – это всегда дорога с двусторонним движением: оно происходит лишь в том случае, если в этом заинтересованы городские власти и горожане, а мигранты готовы следовать нормам поведения, сложившимся в принимающих сообществах. В выигрышном положении оказываются те города, где миграция носит упорядоченный характер, где большую часть приезжих составляют экономические

¹ Отчасти такое восприятие связано с традиционными противоречиями между автономным сообществом Каталония и центральными властями: городская администрация Барселоны во всех своих заявлениях по миграционному вопросу подчеркивает неэффективность проводимой Мадридом политики, противопоставляя ей собственное видение проблемы и путей ее решения.

мигранты из культурно близких стран, и где уже имеется необходимая инфраструктура для их быстрой адаптации к новым условиям жизни. На другом полюсе находятся города, которые столкнулись с неконтролируемым притоком инокультурных мигрантов и в условиях жестких бюджетных ограничений вынуждены искать решения методом проб и ошибок.

Городские модели интеграции мигрантов

До последнего десятилетия прошлого века большинство исследователей исходили из того, что муниципальные власти действуют – хотя и с небольшими вариациями – в рамках национальных стратегий управления миграцией, что, как позже выяснилось, далеко не всегда соответствует действительности. Первая попытка выделить городские модели миграционной политики была предпринята израильским ученым М. Александром, который положил в основу своей типологии отношение принимающих сообществ к чужестранцам [Alexander, 2003: 418].

В одном случае мигранты воспринимаются как преходящий феномен: все решения принимаются *ad hoc*, городская администрация пытается переложить ответственность за возможные проблемы на работодателей и НКО. В другом случае – как гостевые рабочие, временно присутствующие на рынке труда: политика муниципалитетов направлена на обеспечение основных потребностей гастарбайтеров, допускается (или даже приветствуется) пространственная сегрегация мигрантов. В третьем – как постоянные жители, которым, однако, следует ассимилироваться, то есть раствориться в принимающем сообществе. «Инаковость» мигрантов воспринимается как временная, целью городской политики становится их интеграция на индивидуальном уровне, обеспечение равенства возможностей, недопущение дискриминации. Пространственная сегрегация считается нежелательной. В четвертом – как постоянные жители, но имеющие полное право на сохранение своей «инаковости». Интеграция осуществляется в рамках мультикультурного города, ведется систематическая работа с этническими диаспорами, в отношении мигрантов проводится политика «позитивной дискриминации» (например, предоставляются привилегии при трудоустройстве). Сегрегация по городским районам допускается («салатница» вместо «плавильного котла»). В соответствии с официальным девизом Евросоюза, единство общества видится в его разнообразии.

Обозначенные выше модели М. Александр рассматривает как фазы миграционной политики, предполагая, что город может, к примеру, сразу перейти к четвертой фазе, минуя вторую и третью. По прошествии почти двух десятилетий с момента появления данной классификации можно констатировать, что так обычно и происходит. Плюралистский подход к управлению миграцией легче всего приживается в городах, расположенных вдали от основных миграционных маршрутов¹. Также следует отметить, что приведенная выше типология является довольно условной, поскольку на практике в большей части городов сочетаются элементы нескольких

¹ Например, среди участников проекта «Межкультурные города» почти половину составляют города, которые никогда не сталкивались с серьезными миграционными проблемами; многие из них по сути являются моноэтническими (португальский Сетубал, польский Люблин, греческая Янина и др.).

моделей. Например, в Роттердаме (второй по величине город в Нидерландах) местные власти, несмотря на свою приверженность интеркультурализму, всячески препятствуют пространственной сегрегации и проводят политику равномерного расселения мигрантов по районам.

Другая классификация, в которую попали исключительно города с артикулированной миграционной политикой, была разработана нидерландским ученым Р. Пеннинксом. В своих работах он выделяет три подхода к интеграции мигрантов в городские сообщества [Penninx, 2018]. Первый из них базируется на предоставлении всем горожанам вне зависимости от их этнической или религиозной принадлежности равных возможностей и на реализации антидискриминационной политики. Второй – на культурном аспекте интеграции в духе идей интеркультурализма. Третий – в русле получившей распространение в Нидерландах концепции «общества участия»¹ – на построении «партисипативного» городского сообщества, в котором принципы социальной сплоченности сочетаются с идеями активного гражданства, максимальной вовлеченности горожан в процессы городского управления и формирования специфической городской идентичности в дополнение к общенациональной. В целом можно согласиться с мнением И.П. Чапенко, что «все три измерения городской интеграционной политики укладываются в рамки стратегии и практики интеркультурализма, выделяя при этом те или иные фокусы этой управленческой модели» [Интеграция инокультурных мигрантов, 2018: 119]. «Партисипативный подход» получил распространение в довольно непростых условиях роста межэтнических противоречий и слабой готовности сообществ к межкультурному общению. Так, кампания «Мы амстердамцы» была запущена муниципальными властями после резонансного убийства гражданином Нидерландов марокканского происхождения режиссера Т. Ван Гога и ставила своими целями борьбу с терроризмом и радикализацией, а также мобилизацию «позитивных сил» в городском обществе, способных этим угрозам противостоять [Political Theologies, 2006: 552].

Существуют и другие подходы к классификации городских моделей. Можно выделить типологию И. Ван Брейгель, в соответствии с которой выбранные ею в качестве «кейса» шестнадцать нидерландских городов были разделены на несколько категорий в зависимости от того, является ли проводимая ими политика проактивной (то есть инициированной самими муниципалитетами) или реактивной, осуществляемой на основе «спущенных сверху» рекомендаций. В первом случае они вынуждены делать выбор между культурным плюрализмом или монизмом, то есть ставкой, пусть даже закамуфлированной прогрессивной риторикой, на ассимиляцию мигрантов. Во втором случае политика муниципальных властей может либо фокусироваться на каком-либо одном направлении – обеспечении жильем, строительстве игровых площадок для детей мигрантов и пр. (такой подход характерен в основном для небольших городов), либо быть встроенной сразу в несколько направлений городской политики – социокультурную, образовательную, регулирование рынка труда и др. [Breugel, 2020].

¹ В своей тронной речи 2013 г. король Нидерландов Виллем-Александр констатировал, что классическое государство благосостояния медленно, но верно превращается в общество участия, в котором все дееспособные граждане сами несут ответственность за свое будущее.

Говоря о многообразии типологических моделей, следует отметить, что их авторы, как правило, обходят стороной вопрос об их эффективности. Нередко практика управления миграцией на городском уровне является относительно новой, и оценить ее состоятельность пока затруднительно.

Сотрудничество городов в миграционной сфере

Межгородское сотрудничество в решении миграционных вопросов – явление не новое. Однако характер данного взаимодействия и его институциональные формы в 2010-е гг. серьезно видоизменились, а интенсивность – заметно возросла. Если ранее его основной задачей был обмен опытом, поиск лучшей практики интеграции инокультурных мигрантов, то теперь на первый план выходит лоббирование общих интересов на наднациональном уровне.

Развитие горизонтальных связей европейских городов происходит при активной поддержке – как организационной, так и финансовой – со стороны общеевропейских институтов и международных организаций. При этом многие из оформившихся к настоящему времени городских ассоциаций распространяются за пределы ЕС и включают города других стран – Швейцарии, Норвегии, Канады, Сербии, Украины и пр. В «большую четверку» таких организаций входят: 1) Европейская коалиция городов против расизма (ЕКГПР), работающая с 2004 г. под эгидой ЮНЕСКО; 2) Сеть городов за местную политику интеграции мигрантов (CLIP), созданная в 2006 г. по инициативе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, мэрии Штутгарта и Еврофонда; 3) «Интегрирующие города» – проект, действующий также с 2006 г. в рамках партнерства между ассоциацией «Еврогорода» и Европейской комиссией; 4) «Межкультурные города» – платформа, учрежденная в 2008 г. Еврокомиссией совместно с Советом Европы. Направленность работы этих ассоциаций различается. ЕКГПР призвана улучшить проводимую на муниципальном уровне политику, направленную на противодействие расизму, дискриминации и ксенофобии. Деятельность CLIP сфокусирована на совместной разработке передовой практики в таких областях, как реализация жилищных программ, трудоустройство, налаживание межкультурного диалога и поддержка предпринимательства среди мигрантов. Проект «Интегрирующие города» в принципе решает те же задачи, своими целями ставит не только обмен опытом, но также воздействие на наднациональную миграционную политику с тем, чтобы она максимально учитывала интересы городов. «Межкультурные города», в свою очередь, содействуют городским администрациям в налаживании более тесного межкультурного взаимодействия, предлагая каждому из городов – участников конкретные рекомендации в этой области¹.

¹ Так, входящему в сеть «Межкультурные города» российскому Ижевску в 2019 г. было рекомендовано, среди прочего, содействовать более сбалансированному представительству граждан различных этнических принадлежностей в местных органах власти, создать зонтичную организацию для поощрения разнообразия и предотвращения дискриминации в сфере занятости, активнее включать этнические меньшинства в отрасли экономики с высокой добавленной стоимостью [Izhevsk Intercultural Profile, 2019].

Формально, поддерживая городские ассоциации (и поощряя их создание), наднациональные органы власти не вторгаются в компетенции национальных правительств. В реальности, однако, европейские города все чаще рассматривают Еврокомиссию, Европарламент и другие институты ЕС в качестве защитников собственных интересов в тех случаях, когда центральные власти не оказывают им достаточной помощи для реагирования на миграционные вызовы. Поворотным моментом стал наплыв беженцев, в результате которого оказавшиеся «на переднем крае» города все чаще стали выступать в роли коллективного субъекта миграционной политики. Именно с этим было связано создание в 2015 г. нового объединения с говорящим названием «Города солидарности». Деятельность этого объединения включает информирование о миграционной ситуации, борьбу за предоставление городам прямого финансирования на прием и интеграцию беженцев, взаимную техническую и финансовую помощь, а также – что противоречит национальному законодательству – принятие на себя обязательств по размещению беженцев из других городов, которые сами не могут справиться с миграционным потоком. Примечательно, что поводом к созданию объединения послужил запрет, наложенный в 2015 г. премьер-министром Испании М. Рахоем на решение барселонских властей принять сто беженцев из Греции¹.

В 2020 г. «Города солидарности» инициировали предоставление помощи детям беженцев в Греции, которые оказались в особенно тяжелых условиях после начала пандемии коронавируса. В документе, направленном в Европейский совет, Европарламент и Еврокомиссию, мэры двенадцати городов обратили внимание на недостаточную щедрость и солидарность национальных правительств и подчеркнули, что Европа должна сделать шаг вперед, чтобы обеспечить убежище, комфорт и безопасность самым уязвимым категориям мигрантов [Solidarity Cities, 2020].

Необходимость более тесного взаимодействия муниципалитетов как между собой, так и с европейскими институтами отмечается рядом представителей экспертного сообщества. Из недавних публикаций следует отметить доклад «Локальный поворот в европейской политике приема беженцев», изданный в 2019 г. немецким Фондом имени Генриха Бёлля, тесно связанным с партией «Союз 90/Зеленые». Его авторы предлагают радикально упростить процедуру подачи заявок на финансирование программ обустройства беженцев², разрешить софинансирование проектов европейскими структурными фондами и Европейским инвестиционным банком, а также предоставить муниципалитетам возможность в экстренных случаях напрямую обращаться в Фонд убежища, миграции и интеграции. Помимо этого, они выступают за создание специального наднационального учреждения, которое возьмет на себя роль посредника между муниципалитетами и национальными органами власти и будет решать спорные вопросы, связанные с распределением средств на прием

¹ Rajoy no accepta l'oferta de reubicar directament 100 persones d'Atenes a Barcelona. 2015. URL: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/rajoy-no-accepta-loferta-de-reubicar-directament-100-persones-datenes-a-barcelona_314604.html (дата обращения: 25.10.2020)

² Идея заключается в том, что муниципалитеты смогут вместо множества заявок в различные европейские фонды направлять единую заявку с перечислением всех предполагаемых расходов, а конкретные механизмы финансирования будут определяться национальными правительствами совместно с Еврокомиссией.

беженцев [Bendel et al., 2019: 39]. В случае принятия таких мер компетенции правительств стран – членов ЕС в миграционной политике будут существенно урезаны.

* * *

Проведенный выше анализ показывает существенное возрастание роли городов в управлении миграцией в ЕС с начала XXI в. и особенно в период, последовавший после кризиса 2015 г. Подходы муниципальных администраций к интеграции переселенцев становятся все более сложными и разнообразными. В ряде городов, которые в наименьшей степени затронуты глобализирующимися миграционными потоками, растет стремление «работать на упреждение» и проводить проактивную политику, либо применяя собственные подходы, либо заимствуя распространенную в других городах практику. Множится число межгородских ассоциаций, деятельность которых выходит далеко за рамки обмена опытом и все чаще включает конкретные меры взаимной помощи и отстаивание интересов городов в возникающих конфликтных ситуациях с центральными органами власти (или в случае бездействия последних). В этом смысле «локальный поворот» в миграционной политике, который еще в начале 2000-х гг. рассматривался в качестве научной гипотезы, стал свершившимся фактом.

Вместе с тем в большинстве случаев причиной того, что города берут на себя все большую компетенцию, становится не их стремление усилить свою субъектность *per se* (хотя пример Барселоны показывает, что такая мотивация также может иметь место), а очевидные пробелы и изъяны в миграционной политике на национальном уровне. Поэтому нельзя исключать, что по мере разработки и имплементации европейскими государствами современных стратегий, учитывающих не только национальные интересы, но и специфические вызовы, стоящие перед отдельными акторами, тенденция к усилению роли городов будет ослабевать.

Список литературы

- Квашнин Ю.Д. (2020) Современные Афины: миграционные процессы и парадигмы городского развития. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, № 1. С. 84–101. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-5
- Маслова Е.А., Лорето Чечони Р. (2020) Китайские мигранты в Италии: социально-экономический портрет. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, № 1. С. 48–62. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-3
- Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма* (2018) (отв. ред. И.П. Цапенко, И.В. Гришин). ИМЭМО РАН, Москва. 233 с. DOI: 10.20542/978-5-9535-0538-3
- Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы* (2020) (отв. ред. О.Е. Трофимова). ИМЭМО РАН, Москва. 211 с. DOI: 10.20542/978-5-9535-0562-8
- Потемкина О.Ю. (2015) «Европейская повестка дня по миграции» – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? *Современная Европа*, № 4. С. 28–40. DOI: 10.15211/soveurope420152840
- Потемкина О.Ю. (2020) Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. *Современная Европа*, № 2. С. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110
- Управление миграцией и модели миграционной политики* (2020) (отв. ред. Ал.А. Громько). ИЕ РАН, Москва. 188 с.
- Шатило Д.П. (2020) Иммиграция как фактор социального расслоения в Париже: анализ территориальной дифференциации. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, № 1. С. 63–83. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-4

References

- Alexander M. (2003) Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: A proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, № 29, Vol. 3, pp. 411–430. DOI: 10.1080/136918303005610
- Barcelona Ciutat Refugi – The Plan* (2015), URL: <https://ciutatrefugi.barcelona/en/plan> (accessed: 05.10.2020)
- Bendel P., Schammann H., Heimann C. and Stürmer J. (2019) *A Local Turn for European Refugee Politics: Recommendations for Strengthening Municipalities and Local Communities in refugee and asylum policy of the EU*. Heinrich Böll Foundation, 51 p. DOI: 10.25530/03552.5
- Bini V., Gambazza G. (2019) The reception of asylum seekers in urban areas: the case of the city of Milan. *Belgeo*, № 1, URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/35559> (accessed: 25.10.2020). DOI: 10.4000/belgeo.35559
- Breugel I. (2020) Towards a typology of local migration diversity policies. *Comparative Migration Studies*, № 8:23. DOI: 10.1186/s40878-020-00179-0
- Galeano J., Bayona-i-Carrasco J. Residential segregation and clustering dynamics of migrants in the metropolitan area of Barcelona: A demo-spatial analysis at the census tract level (2018) *Revue Quetelet / Quetelet Journal*, Vol. 6, № 1, pp. 99–127. DOI: 10.14428/rqj2018.06.01.05
- Gauci J.-P. (2020) *Integration of migrants in middle and small cities and in rural areas in Europe*. European Union, 103 p. DOI: 10.2863/281960
- Izhevsk Intercultural Profile (2009), URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680482a3e> (accessed: 31.10.2020)
- Integratsiya inokul'turnykh migrantov: perspektivy interkulturalizma* (2018) [Integration of Foreign Cultural Migrants: Prospects of Interculturalism]. (otv. red. I.P. Tsapenko, I.V. Grishin). IMEMO RAN, Moscow, Russia, 233 p. DOI: 10.20542/978-5-9535-0538-3 (in Russian).
- Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (2016) (ed. by B. Garcés-Masareñas, R. Penninx). Springer, London, 206 p. DOI: 10.1007/978-3-319-21674-4
- Kvashnin Yu.D. (2020) Sovremennye Afiny: migratsionnye protsessy i paradigmy gorodskogo razvitiya. [Modern Athens: Migration processes and paradigms of urban development]. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, № 1, pp. 84–101. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-5 (in Russian).
- Maslova E.A., Loreto Chechoni R. (2020) Kitajskie migranty v Italii: social'no-jekonomicheskij portret. [Chinese migrants in Italy: a Socio-economic portrait]. *Kontury global'nykh transformatsij: politika, ekonomika, pravo*, № 1, pp. 48–62. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-3 (in Russian).
- Migration and Its Impact on Cities* (2017). World Economic Forum, 172 p.
- Migratsionnye protsessy v Evrosoyuze: sovremennye problemy i vyzovy* (2020) [Migration Processes in the European Union: Modern Problems and Challenges]. (otv. red. O.E. Trofimova). IMEMO RAN, Moscow, Russia, 211 p. DOI: 10.20542/978-5-9535-0562-8 (in Russian).
- Penninx R. (2016) *Challenges and opportunities of migrants' integration in the light of recent flows*. IMISCOE, Belgium, Brussels, 18 p., URL: https://ec.europa.eu/research/conferences/2016/migration-challenge/pdf/migration_conf-r_penninx.pdf (accessed: 31.10.2020).
- Political Theologies: Public Religions in a Post-secular World* (2006) (ed. by Vries H., Sullivan L.) Fordham University Press, New York, USA, 800 p.
- Potemkina O.Yu. (2015) “Evropeiskaya povestka dnya po migratsii” – novyi povorot v immigratsionnoi politike ES? [“The European Migration Agenda” – a new turn in the EU immigration policy?]. *Sovremennaya Evropa*, № 4, pp. 28–40. DOI: 10.15211/soveurope420152840 (in Russian).
- Potemkina O.Yu. (2020) Mnogourovnevoe upravlenie migratsiei v Evropeiskom soyuze. [Multilevel migration management in the European Union]. *Sovremennaya Evropa*, № 2, pp. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110 (in Russian).
- Shatilo D.P. (2020) Immigratsiya kak faktor sotsial'nogo rassloeniya v Parizhe: analiz territorial'noi differentsiatsii. [Immigration as a factor of social stratification in Paris: analysis of territorial differentiation]. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, № 1, pp. 63–83. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-4 (in Russian).

Solidarity Cities. Public Statement from European Cities on Vulnerable Children in the refugee situation in Greece (2020), URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/City-Letter-on-refugee-children-relocation-April-2020.pdf> (accessed: 31.10.2020)

Special Eurobarometer 469. Integration of immigrants in the European Union (2017) European Commission, 271 p. DOI: 10.2837/918822

Upravlenie migratsiei i modeli migratsionnoi politiki (2020) [Migration Management and Migration Policy Models]. (otv. red. Al.A. Gromyko). IE RAN, Moscow, Russia, 188 p. (in Russian).

Urban Europe – statistics on cities, towns and suburbs – foreign-born persons living in cities (2016) *Eurostat: Statistics Explained*, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities_towns_and_suburbs_%E2%80%94_foreign-born_persons_living_in_cities#Foreign-born_persons_living_in_cities (accessed: 05.10.2020)

Zemnukhova L. (2017) Highly Skilled Russian Migrants in London: The Case of IT Professionals. *Urban Studies and Practices*, No 1, pp. 54–63. DOI: 10.17323/usp21201754-63

Zincone G., Capolio T. (2005) Immigrant and immigration policy-making: The case of Italy. *IMISCOE Working Paper: Country report*. IMISCOE, Rotterdam, 20 p.

European Cities as Migration Policy Actors

Received 12.10.2020

Author: Kvashnin Yu., Candidate of Sciences (History), Head of Center for European Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. **Address:** 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997. **E-mail:** ykvashnin@gmail.com

The article is prepared at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) under the grant of the Russian Science Foundation 19-18-00251 "Socio-economic development of large European cities: influence of foreign investments and labour migrations".

Abstract. The article examines the urban dimension of cross-border migration to the EU countries and the role of cities in the political, economic and socio-cultural integration of labor migrants and refugees. Facing a sharp increase in migration flows, municipal administrations are forced to develop their own tools to tackle the migration challenges, which in some cases contradict the policies implemented at the national level. The main typological models of migration governance are considered. The key factors affecting urban approaches are identified, such as the nature and dynamics of migration flows, the distribution of competences between the central and local administrations, the balance of various actors in urban politics – municipal authorities, opposition parties and movements, civil society organizations. Particular attention is paid to the development of intercity cooperation in the field of migration, aimed at sharing experiences and best practices, providing mutual assistance in the resettlement of refugees, as well as joint lobbying of urban interests at the supranational level.

Key words: migration crisis, migration policy, European cities, interaction of authorities, urban politics, intercity connection.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72020101112>