

На правах рукописи



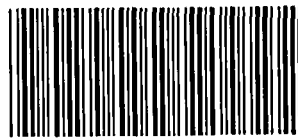
Чичкова Елена Николаевна

**МЕХАНИЗМ ВЫРАБОТКИ И ТЕХНОЛОГИИ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ИММИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ**

Специальность 23.00.02 –

Политические институты, процессы и технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук



4840727

17 МАР 2011

Нижний Новгород

2011

Работа выполнена на кафедре международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Колобов Олег Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Грачев Сергей Иванович
кандидат политических наук,
Каблов Андрей Николаевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Нижегородский
государственный лингвистический
университет им. Н.А. Добролюбова»

Защита состоится «28» марта 2011 г. в 11.00 ч. на заседании
Диссертационного совета Д 212.166.10 при Нижегородском государственном
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул.
Ульянова, д. 2, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке
Нижегородского государственного университета по адресу: 603950, Нижний
Новгород, пр. Гагарина, д.23, корп.1.

Автореферат разослан «25» февраля 2011 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

 О.Ю. Семенов

I. Общая характеристика работы

Актуальность данного исследования определяется как факторами, имеющими академическое происхождение, так и сложившейся в мире в начале XXI века политической обстановкой. Прежде всего, следует упомянуть о том, что тема международной миграции стала одной из ведущих в европейском политическом дискурсе. Вслед за С.- Кастелсом и М. Миллером наше время смело можно назвать «Веком миграций». Миграционные процессы, происходящие в мире, заставляют государства вырабатывать миграционную политику, разрабатывать коллективные и национальные меры в области контроля границ, предоставления убежища и визового режима. В Германии, как и в других развитых странах, количество мигрантов стремительно увеличивается, при этом миграционные потоки становятся все более разнородными по этническому, культурному, социальному и профессиональному составу.

Современная международная миграция представляет собой довольно сложный процесс, на который оказали существенное воздействие как глобализация, так и региональная интеграция (европейская интеграция в случае ФРГ). С одной стороны, глобализация сделала более явным разрыв в уровне жизни между развитыми и развивающимися странами, что, безусловно, подталкивает население последних к перемещению в более благополучные государства – такие, как Германия. С другой стороны, невозможно при изучении миграционной политики ФРГ игнорировать постепенное становление общей европейской миграционной политики в рамках Европейского Союза, где уже функционирует зона свободного передвижения трудовых ресурсов.

Безусловно, имеется значительная разница между прибывающими в Германию мигрантами из стран-членов ЕС и из «внешней среды». Вместе с вновь прибывающими в ФРГ иммигрантами неевропейского происхождения, которые часто приезжают в рамках программ по воссоединению семей, в Германии уже проживают трудовые иммигранты, приехавшие сюда до 1970-х гг. и оставшиеся на постоянное жительство. Эти иммигранты (а также все

легально проживающие в ФРГ лица иностранного происхождения) активно вовлекаются в процесс интеграции в принимающее общество.

Увеличение мобильности несет в себе определенные риски для коренных немцев, которые начинают все более негативно реагировать на увеличение иммигрантских сообществ, связывая данное обстоятельство (иногда малообоснованно) с ростом преступности и безработицы. С другой стороны, действительно постоянно увеличивается поток нелегальной миграции, учащаются факты торговли людьми, транзита оружия и наркотиков. В результате рядовые немцы довольно резко высказываются против свободного перемещения людей даже в рамках ЕС (прежде всего, это касается цыган) и строительства новых мечетей в Германии. При этом они же, как правило, не возражают против таких рыночных свобод, как свобода движения товаров или капиталов. А государство вынуждено бороться как с ксенофобией в принимающем обществе, так и с новыми угрозами его безопасности в условиях либерального режима контроля границ. В такой ситуации все более важную роль начинает играть государственная иммиграционная политика.

Таким образом, актуальность нашего исследования обусловлена тем, что во всей Европе (а не только в ФРГ) идет активный поиск новых способов управления миграцией, которые помогли бы соблюсти баланс между императивами открытости, безопасности и развития. И единой Германии, и единой Европе необходим четко отлаженный механизм регулирования миграционных потоков, направленный как на извлечение максимальной пользы из возрастающей мобильности трудовых ресурсов, так и на минимизацию издержек данного процесса.

Объектом данного исследования является иммиграционная политика ФРГ в контексте европейской интеграции и глобализации. Сложность анализа иммиграционной политики ФРГ заключается в сильном влиянии на национальную иммиграционную политику процесса европейской интеграции. Так, оставляя иммиграционную политику как таковую на усмотрение национальных властей, Европейская Комиссия, тем не менее, периодически анонсирует коммюнике, носящие рекомендательный характер и направленные на приведение в соответствие интеграционных мер в государствах-членах ЕС.

Кроме того, процесс глобализации ведет к увеличению интенсивности миграционных потоков. В связи с глобализацией свои коррективы в проведение германской национальной иммиграционной политики вносят как международные организации (прежде всего – ООН), так и крупнейшие диаспоры (такие, как турецкая и польская общины Германии).

Современная германская политика в отношении мигрантов является предметом настоящего исследования. Следует подчеркнуть, что большинство исследователей иммиграционной политики европейских государств рассматривает как механизм управления миграцией, так и механизм интеграции мигрантов в принимающее общество. Однако при этом основное внимание уделяется проблемам «внешней» интеграции иммигрантов (предоставление жилья, доступ на рынок труда, в систему образования, наделение активным избирательным правом на местном уровне и т.д.). Соответственно очень мало внимания уделяется таким аспектам интеграции, как язык, культура, религия. Как известно, интеграционная политика, являясь важнейшей частью иммиграционной политики государства, представляет собой комплекс мер в различных сферах общественной жизни, направленный на полное включение иммигрантов и их детей в социально-экономические и политические процессы принимающего общества. Посему необходимо тщательно исследовать не только германский механизм управления миграционными потоками, но и механизм интеграции мигрантов в германское общество.

Таким образом, целью данной работы является комплексное исследование современной германской политики в отношении мигрантов в контексте процессов европейской интеграции и глобализации. Для достижения указанной цели поставлены следующие исследовательские задачи:

- 1) Изучение существующей теоретической базы и разработка системного подхода к исследованию современной германской политики в отношении мигрантов;
- 2) Анализ собственно германской иммиграционной политики на федеральном уровне, включая механизм управления миграционными потоками и механизм интеграции мигрантов в принимающее общество;

3) Исследование общей иммиграционной политики Европейского Союза и степени ее влияния на развитие национальной германской иммиграционной политики;

4) Изучение роли международных организаций (прежде всего – ООН) и других нетрадиционных акторов (таких, как диаспоры) в управлении миграцией на уровне национального государства (на примере ФРГ).

Хронологические рамки исследования определены достаточно приблизительно, так как необходим некоторый экскурс в историю германской иммиграционной политики. Однако, поскольку иммиграционная политика единой Германии берет свое начало с объединения страны, то нижней хронологической границей нами избран 1990 г. Переосмысление роли и значения иммигрантов для общества продолжается до сих пор, поэтому верхняя хронологическая граница остается открытой. Условно можно принять за таковую 2009 г., что обусловлено доступностью используемых актуальных источников и исследований по данной проблематике.

В качестве **методологической основы исследования** применяется системный подход – совокупность общенаучных методологических принципов, в основе которых лежит рассмотрение объектов как сложных систем, свойства которых не сводятся к сумме свойств элементов. В отношении миграционного управления системный подход подразумевает: а) определение процессов и акторов регулирования миграции на микрорегиональном (земли ФРГ), мезорегиональном (национальном, федеральном), макрорегиональном (Европейский Союз) и глобальном уровне как элементов сложной многоуровневой системы; б) исследование структуры, т.е. закономерностей взаимодействия этих элементов между собой; в) анализ того, как особенности политических акторов и их взаимодействие влияют на систему управления. Преимуществом системного подхода является возможность представить объект изучения в его единстве и целостности, выявить корреляции между взаимодействующими элементами и закономерности функционирования системы. В работе были применены модель рационального выбора, плюралистический, неинституциональный и дискурсивный подходы. Данные подходы позволяют сформировать представление о разных аспектах

иммиграционной политики ФРГ, таких как этапы процесса принятия решений, роль и интересы государственных акторов миграционного управления; роль международных институтов, региональных объединений и социальных акторов в управлении, а также необходимость критического анализа официального дискурса с нормативной точки зрения.

В настоящем исследовании важное место занимает определение места миграционных исследований в науке, анализ существующих теорий миграционных исследований и методологических подходов. Это связано с тем, что миграционные исследования, являясь прикладной составляющей различных гуманитарных дисциплин, постепенно выделяются в самостоятельную научную дисциплину со своим объектом, предметом и методологической базой. Большое значение для формирования методологической базы оказали, в частности, труды Э. Гидденса и его теория структурирования, которая принята за основу для данного исследования. Э. Гидденс, находясь в концептуальных рамках постпозитивизма, сформулировал принципы рассмотрения миграционных процессов на мезоуровне. Исследования в данной работе проводятся в рамках постмодернистской традиции с использованием качественных методов исследования. Несмотря на использование статистических количественных данных, сам принцип исследования базируется на выдвижении теоретических гипотез и предположений.

В работе используются следующие методы: 1) общенаучные (анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, системный подход, сравнение, обобщение и типологизация); 2) методы политических и гуманитарных наук (анализ документов – контент-анализ, событийный анализ – ивент-анализ, раскрытие общих тенденций/свойств объекта через изучение отдельных случаев – «кейс-стадис», метод интегрированных экспертных оценок и т.д.).

Научная разработанность темы. Рассматривая историографию проблемы, нужно отметить, что в отечественной науке практически нет серьезных исследований, специально посвященных современной иммиграционной политике ФРГ. Частично эта проблема затрагивается в тех работах, где проводится сравнительный анализ миграционных политик развитых стран (М. Денисенко, В. Иноземцев, Т. Кондратьева, И. Луценко, И.

Молодикова, И. Новоженнова, С. Рязанцев, И. Цапенко, О. Чудиновских и др.). Кроме того, в многочисленных отечественных работах исследуются проблемы миграции на постсоветском пространстве (Л.М. Дробижева, В. Мукомель, В.А. Тишков и пр.), в том числе – вопросы репатриации этнических немцев Поволжья, Украины и Казахстана. При анализе общеевропейских тенденций особо полезной оказалась диссертационная работа Н.Н. Жуковой «Миграционная политика Европейского Союза», защищенная в Ставрополе в 2005 г., и труды Т. Лопухиной.

В исследовании места миграционных исследований в научных дисциплинах и анализе теоретических и методологических подходов огромное значение имеют работы К. Бреттель и Дж. Холлифилда «Теория миграций: междисциплинарный диалог», Т. Фэйста «Объем и динамика международной миграции и транснациональное социальное пространство» и О. Стьернстрёма «Теория и миграция». Идейные истоки и концепции формирования интеграционной политики, а также анализ ее реализации (на конкретных примерах) можно найти в работах Т. Хаммара, Ж. Доомерника, Б. Межусева, Г. Фермюлена, исследованиях М. Боркерта и В. Босвика в рамках программ Европейского фонда улучшения условий жизни и труда. Большая работа по исследованию миграционных процессов проведена усилиями Группы изучения миграционной политики и Института миграционных и этнических исследований Амстердамского университета.

В данном исследовании мы опирались не только на теории миграции, но и на теории государственной политики (прежде всего – миграционной политики и интеграции мигрантов в принимающее общество), исследования миграционных политик ФРГ и ЕС, а также на труды, посвященные изучению диаспор и мигрантских сообществ в условиях глобализации. Осмыслению процессов глобализации посвятили свои работы З. Бауман, У. Бек, Д. Белл, П. Бергер, И. Валлерстайн, Э. Гидденс, М. Кастельс и др. Взаимосвязь между глобализацией и миграцией была наиболее полно раскрыта в работах С. Кастлса, П. Сталкера, Ж. Симона и Д. Массея, которые провели обширный анализ миграционных тенденций в различных странах и регионах в

продолжительной временной перспективе. Данной теме посвящены также работы отечественных ученых И. Ионцева, С. Метелева и С. Рязанцева.

Исследования природы миграционного феномена проводились широким кругом ученых: политологами Б. Бади, М. Вейнером, К. Витол де Венденом, А. Зольбергом; социологами Т. Файстом, Д. Массеем; экономистами А. Портесом, М. Пьоре, О. Старком, М. Тодаро, Д. Холлифилдом и др. Среди российских ученых значительный вклад в понимание теоретических аспектов миграции внесли И. Ионцев, В. Переведенцев, Л. Рыбаковский. Автором были использованы труды политологов Г. Алмонда, Р. Гудина, Д. Истона, Г. Лассвела, Д. Маджоне, Д. Марча, Д. Олсона, Ф. Фишера, а также теоретиков международных отношений Б. Бади, Р. Кеохейна, Д. Рагги и Д. Розенау. В исследованиях теории миграционной политики существует несколько подходов: плюралистический (Г. Фримен), политэкономический (К. Босвелл, А. Зольберг, М. Критц), неинституциональный (В. Гиродон, К. Йоппке, С. Сассен, Д. Холлифилд) и дискурсивный (Д. Биго, Т. Ван Дейк, Э. Гайлд, С. Каррера, Д. Хайсманс). В частности, интересны работы Д. Холлифилда, который анализирует влияние экономического роста и развития демократических прав и свобод на иммиграционные потоки в Европу. По его мнению, максимум, чего могут добиться правительства развитых европейских стран – это ограничить, стабилизировать поток мигрантов, но никак не остановить его. Подробный анализ всех вышеуказанных подходов содержится в п. 1.2.

Следует особо выделить ряд немецких авторов, специализирующихся на изучении миграционной политики Германии – это, прежде всего, А. Турман и К. Циммерман. Нами также были использованы исследования, посвященные анализу роли глобальных и макрорегиональных акторов в миграционном управлении (ЕС, международных организаций и диаспор). Исследования миграционной политики Европейского Союза проводятся такими авторами, как П. Бендель, К. Витол де Венден, Э. Гедцес, К. Йоппке, С. Лавенекс, Т. Файст. В них можно найти информацию о развитии сотрудничества европейских государств в области разработки общей миграционной политики и анализ специфики наднациональных и межправительственных инструментов

регулирования миграционных протоколов в ЕС. Критическая оценка деятельности международных организаций и обзор основополагающих международно-правовых документов дается в работах Г. Гудвина-Гилла и Н.Зинченко.

Неотъемлемой частью миграционных исследований является изучение формирования и жизнедеятельности мигрантских сообществ в принимающей стране (в нашем случае – в ФРГ) и их связи со страной происхождения. Изучению диаспор посвящены работы Ф. Адамсона, Т. Амброзио, М. Бруно, С. Вертовца, У. Сафрана, а также российских ученых Ю. Балашова, З. Левина, Т. Полосковой, А. Смирнова и др. В частности, проблемам социокультурной адаптации мигрантов посвящены работы Л. Дробижевой, С. Рязанцева, З. Сикевич, В. Тишкова, Т. Юдиной.

Для понимания процессов формирования национальной идеологии и политики современных государств в отношении этнических меньшинств были использованы классические труды по вопросам этничности и национализма Б. Андерсона, Э. Геллнера, Э. Смита, а также работы отечественных авторов – В. Малахова и В. Тишкова. Общий подход к проблемам безопасности рассмотрен в трудах С.И.Грачева.

Эмпирическая база исследования достаточно широка. В частности, были использованы следующие группы источников:

- **германские федеральные законодательные акты**, то есть национальные законодательные акты ФРГ (включая и Конституцию страны), регламентирующие различные вопросы гражданства, миграционной политики, натурализации, интеграции иммигрантов, образования и взаимоотношения государства и церкви;

- **документы Европейского Союза**: протоколы и итоговые документы саммитов Европейского Совета, в которых отражается становление и развитие механизма европейской регуляции миграционной политики; директивы Советов ЕС, регламентирующие отношение к подданным третьих стран на территории государств-членов ЕС; Коммюнике КЕС, направленные в Европейский Совет и в Европарламент на тему координации иммиграционной

политики на европейском пространстве; договоры, постановления и прочие документы о миграции, принятые в рамках Европейского Союза;

– документы международных организаций, закладывающие основу правового режима в отношении миграции: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Европейская конвенция по правам человека (принятая Советом Европы в 1950 г.) и протоколы к ней, Международный пакт о социальных и экономических правах 1966, Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966, Женевская декларация о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967; Декларация ООН о правах трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990, Конвенции и рекомендации МОТ и др.

Использовались также доклады международных организаций и комиссий, в которых приводился обзор миграционной ситуации в мире, регионах и отдельных странах (включая ФРГ), а также анализ миграционных политик (в том числе – германской и европейской на уровне ЕС); статистические данные европейских исследовательских агентств.

Новизна исследования заключается, прежде всего, в применении системного подхода к анализу иммиграционной политики ФРГ. Мы исследовали не только собственно германскую государственную политику, но и региональное сотрудничество в рамках Европейского Союза, деятельность международных организаций и международно-правовой режим, политику диаспор. Научная новизна исследования выражается также в применении подхода мезоуровня к исследованию конфессиональной составляющей интеграционной политики и выдвижении гипотезы о зависимости успеха интеграции иммигрантов в принимающее общество от восприятия данным обществом конфессиональной принадлежности иммигрантов и степени отражения данной проблематики в государственной интеграционной модели. Автором выявлена взаимосвязь конфессиональной принадлежности иммигрантов и эффективности их интеграции в принимающее общество.

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

На защиту выносятся следующие доказанные основные научные положения:

1. Государственную иммиграционную политику ФРГ целесообразно изучать в контексте глобализации и европейской интеграции, которые оказывают существенное воздействие на ее разработку и осуществление;

2. В современной Германии происходит постепенное ужесточение иммиграционной политики, связанное с ее секьюритизацией: мигранты не немецкого происхождения позиционируются как источник угрозы безопасности общества и государства;

3. Иммиграционная политика ФРГ в XXI веке стала более утилитарной и ориентированной на извлечение экономической выгоды: сокращается социальная поддержка мигрантов и наносится ущерб правовому измерению миграционной политики;

4. Германская политика интеграции иммигрантов традиционно является, преимущественно, этнической, где доступ к гражданству легче всего предоставляется «по праву крови». Натурализация «инородцев» в принципе возможна, хотя и значительно затруднена. Меньшинства признаются, причем государство активно старается интегрировать их в принимающее общество. Мигрантам не немецкого происхождения обычно предоставляются полные социальные и экономические права, но доступ к полному гражданству лимитируется, требуется знание языка, культуры и истории государства;

5. Германское государство может прямо и опосредовано помогать признанным религиозным общинам мигрантов, не вмешиваясь в вопросы веры, но стоит в стороне от культурной политики, либо рассматривает ее с точки зрения скорейшей реиммиграции иммигрантов.

Практическая значимость данной работы обусловлена тем, что германский и – шире – европейский опыт может быть широко использован лицами, принимающими решения в области миграционной политики Российской Федерации, в том числе – при разработке и оценке политического курса, а также послужить делу оптимизации и повышения эффективности миграционного управления в России. Кроме того, результаты данного исследования могут быть использованы в учебном процессе при разработке

различных базовых курсов и курсов по выбору, как политологических, так и исторических.

Апробация работы. Выводы, сделанные в ходе исследования, были апробированы на ряде российских конференций, включая конференцию на факультете международных отношений в ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Кроме того, результаты и методология исследования обсуждались на кафедре международных отношений ФМО ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

По теме диссертации было опубликовано более 5 научных статей общим объемом 9,8 п.л.

Структура исследования обусловлена поставленными задачами и состоит из трех глав, Введения, Заключения, Списка использованных источников и литературы, Приложений.

II. Основное содержание работы

Во Введении характеризуются актуальность, научная новизна, эмпирическая база, объект, предмет, цель и задачи, хронологические рамки, методология и методы, практическая значимость, апробация и структура исследования.

В первой главе «Теории миграционных процессов и управления миграцией», состоящей из двух параграфов, рассматриваются понятия «миграция», «эмиграция», «иммиграция», «резмиграция», «репатриация», «международная (транснациональная) миграция», «легальная миграция», «нелегальная миграция», «вынужденная миграция», «трудовая миграция», «семейная миграция», «возвратная миграция», «принимающая страна», «транзитная страна», «отдающая страна» и пр., а также основные теории миграционных процессов и миграционной политики. В частности, здесь исследуются основные теоретические подходы к анализу миграционной политики, анализируются идейные истоки формирования современной иммиграционной политики в европейских государствах (включая ФРГ) и приводятся основные интеграционные модели.

В первом параграфе рассмотрены причины миграции с точки зрения различных подходов (исторического, экономического, демографического, политологического). Политологические теории строятся вокруг понятий «контроль», «безопасность» и «включение» и фокусируют внимание на проблемах управления миграцией. Можно условно разделить все теории на два типа: первые делают акцент на объективных факторах происхождения миграции (разрыв в уровне развития между странами, демографический дисбаланс и т.д.), а вторые склонны подчеркивать роль субъективных факторов (психология мигрантов, их семей, общин, лиц, принимающих решение) в формировании миграционных потоков. Однако теория миграция должна быть комплексной, рассматривая объективные и субъективные факторы в их взаимосвязи.

Второй параграф посвящен теории миграционной политики. Здесь рассмотрены основные модели анализа миграционной политики: рационального выбора, плюралистичная, неонинституциональная и дискурсивная. При этом представителей неонинституционализма автор делит на две группы: тех, кто изучает роль внутригосударственных институтов в формировании миграционной политики (К. Йоппке, В. Гиродон, Д. Холлифилд), и тех, кто подчеркивает роль международных институтов и права (Я. Сойсал, С. Сассен). Дискурс-анализ, теория рационального выбора, плюралистическая и неонинституциональная теории позволили значительно продвинуться в понимании процессов миграционного управления. Тем не менее, общим для них недостатком является фокус преимущественно на государственную политику как единственный процесс управления миграцией. По мнению автора, необходимо расширить данное представление за счет переосмысления роли государства в данном процессе и введении новых субъектов управления в качестве предмета анализа на основе методологии, выработанной в рамках международно-политической науки.

Вторая глава «Государственная иммиграционная политика ФРГ: теоретические основы и закономерности развития» состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению собственно германской иммиграционной политики и анализу ее эффективности. Здесь основное

внимание уделяется динамике миграционных процессов в современной Германии, механизмам разработки и осуществления федеральной иммиграционной политики, а также проблемам интеграции иммигрантов в принимающее общество ФРГ. Анализируются миграционные вызовы, с которыми сталкивается ФРГ, и прослеживаются изменения в ее миграционной политике за последние 20 лет.

В первом параграфе исследуется ФРГ в качестве одной из самых больших иммиграционных стран в Западной Европе. Подчеркивается, что Германия в целом до сих пор не воспринимает себя как иммиграционную страну, хотя в рамках германского общества образовались многомиллионные сообщества иммигрантов, которые способствовали изменению культурного и этнического состава страны и поставили под вопрос сами основы национальной идентичности.

Во втором параграфе изучается механизм разработки и осуществления федеральной иммиграционной политики. В начале XXI века власти ФРГ осуществили полную ревизию своей иммиграционной политики. В июле 2004 года был принят Закон об иммиграции, в котором были обозначены два основных принципа иммиграционной политики ФРГ: во-первых, иммигранты, живущие в Германии на законном основании и на постоянной основе, должны быть успешно интегрированы; во-вторых, в интересах экономической и интеграционной политики Германии, необходимо применять прозрачный и активный подход к управлению иммиграцией. Кроме того, Германия стала лидером в Европе по числу двусторонних соглашений с другими европейскими странами о трудовой мобильности. К подобным договорам относятся соглашения о приграничных и сезонных рабочих, стажировках и найме рабочих для выполнения конкретного проекта.

В начале XXI века приоритетной целью государственных властей ФРГ стало повышение управляемости различных миграционных потоков. Задачи миграционного управления включали в себя: усиление борьбы с любыми видами нарушения миграционного законодательства (будь то незаконное пересечение границ, трудоустройство без разрешения правительства или заключение фиктивных браков); снижение издержек от иммиграции путем

повышения требований к квалификации и материальной обеспеченности въезжающих мигрантов, а также сокращения социальных выплат иммигрантам и просителям убежища, чтобы снизить привлекательность въезда и пребывания для потенциальных мигрантов; предотвращение социальной дезинтеграции и укрепление гражданской составляющей идентичности в среде иммигрантов и лиц иностранного происхождения за счет повышения требований к знанию языка, истории и гражданского устройства ФРГ

В третьем параграфе рассмотрены проблемы интеграции иммигрантов в принимающее общество ФРГ. Фактическая интеграционная деятельность в ФРГ началась с 1978 г., когда было принято решение о создании Офиса комиссара по продвижению интеграции иммигрантов и их семей. Однако до 1988 года правительство отрицало существование проблемы интеграции иммигрантов как таковой. Вступивший в силу в 2005 году новый закон обязывает всех иммигрантов, имеющих право на постоянное проживание, в обязательном порядке пройти интеграционные курсы. Для немецкой миграционной политики характерно делегирование общественной ответственности по социальному обеспечению иммигрантов негосударственным социальным агентствам.

Основной отличительной чертой современной немецкой интеграционной модели является открытость для иммигрантов основных социальных институтов (рынок труда, образовательные системы, размещение), включение их в государственную социальную защиту и социально-политическую систему с одновременной символической исключенностью в политическом смысле. Эффект включения в государственную социальную систему нивелировался недостаточностью правового поля для легальной интеграции – до 1999 года натурализационное законодательство было очень жестким. Включение в систему государственной социальной защиты без получения гражданства повлияло на то, что в немецкой модели у иммигрантов практически полностью отсутствовала идентификационная интеграция. В 2000 году был принят новый закон о гражданстве, который применяли по отношению к детям иностранцев, родившихся на территории Германии, по принципу "права почвы". Эта

реформа относительно немецкого гражданства показала важность натурализации как шага на пути к успешной интеграции.

При этом интеграционная политика для бывших немецких переселенцев и иммигрантов сильно различается. Первые всегда воспринимались как немцы, вернувшиеся домой после долгого отсутствия. Для остальных категорий иностранцев интеграционная политика стала разрабатываться слишком поздно. В результате, официальная немецкая концепция интеграции приводит к ассимиляции. С другой стороны, ФРГ признает религиозную принадлежность своих подданных и иностранных граждан, находящихся на территории Германии и, несмотря на светский характер государства, поддерживает сохранение и реализацию религиозной идентичности. В миграционной политике ФРГ в том виде, в котором она начала складываться с начала ХХI века, можно проследить три основные тенденции: 1) на первое место стали выходить вопросы обеспечения безопасности; 2) политика стала более утилитарной и ориентированной на извлечение экономической выгоды; 3) данные изменения произошли за счет сокращения социальной поддержки мигрантов и в ущерб правовому измерению миграционной политики.

Третья глава «Влияние процессов глобализации и европейской интеграции на разработку и технологическое обеспечение иммиграционной политики ФРГ» состоит из трех параграфов. Здесь показано влияние основных нетрадиционных акторов миграционного управления – региональных союзов, международных организаций и диаспор – на развитие национальной германской миграционной политики. Основное внимание уделено изучению процесса становления общей миграционной политики Европейского Союза – при активном участии Германии. Исследуется также деятельность таких международных организаций, как ООН, Международная организация труда, Управление Верховного Комиссара по делам беженцев и Международная организация по миграции (на примере ФРГ).

В первом параграфе рассмотрена роль ООН, Совета Европы и других международных организаций в управлении миграционными процессами на территории Германии. Анализируются Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 года. В

декабре 1985 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами той страны, в которой они проживают. В Конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 году, суммируются все основные права, изложенные в предыдущих документах и усиливается универсальный характер прав независимо от места пребывания индивидов. Однако Германия так и не подписала и не ратифицировала данную Конвенцию.

Соглашения, разработанные и принятые Советом Европы на основе вышеупомянутых документов ООН, воспроизводят содержащиеся выше положения и несколько расширяют их, так как появление беженцев стало обуславливаться в конце XX – начале XXI вв. и новыми причинами. Автор утверждает, что Международная организация труда является важнейшим актором в системе ООН, влияющим на регулирование миграции, – наряду с Управлением Верховного Комиссара по делам беженцев ООН и Международной организацией по миграции.

Во втором параграфе рассмотрено становление общей иммиграционной политики ЕС. Первая стадия процесса по согласованию политик в области убежища завершилась в апреле 2004 года принятием мер, которые должны были определить единственное государство, ответственное за каждую заявку на убежище (постановления Dublin II и EURODAC) и введением трех директив, устанавливающих минимальные стандарты в отношении временной защиты, приема просителей убежища и пользующихся вспомогательной защитой.. Документ, определяющий внешнее измерение общей миграционной политики ЕС, был принят в 2005 году под названием «Глобальный подход к миграции». Глобальный подход был далее развит в трех отдельных коммюнике Комиссии: «Приоритетные действия ответа на вызовы миграции» 2005 года, «Глобальный подход к миграции год спустя: на пути к последовательной европейской миграционной политике» 2006 года, и «Применение Глобального подхода к миграции в восточных и юго-восточных регионах, соседствующих с Европейским Союзом» 2007 года, которые уточнили краткосрочные меры в отношении отдельных географических стран и регионов. Делается вывод о том,

что германский Закон об иммиграции был реформирован в 2007 году именно под влиянием директив ЕС.

В октябре 2008 года в ЕС вышел новый документ – «Укрепляя глобальный подход к миграции: усиление координации, согласованности и синергии». Тогда же был принят документ, определивший контуры общеевропейской стратегии в отношении миграции – Европейский пакт об иммиграции и убежище. Европейский Союз предлагает новый механизм миграционного управления. Это пример наиболее продвинутого регионального сотрудничества, в котором полномочия по регулированию миграции частично переданы на наднациональный уровень. «Европеизация» миграционной политики государств-членов привела к выравниванию стандартов политики в области свободного перемещения внутри ЕС, охраны внешних границ, технического обеспечения пограничного контроля.

В третьем параграфе изучается влияние диаспор на разработку и осуществление германской иммиграционной политики. В отличие от региональных и международных организаций, которые стремятся сформировать миграционные потоки «извне», диаспоры представляют собой уникальный механизм самоуправления миграционных потоков. Они борются за соблюдение и расширение прав мигрантов, служат важнейшим каналом информации о возможностях миграции, трудоустройства и социальной адаптации мигрантов на новом месте проживания, а также потенциальным источником развития стран происхождения.

В **Заключении** изложены авторские выводы, обозначены область их возможного применения и направление дальнейших исследований. В частности, здесь сформулированы выводы о том, в каких областях происходит расхождение или сходство интересов изученных акторов; каковы перспективы развития национальной германской миграционной политики.

Иммиграция является неотъемлемой чертой современной Германии. Постоянно растет доля квалифицированных миграционных потоков в рамках зоны свободного перемещения (ЕС), программ экономического и научно-технического сотрудничества, университетского обмена. При этом социокультурные аспекты миграции вызывают менее однозначную реакцию со

стороны принимающего общества ФРГ. Вопросы иммиграции стали тесно связывать с нарушением правопорядка, безработицей и бременем для общества. Особенно проблематичным стал образ мусульманских иммигрантов, который, помимо всего прочего, стал ассоциироваться с нетерпимостью и склонностью к экстремизму.

Государственную иммиграционную политику ФРГ целесообразно изучать в контексте глобализации и европейской интеграции, которые оказывают существенное воздействие на ее разработку и осуществление. Наряду с потоками квалифицированной миграции увеличиваются такие потоки, которые в большей степени регулируются международным правом, чем национальным законодательством. Принятие Конвенции ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью и двух протоколов к ней относительно торговли людьми и незаконных перевозок в 2000 году, подписанных и ратифицированных большинством государств мира, позволило значительно укрепить единую правовую базу, регулиующую законность действий в отношении миграции. В частности, именно заложенные в многосторонних соглашениях принципы уважения целостности семьи и невысылки мигрантов туда, где они могут подвергнуться преследованию, сформировало государственную политику ФРГ в отношении семейной и вынужденной миграции.

ФРГ является ключевым членом Европейского Союза, в котором часть полномочий по управлению миграцией передана на наднациональный уровень. В ведении общеевропейских институтов находятся вопросы регулирования перемещения внутри ЕС и пограничного контроля внешних границ ЕС. Частично согласована политика стран-членов в области убежища через создание общей базы данных с отпечатками пальцев просителей убежища. Вопросы долгосрочной иммиграции и интеграции остаются в ведении национальных государств, однако на общеевропейском уровне были выработаны рекомендации по стандартам интеграционной политики, трудовой и семейной миграции, сотрудничеству с третьими странами и диаспорами в управлении миграцией. Региональное сотрудничество посылающих и принимающих стран позволило повысить статистику задержаний и высылки

нелегальных мигрантов во многих крупных пунктах транзита – на южных и восточных границах Евросоюза.

ФРГ, сталкиваясь с большим объемом иммиграции, начинает сочетать диверсифицированный подход к трудовой иммиграции с укреплением границ. С одной стороны, расширяются возможности для въезда квалифицированных специалистов, включая международных студентов, при помощи такого инструмента, как снятие ограничений на количество въезжающих специалистов и облегчение условий для получения ими вида на жительство. Одновременно сокращаются возможности для въезда, длительного пребывания и поселения низкоквалифицированных мигрантов: их пребывание ставится в строгую зависимость от наличия спроса со стороны работодателя и условий контракта.

Ужесточаются меры по борьбе с нелегальной миграцией. Так, для нелегальных мигрантов или работодателей, использующих нелегальный труд мигрантов, предусмотрен большой штраф и тюремное заключение сроком на несколько лет без последующего права въезда в страну. Следует отметить тенденцию к размыванию границ между политикой в отношении нелегальных мигрантов и политикой в отношении просителей убежища. Часто и те, и другие прибывают в страну без разрешения и без документов, удостоверяющих личность; кроме того, нелегальные мигранты часто подают заявки на статус беженца с целью задержаться в стране назначения. Подобные действия привели к ужесточению мер государства не только в отношении незаконных мигрантов, но и в отношении лиц, имеющих законное право на защиту от преследования.

В ФРГ введены так называемые «контракты об интеграции» между государством и мигрантами, подписание которых обязывает иммигрантов проходить курсы языка и гражданского устройства. Германская политика интеграции иммигрантов традиционно является, преимущественно, этнической, где доступ к гражданству легче всего предоставляется «по праву крови». Натурализация «инородцев» в принципе возможна, хотя и значительно затруднена. Меньшинства признаются, причем государство активно старается интегрировать их в принимающее общество. Мигрантам немемецкого происхождения обычно предоставляются полные социальные и экономические

права, но доступ к полному гражданству лимитируется, требуется знание языка, культуры и истории государства;

Диаспоры в ФРГ можно рассматривать как важнейший фактор политического влияния и ресурс развития стран происхождения, крупный источник денежных переводов, инвестиций, технологий и навыков. Современные диаспоры стали играть растущую роль в регулировании миграции. Можно выделить два основных механизма, посредством которых диаспоры влияют на формирование и направление миграции: это поддержание цепной миграции и развитие стран происхождения путем денежных переводов, инвестиций и передачи навыков. Государственным органам сложно контролировать или направлять деятельность диаспор. Чем сильнее диаспора, тем большее влияние она оказывает на регулирование жизни своих членов, и тем в большей степени она противопоставляет свою общину принимающему обществу ФРГ. Германское государство может прямо и опосредованно помогать признанным религиозным общинам мигрантов, не вмешиваясь в вопросы веры, но стоит в стороне от культурной политики, либо рассматривает ее с точки зрения скорейшей реиммиграции иммигрантов.

Таким образом, в современной миграционной политике ФРГ можно проследить три общие тенденции: на первое место стали выходить вопросы обеспечения безопасности; политика стала более утилитарной и ориентированной на извлечение экономической выгоды; данные изменения произошли за счет сокращения социальной поддержки мигрантов и в ущерб правовому измерению миграционной политики. В Германии происходит постепенное ужесточение иммиграционной политики, связанное с ее секьюритизацией: мигранты немецкого происхождения все чаще позиционируются как источник угрозы безопасности общества и государства.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в периодических изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Чичкова, Е.Н. Роль международных организаций в управлении миграционными процессами на территории ЕС / Е.Н. Чичкова //

Общенациональный научно-политический журнал «Власть» – М., 2011 – № 2 – 0,4 п.л.

2. Чичкова Е.Н., Семенов О.Ю. Влияние диаспор на разработку и осуществление германской иммиграционной политики / Е.Н. Чичкова, О.Ю. Семенов // Вестник ННГУ. – Н.Новгород.: 2011. – № 6 – 0,7. – авт.вклад – 0,3 п.л.

Монографии:

3. Чичкова Е.Н. Иммиграционная политика Федеративной Республики Германия: процесс формирования и практического осуществления / Е.Н. Чичкова – Н. Новгород – Арзамас: Изд-во АГПИ, 2011. – 8.3 п.л.

Статьи в других научных изданиях:

4. Чичкова, Е.Н. Проблемы межэтнических отношений современной Германии / Е.Н.Чичкова // Нижегородский журнал международных исследований. – Н.Новгород: ННГУ, 2008 (осень-зима). – 0,2 п.л.

5. Чичкова, Е.Н. Проблемы интеграции иммигрантов в принимающее общество / Е.Н. Чичкова // Нижегородский журнал международных исследований. – Н.Новгород: ННГУ, 2006 (весна-лето). – 0,2 п.л.

**Подписано в печать 24.02.11. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1. Тир. 100 экз. Заказ 156.**

**Отпечатано в РИУ ННГУ им. Н.И. Лобачевского
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37**