

УДК 325.1(430)

А.Т. Мухитденова, Л.М. Ким*

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

*E-mail: klm008@kaznu.kz

Некоторые аспекты миграционной политики Германии

Аннотация. Современная миграционная политика Германии требует серьезного и тщательного изучения в контексте демографической ситуации в стране, особый интерес вызывают теоретико-прикладные аспекты становления и развития миграционной системы в Германии с учетом национальной и международной практики в сфере регулирования мобильности населения. В Германии существование и деятельность этнических диаспор воспринимается как формирование своего рода анклавных образований и препятствие успешности интеграции переселенцев в принимающий социум.

В миграционной политике Германии произошел качественный переход от программы работы с иммигрантами к государственной интеграционной политике, охватившей все стороны жизни страны. Современные мигранты обычно прибывают с целью поиска политического убежища и воссоединения семей, важно раскрыть ведущие проблемы и политико-правовые механизмы интеграции мигрантов, а также перспективы развития государственной интеграционной политики Германии.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, мигрант, политический статус мигранта.

С превращением Европы в один из самых значимых переселенческих регионов в мире, миграция и интеграция стали важнейшими темами научных исследований и разработок в Германии. Постепенно мнение о том, что миграция, переселение и интеграция стали структурными элементами современного общества, привело к институционализации миграционных и интеграционных исследований в различных дисциплинах.

Сложная демографическая ситуация в стране требует особого аналитического подхода, который свидетельствует о том, что к 2050 г. население в стране будет примерно от 69 млн. до 74 млн. человек, что ниже уровня 1963 г. (75 млн. жителей). По прогнозам число 60-летних и старше удвоится и приравняется к численности новорожденных, а тех, кому за 80 лет станет почти в 3 раза больше, т.е. составит около 10 млн. человек.

Населения в возрасте от 20 до 64 насчитывается около 50 млн. человек, в зависимости от роста численности мигрантов, ожидается, что количество данной возрастной категории к 2050 снизится от 22 до 29%. 50% нынешнего работоспособного населения Германии составляют те, кому сейчас от 30 до 49, 30% – в возрасте от 50 до 64 лет, 20% – от 20 до 29 лет. К 2020 г. средняя возрастная группа составит 42%, а старшая

– 40%, для рынка труда подобные показатели не являются оптимистичными [1].

В современной Германии существуют две категории населения: немцы и иностранцы (включая лиц без гражданства и лиц с невыясненным гражданством), которые составляют, соответственно, 92% и 8%. В иммиграционном законодательстве и статистике Германии выделяется одиннадцать категорий иммигрантов. Федеральная статистическая служба выработала 11 вариантов прогнозов демографического развития страны. Они отличаются между собой лишь в оценке численности мигрантов [2].

Исходя из правового статуса, иммигрантов можно подразделить на четыре группы:

1. Граждане страны, имеющие равные с коренными жителями права и обязанности.
2. Иностранцы, имеющие постоянный вид на жительство и наделенные гражданскими правами, но ограниченные в политических.
3. Временные иммигранты, имеющие визу, разрешение на работу на определенный срок и ограниченный доступ к социальной защите.
4. Нелегальные мигранты, не обладающие никакими правами, в любой момент могут быть высланы из страны [3].

Основным способом интеграции в немецкое

государство являются работа и блага, получаемые на основании постоянного проживания, а не гражданства. В 1993 г. внесенные изменения в законодательство существенно сократили дотационную помощь пособий, предусматривались и «натуральные» выплаты, социальная помощь предусматривалась также лицам, подавшим прошение о предоставлении политического убежища.

«Первая волна» во времена послевоенной миграции принесла большую пользу стране, большая часть мигрантов состояла в основном из мужчин с невысокой квалификацией из Южной Европы, с тех пор заметно изменился характер и состав иммиграции. Первые мигранты стабильно имели работу и вносили свой вклад в поддержание системы социального обеспечения, а выплаты для них были минимальными, к концу 1980-х гг. картина изменилась. Современные мигранты обычно прибывают с целью поиска политического убежища и воссоединения семей. Значительный и быстрый рост числа получателей социальных пособий среди иностранцев с 1980-х гг. является не только выражением экономических трудностей, но и отражением двух опасных тенденций.

Прежде всего, многим новым иммигрантам не удается интегрироваться в рынок труда, вследствие чего растет зависимость от социальной помощи. При отсутствии трудового стажа мигрантов не позволяет рассчитывать на значительные и достаточные суммы пособия по безработице. Скорее всего подобная ситуация складывается среди мигрантов, прибывающих по гуманитарным причинам (необходимость воссоединения семей, предоставление политического убежища). На протяжении 1980-х гг. заметен быстрый рост числа заявок на предоставление политического убежища. Однако статистика не проводит разграничения между различными категориями получателей социальных пособий среди иностранцев.

Второе и третье поколение мигрантов обычно имели неполное среднее образование, что существенно осложняло процесс получения работы. Маршалл приводит правительственные данные, согласно которым 20% иностранных учащихся в 1994 г. бросили учебу в школе, 44% получили аттестат о неполном среднем образовании и только 9,5% имеет полное среднее образование. Учитывая нехватку рабочих мест для неквалифицированной рабочей силы и происходящий

структурный сдвиг в сторону актуализации образовательного ценза, растет риск того, что потомки второго и третьего поколения мигрантов останутся без работы и что вновь прибывающие с низкой квалификацией также столкнутся со сложностями при интеграции на рынке труда.

Еще плачевнее выглядит удел женщин-мигранток, т.к. они сталкиваются с низким уровнем участия женщин на рынке труда в Германии. Так, хотя разница в участии на рынке рабочей силы для немецких (78,9%) и иностранных (77,6%) мужчин невелика, у женщин имеет место значительный разрыв (64,7 / 50,7%). Среди безработных число иностранцев Германии также несколько выше. Франция также имеет аналогичные проблемы. Безработица среди иностранцев, не имеющих гражданство в странах ЕС, во Франции составила 32,6% в 1994 г. – более чем вдвое выше средних национальных показателей (12%) и с тех пор это соотношение не слишком изменилось [4].

Закон об иммигрантах полностью вступил в силу 1 января 2005 г. Вместо «Закона об иностранцах» от 9 июля 1990 г. был принят «Закон о проживании», в котором подробно оговаривались правила въезда и выезда иностранцев, не являющихся гражданами стран-членов ЕС. Впервые в законе рассматривались положения о праве на отпуск, и создавалась правовая основа для интеграционных мероприятий.

В целом, Германией были сделаны два значительных законодательных изменения в силу существования потенциальной угрозы со стороны лиц, ищущих убежище. Первое изменение продиктовано идеей политики сдерживания, тогда как второе в большей степени нацелено на адаптационные процессы. Проведенная реформа 1993 г. о предоставлении пособий лицам, ищущим убежище, определяла целью замену предыдущей системы социальной поддержки лиц, ищущих убежище. Суммы субсидий заметно снизились, особенно в тех случаях, когда они предоставлялись в натуральном выражении или талонах. Правительство воспользовалось в 1987 г. временным запретом предоставления работ для лиц, ищущих убежище, но в 1991 г. пришло к выводу, что это стало еще большим бременем для социальной системы. По данным Федеральной статистической службы, приведенным в 2004 г., общие расходы на лиц, ищущих убежище, сократились с 2,8 миллиардов евро до 1,5 миллионов в период с 1994 по 2002 гг. Это сокращение

уровня выплат на 46% сопровождалось сокращением количества получателей на 37,6% [4, с. 130].

Переход к активным интеграционным мерам произошел с принятием в 2005 г. «Закона об иммиграции». Общество осознало политическую значимость владения государственным языком, что было тотчас запланировано создание 4 579 классов по обучению немецкому языку за 17,5 млн. евро, выделено 31,5 млн. евро на проекты общей интеграции на местном уровне. Но, учитывая, что 45% всех участников в 2003 г. были турками, 73% женщинами, из них 45,6% назвались домохозяйками, наибольшую пользу от этих курсов, по-видимому, получают иностранцы, долгое время проживающие на территории Германии, а не недавние мигранты. В конечном итоге в среде турецких мигрантов углубляется социальная дифференциация. Все возрастающая часть работоспособного населения, особенно с 1990-х гг., остается не задействована рынком труда. Анализируя данные IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung), можно акцентировать внимание на том, что пик роста безработицы в Германии до нынешнего глобального экономического кризиса приходился на 1997 и 2005 гг. Показатели по росту численности безработных переселенцев на порядок выше числа безработных среди граждан Германии [5]. Примечательной особенностью государственного регулирования перемещений в ФРГ становится характерная формула – «дистанцированная политика и политизированная администрация» [6].

На протяжении XX в. в немецкой научной мысли сменили друг друга три основные концепции интеграции иностранцев:

- концепция ассимиляции;
- концепция ротации гастарбайтеров;
- модель этнического или культурного многообразия мультикультурализм [7].

Первая концепция подразумевала полную ассимиляцию мигрантов в принимающее общество, если иностранец хочет обрести успех в стране-реципиенте, т.к. он должен полностью подстроиться под жизненные стандарты большинства граждан. Изначальная этническая общность оказывала существенное влияние на адаптационные процессы первого поколения переселенцев, осуществляя коммуникативные и регулятивные функции. Следующие поколения находят социум, который соответствует социальным запросам, чем этническому происхождению.

Вторая концепция, связанная с ротацией гастарбайтеров, появилась в 1960-70-е гг. Ее основу составило предположение, что подавляющая часть иностранцев, приглашенная на работу в Германию, в будущем покинет страну, а на ее место придут другие гастарбайтеры. При учете краткосрочности пребывания большинства иностранцев в стране исчезает необходимость в заботе об инкорпорации мигрантов в принимающее общество.

На современном этапе концептуальная модель по учету этнического или культурного многообразия предполагает интеграцию иностранцев в жизнь принимающего общества, подразумевая равные права переселенцев с местным населением на рынке труда и жилья. Соблюдение подобного принципа в политической и социальной сфере считается сложной задачей, т.к. традиции и правила страны-реципиента часто имеют мало схожего с культурой изначальной этнической общности иммигрантов.

В Германии существование и деятельность этнических диаспор воспринимается как формирование своего рода анклавных образований и препятствие успешности интеграции переселенцев в принимающий социум.

Вместе с тем, имеет право на существование концепция о полноценности интеграции в новую социальную структуру через внутреннюю инкорпорацию в форме землячеств, культурных центров, различных этнических обществ и т.д., которые выполняют адаптационную функцию в процессе понимания и правильной интерпретации норм, принятых в стране-реципиенте.

В Германии существует множество государственных и негосударственных предложений и программ, призванных способствовать интеграции 15 млн. иммигрантов в немецкое общество. Целью Федеральной интеграционной программы является координация и оптимизация этих предложений. Интеграционная программа не является завершенным одиночным проектом, а представляет собой длительный процесс, постоянно реагирующий на изменения в вопросе актуальности проблем интеграции. В центре внимания, при этом, находятся такие вопросы, как изучение языка, профессиональная интеграция, образование, социальная интеграция.

В первую очередь Интеграционная программа собирает данные обо всех существующих в Германии интеграционных предложениях и об их организаторах и определяет, кто и что должен

сделать для улучшения и дальнейшего развития отдельных проектов.

Можно выделить три взаимосвязанные характеристики внутренних структур, которые облегчают интеграцию мигрантов в новую среду:

- сохранение идентичности мигрантов;
- передача знаний о повседневных навыках и умениях, необходимых в новом сообществе;
- возможность создания объединений по интересам.

На символическом уровне Германия отказывается признать наличие легитимных миграций на свою территорию, т.к. в ней отсутствует политический статус мигранта, а на инструментальном уровне она регулирует миграционные потоки. Сотрудничество всех государственных структур в диалоге с общественными организациями и отдельными персонами шаг за шагом должно содействовать интеграции в рамках национальной программы [8].

В целом, миграционной политике Германии произошел качественный переход от программы работы с иммигрантами к государственной миграционной политике, охватившей все стороны жизни страны. Символическое значение интеграции в новом контексте охватывает не только социально структурированные ресурсы, но и новые формы консолидации общества. Пока нельзя говорить о том, что на сегодняшний день уже создан эффективно работающий план выхода из кризисной ситуации, однако, систематизация имеющихся эмпирических данных, обсуждение научно-теоретических концепций и проектов, способствуют практическому воплощению реальной программы действий.

Литература

- 1 Im Jahr 2050 doppelt so viele 60-Jährige wie Neugeborene // <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/>
- 2 Карачурина Л.Б. Иммиграционная политика Германии: успешный и неуспешный опыт // МЭиМО. – 2008. – № 7. – С. 51.
- 3 Цапенко И.П. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов // МЭиМО. – 2008. – № 7. – С. 59–69.
- 4 Менц Г. «Полезные» гастарбайтеры, обременительные беженцы и вторая волна сокращения социальных расходов: связь между миграцией и государством всеобщего благосостояния // Прогнозис. – 2007. – № 1. – С. 129.
- 5 Luft S. Staat und Migration. Anmerkungen zur Steuerungskrise // Sozialwissenschaftliches Journal. – 2007. – Nr. 5. – Jg. II, H. 3. – S. 9–24.
- 6 Бараулина Т. Государственное конструирование реальности: социальные последствия миграционной политики // Рубеж: Альманах социальных исследований. – 2003. – № 18. – С. 65–110.
- 7 Fassmann H. Ausländer in der Stadt. Demographische Befunde, gesellschaftliche Problembereiche und politische Strategien // Berichte zur deutschen Landeskunde. Die Zukunft der Stadt / Visionen der Stadtentwicklung. – 2010. – Band 75. Heft 2–3. – S. 130.
- 8 Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. – Baden-Baden: Koelblin-Fortuna-Druck, 2007. – 202 s.

Ә.Т. Мұхитденова, Л.М. Ким

Германия мемлекетінің миграция саясатының кейбір аспектілері

Мақалада Германия елінің заманауи көші-қон саясатына саясаттанулық талдау жүргізілген, сонымен қатар Германияның көші-қон жүйесінің теориялық-қолданбалы аспектілерінің құрылуы мен дамуын зерттей отырып, тұрғылықты халықтың белсенділігін реттеу саласында ұлттық және халықаралық тәжірибесі ескерілген. Мигранттардың интеграция мәселелеріне ерекше назар аударылған.

Түйін сөздер: миграция, миграция саясаты, мигрант, мигранттың саяси статусы.

A.S. Muhitdinova, L.M. Kim

Some aspects of migration policy in Germany

This article contains political analysis of German modern migration policy, analyzes theoretical and application aspects of development of the German migration system based on national and international practice in the sphere of regulation of population mobility. Special attention is given to problems of integration of migrants.

Keywords: migration, migration policy, migrant, political status of migrant.