

УДК 325.14(430)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ОПЫТ ФРГ

*А.А. Солоненко, аспирант кафедры политологии
Казанского государственного университета*

В условиях глобализации и усиления взаимодействия государств усиливаются процессы международной миграции населения. Почти все государства в той или иной степени, с теми или иными последствиями сталкиваются с этой проблемой. Указанные процессы имеют в основном одностороннее действие: население мигрирует из экономически менее развитых стран в страны более высокого уровня экономического и социального развития. Если для первых миграция это, прежде всего, утечка мозгов и сокращение трудовых ресурсов, то для стран развитого типа это не только приток умов и восполнение дефицита трудовых ресурсов, но и проблема обустройства новых мигрантов.

Большую актуальность проблема международной миграции приобрела для Российской Федерации. В этой связи определенным научным и практическим интересом представляет изучение практики других государств по решению указанной проблемы, особенно когда эта практика достаточно богата и некоторые ее элементы могут быть использованы в политике других государств. Именно в этом плане важен опыт Германии, которая на протяжении XX в. являлась мощным центром притяжения миграционных потоков.

Особенно заметным это стало в послевоенные годы, когда по реше-

нию Потсдамской конференции в страну стали перемещаться этнические немцы из Польши, Чехословакии и других европейских стран. Кроме того, наряду с беженцами и военнопленными, возвращавшимися в германские земли, в самой Германии осталась часть из 12 миллионов насильственно перемещенных лиц, пригнанных на работы во время нацистского режима. Таким образом, непосредственно после войны вследствие разрушенности экономики значительного дефицита рабочей силы не наблюдалось.

К началу 1950-х гг. ситуация начала кардинально меняться: появилась значительная нехватка рабочих рук. Причинами дефицита трудовых ресурсов стали восстановление разрушенного войной национального хозяйства, форсированные темпы развития экономики и, как следствие, возросший спрос на дешевую рабочую силу, в то время как сами немцы стали предъявлять все более высокие требования к характеру работы, оплате и условиям труда, сокращению рабочего времени и пр.; продление срока службы в бундесвере и времени обучения в школах; небольшая численность рожденного в военные годы населения, которое в 1950-е гг. достигло трудоспособного возраста.

Сложная ситуация на рынке труда вынудила правительство ФРГ прини-

мать срочные меры. Решением сложившейся проблемы стало привлечение рабочей силы из-за рубежа. В литературе по вопросам миграции в ФРГ сложилась общепринятая точка зрения, что именно в 1950-е гг. берет свое начало массовая иммиграция иностранцев в Германию. Так называемые гастарбайтеры (от немецкого «Gastarbeiter» — дословно «гостевой рабочий») открыли дорогу другим категориям иммигрантов и, как следствие, другим формам иммиграции. Тогда же началось заключение первых межгосударственных соглашений о найме иностранных работников, что заложило основу иммиграционной политики ФРГ.

Иммиграционная политика ФРГ развивалась поэтапно. Первый этап, включивший период с 1955 г. по 1973 г. можно назвать рекрутированием иностранной рабочей силы. В 1955 г. правительство ФРГ заключило с правительством Италии соглашение о найме рабочей силы. За ним последовали аналогичные соглашения с Испанией и Грецией (1960 г.), Турцией (1961 г.), Марокко (1963 г.), Португалией (1964 г.), Тунисом (1965 г.), Югославией (1968 г.). Эти двусторонние соглашения регламентировали условия въезда, найма рабочих, деятельность комиссий по найму, а также условия социального страхования. Организацией привлечения рабочей силы в ФРГ занималось Федеральное ведомство по найму рабочей силы и безработицы, региональные отделения биржи труда, а также консульские учреждения ФРГ в странах-донорах рабочей силы.

Первоначально пребывание рабочих-иностранцев в Германии было ограничено по времени. По крайней мере формально действовал принцип ротации: за временным пребыванием в ФРГ должно было следовать возвра-

щение на родину. Данный принцип был крайне выгоден предпринимателям: вслед за колебаниями рынка и спадом производства избыток рабочей силы можно было сразу же отправить на родину, в то время как немецкого рабочего уволить было не так просто. В периоды экономического подъема, однако, предпринимателям было невыгодно нанимать новых гастарбайтеров, так как это требовало дополнительного времени и средств для их обучения, поэтому работодатели стремились добиться разрешения продлить время пребывания для уже работающих и имеющих необходимый опыт иностранцев.

Иностранцы из стран ЕЭС (прежде всего, это касалось Италии как одной из основных стран-доноров рабочей силы, являвшейся в то время членом ЕЭС) после годичного проживания на территории ФРГ имели право на неограниченный срок пребывания (правовое положение иностранных рабочих из стран ЕЭС регулировалось постановлением Совета ЕЭС от 25 марта 1964 г. № 38). Иностранцы из третьих стран — после трех лет проживания. Государство стремилось поддержать немецких предпринимателей, охотно нанимавших иностранцев, поэтому многие из гастарбайтеров легально работали в ФРГ на протяжении многих лет.

Вследствие возрастающих потоков иностранцев в Германию назрела необходимость в создании всеобъемлющего нормативного правового акта, регламентирующего условия въезда и пребывания иностранных граждан на территории Германии. Лишь спустя 10 лет после подписания первого межгосударственного соглашения о найме иностранных рабочих, 1 октября 1965 г., вступил в силу так называемый Закон об иностранцах («Ausländergesetz»), который регулировал

такие вопросы, как разрешение на пребывание и трудовую деятельность на территории ФРГ, правовой статус иностранных рабочих и основания для их депортации из страны. Кроме того, закон регулировал также вопросы о разрешении на пребывание семей иностранных рабочих в ФРГ.

Как следствие проводимой политики рекрутирования доля иностранцев в Германии увеличилась с 1,2% в 1961 г. до 4,9% в 1970 г.¹ К моменту отмены политики рекрутирования в 1973 г. в ФРГ находилось более 3,6 млн иностранцев, две трети из которых являлись трудовыми мигрантами. Так как принцип ротации на практике не действовал, а время пребывания иностранных рабочих в Германии значительно увеличивалось, к гастарбайтерам постепенно стали прибывать члены их семей. Тем самым обозначились первые тенденции к закреплению иностранцев в ФРГ, при этом социальные последствия такой миграции на политическом уровне не обсуждались.

Второй этап иммиграционной политики ФРГ (1973–1980 гг.) характеризуется прекращением программ рекрутирования, консолидацией иностранного населения, осознанием необходимости интеграции. Прекращение программ рекрутирования способствовало тому, что в ФРГ стало приезжать больше членов семей оставшихся здесь гастарбайтеров: это была единственная разрешенная форма иммиграции. Кроме того, правительство обещало семьям гастарбайтеров, которые хотели осесть в Германии на длительное время, проводить политику вовлечения их в немецкое общество. Данный второй этап политики по отношению к иностранцам можно определить как «консолидацию иностранного населения», т.е. укоренение иностранных

общностей с потенциальной перспективой постоянного проживания на территории Германии.

На протяжении третьего этапа (1981–1990 гг.) продолжался приток родственников гастарбайтеров из бывших стран-доноров рабочей силы. С середины 80-х гг. к ним присоединились увеличившиеся потоки беженцев. Из-за растущей безработицы, увеличивающегося притока иммигрантов росло общественное недовольство отсутствием четкой политики в отношении прибывающих в страну иностранцев. Иммиграция болезненно воспринималась как одна из нерешенных проблем германской политики. Целенаправленно разжигались дискуссии о предполагаемом массовом злоупотреблении конституционным правом на убежище (ст. 16 Основного закона ФРГ), зачастую смешивались понятия «беженец» и «трудоустрой мигрант»; утверждалось, что многие мигранты под видом беженцев проникают в страну, ища лучших экономических условий для жизни, а вовсе не будучи преследуемыми на родине.

Четвертый этап охватывает период с 1991 г. по 1998 г. В связи с падением «железного занавеса» резко возросло число иммигрантов за счет жителей бывших стран восточного блока. Большинство из них происходило из республик бывшего СССР. Многие приезжали в Германию на основании своей принадлежности к немецкому народу (этнические немцы). В это же время также возросло число беженцев из стран Азии и Африки. Позже к ним присоединились беженцы – жертвы гражданской войны в бывшей Югославии. Ситуация неопределенности со статусом иностранцев обострялась. Были случаи правоэкстремистского насилия в отношении иммигрантов.

Положительным фактом оказалось принятие нового закона, регламентирующего порядок предоставления убежища иностранным гражданам. В основу его легли три главных принципа:

1. 1-й принцип – не предоставлять убежище гражданам так называемых «третьих надежных стран» (по специальной классификации ФРГ), не являющихся членом ЕС.

2. 2-й принцип – не предоставлять убежища гражданам «надежных стран», в которых, как признало правительство ФРГ, не практикуются ни политическое, ни какое-либо другое преследование.

3. 3-й принцип – проверка при транзите через «третьи надежные страны», не является ли просящий убежище гражданином соответствующей «третьей надежной страны». Если эта информация подтверждается, то в убежище ему будет отказано.

Этот закон, ограничивший право на политическое убежище путем регулирования прибытия беженцев из третьих стран, вступил в силу 1 июля 1993 г.

Таким образом, после значительно-го ограничения возможностей для получения убежища вопрос о беженцах, вызывавших достаточно много недовольства среди населения, был закрыт.

Особенной характеристикой тогдашней миграционной политики была официально провозглашаемая позиция правительства: «Германия не является страной иммиграции». В противовес официальной точке зрения, на практике выстраивалась прагматичная, все более последовательная политика интеграции для проживающих на территории ФРГ иностранцев с гарантированным получением вида на жительство.

Во время следующего, современного этапа развития миграционной

политики ФРГ произошло принципиально важное событие: впервые на политическом уровне было официально признано, что Германия является страной иммиграции.

Этому предшествовала реформа 2000 г. в области принятия гражданства. Суть реформы заключалась во внесении поправок в Конституцию ФРГ, регламентирующих принятие германского гражданства. Благодаря этой реформе принцип наследования гражданства по праву крови («*ius sanguinis*») стал уступать место праву земли («*ius soli*»). Это являлось сильным ударом по традиционному немецкому этнонациональному представлению: человек может *быть* немцем, но не *стать* им. Одновременно эта реформа означала приведение национального законодательства в этой сфере в соответствие с европейскими стандартами:

С 1 января 2000 г. каждый ребенок иностранных родителей, родившийся на территории ФРГ, получает германское гражданство, при условии, если хотя бы один из его родителей постоянно проживает на территории Германии 8 лет или более. В случае, если ребенок получает наряду с германским гражданством гражданство другой страны, по достижении совершеннолетия и до возраста 23 лет он должен сделать выбор в пользу одного из этих двух гражданств. В случае, если он выбирает гражданство другой стороны, он автоматически лишается германского гражданства. Разумеется, эти поправки не решали всех проблем в этой области. Тем не менее получение гражданства было значительно облегчено. При выполнении определенных условий, к коим относится, в частности, прохождение теста на знание немецкого языка, и начиная с 1 января 2001 г. после восьми, а не пятнадцати, как было раньше, лет проживания в

ФРГ, иммигрант может претендовать на получение гражданства.

В 2000 г., в первый год реформы, число получивших германское гражданство возросло по сравнению с предыдущим годом на 30% и достигло около 187 000 человек.

Ранее десятилетиями игнорировался тот факт, что иммиграция и интеграция миллионов человек оказывали сильное влияние на развитие и формирование германского общества. Под давлением объективных обстоятельств мнения и политические позиции меняются. Об этом свидетельствует и инициатива канцлера Герхарда Шредера (когда в феврале 2000 г. он предложил выдавать временные разрешения на работу иностранным высококвалифицированным специалистам в области информационных технологий. Среди политиков это заявление вызвало большой резонанс, показав тем самым, насколько эта тема актуальна для активной миграционной политики. Эта инициатива вылилась в программу «грин-кард» («зеленая карта»), которая открыла доступ на рынок труда Германии высококвалифицированным специалистам из стран, не входящих в Евросоюз.

Даже учитывая различные позиции политических партий Германии, судя по высказываниям их представителей, вырисовывается некое единое представление об иммиграции: кажется, достигнуто согласие по вопросу о необходимости привлечения в Германию высококвалифицированных специалистов, а также по проблеме необходимости усиления интеграции проживающих длительное время на территории ФРГ иммигрантов и, кроме того, необходимость выработки инструментария для регулирования миграционных процессов.

После длительных обсуждений в ФРГ был принят и вступил в силу 1 января 2005 г. закон об иммиграции («Закон о регулировании и ограничении иммиграции и о регулировании пребывания и интеграции граждан Евросоюза и иностранцев»). Он засвидетельствовал, что, несмотря на полувековую историю миграционную историю, власти Германии лишь сравнительно недавно признали, что иммиграционные процессы в значительной степени влияют на формирование германского общества и требуют особого государственного регулирования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Statistik: Ausländerzahlen // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. – 20.03.2008. – S. 3.

Summary

For many countries including Russia the issues on optimal regulation of international migration have special significance. In this respect of special interest is foreign experience, particularly of FRG, which is enlightened in the article.