

МИГРАЦИЯ В ГЕРМАНИИ: ПОИСК РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ

И. А. Косицин – заведующий кафедрой конституционного и административного права Омского юридического института, кандидат юридических наук, доцент;

А. Д. Майле – советник по российскому праву при земельном суде федеральной земли Шелзвиг-Гольштейн, доктор права, магистр административно-правовых наук (ФРГ), кандидат юридических наук (Россия)

Первое соглашение между Федеративной Республикой Германия и Италией о вербовке рабочих-мигрантов, ставшее жестом дружбы двух европейских стран, было заключено канцлером Германии Конрадом Аденауэром в декабре 1955 г.

Ожидания завербованных рабочих, так называемых гастарбайтеров, а также немецких политиков и германского общества, что пребывание будет только временным, не оправдались. После принятия в 1973 г. решения о прекращении вербовки иностранной рабочей силы последовал усиленный приток в страну членов семей гастарбайтеров, и стало ясно, что жизненные перспективы большого числа этих людей будут надолго, если не навсегда, связаны с Германией.

По данным Федерального статистического ведомства, в Германии в настоящее время проживают 15,3 млн мигрантов¹, что составляет 18,6 % населения страны. Больше всего иммигрантов в ФРГ из Европы – 62 %. Из них мигрантов из Турции – 14,2 %. Выходцы из России составляют 9,2 %. За ними следуют иммигранты из Польши – 6,9 %. Доля иностранцев из Италии составляет 4,2 %. Три процента мигрантов приходится на Румынию и государства бывшей Югославии. Выходцы из Греции составляют 2,2 %. Почти половина мигрантов и их потомков имеют германское гражданство. Каждый третий ребенок в возрасте до пяти лет воспитывается в семьях, полностью или частично состоящих из иностранцев, или в семьях немцев, родившихся за границей².

Несмотря на имеющиеся в Германии проблемы с интеграцией, положение здесь пока еще более стабильное, чем в других странах, например во Франции или Нидерландах. Тем не менее уже стало очевидным, что необходимо предпринять значительные усилия по исправлению ошибок прошлого и взять правильный курс по интеграции. Интересно, что в ходе нынешней дискуссии почти ничего не слышно о проблемах интеграции немцев-переселенцев. А ведь всего несколько лет назад политики, а с их слов и пресса, постоянно твердили об острых проблемах интеграции российских немцев. Согласно последним исследованиям Берлинского института народонаселения и развития, немцы-переселенцы вполне интегрировались в германское общество. Прием поздних переселенцев Германией осуществляется на основании Федерального закона «Об изгнанных»³.

Принятие Закона об иммиграции явилось первым важным шагом на пути к интеграции мигрантов, давно и на законных основаниях проживающих в ФРГ⁴. Федеральное правительство Германии признало свою ответственность за содействие изучению немецкого языка прибывающими иммигрантами и за получение ими первоначальной ориентации в области права, культуры, истории и государственного устройства Германии. В настоящее время обсуждается вопрос о создании на федеральном уровне Министерства по интеграции.

¹ В русскоязычной прессе Германии выражение «мигрант» используется как синоним слова «иммигрант».

² См.: *Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010.*

³ См.: *Bundesvertriebenengesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2007 (BGBl. I S. 1902), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1694) geändert worden ist. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bvfg/gesamt.pdf>

⁴ Закон «О контроле и ограничении иммиграции и о регулировании пребывания и интеграции граждан ЕС и иностранцев» вступил в силу в 2005 г. Данный нормативный правовой акт является комплексным законодательным актом, состоящим из нескольких самостоятельных законов и внесшим изменения и дополнения в ряд других нормативных актов. Подробнее см.: *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)* vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950). URL: http://www.migration-online.de/gesetz_aWQ9MTIwJnBhZ2UuYmVyZWljaD0xMw_.html

В университетах Тюбингена, Мюнстера и Оснабрюка предложено открыть центры подготовки имамов и преподавателей ислама. В 2012 г. планируется принятие первых студентов по программе подготовки бакалавров по специальности «Исламская теология». Уроки ислама, по мнению политиков, будут способствовать процессу интеграции. Кроме того, существование религии в качестве академической науки должно препятствовать формированию в ней радикальных ответвлений. В дальнейшем предполагается открытие центров подготовки имамов в университетах Эрлангена, Марбурга и Гиссена.

Многие земли, не дожидаясь федеральной помощи, пытаются самостоятельно решать проблемы, связанные с интеграцией. Удачным примером служит опыт работы федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия.

Создав в 2005 г. первое в Германии министерство по делам интеграции, земельное правительство отнесло все вопросы, касающиеся интеграции, к ведению данного учреждения. У общественности в целом и в особенности у людей с миграционным прошлым это решение вызвало большой интерес и одобрение. Далее правительство земли приняло План действий в области интеграции, с тем чтобы увеличить шансы мигрантов на интеграцию и максимально снизить риск неудачного интеграционного процесса⁵.

Основу интеграционного плана составил тезис о том, что путь успешной интеграции лежит через образование и трудоустройство. Правительство земли обязалось содействовать изучению немецкого языка детьми дошкольного возраста и квалифицированно развивать эту область. В законодательстве о школьном образовании внесены соответствующие изменения, и также решено, что за два года до поступления в школу в обязательном порядке будет проверяться уровень языковых знаний каждого ребенка. Если этот уровень не соответствует возрасту ребенка и владение немецким языком неудовлетворительное, ребенок в обязательном порядке должен будет принять участие в дошкольном языковом курсе.

В плане поддержки изучения языка детские сады должны стать теми учреждениями, где будет происходить процесс раннего обучения детей. Существующие на протяжении многих лет «крэш-курсы» скорого обучения будут постепенно отменяться.

Принято решение об увеличении количества групп продленного дня в школах, с тем чтобы улучшить качество получаемого детьми образования. Расширение возможности пребывания детей в школе в течение целого дня и открытие доступа в школу внешкольных организаций по работе с молодежью, спорту, музыке и экономике позволит оказы-

вать помощь, прежде всего, детям с миграционными корнями.

Региональные центры по развитию и поддержке детей и молодежи из семей иммигрантов, которые находятся в ведении коммунальных ведомств, получают поддержку со стороны земельного правительства, если предоставят свои профессиональные знания, разработанные материалы и информационные средства всем заинтересованным городам и районам. Целью является создание сети «Интеграция через образование».

Правительством земли принято решение с помощью целенаправленных мероприятий и проектов максимально облегчить доступ мигрантов к получению профессионального образования. Кроме того, решено поддерживать безработных иммигрантов в процессе интеграции и реинтеграции и способствовать получению ими мест работы, требующих более высокой квалификации.

С целью улучшения ситуации в области образования детей из мигрантских семей правительство земли обязалось заключать соглашения об образовании и просвещении с организациями самих мигрантов.

Постепенно, шаг за шагом, должно стать возможным создание единого представительства всех мусульман федеральной земли. В качестве образца в двух городах земли Северный Рейн-Вестфалия предполагается создать объединение общин мечетей (Schura), которое в качестве партнера сможет содействовать тематической разработке занятий по изучению ислама, учитывающих специфику этого вероисповедания и находящихся в сфере ответственности государства.

План действий правительства предусматривает проведение информационной кампании по вопросам получения немецкого гражданства, чтобы больше иммигрантов решилось бы стать гражданами Германии со всеми вытекающими отсюда правами и обязанностями. Принятие гражданства требует отожествления с Конституцией и государством и является свидетельством высокой степени взаимного признания: однозначное признание иммигрантов в качестве равноправных граждан государства и одновременно полное признание мигрантами основ государственности и существующего порядка.

Земельное правительство высказалось за принятие совместно с Федерацией и другими федеральными землями положения о праве на постоянное пребывание в стране для тех иностранцев, которые уже долгое время живут здесь и интегрировались в общество.

Земельные органы обязались поддержать выработанную коммунами программу «Коммунальное обложение в интеграционной политике», которая име-

⁵ См.: URL: http://www.integration.nrw.de/PDF_Dateien/Aktionsplan_russisch.pdf

ет своей целью оказание помощи общинам, чтобы коммунальная интеграционная политика стала ясной для всех ее участников. Эта программа нашла однозначную поддержку у ведущих коммунальных объединений, потому что она не предписывает коммунанам, что им надлежит делать, а разъясняет, каким образом возможно достижение совместных целей. Пути, ведущие к этим целям, определяются коммунами самостоятельно. В настоящее время проекты, основанные на этой программе, получили поддержку в 38 коммунах земли.

План действий правительства земли предусматривает поддержку деятельности ведущих благотворительных объединений по преобразованию специальных миграционных служб в интеграционные агентуры. До сих пор работа специальных миграционных служб носила исключительно консультативный характер. В будущем они должны будут действовать более гибко, им надлежит активнее обращаться к иммигрантам напрямую и действовать непосредственно там, где существуют проблемы совместного проживания и возникают препятствия на пути интеграции. Современные интеграционные агентуры должны помогать там, где возникают конфликты в сфере совместного проживания людей различных национальностей, в тех городских районах, где существует напряженная социальная обстановка. Они должны способствовать развитию инициатив самих мигрантов и поддерживать эти инициативы. Они должны также поддерживать учреждения социального обеспечения – от детских садов и больниц до домов престарелых – в их стремлении вовремя наладить контакт с мигрантами и снабдить их необходимой информацией. В первую очередь поддержку получают инициативы таких организаций, как Каритас, Диакония, Благотворительная организация рабочих, Паритативный благотворитель-

ный союз, Еврейские земельные общины и Немецкий красный крест.

В соответствии с Законом об иммиграции для вновь прибывших мигрантов в обязательном порядке введено посещение интеграционных курсов, которые включают в себя 600 часов по изучению немецкого языка и курс по первичной ориентации в обществе продолжительностью 30 часов. Наряду с вновь прибывшими мигрантами в этих курсах могут принимать участие иностранцы, давно живущие в Германии.

Являясь федеральной землей, находящейся в центре Европы, Северный Рейн-Вестфалия обязался еще активнее участвовать в интеграционно-политических дебатах Европейского союза, так как интеграция иммигрантов не является специфической проблемой только Германии и земли Северный Рейн-Вестфалия. Вопросы миграции и интеграции в равной степени касаются Европейского союза и всех его членов. Сейчас стало очевидным, что важно как можно скорее принять необходимые политические решения, способные решать эти проблемы и в будущем.

Как видно из вышеизложенного, интеграционную политику необходимо рассматривать как комплексный спектр задач. Создав первое в стране Министерство по делам интеграции, правительство земли Северный Рейн-Вестфалия создало ведомство, в котором сходятся и координируются все нити управления интеграционной политикой, обсуждаются возникающие проблемы и способы их решения, а разработанный и принятый к действию план по интеграции представляет собой целый комплекс интеграционно-политических нововведений, создающих предпосылки для успешной интеграции и пример для действия не только остальным землям Федерации, но и другим странам, в том числе России.