



4845394

На правах рукописи

Скоф

Скорняков Иван Анатольевич

**ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГЕРМАНИИ:
СУЩНОСТЬ И ДИНАМИКА**

Специальность 23.00.02 Политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

12 МАЙ 2011

Чита – 2011

Работа выполнена на кафедре политических наук
ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»

Научный руководитель

доктор философских наук, профессор
Желтов Виктор Васильевич

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Васильева Клавдия Кирилловна

кандидат политических наук, доцент
Пустовойт Юрий Александрович

Ведущая организация

ФГОУ ВПО «Сибирская академия
государственной службы»

Защита состоится «18» мая 2011 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.299.03 при ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александро-Заводская, 30, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» по адресу: 672000, Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан «15» апреля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук



Лобцова О.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом факторов.

1. В XXI в. политическая деятельность на государственном уровне сталкивается с новыми вызовами, обусловленными процессами глобализации. Одним из таких вызовов является активизация иммиграционных процессов, которая диктует необходимость поиска новых подходов к эффективному управлению иммиграционными потоками. Эта тенденция наглядно прослеживается на примере иммиграционной политики Германии, которая является относительным новичком на мировом рынке труда и в глобальной борьбе за высококвалифицированных мигрантов.

2. Германия во второй половине XX в. становится одним из важнейших и основных импортеров трудовых ресурсов в Европе. Начиная с 1955 г. около 31 млн иностранцев и этнических переселенцев иммигрировали в ФРГ. По состоянию на начало 2010 г. численность проживающих в Германии иностранцев составила 7,1 млн человек (8,7 % всего населения Германии)¹, что значительно превышает показатель для европейских государств (в среднем 5,1 %)². Сегодня Германия занимает первое место в Европейском Союзе по количеству проживающих в ней иностранцев.

3. По данным статистического ведомства Германии, уровень рождаемости среди иммигрантов (как в семьях иностранцев, так и в семьях с одним родителем иностранцем) выше среднего по стране. В условиях нарастающих негативных демографических тенденций (старение и снижение уровня рождаемости среди коренного населения Германии) развитие страны в первую очередь, связывают с иммиграционной ситуацией.

4. Несмотря на попытки выстроить единую иммиграционную политику на уровне Европейского Союза, поиск ответа на иммиграционные вызовы на практике происходит на национальном уровне. Кроме того, интеграция иммигрантов в принимающее общество в силу своей специфики решается в первую очередь на уровне национального государства. В этом смысле актуально рассмотрение опыта Германии как государства с наиболее выраженными иммиграционными процессами среди стран – членов ЕС.

¹ Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. – Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. – (Juni 2010). – S. 356.

² Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Организационное устройство миграционной политики в ряде стран Запада. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – С. 135.

5. Иммиграционная политика Германии сочетает решение проблем приема и интеграции немецких переселенцев, предоставления убежища беженцам и регулирования проблем внутренней миграции. В этом контексте иммиграционные стратегии Германии представляют интерес и могут быть полезными для России, которая с начала 1990-х гг., в связи с трансформациями на политической карте Европы, превратилась в активного участника иммиграционных процессов.

6. Иммиграционная политика Германии находится сегодня в начале нового этапа развития. Со вступлением в силу закона «Об иммиграции» 2005 г. на законодательном уровне закрепляется признание Германии страной с активной иммиграционной политикой, которой она *de facto* являлась с 1950-х гг., а интеграционное направление впервые становится приоритетной задачей для его развития.

7. Регулирование иммиграционных процессов в национальном государстве является предметом исследования различных научных направлений: экономической теории, географии, демографии, социологии, юриспруденции и др. Актуальным является обобщение результатов комплексного исследования с целью использования в политической практике регулирования иммиграционной проблематики на национальном уровне.

Степень разработанности темы. Актуальность проблем, связанных с современной иммиграционной ситуацией в Германии, безусловно, оказала влияние на изучение самого феномена иммиграции и государственной иммиграционной политики как в самой Германии, так и в других странах, в том числе и в России.

Разработке теоретических проблем и подходов к миграции населения посвящены исследования В.А. Ионцева, Л.Л. Рыбаковского³. Вопросы формирования государственной иммиграционной политики, ее основные направления, этапы анализируются в исследовании О.Д. Воробьевой⁴. С позиций политологического анализа рассматриваются основные акторы государственной иммиграционной политики в работах А.Е. Шапарова⁵.

³ Ионцев В.А. Международная миграция населения: теории и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999; Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. – М., 1973; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М., 1987; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения // Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.

⁴ Воробьева О. Д. Миграция населения // Вып. 6: Иммиграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». – М.: МАКС Пресс, 2001.

⁵ Шапаров А.Е. Акторы и механизмы формирования государственной иммиграционной политики развитых стран: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2010. – 53 с.; Шапаров А.Е. Иммиграционная политика как предмет политологического анализа // Вестник Поморского университета. – 2010. – № 3. – С. 55–60.

Среди авторитетных ученых, специализирующихся на проблемах этничности и национализма, следует выделить Р. Брубейкера, В. Малахова и В. Тишкова⁶, которые исследуют влияние национальных политических культур на формирование иммиграционной политики.

Среди специальных исследований, рассматривающих проблемы иммиграции в западноевропейских странах во второй половине XX в. и в современных условиях, необходимо выделить работы таких исследователей, как А.Е. Слука, М.А. Боровик и С.В. Рязанцев, А.Н. Сухов, С.А. Трыканова, И.Н. Молодикова, И. Алешковский, С. Хауг, Б. Дитц и др.⁷ В их работах в основном содержатся данные о численности иммигрантов, этапах иммиграции в Западную Европу, о проблемах, связанных с нелегальной иммиграцией.

В работе нашли применение исследования зарубежных и отечественных ученых В.А. Ионцева, И. Остроуха, Е. Шервуда, Л. Эльснера, В.А. Андреюк, С. Райсланда⁸, характеризующие эволюцию иммиграционной политики Германии путем выделения этапов и определенной периодизации. В работе В.А. Ионцева прослеживается эволюция иммиграционной политики Германии на примере германо-турецких связей в 1960–80-е гг.⁹ В исследованиях

⁶ Brubaker, R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany* / R. Brubaker. – Cambridge: Harvard University Press, 1992; Малахов В. Этнизация феномена миграции в публичном дискурсе и институтах // Космополис. – 2004. – № 1 (7). – С. 56–69; Тишков В. Забыть о нации // Сайт Института этнологии и антропологии РАН [Электронный ресурс]. URL: <http://old.ica.ras.ru/Russian/personnel/Tishkov/forget.html>; Тишков В. Нация – это метафора // <http://www.valerytishkov.ru: персональная страница ученого В. Тишкова>. [Электронный ресурс]. URL: http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/naciya_et.html.

⁷ Слука А.Е. Основные особенности современных международных миграций населения капиталистического мира // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1966. – № 6; Слука А.Е. Основные черты внутренних миграций населения в Западной Европе // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1978. – № 6; Слука А.Е. Население Западной Европы: Воспроизводство, миграции, расселение, занятость. – М., 1984; Слука А.Е. Главные черты географии современных международных миграций населения // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1988. – № 5; Слука А.Е. Важнейшие особенности динамики населения в современной Европе // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1994. – № 1; Западная Европа: проблемы рабочих-иммигрантов. Научно-аналитический обзор. – М., 1990; Алешковский И. Иммиграционная политика и экономическое развитие стран принимающих мигрантов (на примере действия программы «Зеленая карта» в Германии) // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: сборник докладов / ред. В.В. Елизаров, В.Н. Архангельский. М.: МАКС Пресс, 2005. – С. 189–197; Рязанцев С.В. Опыт и проблемы регулирования миграционных потоков в странах Западной Европы. – М., 2001; Сухов А.Н., Трыканова С.А. Миграция в Европе и ее последствия: учеб. пособие. – М.: Флинта, 2008; Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западноевропейских странах // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты / отв. ред. Ж.А. Зайончковская. – М., 2003; Хауг С. Миграция из стран Центральной и Восточной Европы в Германию // Вып. 16: Тенденции международной миграции. Приложение к журналу «Миграция в России». – М.: МАКС Пресс, 2006; Dietz B. Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung // die Internet-Seite der Wochenzeitung «Das Parlament». – 2004 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.das-parlament.de/2004/05-06/Beilage/006.html>.

⁸ Ионцев В.А. Иммиграционная политика буржуазных государств. – М.: Знание, 1980; Остроух И., Шервуд Е. Проблемы иммиграции в ФРГ и динамика ее развития (1950–1990-е гг.) // Этнические проблемы и политика государств Европы: реферативный сборник. – М., 1999; Эльснер Л. Иностранные рабочие и миграционная политика в ФРГ (1955–1988 гг.) // Миграция и мигранты в мире капитала: исторические судьбы и современное положение. – Киев: Наукова думка, 1990.

⁹ Ионцев В.А. Миграционная политика буржуазных государств. – М.: Знание, 1980.

В.А. Андреюк сформулированы границы формирования иммиграционной политики ФРГ на различных этапах и показана взаимосвязь этапов с внутренней ситуацией в ФРГ и ее политикой на международной арене¹⁰.

Вопросы сотрудничества Германии в сфере иммиграции и предоставления убежища на уровне государств Европейского Союза, проблемы формирования единой иммиграционной политики ЕС рассматриваются в работах широкого круга исследователей: О.Ю. Потемкиной, П.А. Судоплатова, К.Н. Лобанова, С.А. Трыкановой и др.¹¹

При изучении и анализе нормативно-правовых норм Германии в области регулирования иммиграции автор основывался на исследованиях таких ученых, как М.Б. Денисенко, О.А. Хараева и О.С. Чудиновских, С.П. Хома, М.Л. Тюркин, П. Полян, О. Дамаскин и др.¹²

В связи с тем, что в российской научной литературе, за редким исключением, мало изучены основные правовые категории иностранцев в Германии, различия между ними и привилегии (социальные и политические права), приобретаемые в рамках правовой категории, автор при изучении данной проблемы основывался в основном на немецкоязычной литературе и источниках. Среди авторов, специализирующихся на данном вопросе, следует выделить следующих: К. Баде, Ф. Бертш, С. Райсландт, У. Херберт и др.¹³

¹⁰ Андреюк В.Ю. Иммиграционная политика ФРГ на примере турецкой рабочей силы в 60–80-е гг. XX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 1997; Андреюк В.Ю. Экономическая стратегия иммиграционной политики ФРГ в 60–80-е годы XX века: учебное пособие. – М.: Магистр, 1997; Von der «Gastarbeiter»-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz: Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik // Bundeszentrale für politische Bildung, 2005. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bpb.de/themen/6XDUYPY,0,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html.

¹¹ Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. – М., 2002. – 79 с.; Судоплатов П.А. Миграционная политика стран Евросоюза. Научное издание Института социально-политических исследований РАН. – М., 2006. – 31 с.; Лобанов К.Н. Проблема этнической толерантности в странах Западной Европы и ее новое содержание в условиях ужесточения иммиграционной политики Европейского Союза // Европа. – 2004. Ноябрь. – С. 8–13; Трыканова С.А. Политико-правовые аспекты миграционной политики ЕС // Международное публичное и частное право. – 2004. – № 5 (20). – С. 31–33; Трыканова С.А. Правовое регулирование миграционной политики Европейского Союза: учебно-методическое пособие. – Рязань, 2006. – 80 с.

¹² Дамаскин О. Новые правила иммиграции и интеграции в Германии // Обозреватель. – 2004. – № 11(178). – С. 19–28; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Западной Европы. – М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2003; Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. – М.: Изд. дом «Стратегия», 2005; Хома С.П. Зарубежный опыт регулирования миграционных процессов. – М., 2004; Полян П. Опыт иммиграционной политики государства и положение иностранцев в Германии // Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / под ред. Г. Витковской. – М: Гендальф, 2002.

¹³ Bade K.J. Zuwanderung und Integration in Deutschland // Magazine Deutschland. – 2008. – № 3; Bertsch F. Migration in Deutschland und Europa // Sozialpolitik Inter Nationes. – 2000. – № 11.; Herbert U. Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. – München., 2001; Von der «Gastarbeiter»-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz: Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik // Bundeszentrale für politische Bildung. – 2005. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bpb.de/themen/6XDUYPY,0,0,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html.

Аспекты, связанные с проблематикой интеграции мигрантов в немецкое общество, и рынок труда, а также теоретическое осмысление связанных с интеграцией концепций и категорий отражены в работах Г.В. Бажанова, Ш. Бейтца, В. Котельникова, Г. Менца, Ю. Могилевского, Т. Пуэ и других авторов¹⁴. Исследования Л.Д. Васильева и Н.Н. Ксендзык, Т.В. Жуковой посвящены месту иммигрантов в социальной структуре немецкого общества, социально-экономическому положению семей иностранных рабочих в 1970–1980-е гг.¹⁵ Проблемам социокультурной адаптации мигрантов посвящены работы С. Рязанцева, Л. Карачуриной, Т. Юдиной¹⁶.

Анализ использованных в исследовании работ позволяет сделать вывод о том, что изучение иммиграционной проблематики проводится в первую очередь в рамках социологии, демографии, географии и экономической теории. В меньшей степени исследован вопрос управления иммиграционными процессами в контексте политических наук.

Объектом диссертационного исследования выступает иммиграционная политика, проводимая руководством ФРГ и объединенной Германии в период с 1955 по 2010 г.

Предмет исследования – этапы формирования, основные направления и механизмы осуществления иммиграционной политики ФРГ и объединенной Германии.

Хронологические рамки исследования охватывают временной интервал с 1955 по 1990 г. (территория Западной Германии – ФРГ) и с 1990 по 2010 г. (территория объединенной Германии, включая новые федеральные земли).

¹⁴ Бажанов Г.В. Вынужденная миграция: проблемы социального обеспечения мигрантов и практика их решения на примере Германии // Сайт Северо-Кавказского технического университета [Электронный ресурс]. URL: http://student.ncstu.ru/Science/articles/hs/07/socio/10.pdf/file_download; Котельников В. «Крепость Европа» в новую эпоху переселения народов // Сетевой проект «Русский Архипелаг». Альманах «Государство и антропопоток» [Электронный ресурс]. URL: <http://antropotok.archipelag.ru/text/a300.htm>; Менц Г. «Полезные» гастарбайтеры, обременительные беженцы и вторая волна сокращения социальных расходов: связь между миграцией и государством всеобщего благосостояния // Прогнозис. – № 1(9). – 2007; Могилевский Ю. Новый реализм «иностранной политики» // Интернет-издание «Русская Германия». – 2006 [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg-rb.de/2006/16/fr_2.shtml; Пуэ Т. Социальная помощь для переселенцев и иностранцев из стран СНГ: пер. с нем. – Франкфурт-на-Майне, 1999; Beitz S. Ausländer in Deutschland // Sozialpolitik Inter Nationes. – 1997. – № 17.

¹⁵ Васильева Л.Д., Ксендзык Н.Н. Формы общественно-политической жизни трудящихся-мигрантов // Миграция и мигранты в мире капитала: исторические судьбы и современное положение. – Киев: Наукова думка, 1990; Жукова Т.В. Судьбы семей иностранных рабочих в странах Западной Европы // Миграция и мигранты в мире капитала: исторические судьбы и современное положение. – Киев: Наукова думка, 1990.

¹⁶ Карачурина Л.Б. Германия: как управлять мигрантами // Современная Европа. – № 2. – 2009. Апр. – июнь. – С. 18–33; Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. – Ставрополь, 2001. – 542 с.; Юдина Т.Н. О социологическом анализе миграционных процессов // Социологические исследования. – 2002. – № 10. – С. 102–109.

Следует подчеркнуть, что в задачи исследования не входит анализ иммиграционной политики Германской Демократической Республики (ГДР), поскольку иммиграционные потоки в Восточную Германию в указанные годы были крайне незначительными. На момент объединения Германии около 98 % иностранцев приходилось на ФРГ, в то время как на территории ГДР находилось только 1,5–2 % иностранцев.

Нижняя граница исследования обусловлена тем, что в 1955 г. правительство ФРГ заключает первое двустороннее соглашение о наборе и содействии трудоустройству иностранных рабочих (с Италией), положившее начало целенаправленной политики вербовки и приема трудовых мигрантов в Германии.

Верхняя граница исследования определяется тем, что активные иммиграционные процессы продолжают сегодня оставаться актуальными для Германии. Условно можно принять за таковую 2010 г., что обусловлено доступностью используемых актуальных источников и исследований по данной проблематике.

Целью исследования является комплексный анализ иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие задачи:

- раскрыть сущность иммиграционной политики, определить ее структуру и специфику;
- определить основные этапы иммиграционной политики в ФРГ (1955–1990 гг.) и объединенной Германии (1990–2010 гг.) и проследить их динамику;
- установить содержание и соотношение национального и наднационального (на уровне Европейского Союза) законодательства в регулировании иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии;
- проанализировать комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих репатриационные, иммиграционные процессы, а также процесс предоставления политического убежища в ФРГ и объединенной Германии;
- охарактеризовать основные институты, которые занимаются реализацией иммиграционной политики на практике, выделить распределение полномочий между уровнями власти по управлению иммиграционными процессами и интеграции иммигрантов в принимающее общество;
- исследовать практику интеграции иммигрантов в немецкое общество.

Гипотеза исследования состоит в том, что формирование иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии изначально происходило

под влиянием этноцентричной концепции нации, что в процессе эволюции иммиграционной политики вступило в противоречие с требованиями экономики и демографическими угрозами, а также затормозило на десятилетия развитие интеграционного направления, в т.ч. доступа к гражданству лиц немецкого происхождения. В начале XXI в. это привело к пересмотру концепции этноцентричного государства, что нашло свое выражение в реформировании иммиграционного законодательства, смягчении «права крови» в вопросах гражданства.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретическую базу диссертационного исследования составили работы отечественных и зарубежных исследователей иммиграции и интеграции, проблем национализма.

Необходимо отметить, что проблемы иммиграции, а также иммиграционной политики являются предметом исследования различных отраслей наук. Значительный вклад в разработку теоретических проблем миграции населения внесла предлагаемая В.А. Ионцевым классификация основных подходов к изучению миграции, а также концепция трехстадийности миграционного процесса, разработанная Л.Л. Рыбаковским¹⁷. Использование теоретических моделей, представленных в исследованиях данных авторов, позволило проследить формирование иммиграционной политики Германии на всех стадиях иммиграционного процесса.

В работе важное место уделяется концепциям нации (Р. Брубейкер, В. Малахов, В. Тишков и др.¹⁸) и их влиянию на формирование иммиграционной политики. В контексте исследования акцент сделан на этноцентричный подход, который обусловлен исторически сложившимся пониманием нации в ряде национальных государств, в том числе в Германии.

Методологическую основу исследования, которую обусловили цели и задачи исследования, составляет система научных методик и подходов.

То обстоятельство, что предметом исследования явились проблемы, поставленные на стыке политологии, социологии, экономики, международного

¹⁷ Ионцев В.А. Международная миграция населения: теории и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999; Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. – М., 1973; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М., 1987; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.

¹⁸ Brubaker, R. Citizenship and Nationhood in France and Germany / R. Brubaker. – Cambridge: Harvard University Press, 1992; Малахов В. Этнизация феномена миграции в публичном дискурсе и институтах // Космополис. – 2004. – № 1 (7). – С. 56–69; Тишков В. Забыть о нации // Сайт Института этнологии и антропологии РАН [Электронный ресурс]. URL: <http://old.iea.ras.ru/Russian/personnel/Tishkov/forget.html>; Тишков В. Нация – это метафора // <http://www.valerytishkov.ru/> персональная страница ученого В. Тишкова [Электронный ресурс]. URL: http://valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/publikacii/naciya__et.html.

права, демографии, этнографии, юриспруденции и других наук, предопределило использование в работе междисциплинарного подхода, который позволил на основе привлечения данных различных наук осуществить разносторонний анализ институциональных и правовых основ формирования иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии.

Проблемно-хронологический подход позволил автору проследить развитие и изменение иммиграционной политики под влиянием политических и экономических явлений в их причинно-следственной взаимосвязи.

В связи с тем, что институализация иммиграционной политики происходит в контексте нормативного обеспечения, автором использован так же нормативный подход, изучена правовая база иммиграционной политики, нормативное обеспечение политического статуса различных категорий иммигрантов.

В диссертации используется структурно-функциональный подход, разработанный классиками социологии Т. Парсонсом, Д. Кингсли, Р. Мертоном, Дж. Йингером, Б. Малиновским, А. Рэдклифф-Брауном¹⁹. Он позволяет определить значение иммиграционных процессов в социуме европейских стран (на примере Германии) на основе функциональной интерпретации сообщества стран-экспортеров и стран – импортеров рабочей силы как системы взаимно обуславливающих элементов.

Большое место занимает статистический подход, использующий эмпирическую базу, представленную в различных государственных документах, законах, официальной статистике Германии в области иммиграции.

Наряду с этим в диссертации применяется прогностический подход, связанный с попыткой построения прогностического сценария в отношении иммиграционной стратегии руководства Германии в ближайшем будущем.

Эмпирическая база включает следующие группы источников.

Данные аналитических исследований федеральных ведомств Германии²⁰, которые предоставляют необходимый для анализа статистический материал:

¹⁹ Парсонс Т. Современный взгляд на дюркгеймову теорию религии // Религия и общество: хрестоматия по социологии религии / сост. В.И. Гараджа и Е.Д. Руткевич. – М., 1996; Мертон Р. Явные и латентные функции // Структурно-функциональный анализ в социологии. – Вып. 1. – М., 1968; Малиновский Б. Магия, наука и религия. – М., 1998; Йингер Дж. М. Функциональный подход к религии // Религия и общество: хрестоматия по социологии религии / сост. В.И. Гараджа и Е.Д. Руткевич. – М., 1996; Рэдклифф-Браун А. Структура и функция в примитивном обществе. – М., 2001.

²⁰ Сайт уполномоченного федерального правительства по делам иностранцев, беженцев и интеграции <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html>; сайт федерального министерства внутренних дел <http://www.bmi.bund.de>; сайт федерального статистического ведомства Германии <http://www.destatis.de>.

данные о количестве иммигрантов, их половозрастные характеристики, классификация по странам происхождения и др.

Законодательные акты ФРГ и объединенной Германии, относящиеся к исследуемой проблематике и ставшие определяющими в регулировании переселенческого, беженского, иммиграционного процессов²¹. Кроме того, были использованы учредительные договоры Европейского Союза, а также протоколы и декларации, прилагаемые к ним, правовые акты институтов ЕС, международные соглашения и конвенции между странами – членами ЕС, касающиеся иммиграционной политики в Европейском Союзе²².

На защиту выносятся следующие положения:

1. Различия в сценариях формирования иммиграционной политики в национальных государствах обусловлены влиянием национальной политической культуры, основу которой может составлять модель этнонации или нации-согражданства. В ФРГ этническая модель нации, где гражданство основывается на «праве крови», изначально предопределила выбор модели регулирования иммиграции и интеграции иммигрантов и породила дискуссии вокруг многочисленных попыток изменить конституционные законодательные нормы, касающиеся вопросов предоставления гражданства.

2. Выделены 5 этапов формирования иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии: 1) 1955–1973 гг.; 2) 1973 – конец 1970-х гг.; 3) 1980-е гг.; 4) конец 1980-х – вторая половина 1990-х гг.; 5) 1998–2010 гг. Критерием для выделения этапов служит изменение государственных приоритетов федерального правительства.

3. Установлено, что приоритетным в регулировании вопросов иммиграции и интеграции остается национальное законодательство. Определенный круг вопросов (регулирование, определение каналов, квот легальной иммиграции, процесс интеграции иммигрантов и др.) остается в исключительной компетенции государств – членов ЕС. Это обусловлено рядом объективных причин, среди них: ослабление суверенитета национального государства; угроза нелегальной иммиграции в условиях расширения ЕС и др.

4. Установлено, что правовые основы иммиграционной политики в Германии характеризуются глубокой проработанностью нормативно-правовой

²¹ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.) // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 565–636.

²² Европейский союз: прошлое, настоящее, будущее / под ред. проф. Ю.А. Борко. – М.: Интердиалект+, 1994–1999. – Т. I–II, V.

базы, дифференцированным подходом к различным категориям иммигрантов и быстротой реагирования на перемены в ситуации. Принятие важнейших законодательных актов в конце XX – начале XXI в. (закон «Об иностранцах» 1990 г., «О гражданстве» 1999 г., «Об иммиграции» 2004 г.) наметило смену политического вектора на пути Германии от неофициальной к официально признанной «стране иммиграции».

5. Выявлено, что для институционального обеспечения иммиграционной политики характерна четкая структурированность органов, отвечающих за разработку, внедрение и реализацию на практике иммиграционной политики, жесткое разграничение функций, а также распределение нагрузки между тремя уровнями власти (федеральной, земельной и городской) и конкретными структурами: федеральными ведомствами и частными неправительственными организациями.

6. Политика интеграции иммигрантов в Германии носит, преимущественно, этнический характер, где доступ к гражданству ограничен «правом крови». Немецкое государство активно старается интегрировать лиц не немецкого происхождения в принимающее общество и предоставляет им доступ к социальным и экономическим правам, при этом доступ к немецкому гражданству лимитируется, требуется подтверждение знания языка, культуры и истории государства. Только с начала 2000-х гг. наблюдается значительная либерализация интеграционной политики: применение «права почвы» в вопросах предоставления немецкого гражданства, проведение «интеграционных саммитов» (2006, 2007, 2008 гг.) и Германской исламской конференции (с 2006 г.) как доказательство диалога на равных между правительством и представителями иммигрантов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

1. Выделены пять этапов формирования иммиграционной политики Германии и определены причины изменения характера иммиграционной политики, состав и география иммиграционных потоков на каждом из этапов.

2. Проведен анализ основных правовых категорий иммигрантов (этнические переселенцы, беженцы, иммигранты), что позволило выделить, чем обусловлено предоставление национальным правительством привилегий во въезде в страну и интеграции немецких переселенцев по сравнению с другими категориями иммигрантов.

3. Проанализирован интеграционный аспект иммиграционной проблематики, который сравнительно мало изучен в российской политологической литературе. Выявлено, что характер интеграционной политики, в том числе доступ

к гражданству, во многом определяет этническая модель нации, присущая Германии, которая была законодательно «смягчена» только в начале XXI в.

Кроме того, автор вводит в политологический оборот ряд немецких источников и работ зарубежных политологов, которые до сих пор не использовались в отечественной науке.

Теоретическая и практическая значимость работы. Диссертационное исследование включает систематизацию знаний по проблемам регулирования иммиграции. Результаты диссертационного исследования могут быть рассмотрены в качестве основы для дальнейшего теоретического осмысления проблем регулирования иммиграционной политики. Проведенное исследование также создает предпосылки для постановки новых проблем, связанных с иммиграционной политикой.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что опыт Германии в области иммиграционного регулирования полезен для большинства европейских стран, с учетом различия их практики регулирования и выбора инструментов взаимодействия институтов миграционного регулирования на уровне федерального правительства и местном уровне для решения проблем, связанных с иммиграцией.

Выводы и прогностические модели исследования могут найти применение:

- при анализе современных иммиграционных процессов как в Европе, так и в России;

- при подготовке докладов и написании аналитических записок по регулированию иммиграционных потоков в других европейских странах или России и формированию рекомендаций и прогнозов в этой области с учетом опыта Германии;

- при подготовке тематических лекций и прохождении некоторых политологических дисциплин и разработке специальных курсов («Политическая регионалистика», «Политическое управление»).

Апробация работы. Основные выводы и положения диссертации получили апробацию в форме публикаций статей, тезисов в различных научных журналах и сборниках, выступлений и докладов на XXI, I (XXXIII), XXXII, III (XXXV), IV (XXXV), V (XXXVII) ежегодных международных научно-практических конференциях студентов и молодых ученых Кемеровского государственного университета (Кемерово, апрель 2004 г., апрель 2005 г., апрель 2006 г., апрель 2008 г., апрель 2009 г., апрель 2010 г.), XLII Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-

технический прогресс» (г. Новосибирск, апрель 2004 г.), научной конференции «Современные международные отношения и внешняя политика России» (Санкт-Петербург, март 2004 г.), Международной научно-практической конференции «HOMO LUDENS как отражение национальной культуры и социального варьирования языка» (Санкт-Петербург, апрель 2006 г.), Международной научной конференции «Политическое насилие в исторической памяти Германии и России» (Кемерово, сентябрь 2006 г.), Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Мир в новое время» (Санкт-Петербург, апрель 2007).

Структура работы определяется поставленными целями и задачами исследования и включает введение, три основные главы, разделенные на семь параграфов, заключение, библиографический список, содержащий 251 наименование источников и литературы (в том числе 57 на иностранных языках), и приложения.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, анализируется состояние научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, объект и предмет, гипотеза исследования, характеризуются теоретико-методологические основы и научная новизна полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость полученных результатов и сведения об апробации.

В **первой главе «Государственная политика в сфере иммиграции как объект научного исследования»** проводится анализ основных подходов, объясняющий феномен иммиграционной политики, и рассматривается практика осуществления иммиграционной политики на примере ФРГ и объединенной Германии.

Параграф 1.1. «Иммиграционная политика как объект научного анализа» носит методологический характер, в нем рассматривается понятие «иммиграционная политика», определяются структура и специфика иммиграционной политики государства.

Автором уточняется, что государственное регулирование на практике распространяется преимущественно на процесс иммиграции населения, чем на эмиграцию. Иммиграционный процесс в данном случае выступает в качестве объекта управления со стороны государства.

Отмечается, что сущность понятия «иммиграционная политика» по-разному рассматривается в работах отечественных и зарубежных исследователей. Предметом рассмотрения отечественных исследователей является, как правило, понятие «миграционная политика», которая приобретает различную окраску в зависимости от понимания тем или иным исследователем термина «политика». В целом можно отметить, что в отечественной науке понятие миграционной политики рассматривается как тождественное с управлением иммиграционными процессами, где субъектом выступает государство. Таким образом, среди отечественных исследователей преобладают «государствоцентричные» подходы к определению миграционной политики.

В работах зарубежных исследователей четко разграничивается иммиграционное и эмиграционное направление политики. Тратовка иммиграционной политики зарубежными исследователями более многозначна. Одни исследователи (С. Стеттер и др.) определяют ее через систему мер (в первую очередь, контролирующих и ограничительных). Другие зарубежные исследователи (Д. Холифилд, А. Зольберг) указывают, что с усложнением субъектов регулирования и добавлением новых объектов иммиграционная политика становится процессом согласования интересов государства в области регулирования иммиграции на федеральном и региональном уровнях с интересами мигрантов, местного сообщества, политических и экономических элит, партий, общественных институтов.

С точки зрения исследуемой в работе практики управления иммиграционными процессами на национальном уровне под иммиграционной политикой понимается деятельность государственных органов и иных социальных институтов по выработке стратегических, а также тактических целей, связанных с решением в первую очередь демографических и экономических проблем, а также выбором средств их достижения путем обеспечения иммиграционного контроля, приема иммигрантов, их трудоустройства, адаптации и ограничения нежелательных мигрантов с учетом последствий данного явления.

В параграфе 1.2. «Эволюция иммиграционной политики Германии (1955–2010 гг.)» проанализирован исторический опыт формирования иммиграционной политики в ФРГ и объединенной Германии середины XX – начала XXI в.

Формирование иммиграционной политики ФРГ происходило на протяжении следующих основных этапов:

1. Первый этап (1955–1973 гг.) характеризуется началом вербовки трудовых мигрантов (гастарбайтеров) из стран Южной Европы, Турции и ряда стран Африки на временной основе.

2. На втором этапе (1973 – конец 1970-х гг.) были свернуты программы найма «гастарбайтеров» и ограничено использование иностранного труда на территории ФРГ (политика «Anwerbestopp 1973»); рестриктивные меры заложили основы для притока большого числа иммигрантов по линии воссоединения семей в 1970-е гг.

3. Третий этап (1980-е гг.) характеризуется развитием программ поддержки добровольной репатриации иммигрантов; введением мер, затрудняющих приезд членов семей иммигрантов, находившихся в ФРГ; развитием программ интеграции проживающих в ФРГ иностранцев.

4. На четвертый этап (конец 1980-х гг. – 1998 г.) приходится начало формирования иммиграционной политики объединенной Германии, которое характеризуется, с одной стороны, проведением рестриктивной политики в отношении беженцев, этнических переселенцев и нелегальных иммигрантов, с другой – дифференцированным, избирательным подходом к категории трудовых иммигрантов определенных специальностей из стран Центральной и Восточной Европы.

5. Начало пятого этапа (1998–2010 гг.) характеризуется кардинальным пересмотром иммиграционной политики. Характерным признаком этого стало конституционное закрепление «права почвы» наряду с существовавшим ранее «правом крови» в вопросах предоставления гражданства, закрепление дифференцированного подхода в отношении приема различных категорий иммигрантов.

Немецкие власти лишь в 2005 г. на официальном уровне признали, что Германия является страной иммиграции, а иммиграционные процессы в значительной степени влияют на формирование германского общества и требуют особого государственного регулирования.

Во второй главе *«Механизмы регулирования иммиграционных процессов в Германии»* представлена характеристика инструментов реализации иммиграционной политики Германии: правовые основы и институциональная база.

В параграфе 2.1. *«Правовые основы иммиграционной политики Германии»* проанализирован комплекс конституционных норм и законов, касающихся вопросов предоставления немецкого гражданства, регулирования вопросов

временного или постоянного пребывания в стране различных категорий иммигрантов.

Германия является ключевым игроком на поле европейской интеграции. В проведении своей иммиграционной политики она придерживается международных договоренностей в области иммиграции и иммиграционной политики, принятых на уровне институтов Европейского Союза. В то же время автор делает вывод, что, несмотря на предпринимаемые попытки «коммунитаризации» иммиграционной политики с помощью директив и рамочных соглашений на уровне институтов ЕС, национальное законодательство является приоритетным в регулировании условий въезда и вопросов пребывания иностранных граждан на территории Германии.

Правовые основы проведения иммиграционной политики характеризуются глубокой проработанностью, дифференцированным подходом к различным категориям иммигрантов.

За исследуемый период законодательное регулирование иммиграционного процесса претерпело существенные изменения, отразившие изменения курса в проведении иммиграционной политики:

1. Несмотря на приоритет приема немецких переселенцев и необходимость соблюдать международные договоренности о предоставлении убежища беженцам, значительный рост численности этих категорий мигрантов в конце 1980-х – начале 1990-х гг. привел к существенным рестриктивным изменениям в национальном законодательстве. Принятие закона «О преодолении последствий войны» и внесение изменений в Конституцию ФРГ в 1993 г. достигли своей цели – они ограничили потоки немецких переселенцев и беженцев в Германию. Эти изменения являются показательными с точки зрения быстроты реагирования на перемены в мире и стране, активизации иммиграционных потоков под влиянием геополитических изменений.

2. Закон «О гражданстве» 1999 г. дополнил «правом почвы» вопросы получения гражданства и тем самым внес существенные коррективы в правовые нормы о гражданстве. До принятия нового закона получение гражданства основывалось только на «праве крови», зафиксированного в конституции 1913 г., согласно которому немцем можно было только родиться, процедуры, позволяющие иностранцу получить немецкое гражданство, были крайне затруднительны.

3. Закон «Об иммиграции» 2004 г. отвечает на современные демографические и экономические угрозы. Иммиграционная политика

приобрела избирательный характер, где приоритет отдается трудовым и высококвалифицированным иммигрантам.

В конечном итоге, принципиальные законодательные изменения в области иммиграции позволили руководству страны на политическом уровне признать Германию страной иммиграции.

В параграфе 2.2. «Институциональная организация иммиграционной политики Германии» представлена характеристика основных институтов, ответственных за регулирование иммиграционных процессов и анализ распределения сфер ответственности между федеральным и региональным уровнями власти.

Для Германии характерна четкая структурированность органов, отвечающих за разработку, внедрение и реализацию на практике иммиграционной политики. В стране распространена трехуровневая структура распределения полномочий по регулированию вопросов размещения, последующего пребывания различных категорий мигрантов, интеграции, в том числе оказания финансовой помощи иностранцам. Структура включает федеральный (органы исполнительной власти), земельный и городской уровни власти, между которыми существует четко прописанное взаимодействие по широкому кругу вопросов, связанных с пребыванием мигрантов.

Анализ показал, что существенные изменения структуры органов, ответственных за проведение политики, произошли в 2000-е гг. Создание Федеральной службы миграции и проблем беженцев в качестве структурного подразделения министерства внутренних дел ФРГ (2002 г.) и повышение поста уполномоченного по делам миграции, беженцев и интеграции (2005 г.) до уровня государственного министра позволяют говорить о приоритете иммиграционного направления в политике федерального правительства.

В третьей главе «Интеграция как направление иммиграционной политики Германии» проанализированы вопросы включения иммигрантов в рынок труда и общество.

В параграфе 3.1. «Интеграционная политика в 1970–2000-е гг.» выделены основные изменения в развитии интеграционного направления и причины, обусловившие эти изменения.

Анализ интеграционного направления показывает, что данная политика на современном этапе подчинена решению двух задач:

- 1) регулированию условий и процедур получения гражданства для иммигрантов;

2) необходимости принятия мер по социально-политической интеграции иностранного населения в немецкое общество.

Характеристика иммиграционной политики в 1950-1960-е гг. показала нацеленность на активное привлечение трудовых иммигрантов, при отсутствии интеграционных программ. По мнению автора, это обусловлено несколькими причинами: во-первых, установками государственной программы привлечения трудовых иммигрантов, в основе которой ротационный принцип найма; во-вторых, доминирование вплоть до начала XXI в. этноцентричного подхода к пониманию нации, который не приемлет иммиграционного влияния на общество.

Отсутствие изначально интеграционного направления в иммиграционной политике оказало негативное влияние на развитие интеграционных практик в последующие годы и способствовало постепенному формированию в 1970–1980-х гг. «новых меньшинств» в федеральных землях и городах ФРГ. В свою очередь, доминирование этноцентричного подхода в политической культуре сформировало на практике неравное распределение составляющих интеграции: приоритетной категорией для получения гражданства и социальных трансфертов являлись немецкие переселенцы, в отношении других категорий иммигрантов действовали ограничения.

В 1990-е гг. предпринимаются попытки реализации интеграционной политики в контексте мультикультурализма. Специфика немецкого варианта мультикультурализма заключается в интеграции без предложения иммигрантам гражданства. В результате проблема отсутствия доступа к гражданству и политическим правам большинства мигрантов, включая второе и третье поколение, введением политики мультикультурализма не решалась.

Активизации интеграционного направления в 2000-е гг. способствовали законодательные изменения, важнейшим следствием которых стала либерализация интеграционной политики в отношении уже проживающих на территории государства лиц ненемецкого происхождения. Предпринятые меры позволяют говорить о том, что развитие интеграционной составляющей станет приоритетным направлением в будущем.

В параграфе 3.2. *«Проблемы социальной адаптации и обеспечения иммигрантов»* дается оценка уровня социального обеспечения мигрантов как одного из основных показателей успешной интеграции.

Проблема социального обеспечения (доступ на рынок труда, обеспечение жильем, гарантия получения социального пособия) играет наряду с решением

внутренней «интеграции» иммигрантов (язык, культура, религия) приоритетную роль для обеспечения включения мигрантов в принимающее общество.

Автор приходит к выводу, что немецкая система социального обеспечения построена таким образом, чтобы избежать рисков «нагрузки» на систему. С одной стороны, применяются меры по стимулированию занятости, вынуждающие иммигранта искать пути самообеспечения за счет поиска постоянного места работы. С другой – приоритет отдается квалифицированным иммигрантам, которые быстро интегрируются в рынок труда, не требуя больших затрат со стороны системы социального обеспечения.

В заключении подведены итоги, сформулированы основные выводы по теме диссертационного исследования.

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. Скорняков И.А. Миграция как предпосылка социальных конфликтов / И.А. Скорняков, В.В. Желтов // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. – № 4 (17). – Астрахань: Астраханский университет, 2008. – С. 10–17. – 0,8 п.л./0,4 п.л. (реферируемое издание).

2. Скорняков И.А. Эволюция законодательства в области регулирования репатриационных, иммиграционных и интеграционных процессов в ФРГ / И.А. Скорняков // *Вестник Томского государственного университета*. – № 327. – Томск: ТГУ, 2009. – С. 55–58. – 0,4 п.л. (реферируемое издание).

3. Скорняков И.А. Интеграционная политика ФРГ: выбор стратегии на современном этапе / И.А. Скорняков // *Вестник Кемеровского государственного университета*. – № 1 (45). – Кемерово, 2011. – С. 115–120. – 0,4 п.л. (реферируемое издание).

4. Скорняков И.А. Научная, общественная и политическая дискуссия об иммиграции в Германии / И.А. Скорняков // *Студент и научно-технический прогресс: материалы XLII Международной научной студенческой конференции: История*. – Ч. 1. – Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т, 2004. – С. 98–102. – 0,25 п.л.

5. Скорняков И.А. Этапы миграционной политики в Германии (1950–2000 гг.). Сущность и динамика / И.А. Скорняков // *Материалы научной конференции, посвященной 10-летию факультета международных отношений*

Санкт-Петербургского университета. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2004. – С. 137–138. – 0,3 п.л.

6. Скорняков И.А. Иммигранты в ФРГ: правовые аспекты / И.А. Скорняков // Образование, наука, инновации – вклад молодых исследователей. Материалы III (XXXV) Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Вып. 9. – Т. 2. – Кемерово, 2008. – С. 229–232. – 0,4 п.л.

7. Скорняков И.А. Интеграция иммигрантов как законодательная задача правительства ФРГ на современном этапе / И.А. Скорняков // Образование, наука, инновации – вклад молодых исследователей: материалы IV Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Вып. 10, – Т. 1. – Кемерово, 2009. – С. 144–146. – 0,25 п.л.

8. Скорняков И.А. Государственная политика ФРГ в области иммиграции: этапы становления / И.А. Скорняков // Сборник материалов Двенадцатой Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Мир в новое время». – СПб.: СПбГУ, 2009. – С. 292–295. – 0,25 п.л.

9. Скорняков И.А. Проблемы социальной адаптации и обеспечения иммигрантов и практика их решения в Германии / И.А. Скорняков // Образование, наука, инновации – вклад молодых исследователей: материалы V (XXXVII) Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Вып. 11. – Т. 1. – Кемерово, 2010. – С. 209–112. – 0,25 п.л.

21