

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

**КОРОТКИН Кирилл Равильевич**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ  
ПРОЦЕССОВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПРИМЕРЕ  
ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ**

23.00.04 – Политические проблемы международных отношений,  
глобального и регионального развития

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических  
наук

Санкт-Петербург – 2011

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

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор  
**Рыхтик Михаил Иванович**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор  
кафедры прикладной политологии  
Санкт-Петербургского филиала  
ГУ Высшая школа экономики  
**Гончаров Дмитрий Владимирович**

кандидат политических наук, доцент  
кафедры теории и истории  
международных отношений СПбГУ  
**Ятманова Мария Геннадьевна**

Ведущая организация: **Институт Европы РАН**

Защита состоится «\_\_\_\_\_» июня 2011 г. в \_\_\_\_\_ на заседании Совета Д 212.232.65 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191060, Россия, Санкт-Петербург, ул. Смольного 1/3, подъезд 8, факультет международных отношений СПбГУ, аудитория № 124.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7/9).

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат исторических наук, доцент



Д.И. Портнягин

## **Общая характеристика работы**

### **Актуальность проблематики исследования**

Миграционные процессы в современном мире обрели глобальные масштабы, охватив многие регионы и социальные слои. Некоторые эксперты называют современную эпоху «эрой миграции». Сегодня очевидным является тот факт, что миграция стала одним из главных факторов политического процесса глобального и регионального уровней. В связи со значением и масштабами миграции изучение миграционной политики государства представляет особую актуальность.

Набирающие силу процессы глобализации миграционных перемещений диктуют необходимость согласованности усилий разных государств, унификации общих принципов, а в отдельных случаях даже некоторых ограничений. В результате воздействия новых факторов, вызванных современными мировыми процессами, качественно изменилась миграционная реальность, вследствие чего прежняя миграционная политика многих государств оказалась неэффективной. В настоящее время назрела необходимость переосмысления роли миграционного фактора в современной мировой политике с учетом регионального аспекта и меняющейся роли государства. Этим обуславливается актуальность изучения особенностей обеспечения миграционной политики ФРГ, государства, являющегося лидером современных интеграционных процессов.

Возросшее значение ФРГ как крупнейшей европейской державы, ее активная деятельность на международной арене, ее роль и место в российской внешней политике, а также развитая инфраструктура связей с Россией продолжают привлекать к ней пристальное внимание как со стороны политиков и представителей делового мира, так и со стороны общественности и научных кругов (в том числе и в России). ФРГ с самого начала являлась движущей силой

в процессе европейской интеграции. Та структура, которая была образована в 1951 г. и куда входила Германия — «Европейское объединение угля и стали», — сегодня представляет собой ЕС, состоящий из 27 государств, в котором ФРГ играет одну из важнейших ролей в формировании общей европейской внешней политики, активно участвует в преодолении глобальных вызовов.

Государства, общества и экономические пространства стремятся к интеграции. После прекращения конфликта между Востоком и Западом для Германии открылись новые шансы как на европейском уровне, так и на международной арене. Переняв на себя значительную ответственность за многие процессы в рамках интеграции, ФРГ совместно со своими партнерами активно выступает за поддержание демократических основ, соблюдение прав человека и диалог между культурами. Однако, несмотря на то, что первостепенной задачей Германии является содействие обеспечению порядка в Европе и всем мире, интеграционный процесс сопровождается определенными сложностями. Миграция в эпоху глобализации принимает новые масштабы, которые требуют новых подходов к её регулированию. Таким образом, указанные выше факторы послужили мотивом изучения управления миграционными потоками именно на примере ФРГ.

Наращение интенсивности миграционных процессов, вызывающих перемещения значительных масс населения, коммуникация посредством новых информационных технологий привели к возникновению в различных регионах планеты новых общин. Они представляют особые социальные группы, чья идентичность не определяется какой-либо конкретной территориальной принадлежностью. Данное обстоятельство представляет вызов традиционным идеям о принадлежности того или иного мигранта к определенному государству. Есть все основания предполагать, что подвижность населения будет увеличиваться в объемах, становясь все более разнообразной в своих политических, социальных и культурных характеристиках. Вне всяких

сомнений, в глобализирующемся мире миграция становится одним из наиболее влиятельных факторов, формирующих новую мировую повестку дня.

Актуальность данной темы обусловлена также недостаточной изученностью зарубежного опыта миграционной политики в отечественной науке. Восполнение этого пробела позволит решить ряд важных практических вопросов, стоящих перед Россией в данной сфере.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью:

1. восполнить недостаток комплексных исследований, в которых анализируется миграционный фактор современной мировой политики;
2. определить роль миграции как фактора европейского интеграционного пространства (на примере ФРГ);
3. проанализировать опыт управления миграционными потоками в ФРГ с учетом интеграционного фактора в рамках ЕС;
4. дать характеристику миграционного фактора в контексте формирования новой системы европейской безопасности.

*Хронологические рамки* данного исследования включают период с окончания второй мировой войны до настоящего момента. Выбор таких временных рамок обуславливается необходимостью выявить тенденцию развития миграционной политики в ФРГ, установить, каким образом и на каком этапе произошло смещение вектора от потребности восполнения недостающей рабочей силы до возникновения новых форм миграционных процессов на фоне глобализации. На наш взгляд, именно послевоенная фаза сформировала направления развития миграционной, а в последующем и интеграционной политики Германии, создав платформу для перехода от социальных и экономических аспектов миграционных процессов к проблемам безопасности как самой Германии, так и Европы в целом.

Верхний предел не ограничен определенными временными рамками: в диссертации изучается и современный этап миграционной политики ФРГ.

При определении *теоретических основ* данного исследования автор исходит из представления о миграционной политике как составляющей общей политики ФРГ, направленной на обеспечение безопасности как на национальном, так и на европейском уровнях.

*Целью настоящего исследования* является комплексный анализ политики ФРГ, направленной на поиск ответов миграционным вызовам национальной и европейской безопасности. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд исследовательских задач:

1. определить и проанализировать основные этапы миграционной политики ФРГ по обеспечению государственной и международной безопасности;
2. изучить эволюцию механизма управления миграционными потоками в Германии;
3. проанализировать законодательную и институциональную составляющие миграционной политики ФРГ в контексте проблем безопасности;
4. оценить эффективность инструментов миграционной политики в контексте европейской интеграции;
5. рассмотреть взаимодействие германской миграционной политики с миграционной политикой Евросоюза;
6. сформулировать возможные стратегии управления миграционными процессами в рамках новой системы европейской безопасности;
7. дать оценку ситуации, сложившейся вокруг диалога о безвизовом режиме между странами ЕС и России.

*Объектом* исследования является миграция как результат и неотъемлемый атрибут процесса глобализации. *Предметом* исследования являются формы и методы миграционной политики ФРГ на современном этапе.

Концептуализация предмета и постановка задач также определяют выбор *методологических основ исследования*. В ходе работы были использованы такие общенаучные методы, как структурно-функциональный анализ,

диалектический метод, которые использовались на протяжении всего исследовательского процесса.

Из специальных политологических методов в работе используется системный подход к анализу политического процесса, который помогает выявить факторы, влияющие на формирование иммиграционной политики в разные периоды времени. Он также помогает уяснить влияние определенных событий и факторов на систему и стратегию иммиграционной политики ФРГ. Кроме того, в работе используется интенционный метод анализа политического процесса, позволяющий дать объяснение решений политических акторов с точки зрения их намерений.

Из методов других наук, использованных в работе, можно выделить методы исторической науки. В эту группу входят такие методы как синхронный (сравнение позиций политических акторов по определенным вопросам миграционной политики в одной временной "плоскости"), хронологический (изучение миграционной политики ФРГ во временном континууме), диахронный (периодизация германской миграционной политики), а также сравнительно-исторический (сравнение миграционной политики в разные периоды времени).

*Эмпирическая база исследования* представлена широким диапазоном документальных источников. Их можно разделить на несколько групп. К первой группе мы относим нормативные документы ФРГ и ЕС:

- Законодательные акты на национальном уровне (федеральные законы Германии)
- Законодательные акты на европейском уровне (законы ЕС в сфере миграции, директивы, регулирующие миграционные перемещения и пр.)

Нормативные акты позволили автору уяснить официальную позицию как ФРГ, так и в целом ЕС в отношении миграции с точки зрения поиска решений для формирования общеевропейской и национальной архитектуры

безопасности, дали понимание степени участия различных федеральных ведомств ФРГ и ЕС, сферу их ответственности при решении вопросов, связанных с регулированием миграционных перемещений.

Важной группой источников явились документы федеральных ведомств, ответственных за разработку и реализацию миграционной политики в ФРГ:

- Годовые отчеты по миграции в Германии в целом, включающие в себя полный обзор ситуации за предыдущий год.
- Различные доклады (периодические и нерегулярные) отдельных министерств и ведомств по вопросам миграции.
- Отчеты по реализованным проектам федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев, федерального министерства внутренних дел и др.
- Новостные сообщения о прошедших встречах, принятых решениях и заключенных соглашениях.

Нами также были использованы данные Федерального статистического ведомства ФРГ, а также данные Статистического ведомства ЕС, что дало нам возможность проследить положительную или отрицательную динамику миграционных перемещений в тот или иной период.

Наличие целого комплекса разнообразных источников (при их взаимной перепроверке) позволяют сформировать адекватную эмпирическую базу для данного исследования.

Определяя *степень изученности проблемы*, автор подчеркивает наличие большого количества публикаций по миграционной политике ЕС и ФРГ в целом, в которых рассматриваются различные группы мигрантов, а также проблемы их интеграции в немецком обществе. К данному направлению авторов следует отнести, например, П. Шеффера<sup>1</sup>, Т. Штайнфельда<sup>2</sup>. Кроме

---

<sup>1</sup> Scheffer P. Die Eingewanderten. Toleranz in einer grenzenlosen Welt. – München. – 2008. – S. 211ff.

<sup>2</sup> Steinfeld T. Unsere Hassprediger, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Januar 2010.

того, анализ литературы показал, что немецкие авторы активно исследуют остро стоящую сегодня в ФРГ демографическую проблему и в связи с этим трудовую миграцию. Среди авторов, относящихся к последней группе, можно назвать Х. Шнайдера<sup>3</sup>, Б. Дитера<sup>4</sup> и др.

Среди зарубежных авторов следует также отметить работы Ш. Ангенендта<sup>5</sup>, который, помимо общих вопросов иммиграции, исследует законодательный аспект миграционной политики. К этой группе также относится Н. Веннинг<sup>6</sup>.

Изучению вопросов нелегальной миграции уделяется большое внимание, поскольку этот вид миграции является наиболее проблемным аспектом миграционной политики ФРГ и Европы в целом. К данной группе авторов относятся Й.К. Баде<sup>7</sup>, Г. Брехман и Т. Хаммар<sup>8</sup>, К. Кантцлер<sup>9</sup>. Следует особо отметить, что нелегальные иммигранты рассматриваются системно, в данных источниках дается информация со ссылками на статистики и отчеты федеральных органов полиции и других. Непосредственно вопросами безопасности, связанными с миграционными потоками, занимается М.

---

<sup>3</sup> Schneider H. Soziale Verantwortung am Arbeitsmarkt, in: Ulrich Pfeiffer (Hrsg.): Eine neosoziale Zukunft. – Wiesbaden. – 2010. – S. 121ff.

<sup>4</sup> Dieter B. Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission, in: Wirtschaftsdienst. – 2001. – 81. Jg., Nr. 9. – S. 506-512.

<sup>5</sup> Angenendt S. Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001, in: Klaus Bade J. u.s. (Hg.): Migrationsreport 2002: Fakten – Analysen – Perspektiven. – Frankfurt a. M. – S. 31-59

<sup>6</sup> Wenning N. Migration in Deutschland. Ein Überblick. – Waxmann Münster/New York. –1996

<sup>7</sup> Bade K.J. 2001: Die "Festung Europa" und die illegale Migration, in: ders. (Hg.), Integration und Illegalität in Deutschland. – Osnabrück: IMIS. – S. 65-75

<sup>8</sup> Brochmann G., Hammar T. 1999: The Mechanisms of Control, in: dies. (Hg.), Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. – New York/Oxford: Berg. – S. 1-28

<sup>9</sup> Cantzler C. 2004: Das Schleusen von Ausländern und seine Strafbarkeit. §§ 92, 92a, 92b AuslG, §§ 84, 84a AsylVfG, Beschäftigung illegaler Ausländer, Kirchenasyl, Scheinehe, EU-Recht, Reformen, Aachen: Shaker Verlag.

Бауманн<sup>10</sup>, руководитель Института исследований вопросов миграции и безопасности (зарегистрированное общество, г. Берлин), Дж. Хайсманс<sup>11</sup>.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить труду Тило Саррацина<sup>12</sup>, германского политика, бывшего члена совета директоров Немецкого федерального банка. Его работа, несомненно, внесла свой вклад в формирование точки зрения многих коренных жителей Германии, послужила, по мнению автора, новой отправной точкой в общественном и политическом взгляде на проблему, связанную с мигрантами. При том, что в своем исследовании Т. Саррацин опирается на информацию различных ведомств, на статистические данные, следует заметить, что оно носит субъективный характер. В своем труде Т. Саррацин дает подробные перспективы будущего развития общества Германии на основе сделанных им наблюдений; особенно автор выделяет ту группу мигрантов, для которой характерен низкий уровень интегрированности в немецкое общество.

В российской науке внимание к миграционной проблематике повысилось в связи с активизацией сотрудничества России с ЕС и другими европейскими организациями различной направленности, а также в связи с начатым диалогом о безвизовом режиме между ЕС и Россией.

Среди российских исследователей большое внимание вопросам миграции уделяет О.Ю. Потемкина<sup>13</sup>, которая занимается вопросами общеевропейского сотрудничества по внутренней безопасности, сотрудничества России и ЕС в контексте европейской интеграции. Политический диалог между Россией и ЕС

---

<sup>10</sup> Baumann M. Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik. – Baden-Baden. – 2006.

<sup>11</sup> Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration, in: Journal of Common Market Studies. – December 2000. – Vol. 38, Nr. 5. – S. 751-777.

<sup>12</sup> Sarrazin T. Deutschland schafft sich ab Wie wir unser Land aufs Spiel setzen. – Deutsche Verlags-Anstalt. – 2010.

<sup>13</sup> Потемкина О.Ю. Россия и Европейский Союз на пути к сотрудничеству в борьбе с нелегальной иммиграцией, Доклады Института Европы, № 182, часть III, Москва, «Огни», 2006.

(включая миграционную проблематику) является темой работ А.В. Изотова<sup>14</sup>. Изучение британской миграционной политики предпринято в трудах Г. Аксющенко.<sup>15</sup> Российско-германские отношения (в том числе влияние на них этнического фактора) исследуются М.Г. Ятмановой<sup>16</sup>.

В теоретическом плане для нашего исследования большое значение имеют работы отечественных ученых по проблемам «мягкой» и «жесткой» безопасности (миграцию традиционной относят к сфере «мягкой» безопасности). В этой связи необходимо отметить работы А.С. Макарычева, А.А. Сергунина и Д.Г. Балугева.

А.А. Сергунин изучает эволюцию взглядов отечественных ученых на проблемы национальной и международной безопасности и проводит описание основных школ российской внешнеполитической мысли и их понимания безопасности.<sup>17</sup> Одна из статей исследователя посвящена изучению причин миграции и её влияния на национальную безопасность России<sup>18</sup>.

Д.Г. Балугев проводит исследование эволюция понятий безопасности, государственной и личностной безопасности под влиянием процессов глобализации, информационной революции<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Изотов А.В. Краткосрочные и среднесрочные политические последствия расширения европейского Союза на Восток // Россия и Европейский Союз после расширения: новые перспективы и новые проблемы. – Санкт-Петербург. – 2007.

<sup>15</sup> Аксющенко Г.В. Политический дискурс как фактор формирования иммиграционной политики государства в условиях глобализации: на примере Великобритании (2001 – 2005 гг.) // Г.В. Аксющенко: Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. - Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет. – 2007.

<sup>16</sup> Ятманова М.Г. Этнический фактор в мировой политике: Опыт и перспективы российско-германских отношений. – Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный университет. – 2004.

<sup>17</sup> Сергунин А.А., Российская внешнеполитическая мысль: проблемы национальной и международной безопасности. – Нижний Новгород: Издательство НГЛУ, 2003.

<sup>18</sup> Сергунин А.А., Тихонов В.Г. Миграция: российский взгляд // Мост. Набережные Челны, 2008.

<sup>19</sup> Балугев Д.Г., Современная мировая политика и проблемы личностной безопасности. – Нижний Новгород: Издательство ННГУ, 2002.

А.С. Макарычев исследует отношения Европы и России сквозь призму политического дискурса, изучая, каким образом тот или иной актор определяет своего оппонента и свои отношения с ним в дискурсе, тем самым идентифицируя себя<sup>20</sup>.

В плане увязки проблем миграции с европейской безопасностью важно отметить вклад в изучение темы таких российских исследователей, как К.К. Худoley<sup>21</sup> и Д.А. Данилов<sup>22</sup>. Нельзя не упомянуть работы таких авторов, как О.А. Колобов, А.А. Корнилов и др., имеющих большое значение для понимания общемировых миграционных процессов.<sup>23</sup>

Для понимания того, как миграционные процессы увязываются с интеграционными процессами в ЕС, важны работы Ю.А. Борко (общие проблемы европейской интеграции)<sup>24</sup>, Н.Ю. Кавешникова (институциональные исследования и право ЕС)<sup>25</sup>, И.М. Бусыгиной (различные аспекты внутренней и внешней политики ФРГ с акцентом на проблемы регионализации)<sup>26</sup>.

Исходя из представленного обзора, автор делает вывод о том, что при всем обилии исследований по проблеме миграции в Европе, её последствия для национальной и европейской безопасности, а также методы миграционного регулирования по-прежнему остаются малоизученными.

---

<sup>20</sup> Makarychev A., The four freedoms and four spaces within the framework of the pathways of communication between the EU and Russia // EU and Russia: Four spaces and four freedoms. Research bulletin №1 – Nizhny Novgorod Linguistic University, 2006.

<sup>21</sup> Худoley К.К. Европейская безопасность: достижения, проблемы, перспективы. – Ленинград: Лениздат. – 1982 г.

<sup>22</sup> Данилов Д.А., Мошес А. Структуризация пространства безопасности на Западе и Востоке Европы / Под ред. Д.А. Данилова. – Москва. – Институт Европы. – 2000.

<sup>23</sup> Судьбы разделенных народов: история и современность / Под ред. О.А. Колобова. – Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета, 1996.

<sup>24</sup> Борко Ю.А. От Европейской идеи – к единой Европе. – Москва. – «Деловая литература». – 2003.

<sup>25</sup> Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза. – Москва: Навона. – 2010.

<sup>26</sup> Бусыгина И.М. Регионы Германии. – Москва: РОССПЭН. – 2000.

**Научная новизна** настоящего исследования заключается, прежде всего, в том, что в данной работе феномен миграции рассматривается не только как социально-экономическая, но и политическая проблема. Безусловно, в рамках исследования вопроса миграции нельзя не затрагивать её социально-экономическую составляющую, поскольку она помогает лучше понять сам феномен миграции и его последствия для функционирования общества (в том числе его внешнеполитического измерения). Более конкретно, научная новизна данного исследования заключается в том, что впервые в отечественной политологической литературе:

- был уточнен понятийно-терминологический аппарат, используемый в процессе изучения миграции;
- была показана взаимосвязь миграционных процессов, протекающих на уровне отдельных государств и регионов, с феноменом глобализации;
- были выделены виды и структура миграционных потоков (на примере ФРГ);
- был изучен германский опыт управления миграционными потоками в системе европейской интеграции (в частности, институциональный фактор и нормативная база современной миграционной политики, а также проанализирована проблема эффективности управления миграционными потоками);
- было изучено влияние миграционного фактора на национальную и региональную (европейскую) систему безопасности;
- был введен в научный оборот ряд новых оригинальных источников на немецком языке.

***Основные положения, выносимые на защиту:***

1. Вовлечение Германии в глобальные и региональные миграционные процессы привело к формированию своеобразной структуры и системы регулирования миграционных потоков, характеризующих Германию как

страну миграционного типа.

2. Понимание властями неизбежности феномена миграции способствовало развитию стабильной системы миграционной политики ФРГ.
3. Законодательство на европейском уровне оказывает непосредственное влияние на формирование национального (германского) законодательства в сфере миграции.
4. Современное состояние миграционной системы вызывает острую необходимость в определенной корректировке проводимой ФРГ государственной миграционной политики с учетом существующих и потенциальных угроз национальной и международной безопасности.
5. Ужесточение миграционной политики связано с вызовами на международной арене, имеющими глобальный характер. Эффективность миграционной политики зависит от эффективности инструментов согласования интересов различных акторов на глобальном и региональном уровнях. Неэффективность современной миграционной политики вызвана противоречиями между государством (в том числе ФРГ) и институтами ЕС в рамках развития европейской интеграции.
6. Развитие диалога между государственными и негосударственными акторами является важнейшим условием выработки и реализации эффективной миграционной политики. Важным политическим следствием такой политики, далеко выходящим за рамки собственно миграции, является то, что она создает предпосылки для укрепления позиции Германии в ЕС, формируя базу для качественно новых, более конструктивных отношений.

***Теоретическая и практическая значимость исследования.***

*Теоретическая значимость* настоящего исследования видится нам в возможности лучше понять роль и место миграции в глобализационных процессах, набирающих силу в мировой политике; понять, какое влияние

миграция оказывает на современное общество и государство, как европейские страны и ФРГ в частности пытаются адаптироваться к новым глобальным реалиям и какие методы используются ими для интеграции мигрантов в общество и культурную среду страны-«реципиента».

Подобные исследования также помогают понять, как формируются новые индивидуальные, групповые, институциональные и государственные идентичности.

Специфика ФРГ заключается в том, она, являясь «локомотивом» европейской интеграции, вынуждена решать проблемы, возникающие в связи с миграцией, не только на национальном уровне, но и в рамках ЕС, фактически превратившегося из межгосударственной организации в наднациональное образование.

Таким образом, суть современных миграционных процессов нельзя по-настоящему понять, если не принимать во внимание их комплексный характер и специфику на национальном, региональном и общемировом уровнях.

*Практический аспект* исследования заключается в анализе конкретных направлений миграционной политики ФРГ и изучении нормативных документов, которые регулируют иммиграцию. В связи с тем, что одним из наиболее важных направлений в рамках миграционной политики является интеграция иностранных граждан, важно ознакомиться с мероприятиями, которые проводятся со стороны федерального правительства, а также различных неправительственных организаций.

Практическая значимость настоящего исследования включает в себя также возможность использования данного материала в рамках формирования и реализации отдельных направлений миграционной политики России, а также совершенствования существующей нормативно-правовой базы в этой области.

Кроме того, практическую ценность составляет и внешнеполитический аспект данного исследования: в свете создания новой общеевропейской

архитектуры безопасности материал данной диссертации может оказаться полезным внешнеполитическим органам России в выработке как национальной, так и общеевропейской миграционной политики. Напомним, что в рамках так называемой второй «дорожной карты» к общему пространству ЕС-Россия в области внутренней безопасности большое внимание уделяется вопросам борьбы с незаконной миграцией, а также установлению оптимального визового режима в отношениях России с Евросоюзом.

Наконец, результаты, полученные в ходе исследования, могут применяться в учебном процессе в рамках таких курсов, как «Основы теории международных отношений», «Мировая политика», «Политология», а также в дисциплинах по выбору программы «Европейские исследования».

#### ***Апробация результатов исследования***

Результаты исследования по отдельным направлениям диссертации докладывались автором на международных научных конференциях, в частности, на конференции в МГИМО (У) МИД РФ на VI Конвенте РАМИ, круглых столах. Кроме того, различные аспекты проблемы обсуждались на международных интернет-конференциях. По проблематике диссертации автором подготовлен и опубликован ряд научных статей. Работа обсуждена на кафедре теории политики факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

***Структура исследования*** определяется его задачами и методологией. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы. В основе структуры диссертации лежит как проблемный, так и хронологический принципы.

## Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, его теоретико-методологические рамки, дается обзор источниковой базы, характеризуется степень разработанности проблемы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, а также формулируются его основные результаты, выносимые на защиту.

**Первая глава** «Миграционный фактор в современной мировой политике и политике Федеративной Республики Германии» задает теоретические рамки настоящего исследования. Она также посвящена истории миграционного вопроса в ФРГ. В ней дается характеристика основных этапов развития миграционных перемещений в ФРГ в послевоенный период.

Особый интерес к проблеме миграции возник в 1960-е гг. С этого момента ведутся активные дискуссии и проводятся различные исследования миграционного фактора в мире, Европе и на уровне отдельных национальных государств. В первой главе автор описывает структуру миграционных перемещений в ФРГ, так как именно в этой стране миграция носит особый характер и отличается спецификой представленных в ней групп мигрантов.

Окончание второй мировой войны и последовавшее за ним формирование нового территориально-политического пространства в Европе послужили отправной точкой для миграционных перемещений, которые измеряются миллионами. С 1950-х гг. начинают развиваться новые формы миграции.

В 1955 и 1973 гг. предприятиями и государственными учреждениями ФРГ было привлечено большое количество иностранной рабочей силы, так называемых «гастарбайтеров» (от нем. *der Gastarbeiter*), в основном из региона Средиземного моря. Кроме того, существовали и другие формы миграции, которые приобрели значительные масштабы (особенно после объединения

Германии и окончания «холодной войны»). К этой группе иммигрантов относятся переселенцы из стран Центральной и Восточной Европы, а также из бывшего СССР, а также беженцы (в 1990-е гг. - в основном из Югославии).

В связи с этим политические круги ФРГ начали испытывать колоссальные трудности в процессе регулирования миграционных потоков и осуществления контроля над ними. Помимо этих проблем, общество и правительство было поставлено еще перед одной масштабной задачей — это формирование платформы для успешной и эффективной интеграции иностранных граждан, проживавших на территории ФРГ.

Окончание курса на привлечение иностранной рабочей силы в 1973 г. явилось новым поворотом в истории миграционной политики ФРГ: ожидания немцев, связанные с тем, что после ограниченного периода пребывания иностранцев, последние вернутся на родину, не оправдались, поскольку начался обратный процесс — воссоединение семей, обернувшийся новыми вызовами для правительства и общества Германии.

Описанные выше фазы связаны с социально-экономическими аспектами иммиграции в ФРГ. В этот период проводится активная социальная политика, решаются вопросы доступа для иностранных граждан к предоставляемым государством социальным благам и национальному рынку труда.

Перед тем как в начале 2005 г. силу вступил Закон об иммиграции и была сформирована, таким образом, новая платформа, регулирующая вопросы, связанные с иностранными гражданами, германская миграционная и интеграционная политика прошла следующие наиболее заметные этапы:

- 1955-1973 гг. - привлечение иностранной рабочей силы
- 1973-1979 гг. - прекращение процедуры привлечения иностранных рабочих и консолидация видов занятости иностранных граждан
- 1991-1998 гг. - практическое признание ситуации, связанной с тем, что Германия стала иммиграционной страной

- С 1998 г. - активные дискуссии и разработка адекватной законодательной базы для регулирования миграционных потоков.

Если рассматривать европейский уровень миграционной политики, следует отметить, что эта политика характеризуется следующими этапами: политика координирования действий национальных государств, межгосударственное сотрудничество, миграционная политика как единая задача. Понимание необходимости регулирования миграционных процессов именно как общей задачи, стоящей сегодня перед всеми странами-членами ЕС (включая ФРГ), является важным, поскольку миграционные вызовы касаются не только одного отдельно взятого национального государства, но и всего Евросоюза в целом как структуры, действующей на основании унифицированных норм, но различающейся по своему культурному составу.

В заключительной части главы дается структурная характеристика видов миграции до современного этапа, этапа глобализации.

**Вторая глава** работы «Германский опыт управления миграционными потоками в системе европейской интеграции», состоящая из трех параграфов, дает подробный обзор нормативной базы, лежащей в основе реализации миграционной и интеграционной политики, а также учреждений, которые задействованы в процессе регулирования миграционных потоков.

В *первом параграфе* рассматриваются институты, которые вовлечены в процесс формирования и исполнения иммиграционной и интеграционной политики в ФРГ. Миграционные процессы в Европе и ФРГ вышли на тот уровень, когда появилась необходимость создания институтов власти, ответственных за реализацию миграционной политики. Важным является не просто наличие компетентных органов, которые будут работать в той или иной области, используя необходимые инструменты, но будут осуществлять тесное сотрудничество для обмена информацией, разработки эффективных мер и

механизмов, чтобы соответствовать современным стандартам безопасности и иметь возможность противостоять вызовам.

Одним из важнейших ведомств ФРГ является Федеральное ведомство по вопросам миграции и беженцев (нем. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), которое является компетентным центром по вопросам миграции и интеграции в ФРГ. Помимо важных стратегических задач, в компетенцию этого органа входит проведение исследований, результаты которых могут быть использованы для принятия решений на уровне правительства и других ответственных за реализацию миграционной политики органов.

Нельзя не упомянуть об органах полиции и спецслужбах, которые проводят активную работу на национальном, европейском и мировом уровне по предотвращению и выявлению преступлений, связанных с организацией террористических атак, торговлей людьми, наркотиками и оружием и др.

Важную роль в регулировании миграционных процессов играют также неправительственные организации. В диссертации анализируется деятельность НПО как на уровне ЕС, так и Германии.

Во *втором параграфе* автор проводит анализ законодательной базы ФРГ, которая составлена с учетом общеевропейского законодательства.

Поскольку ФРГ является иммиграционным государством, формирование и усовершенствование соответствующей законодательной базы является крайне важной задачей, ибо именно законы являются основополагающим элементом выстраивания иммиграционной и интеграционной политики государства.

Анализ законодательных инструментов регулирования миграционной политики производится автором на основе деления законов и нормативных актов на определенные блоки: например, законы, регулирующие порядок въезда и пребывания иностранных граждан на территории ФРГ; право в сфере осуществления трудовой деятельности; нормы, определяющие развитие интеграционных мероприятий и многие другие.

Особое внимание уделяется сравнительно новому направлению законодательства, касающегося хранения и использования персональных данных, поскольку этот аспект напрямую связан с вопросами обеспечения безопасности в условиях глобализации и нарастающей опасности терроризма. Эффективная техническая работа, т.е. обеспечение пограничного контроля, системы передачи данных на европейском уровне и механизмы подачи запроса по тому или иному лицу, — все это является неотъемлемыми условиями функционирования системы обеспечения безопасности в глобализирующемся мире.

В *третьем параграфе* изучается проблема эффективности имеющихся инструментов для регулирования миграции в условиях глобализации.

Глобализация общества, экономики и политики и связанная с этим высокая мобильность определяют нынешнюю ситуацию в мире. Миграционный фактор будет играть возрастающую роль в жизни различных стран мира. Для немецкого общества эксперты видят в нём как определенные возможности, так и высокие риски. Важным этот фактор является для органов безопасности на земельном и федеральном уровнях. От эффективности миграционных мер напрямую зависит ситуация как в самой Германии, так и в Европе в целом. Последние события в Северной Африке позволяют говорить о том, что, несмотря на развитую систему инструментов регулирования миграционных процессов в Европе, возникающие новые формы миграции создают неожиданные проблемы. В результате этих процессов среди государств-членов ЕС появились разногласия по поводу принятия конкретных мер в области миграционной политики.

**Третья глава** «Миграционный фактор в системе безопасности государства» состоит из двух параграфов. *Первый параграф* посвящен одному из видов миграционных перемещений как наиболее опасному с точки зрения возникновения угроз безопасности обществу — нелегальной иммиграции.

Органы полиции, ведомства по осуществлению пограничного контроля и спецслужбы осуществляют все более тесное сотрудничество на том уровне, когда речь идет о наблюдении, контроле и противодействии нелегальной иммиграции. В этой связи особенно важно общеевропейское сотрудничество, поскольку у Германии нет границ с третьими странами, она окружена только другими странами-членами Евросоюза. Это обстоятельство снижает эффективность контроля за миграционными потоками, включая нелегальную миграцию. Наблюдение за границами Европы по воде и в воздухе осуществляется специальными органами круглосуточно, границы на восточном направлении снабжены современными системами контроля и оповещения. С присоединением Польши к ЕС граница протяженностью 1200 км между Польшей и соседними странами - Белоруссией, Украиной и Калининградской областью РФ - стала частью общеевропейской восточной границы. Для обеспечения безопасности на этом участке, предотвращения проникновения граждан третьих стран нелегальным образом, торговли людьми осуществляется совместная работа органов пограничного контроля и наблюдается ужесточение мер по его линии.

Основные формы незаконной миграции берут свое начало с въезда на территорию государства на законном основании, например, в качестве туристов, сезонных рабочих, беженцев. «Незаконная» фаза начинается с превышения разрешенного срока пребывания на территории государства или с момента отказа в предоставлении статуса беженца. Не менее опасным является использование поддельных документов для получения вида на жительство, получения разрешения на осуществление трудовой деятельности и т.д. Таким образом, исключается возможность проведения процедуры регистрации в ведомствах по делам иностранцев, и мигрант попадает в группу лиц, не подлежащих контролю. Подобными методами пользуются представители

организованных преступных формирований, групп, занимающихся похищениями людей.

О незаконных формах попадания на территорию европейских государств в настоящее время ведутся оживленные дискуссии, поскольку они приняли большие масштабы и являются серьезными источниками угроз безопасности национальных государств и Европы в целом.

Во *втором параграфе* автор анализирует перспективы развития миграционной политики с точки зрения создания современной системы региональной и глобальной безопасности. Анализируются меры по ужесточению политики ФРГ в отношении групп мигрантов, с которыми возникают особые трудности. Отмечается необходимость принятия более эффективных мер в области интеграции мигрантов в немецкое общество. Изучается курс Берлина на активную внешнеполитическую деятельность ФРГ в регионах с нестабильной ситуацией, откуда наблюдается наибольший приток мигрантов. Рассматривается проведение ФРГ политики содействия возвращению иностранных граждан на родину. Вместе с тем, подчеркивается активизация политических, экономических и культурных контактов между Россией и ФРГ, приведшая к росту числа перемещений граждан между этими странами. В связи с этим необходимо учитывать начатый диалог между Россией и Евросоюзом о возможности введения безвизового режима, который, несмотря на определенную либерализацию визового режима, пока не перешел в фазу более глубокого сотрудничества.

В **заключении** подводятся итоги и формулируются выводы, к которым пришел автор в результате исследования и которые совпадают с основными положениями, выносимыми на защиту. Эти выводы касаются мер, направленных на совершенствование механизмов регулирования иммиграционной и интеграционной политики ФРГ в условиях глобализации, а

также на поиск новых путей обеспечения европейской безопасности условиях интенсивных миграционных процессов.

По теме диссертации автором опубликованы следующие **статьи**:

*Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ:*

- Короткин К.Р. Политические и иные формы участия мигрантов в ФРГ / К.Р. Короткин // Общенациональный научно-политический журнал «Власть». – Москва: выпуск № 5. – 2011. – 132 с. (в соавт.).
- Короткин К.Р. Визовая политика Европейского Союза в отношении Российской Федерации. Перспективы отмены визового режима / К.Р. Короткин // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского. Серия «Международные отношения. Политология. Регионоведение». – Н. Новгород: Издательство ННГУ. – 2011. - 124 с.
- Короткин К.Р. Виды миграции, представленные в ФРГ / К.Р. Короткин // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, № 30 (66) Аспирантские тетради: научный журнал. – Санкт-Петербург. – 2008. – 160 с.

*Работы, опубликованные в других изданиях:*

- Короткин К.Р. Влияние мирового финансового кризиса на экономическую ситуацию в Федеративной Республике Германия / К.Р. Короткин // Региональные аспекты международных отношений: история и современность. – Нижний Новгород – Саров. – 2009. - 88 с.
- Короткин К.Р. Факторы, влияющие на процесс принятия Турции в Европейский Союз / К.Р. Короткин // Журнал «Мир научных открытий».

– 2010. – №5 (11), Часть 2  
(<http://nkras.ru/articles/2010/112/vypusk11022010.pdf>). – 126 с.

- Короткин К.Р. Проблемы в германском обществе, связанные с интеграцией иммигрантов / К.Р. Короткин // Сборник материалов «Современные исследования социальных проблем». – 2011. – Выпуск 1. – 128 с.





Подписано в печать 12.05.2011. Формат 60x90/16  
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 1  
Тираж 100 экз. Заказ 197

Отпечатано в типографии ООО «Адмирал»  
199048, Санкт-Петербург, В. О., 6-я линия, д. 59 корп. 1, оф. 40Н