

Т. Н. Петухова*

ПРОБЛЕМЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ ТОЛЕРАНТНОСТИ. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В ГЕРМАНИИ

Подчеркивается актуальность формирования и правового регулирования межэтнической толерантности, рассматриваются история и этапы миграции в Германии, анализируется немецкий опыт правового регулирования межэтнической толерантности.

Ключевые слова: толерантность, федерация, миграция, Германия

После распада социалистического блока и Советского Союза мы оказались в эпохе глобализации с тотальным переустройством миропорядка, сопровождающимся миграцией населения. Россия стала самой «принимающей» стороной не только на постсоветском пространстве, но и во всем мире. Первые волны миграции начала 1990-х гг. имели вынужденный характер, поскольку мигранты (в основном этнические русские) перемещались из вновь образовавшихся государств – бывших советских республик. Но уже этот наплыв переселенцев вызвал острую реакцию регионов, так как обострились проблемы с жильем и трудоустройством. Во второй половине 1990-х гг. Россию захлестнул поток трудовых мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья. При этом большинство иммигрантов других национальностей и рас не ассимилируются, а создают национальные анклав, что зачастую вызывает негативную реакцию местного населения: к иммигрантам, как правило, относятся враждебно¹.

Кроме того, незаконные иммигранты преимущественно заняты в теневой экономике, пополняют криминальные структуры, уклоняются от уплаты налогов, будучи дешевой рабочей силой, оказывают давление на рынок труда, ухудшают социально-экономическую ситуацию².

Президент РФ Д. А. Медведев в обращении к Федеральному Собранию подчеркнул: «В целом это (миграция) позитивный процесс. Однако получение гражданства должно стать доказательством их (мигрантов) успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций. Отмечу также, что мы должны прежде всего сохранять баланс на рынке труда и обеспечивать интересы российских граждан»³.

В последние годы на фоне политической нестабильности и экономического кризиса обострилась проблема межэтнической толерантности в отношениях между различными социальными слоями и индивидами. По нашему глубокому убеждению, решить ее можно лишь при сохранении общецивилизационных, духовных, культурных и нравственных традиций.

Следует отметить, что миграция – общемировая проблема. Многие европейские страны, в частности Франция, Нидерланды, Великобритания, сталкиваются с ней. Решить ее можно разными путями: выбор того или иного способа зависит от конкретных условий, например ситуации на рынке труда. Представители государств интенсивно обмениваются опытом, совместно вырабатывают решения для городов с высокой долей иммигрантов.

Мы обратимся к опыту Германии. «Экономическое чудо» в Федеративной Республике Германия вплоть до начала 1970-х гг. служило основной причиной приглашения миллионов трудовых мигрантов («гастарбайтеров») обоих полов из Южной и Юго-Восточной Европы. С конца 1950-х гг. по 1973 г. в Германию из-за рубежа приехало

* Петухова Татьяна Николаевна – аспирант Уральского финансово-юридического института (Екатеринбург). E-mail: tatyana.petukhova@mail.ru.

около 14 млн работников: примерно 11 млн вернулись, другие остались, причем вместе с семьями. Сначала доминировали итальянцы, испанцы и греки. В конце 1960-х гг. выросла доля турок и югославов.

Большая часть иностранных семей еще в конце 1970-х гг. жила в парадоксальной общественной ситуации: у них не было страны иммиграции. Для политиков эта тема была под запретом. Поэтому отсутствовали концепции иммиграции и интеграции — вплоть до дискуссий вокруг доклада Независимой комиссии по иммиграции (2001) и Закона «Об иммиграции» (2002–2004). Незначительное число трудовых мигрантов на основании правительственных соглашений приезжали и в Германскую Демократическую Республику. «Зарубежные трудящиеся», как правило, были выходцами из Вьетнама и Мозамбика.

В ФРГ иностранных беженцев и лиц, просящих убежища, было гораздо меньше, чем рабочих-иностранцев, хотя проблему предоставления убежища стали обсуждать с начала 1980-х гг. Статья 16а Основного закона ФРГ, принятого после Второй мировой войны, гарантировала всем, кто по каким-то причинам рассчитывал на получение убежища, право оставаться в стране до вынесения решения. Когда число беженцев со всего мира, желавших воспользоваться этой нормой, начало расти, наметилась тенденция к ограничению данного права.

В законодательстве ГДР также было закреплено право убежища, однако в форме права государства предоставлять убежище, хотя количество желающих получить убежище по сравнению с ФРГ было невелико. В ФРГ пик запросов на предоставление убежища пришелся на 1992 г. (почти 440 000). Такой наплыв стал причиной ограничения основного права на убежище в 1993 г. С тех пор шанса получить убежище лишены граждане стран, где «не ведутся преследования», или те, кто въезжает через «надежные третьи государства». С конца 1990-х гг. число запросов сократилось и к 2007 г. составило чуть больше 19 000 в год. Однако выросло количество нелегальных иммигрантов, занятых в теневой экономике: в строительстве, автосервисах и других сферах дополнительной занятости.

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. приток репатриантов и поздних репатриантов в ФРГ резко увеличился. Это был третий по величине миграционный поток. Переселенцами стали пострадавшие от противостояния в «холодной войне» немцы из Восточной, Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы. Таким образом, с 1950-х г. в ФРГ и объединенную Германию иммигрировали в общей сложности 4,5 млн человек.

Сравнительно недавно началась иммиграция евреев из стран бывшего Советского Союза. Народная палата ГДР, отмежевываясь от антиссионистской доктрины Социалистической единой партии Германии, в 1990 г. заявила о готовности «предоставить убежище преследуемым евреям». До апреля 1991 г. почти 5000 евреев из Советского Союза подали прошение о разрешении пребывания на территории государства бывшей ГДР. После длительных дебатов эта инициатива ГДР перешла по наследству объединенной Германии. До конца 2007 г. в Германию из стран СНГ иммигрировало почти 200 000 евреев. Им присвоили общий статус, который приблизительно соответствует статусу того, кто получил право на убежище. Особое отношение к евреям из стран СНГ на родине холокоста — это ответ немцев на самую темную главу их истории⁴.

Вступление в силу Закона «Об иммиграции» в 2005 г. повлекло за собой ряд изменений для мигрантов из Восточной Европы: появились, во-первых, языковые экзамены для членов семей немецкого происхождения в случае поздних репатриантов и, во-вторых, «интеграционный прогноз» для евреев, напоминающий отчасти систему баллов.

Во второй половине XX в. Германия, никогда сознательно не стремившаяся стать страной иммиграции, фактически стала таковой и постепенно как в плане законодательства, так и в плане институтов приспособилась к требованиям времени, правда, после жарких политических баталий.

В центре дискуссии о германской миграционной и интеграционной политике в начале XXI в. стоят политические и публицистические дебаты по поводу представленного Федеральным правительством Закона «Об иммиграции» (Zuwanderungsgesetz), который вступил в силу в 2005 г. и был изменен в 2007 г.⁵

Приняв Закон, ФРГ признала, что является иммиграционной страной. Закон упростил возможность трудовой деятельности мигрантов, привел политику в отношении беженцев в соответствие с европейскими нормами, вновь прибывшим в страну иммигрантам впервые в истории страны гарантировал помощь в интеграции.

Закон состоит из 15 статей. Основное значение имеет ст. 1, которая отменяет действовавший ранее Закон «О статусе иностранных граждан», регулирует вопросы пребывания иностранцев в стране и регламентирует их права. Статья 2 содержит новые важные положения о свободном передвижении и повсеместном проживании граждан Европейского Союза.

Статья 3 Закона посвящена изменениям в порядке рассмотрения дел по предоставлению политического убежища. Надо отметить, что ранее нормативные акты требовали дополнительного регулирования в форме правительственных распоряжений.

В Законе большое внимание уделено виду на жительство в Германии. Если до сих пор существовало пять форм вида на жительство (Aufenthaltsgenehmigung), то теперь их число сократилось до двух: разрешение на временное пребывание (befristete Aufenthaltserlaubnis) и разрешение на постоянное поселение (unbefristete Niederlassungserlaubnis). Получение образования, трудовая деятельность в ФРГ, воссоединение семьи, причины гуманитарного характера – вот те основания, которые позволяют выходцу из зарубежного государства претендовать на жительство в ФРГ. Координирует и контролирует процедуру предоставления вида на жительство специально созданный орган – Федеральное ведомство по делам миграции (Bundesamt für Migration). Его прообразом стало Федеральное ведомство по делам иностранных беженцев (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)⁶.

Высококвалифицированные кадры – ученые и специалисты по компьютерным технологиям – могут уже по прибытии на работу в Германию получить бессрочный вид на жительство. На разрешение поселиться в стране могут претендовать и иностранцы, инвестирующие в экономику страны по меньшей мере один миллион евро и способные создать здесь минимум десять рабочих мест.

Пребывание в Германии иностранных студентов, окончивших немецкий вуз, может быть продлено на один год, для того чтобы выпускники могли подыскать себе работу. В особых случаях вид на жительство в Германии предоставляется и квалифицированным специалистам. Для мигрантов с низкой квалификацией, а также неквалифицированных рабочих, желающих трудиться в ФРГ, двери в страну закрыты.

Возможность трудоустроиться в Германии предлагается и квалифицированным работникам по найму – гражданам стран, недавно вступивших в Европейский Союз, но лишь в том случае, если на соответствующее рабочее место не претендует гражданин Германии или какого-либо другого государства – «старого» члена Евросоюза.

Больше прав на получение вида на жительство в Германии получили иностранные беженцы. Люди, подвергающиеся преследованию по признаку пола или сексуальной ориентации, по Закону получают статус беженцев. Тот, кто подлежит депортации, но не был выслан из страны в течение 18 месяцев по истечении назначенного срока по не зависящим от него причинам, получает разрешение на пребывание в ФРГ (Aufenthaltserlaubnis)⁷.

Значительно усилены меры по обеспечению безопасности. Так, несомненный интерес вызывает положение, по которому иностранцы, квалифицированные как «опасные» в силу Предписания о высылке из страны, могут быть выдворены за пределы Герма-

нии, если такое решение принято высшими земельными или федеральными органами, при этом юридическим основанием становится «прогноз об опасности».

Необходимо отметить, что законодатель впервые подошел к интеграции мигрантов как задаче, которую нужно решать с помощью различных мер поддержки (языковых курсов, предоставления общей информации). Кроме того, на федеральном уровне было создано Управление миграции и интеграции в Нюрнберге.

Из проекта названного Закона в 2004 г. убрали созданную по канадскому образцу балльную систему с определенными критериями, в соответствии с которой должны были отсеивать иммигрантов. Изменения коснулись и научных консультаций, которые давал миграционный совет. В результате Закон перестал регулировать миграционные потоки. Более того, в условиях развернувшейся по всему миру «борьбы за лучшие головы» это решение привело к контрпродуктивным последствиям, так что в 2008 г. дискуссия о введении балльной системы и учреждении независимого экспертного совета по миграции и интеграции возобновилась.

Новое законодательство выделило в отдельную категорию бизнес-иммиграцию: «Условиями для разрешения на иммиграцию для бизнесменов являются приоритетный экономический интерес Германии (обычно только при инвестиции от 1 млн евро и создании не менее 10 рабочих мест), особые региональные потребности или ожидание позитивного воздействия на экономику. Финансирование процесса должно обеспечиваться за счет собственных средств или согласием на предоставление кредита. Сначала выдается разрешение на проживание сроком минимум на три года, через три года может быть выдан бессрочный вид на жительство, если запланированная деятельность успешно осуществлялась и средства к жизни гарантированы»⁸.

Таким образом, Германия далеко не сразу официально признала себя страной иммиграции, хотя ФРГ являлась таковой с конца 1980-х гг. как в социальном, так и в культурном плане (но не в правовом). Постепенно реальное положение получило законодательное закрепление: во-первых, после реформы прав иностранцев в 1990 г. упростилась процедура получения гражданства; во-вторых, вследствие реформы права гражданства в 2000 г. было ограничено введение права получения гражданства при рождении; в-третьих, благодаря Закону «Об иммиграции» 2005 г., и, наконец, в-четвертых, из-за политических инициатив саммита по интеграции и Германской исламской конференции (2006 г.), на которых Германия была названа «страной интеграции».

Эта законодательная база стала основой долгосрочного курса на ограничение потока низкоквалифицированных иммигрантов, привлечение высококвалифицированных иммигрантов, форсирование процесса интеграции иностранцев. В течение ближайших лет вопросы межэтнической толерантности и интеграции останутся ключевыми, поскольку в 2010 г. в Германии каждый второй младше сорока лет – выходец из семей мигрантов.

В середине первой декады XXI в. дискуссия о Германии как стране иммиграции отступила на второй план, зато разгорелись споры о проблеме эмиграции из Германии, так как с конца 1990-х гг. начал расти отток населения из Германии в другие европейские страны, но особенно в США. Однако о превращении в страну эмиграции, т. е. о превышении количества эмигрантов над количеством иммигрантов говорить пока не приходится, потому что значительная часть немецких эмигрантов возвращается. Представляется, что Германия находится на пути к миграционному балансу. Однако на социальную систему снова тяжелым грузом ложится демографическая проблема старения населения, которую правительство надеется решить, привлекая молодых специалистов из-за рубежа. В этой ситуации все более очевидной становится потребность в дальнейших реформах. От того, насколько удастся их осуществить, зависит будущее ФРГ как государства всеобщего благосостояния.

Таким образом, этническое и культурное многообразие требует признать необходимость формирования иммиграционного общества с новыми подходами к решению межнациональных проблем. На первый план выходит проблема формирования толерантного мышления, связанная с миграционной политикой государства, стремлением и способностью органов власти реагировать на возникающие вызовы, сочетать интересы местного населения и мигрантов. Опыт Германии, несомненно, вызывает интерес, поскольку ориентирован на качественное развитие трудовых ресурсов за счет рационального использования процесса иммиграции в условиях глобализации. При этом следует отметить, что вопросы, решаемые Германией, актуальны и для современной России, где демографические и экономические причины обуславливают использование потенциала иммигрантов и их детей.

¹ Урсул В. Терпимость и согласие в современной России // Безопасность Евразии. 2009. № 2. С. 512.

² Тюркин М. Л. Актуальные проблемы совершенствования миграционного законодательства // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы: материалы по итогам Всерос. науч.-практ. конф. Тюмень, 2004. С. 19.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 5 нояб.

⁴ Баде К. Й. Иммиграция и интеграция в Германии // URL: <http://www.magazin-deutschland.de/ru/artikel-en/article/article/immigracija-i-integracija-v-germanii.html>.

⁵ Там же.

⁶ Пономарев М. Германия в поисках нового места в мире // URL: <http://ad.tbn.ru>.

⁷ Дамаскин О. Новые правила иммиграции и интеграции в Германии // Обозреватель. 2004. № 11. С. 100.

⁸ Пархалина Т. Г. Европейская безопасность. Какой она видится сегодня // URL: <http://inion.ru>.