

СИСТЕМА ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ В ГЕРМАНИИ

INTEGRATION SYSTEM FOR IMMIGRANTS
IN GERMANY

A. Kiyanskaya

Summary: The article is devoted to the problems of reforms in the migration legislation of Germany and the integration of migrants from 1990 to 2020. The work uses the methods of retrospective, comparative and statistical analysis. The author outlines the key directions of the migration and integration policy of the Federal Republic of Germany, regulated by EU legislation on the integration of migrants, gives the main characteristics of the regulatory framework for migration relations in Germany. The article considers the normative legal acts that form the organizational and legal framework of the migration and integration policy of the Federal Republic of Germany. The author shows that in the early 90s, the integration of migrants in Germany turned into a national idea and a strategic task for ensuring sustainable economic development and solving the emerging demographic problems. The history of the issue is analyzed on the basis of an integrated approach to the legislative support of identification, social, cultural and structural integration, and building an effective system for the integration of immigrants into German society. It is shown what changes in the legislation of the Federal Republic of Germany have contributed, contribute and will contribute to the harmonization of German legislation with the EU legislation on the integration of migrants. From the German experience, through the modernization of its legislation, harmonized with European directives, it is possible to significantly improve the integration of migrants, which can be useful for shaping a policy and strategy for the integration of immigrants in Russia.

Keywords: Migration, integration, processes, system, integration policy, Germany, immigration law.

Киянская Александра Станиславовна

Аспирант, Российский государственный гуманитарный университет (Москва)
Kiyanskaya94@inbox.ru

Аннотация: Статья посвящена проблемам реформ миграционного законодательства ФРГ и интеграции мигрантов с 1990 по 2020 годы. В работе использованы методы ретроспективного, сравнительного и статистического анализа. Автором обозначены ключевые направления миграционной и интеграционной политики ФРГ, регламентированные законодательством ЕС в вопросах интеграции мигрантов, даны основные характеристики нормативно-правового обеспечения миграционных отношений в Германии. Рассмотрены нормативно-правовые акты, формирующие организационно-правовые рамки миграционной и интеграционной политики ФРГ. Автор показывает, что в начале 90-х годов интеграция мигрантов превратилась в Германии в национальную идею и стратегическую задачу для обеспечения устойчивого экономического развития и решения возникших демографических проблем. Анализируется история вопроса на основе комплексного подхода к законодательному обеспечению идентификационной, социальной, культурной и структурной интеграции, и выстраивания эффективной системы интеграции иммигрантов в немецкое общество. Показано, какие изменения в законодательстве ФРГ способствовали, способствуют и будут способствовать гармонизации немецкого законодательства с законодательством ЕС в вопросах интеграции мигрантов. На немецком опыте можно увидеть, что через модернизацию своего законодательства, гармонизированного с европейскими директивами, можно существенно улучшить интеграцию мигрантов, что может быть полезным для формирования политики и стратегии интеграции иммигрантов в России.

Ключевые слова: миграция, интеграция, миграционные процессы, система интеграции, ФРГ, иммиграционное законодательство.

Начиная с конца XX – начала XXI века, Германия сделала интеграцию иммигрантов национальной идеей, позволившей вернуть на родину этнических немцев из бывшего СССР, объединить расколотившуюся на две части страну, сделав ее экономическим и политическим «локомотивом Европы», а также стать катализатором создания Европейского Союза.

Когда ФРГ сделала решительный шаг в сторону коренного изменения в процессах иммиграции, превратив иммиграцию в эффективную практику, в немецком политическом и научном сообществе пока продолжают дискуссии, что означает сам термин «интеграция», к каким группам населения возможно применить понятие «интеграция иммигрантов», и «от чего зависит желание (или нежелание) временных трудовых мигрантов интегрироваться в принимающий социум» [Ивахнюк 2015]?

Данная статья – попытка проанализировать, как на основе дискуссий и выработки научных, политических и правовых представлений, облеченных в законодательные формулировки с помощью последовательных законодательных изменений и политической воли руководителей ФРГ за последние тридцать лет удалось превратить разрозненные процессы миграции и интеграции иммигрантов в стройную систему с многочисленными взаимосвязанными вспомогательными процессами.

И хотя многие авторы указывают на сложность и многоуровневый характер понятия «интеграция», тем не менее, ведущие исследователи в этой области дают, по сути, близкие определения. Известный немецкий исследователь Хартмут Эссер дает определение интеграции: «Под «интеграцией» обычно понимается связь деталей в «системном» целом. Основой каждой интеграции яв-

ляется взаимозависимость деталей, их взаимозависимость» [Esser 1999]. В своих работах он дает характеристику: «системной и социальной интеграции. Системная интеграция – это часть социальной системы, которая не зависит от конкретных мотивов и отношений отдельных субъектов, в то время как социальная интеграция связана непосредственно с мотивами, ориентациями, намерениями и отношениями между субъектами» [10].

Близкое определение интеграции дал известный исследователь миграционных процессов в Германии Фридрих Хекманн, — «интеграция подразумевает включение новых индивидуальных субъектов в общественную систему для создания взаимоотношений между другими субъектами и их отношения к социальной системе» [Heckmann 2015]. Хекманн выделил четыре основных вида интеграции: идентификационная, социальная, культурная и структурная.

Е.А. Варшавер на основе ключевых процессов интеграции дает развернутую характеристику этого явления общественной жизни: «Интеграция, таким образом, является совокупностью взаимодействий различного рода между мигрантами и принимающим обществом, поэтому как ход, так и результат интеграции является функцией частично от характеристик мигрантов, частично – и, вероятно, в гораздо большей степени от структур принимающего общества: рынка труда и процедур приема в гражданство для структурной интеграции, характеристик соседских отношений и уровня расизма для социальной интеграции, а также национальной концепции и характеристик символического ряда для идентификационной интеграции» [Варшавер, Рогачева 2016].

Базируясь на работах немецких исследователей [Heckmann 2005], посвященных интеграции [Esser 2004], он приводит классификацию аспектов интеграции, а также многоуровневость понятия интеграции в работах зарубежных авторов.

В силу обострения миграционных проблем их проблематика требует дальнейшего научного исследования и осмысления положительного немецкого опыта в области интеграции.

Со времен начала объединения Германии в 1990-м году прошло всего тридцать лет, однако за это короткое по историческим меркам время произошло обновление законодательства в области иммиграции и интеграции. За этот период страной руководили три канцлера – христианский демократ Г. Коль (1982-1998гг.), социал-демократ Г. Шредер (1998-2005гг.) и христианский демократ А. Меркель (2005-настоящее время). И каждый из них внёс свой вклад в проведение миграционной и интеграционной политики, основанной на реалиях времени и глубокой модернизации практики интеграции на феде-

ральном и земельном уровнях.

Несмотря на различия в тактике проведения изменений и специфику выбираемых инструментов, можно говорить о том, что наблюдалась преемственность в понимании главного – что экономика ФРГ не может развиваться без привлечения в страну значительного капитала новых граждан, прибывающих из других стран. И, конечно, самый значительный и решительный шаг в этом направлении сделал первый канцлер объединенной Германии Г. Коль, который рассматривал интеграцию как национальную идею, стратегическую цель и видение, что выразилось в его формуле: «Германия – наше Отечество, объединенная Европа – наше будущее» [11]. Он проявил лидерские качества и определил стратегию системного подхода к интеграции мигрантов. И не случайно после празднования 3 октября 1990 г. первого Дня германского единства его нарекли «Канцлером единства». Именно в этот год в германский политический и научный глоссарий входит термин «интеграция», под которым стали понимать, прежде всего, интеграцию 16,6 млн. восточных немцев, чтобы сделать их полноправными гражданами ФРГ. И хотя абсолютное большинство из них были этническими немцами и прекрасно знали немецкий язык, однако обрушение социалистической инфраструктуры и смена производственных отношений поставили очень много вопросов, некоторые из которых не решены до конца и на сегодняшний день. В 1991 году в Федеральном правительстве было пять министров по особым поручениям, перешедшим из бывшего правительства ГДР, целью которых было успешное проведение интеграционной политики. Именно эта объективная реальность необходимости обустройства этнических немцев из СССР и мигрантов из других стран потребовали сформулировать политику, планы и законодательные изменения, обеспечивающие реальную интеграцию.

Пока речь шла об этнических немцах – выходцах с постсоветского пространства, вопросы о гражданстве оперативно решались в рамках существовавшего законодательства. А вот с иммигрантами из других стран и других национальностей, у которых в ФРГ не было родственников, проблемы не решались десятилетиями из-за того, что гражданство предоставлялось по «праву крови» (согласно которому человек приобретает гражданство родителей, независимо от территории рождения) и Бундестаг в этом вопросе не собирался что-либо менять.

Только в 1998 г., когда коалиция Социал-демократической партии Германии (СДПГ) и «Зеленые» сформировали правительство во главе с канцлером Г. Шредером, перед парламентом был поставлен вопрос о необходимости превращения Германии в «иммиграционное государство» и либерализации законодательства по вопросу гражданства.

Новый закон «О гражданстве», благодаря усилиям левой коалиции, был принят Бундестагом и вступил в силу 1 января 2000 г. Главные изменения касались введения новеллы – «права почвы», а значит вероятности получить гражданство по факту рождения или проживания на территории государства. Основная идеология закона заключалась в том, что если государство хочет интегрировать иммигрантов, по национальности не только исключительно немцев, то им самим также необходимо измениться и усилить полиэтническую составляющую населения и общества. ФРГ с этого времени начала проводить целенаправленную государственную политику по интеграции мигрантов, а не считать это делом только самих мигрантов и неправительственных организаций, как это имело место в других странах. Новое качество подходов проявилось и во взаимодействии на всех уровнях между мигрантами, федеральными органами власти, земельными структурами, работодателями и коренными жителями, для создания устойчивого сообщества граждан. С этого времени наблюдается усиление внимания к интеграции через выстраивание новых законодательных требований и новых практик в исполнительных органах.

Так вышло, что приход нового канцлера Ангелы Меркель в 2005 г., начавшей активно проводить эту политику, совпал с вступлением в действие фундаментального закона «Об иммиграции» 1 января 2005 года. Этот закон завершил целую правовую эпоху и открывал новую страницу в истории страны, объявив Германию страной иммиграции. С принятием этого закона процесс интеграции ускорился с акцентом на усиление роли государства в проведении миграционной политики. По инициативе нового канцлера в 2007 г. был создан «Высший совет по интеграции», который в том же году разработал «Национальный интеграционный план», на исполнение которого ежегодно из бюджета выделялось 750 млн. евро [Мишунина, 2018]. Он не просто содержал 400 проектов действий со стороны Федерального правительства и региональных властей, а связывал их в систему связанных шагов ведомств, ответственных за исполнение показателей, за которыми устанавливался государственный мониторинг. Это был первый в международной практике документ по интеграции мигрантов, где регулировались процессы, связанные с ней. С этого времени приоритет идей по следующим направлениям:

- интеграция через образование и улучшение доступа к рынку труда;
- интеграция через изучение языка, культуры и истории Германии;
- интеграция через активное вовлечение мигрантов в общественную жизнь, используя новые средства коммуникации и СМИ.

В рамках выполнения этого плана 2008 г. был объявлен в Германии «Годом интеграции», а в 2010 г. была при-

нята Федеральная программа по интеграции, которая четко распределила ответственность между ведомствами, курирующими общую миграционную политику. Главным органом, отвечающим за осуществление миграционной политики ФРГ, являлось Федеральное ведомство по миграции и переселенцам. Министерство иностранных дел несло ответственность за выдачу выездных документов. Министерство внутренних дел курировало вопросы о выдаче гражданства и вопросы депортации, а Министерство труда и социальных дел отвечало за интеграцию трудовых мигрантов в немецкое общество. Кроме этого, в 2010 г., «выступая на конференции молодежной организации Христианско-демократической партии в Потсдаме, Ангела Меркель заявила о сворачивании политики мультикультурализма и мигранты, которые приезжают в Германию, должны уметь говорить по-немецки, и только в этом случае, могут стать полноправными участниками рынка труда» [13]. Это был ясный сигнал о необходимости внесения дополнений и изменений в законодательство и введения новых подходов в практику интеграции иммигрантов.

Национальный германский план интеграции и Федеральная программа интеграции определили ключевым базовым фактором успешной интеграции - освоение немецкого языка, для изучения которого отводилось 600 часов с финансированием преподавания за счет государственного бюджета. Как результат, в 2010 г. доля иностранцев, иммигрировавших в ФРГ, достигло 85,6%, а иммиграция немцев 14,4%. Почти 2/3 из них нашли работу по своей квалификации и знали язык на приемлемом для занятия должностей уровне. Каждый третий человек получил вид на жительство с целью трудоустройства, не требующего профессиональной квалификации [Гризовская 2017]. Международная организация по миграции (МОМ) опубликовала отчет, «согласно которому в 2013 году Германия стала третьей страной в мире по числу мигрантов и заняла пятое место по приему лиц, ищущих убежища, после США, Франции, Канады и Великобритании. Приток мигрантов, эмигрировавших в Германию с 1991 по 2012 год, составил 20 миллионов человек, которые и обеспечили экономический рывок страны» [12].

Признав результаты выполнения первого Национального плана интеграции успешным, в 2013 г. был принят новый Национальный план действий по интеграции, где предусматривалось изучение немецкого языка уже в объеме 960 часов и было предложено ввести в практику «Интеграционное соглашение» для всех желающих получить вид на жительство. Это соглашение, по сути дела, представляет собой индивидуальную «дорожную карту» мигранта на пути к интеграции, где также определена ответственность ведомств за беспрепятственное продвижение к указанным целям. Этот документ показывает, что мигранты не будут оставлены один на один, а усердие будет поощряться. В нем даётся чёткий ориентир,

что интеграция – это двусторонний процесс, в котором мигрант и государственные органы движутся навстречу друг другу для успешного завершения процесса.

Наши выборочные исследования в 2017-2018 гг. в нескольких землях Германии (Баден-Вюртемберг и Бавария) показали, что каждый второй из опрошенных нами эмигрантов, получивших вид на жительство, указывает, что «Интеграционное соглашение» помогло им неоднократно в быстром решении вопросов с земельными структурами и федеральными органами управления.

Следует еще раз подчеркнуть, что таких комплексных и последовательных действий со стороны государства по совершенствованию миграционного и интеграционного процессов не было предпринято ни в одной другой стране мира, а вступление в действие в 2020 г. пакета законов об иммиграции и интеграции заслуживает особого внимания.

В ответ на возникшие в Европейском союзе кризисные явления с управлением миграционными потоками в 2014-2015 гг. и сворачиванием в ФРГ программ мультикультурализма, возникла необходимость корректирующих действий в Европейском и немецком законодательстве. Начиная с 2016 г., правительство ФРГ неоднократно анонсировало подготовленный к принятию закон «Об интеграции», который станет важной вехой в истории страны. Однако только в 2019 г. с большим трудом правительство внесло в парламент не один закон, а целый блок законов, касающихся доступа иммигрантов к рынку труда, получению образования, изучению немецкого языка, получению гражданства. «При проведении закона через Бундесрат представительства федеральных земель отказались создавать специальный комитет посредников, в который вошли бы представители Бундесрата и Бундестага, чего требовали некоторые организации по делам беженцев, партия «Левых» и министры юстиции федеральных земель Берлина, Гамбурга и Тюрингии» [14]. Пакет законов был принят Бундесратом в 2019 г., и они вступили в силу с 1 января 2020 г [15]. Несмотря на процедурные коллизии, эти законы открывают новую страницу для легальной, безопасной миграции и интеграции мигрантов не только в ФРГ, но и в Европейском союзе. По нашему мнению, после вступления этих законов в действие, управление процессами миграции и интеграции иммигрантов трансформируется в государственную систему миграции и интеграции, которая в дальнейшем будет непрерывно совершенствоваться в ответ на новые вызовы и риски.

Суть этой системы можно определить так: Система миграции и интеграции иммигрантов – это совокупность действий, с помощью которых государство устанавливает политику, цели, планы, определяет основные процессы и ресурсы, необходимые для достижения желаемых

результатов безопасного и устойчивого развития страны.

Это наше определение соответствует стандартным подходам к системам менеджмента и отражает де-юре и де-факто создание такой системы в Германии. Наличие политики, задокументированных целей, планов, выделенных основных процессов подтверждают это. На рисунке 1 представлена общая схема этой системы, дающая представление о ее взаимосвязях и элементах.

В рамках этой модели реформированы основные процессы идентификации, социальной, культурной и структурной интеграции иммигрантов. В одном из своих многочисленных выступлений Ангела Меркель назвала введение в 2020 г. пакета законов об эмиграции и интеграции значительным событием в миграционной политике государства. (И это действительно так.) Изменения, внесенные в процессы, влияющие на систему миграции и интеграции, являются ориентиром для стран ЕС и, конечно, для России, которой еще предстоит пройти этот путь и стать страной иммиграции.

- На рынке труда, в сфере образования и в административных структурах создаётся 100 тысяч новых рабочих мест за счет средств из государственного бюджета, чтобы покрывать дефицит почти 1,2 млн. человек, имеющийся у 40% предприятий и организаций.
- Экономика страны за счет иммигрантов уже более 10 лет демонстрирует стабильный рост и для сохранения этого темпа, теперь любой специалист с подтвержденной квалификацией может въехать в ФРГ на 6 месяцев для поиска работы.
- Законодательство Германии гармонизировано с директивами Евросоюза и теперь обладатели паспортов Германии и ЕС не будут иметь преимуществ перед гражданами из третьих стран при приеме на работу.
- Мигрантов, которым предписано покинуть страну, если они не выполняют предписания, могут заключить в тюрьму, но содержать их отдельно от обычных заключённых.
- Федеральные земли получают возможность целенаправленно предоставлять места для проживания на 3 года, чтобы избежать социальной напряженности в густонаселенных районах.
- Разрешение на пребывание не будет предоставляться автоматически по истечении пяти лет, а будет приниматься в зависимости от знания немецкого языка, истории и культуры Германии.

Успехи ФРГ в интеграции иммигрантов неоднократно отмечались экспертным сообществом западных стран. Об этом же говорит то, что страна стабильно входит в группу стран с высоким индексом политики интеграции мигрантов MIPEX (Migrant Integration Policy Index), рас-



Рис. 1. Схема системы управления иммиграционными и интеграционными процессами в ФРГ.

считываемый специальной международной структурой по 167 показателям [Лялина 2014]. Принятые новые законодательные акты в Германии, гармонизированные с европейскими директивами, безусловно, увеличат привлекательность этой страны для мигрантов, а созданная система интеграции достойна изучения и применения в других странах, в том числе и в России.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, необходимо констатировать, что масштабность миграционных процессов требует адекватных решений по эффективной и результативной интеграции мигрантов на основе комплексных системных подходов. Германия показала, что через модернизацию своего законодательства, гармонизированного с европейскими директивами, можно существенно улучшить интеграцию мигрантов, что может быть полез-

ным для формирования политики и стратегии интеграции иммигрантов в России.

Начиная с 1990 года в ФРГ удалось на основе четко обозначенных стратегии, политики и национальных планов интеграции обеспечить закрепление в стране нескольких миллионов новых граждан, обеспечивающих стабильный экономический рост.

Характерной особенностью немецкого опыта следует признать успешное разделение ответственности за интеграцию между государством и иммигрантами, а также между федеральным центром и земельными структурами.

Выстроенная система интеграции в ФРГ позволяет быстро и эффективно решать имеющиеся проблемы, а также непрерывно совершенствоваться в ответ на возникающие угрозы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варшавер, Рогачева 2016 - Варшавер Е.А., Рогачева А.Л. Интеграция мигрантов: что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство // Журнал исследований социальной политики. 2016. №3, С. 315-329.
2. Гризовская 2017 - Гризовская Д.В. Миграционные процессы в Германии во второй половине XX – начале XXI века // Вестник Челябинского государственного университета. 2017. №5 (401). Экономические науки. Вып. 57. С. 96-103.
3. Ивахнюк 2015 - Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России. // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? // Экономический факультет МГУ им. И.В. Ломоносова. Международная миграция населения: Россия и современный мир. 2015. Вып. 29. С. 8-28.
4. Лялина 2014 - Лялина А.В. Опыт наднациональной политики интеграции мигрантов в ЕС // Балтийский регион. 2014. №2(20). С. 128-145.
5. Мишунина 2018 - Мишунина А. А. Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов: опыт России и Германии // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. №2. С.136-149.
6. Esser 2004 - Esser H. Does the "New" Immigration Require a "New" Theory of Intergenerational Integration? // The International Migration Review. 2004. №3(38). P. 1126-1159.
7. Esser 1999 - Esser H. Inklusion, Integration und ethnische Schichtung. // Journal of Conflict and Violence Research. 1999. № 1. P. 13-15.
8. Heckmann 2005 - Heckmann F. Integration and Integration Policies // IMISCOE Network Feasibility Study. Deutschland, Bamberg europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg. P. 15-18.
9. Heckmann 2015 - Heckmann F. Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. // Deutschland, Wiesbaden, Springer VS Verlag (Springer Fachmedien), 325 p.
10. Гуленкова М.Е. Проблемы интеграции мигрантов в Республике Хакасия // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://human.snauka.ru/2017/06/24139> (дата обращения: 03.08.2020).
11. Шилова С. Гельмут Коль – отец германского единства. [Электронный ресурс] // URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/12/WH/Shilova.pdf (дата обращения 9 марта 2020).
12. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012. S. 13-14.[Электронный ресурс] // Bundesamt für Migration und Flüchtling. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения 10 марта 2020).
13. Меркель заявила о провале политики мультикультурализма. 16 октября 2010. [Электронный ресурс] // BBC. Русская служба. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2010/10/101016_merkel_multiculturalism_failed (дата обращения 2 марта 2020).
14. Бундесрат одобрил новый пакет миграционных законов [Электронный ресурс] // AFN. URL: <http://afn.by/news/i/263082> (дата обращения 20 августа 2019).
15. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BjNR195010004.html (дата обращения 29 августа 2020).

© Киянская Александра Станиславовна (Kiyanskaya94@inbox.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»