

ГЕРМАНИЯ ПОСЛЕ “МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА”: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, ОБЩЕСТВО

© 2018 г. В. Малахов

МАЛАХОВ Владимир Сергеевич, доктор политических наук, профессор,
Научно-исследовательский центр теоретической и прикладной политологии РАНХиГС, РФ, 119571
Москва, пр-т Вернадского, 82, стр.1 (malakhov-vs@ranepa.ru).

Статья поступила в редакцию 28.10.2017.

Автор утверждает, что за решением правительства Германии принять беспрецедентное число вынужденных мигрантов стояли не только гуманитарные, но и прагматические мотивации. Немецкое руководство исходило из того, что экономический эффект от притока вынужденных мигрантов, большинство из которых составляет молодежь, в конечном итоге превысит издержки. В политических элитах и гражданском обществе сохраняется консенсус по вопросу зависимости будущего процветания страны от успешной интеграции новоприбывшего населения. Этот консенсус, однако, находится под угрозой по причине усиления влияния крайне правых.

Ключевые слова: международные миграции, иммиграционная политика, “миграционный кризис”, беженцы, Германия, крайне правые.

DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-5-41-51

В начале сентября 2015 г. произошло событие, которое многие расценили как “политическое землетрясение”. Германия объявила о готовности открыть свои границы для беженцев. Речь шла о внушительных массах людей, ожидавших своей участи у порога Евросоюза (или внутри него, учитывая тех, кто оказались на тот момент заблокированными в Венгрии). В итоге за несколько месяцев в страну прибыло около 900 тыс. человек, к которым прибавилось еще около четверти миллиона, въехавших в Федеративную республику в 2016 г. Некоторые из комментаторов предсказывали: последствия случившегося “землетрясения” станут столь разрушительными, что Германия никогда от них не оправится.

Отечественные СМИ представляли немецкую ситуацию в столь однозначно-алармистском ключе, что у рядовых российских граждан едва ли были основания поверить в реалистичность фразы, произнесенной Ангелой Меркель в разгар упомянутых событий – “*Wir schaffen das*” (“Мы справимся”). Эти слова воспринимались россиянами в лучшем случае как некое благодушие.

Что происходит в Германии на самом деле? Как прибытие беженцев повлияло на экономическую и политическую ситуацию в стране? В какой мере немецкое общество готово и способно справиться с вызовами, с которыми столкнулось?

Ставя эти вопросы, автор отдает себе отчет в том, что ответить на них в полной мере в рамках отдельной статьи вряд ли возможно. Задача предлагаемой работы – дать обзор ситуации, сложившейся в Германии в течение последних двух лет, и наметить контуры ее возможного развития в ближайшем будущем.

Прежде чем приступить к этому обзору, необходимо сделать одно важное замечание. Несмотря на то что в масс-медиа и публицистике выражение “миграционный кризис” применительно к событиям в Европе 2015 г. употребляется как само собой разумеющееся, автор примыкает к тому направлению в академической литературе, где данное выражение принято брать в кавычки. Этому есть несколько причин. Во-первых, в аналитическом плане имеет смысл вести речь о кризисе мировой политико-экономической системы, следствием которой являются потоки вынужденных мигрантов [1]. Во-вторых, положение дел с глобальной миграцией описывается в терминах кризиса уже не первое десятилетие – события же, которые в сегодняшней Европе кажутся чем-то беспрецедентным, в мировом масштабе представляют собой, увы, привычное явление [2; 3]. В-третьих, концептуализация происходящего в качестве “кризиса” отвлекает внимание от тех политических и управленческих просчетов, которые были совершены европейскими чиновниками в начале 2010-х годов [4; 5].

“МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС” И НЕМЕЦКАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Решение, принятое кабинетом Меркель, имело двойственную мотивацию.

С одной стороны, на повестке дня в течение всего предшествовавшего полугодия остро стоял вопрос о базовых принципах европейской политической культуры. Одним из таких принципов является гуманизм. Значительная часть политического класса современной Федеративной республики искренне привержена этим принципам. Поэтому любого рода силовые меры по сдерживанию десятков тысяч людей на границах Евросоюза рассматривались как неприемлемые¹ [6]. В этом контексте заявление канцлера Меркель о том, что Германия примет у себя беженцев, которых отказываются принять ее соседи и партнеры по Европейскому союзу, вызвало в немецком обществе понимание (не говоря уже о положительном международном резонансе). Готовность граждан Германии к проявлению *Willkommenskultur* (“культуры гостеприимства”) была весьма значительной. В течение всей осени 2015 г. промигрантские настроения преобладали над антимигрантскими [7].

С другой стороны, за принятым решением стояли вполне прагматичные соображения. Дело заключается в крайне неблагоприятной демографической ситуации, средством исправления которой служит иммиграционный приток, в особенности приток преимущественно молодого населения (74% прибывших составляли люди моложе 30 лет). И хотя в данном случае речь идет о вынужденной миграции, с экономико-демографической точки зрения она представляет собой скорее ресурс, чем проблему. Не случайно активисты из французского Национального фронта упрекали немецкие власти в том, что те, под аккомпанемент гуманистической риторики, цинично используют миграционный кризис в инструментальных целях: для мощной экономики Германии приток нескольких сот тысяч потенциальных работников есть ни что иное как инструмент будущего роста.

Реальные действия в сфере миграционного регулирования, предпринятые германским правительством в 2015–2016 гг., позволяют говорить и о серьезности намерений в плане соблюдения гуманитарных обязательств, и о трезвом расчете с упором на интересы экономического развития.

¹ По формулировке еженедельника *Die Zeit*, вопрос об отношении к людям, ищущим убежища в Европе, затрагивает саму “душу Европы”.

Во-первых, Германия активно педалировала заключение соглашения между ЕС и Турцией, в рамках которого последняя взяла на себя обязательство принимать обратно тех беженцев, которые двинутся с ее территории нелегально, а Евросоюз в свою очередь берет на себя финансовое бремя по обустройству лагерей для беженцев в Турции. Соглашение было заключено в марте 2016 г., и благодаря его действию поток людей по балканскому маршруту существенно сократился. Во-вторых, кабинет Ангелы Меркель в срочном порядке пересмотрел законодательство, регулирующее рынок труда. Если прежде лицам, ищущим убежища, закон, по сути, запрещал осуществлять трудовую деятельность², то теперь, напротив, сделано все, чтобы человек, получивший статус, мог работать³. В то же время правительство сократило срок рассмотрения ходатайств об убежище (упростило процедуры их рассмотрения) и облегчило процедуру высылки из страны тех, кому было отказано в статусе. Кроме того, приняты меры по поощрению добровольного выезда соискателей убежища, не получивших такового (подробнее об этом см. ниже).

Было значительно увеличено количество “интеграционных курсов” для новоприбывших. Наряду с этой мерой либерализовано законодательство в отношении минимальной оплаты труда. В августе 2016 г. Министерство труда инициировало “*Ein-Euro-Job-Programm*” для беженцев⁴. По плану чиновников, это позволит трудоустроить порядка 100 тыс. человек.

В конце 2015 – начале 2016 г. дважды вносились изменения в закон об убежище. Поправки, принятые в сентябре 2015 г. (так называемый *Asylpaket I*), предусматривали следующие меры:

- распределение финансирования между федеральным правительством и правительствами земель;
- замена денежных выплат соискателям убежища иной материальной помощью (одежда, еда);
- облегчение процедур депортации;
- распределение беженцев по территории страны;

² Согласно прежнему законодательству, соискатели статуса (речь, разумеется, не идет о трудовых мигрантах, работающих по контракту) не имели права работать в течение первых девяти месяцев пребывания в стране.

³ Временной отрезок, в который должно происходить “скачивание” новоприбывшего на предмет угроз безопасности, ограничен тремя месяцами.

⁴ Минимальная оплата труда в Германии, установленная федеральным правительством, составляет семь евро в час.

– либерализация законодательства, регулирующего планирование в сфере строительства;

– создание центров первичного приема беженцев – финансируемых как из федерального бюджета, так и из бюджетов земель (было создано 150 тыс. таких центров);

– Косово, Черногория и Албания были объявлены “безопасными странами” (что избавляет ФРГ от гуманитарных обязательств, предусмотренных Женевской конвенцией; соискатели убежища, являющиеся гражданами указанных трех государств, удерживаются в таких центрах сроком до шести месяцев);

– снижение расходов на медицинское сопровождение беженцев;

– обязательные интеграционные курсы;

– обеспечение скорейшего доступа к рынку труда беженцам, получившим разрешение на временное пребывание.

Изменения февраля 2016 г. (*Asylpaket II*) продолжили линию на ужесточение иммиграционной политики, в частности:

– было создано пять специальных центров размещения, в которых находятся соискатели убежища, вызывающие сомнения (люди, сообщившие о себе ложную информацию или сознательно уничтожившие документы и т.д.); содержащиеся здесь лица не имеют свободы передвижения (обязаны находиться в пределах того района, в котором располагается центр размещения);

– Марокко, Алжир и Тунис были объявлены “безопасными странами”, ходатайства от граждан этих стран рассматриваются в ускоренном порядке;

– было ограничено право на воссоединение семей: лица, пользующиеся субсидиарной защитой⁵, могут пригласить ближайших членов семьи (супруг или супруга, дети) не ранее чем через два года после получения разрешения на пребывание (исключение делается для лиц, чьи семьи находятся в лагерях беженцев на территории Турции, Ливана и Иордании);

– беженцы, посещающие интеграционные курсы, должны вносить 10 евро в месяц в качестве частичной оплаты таких курсов.

В дальнейшем кабинет Меркель продолжил усилия по сокращению возможного притока беженцев (а также экономических мигрантов,

рассматривающих ходатайство об убежище как инструмент иммиграции в одну из благополучных стран ЕС). В феврале 2017 г. “безопасной страной происхождения” был объявлен Афганистан. За этим последовало несколько волн депортаций афганских просителей убежища. В том же месяце было заключено так называемое Мальтийское соглашение – с Ливией. Теоретически этот документ аналогичен договору, заключенному годом ранее с Турцией – с той, однако, разницей, что в Ливии нет одного центра власти (так что субъектом ответственности выступало правительство, расположенное в Триполи). Ливийская сторона обязуется контролировать свое морское побережье, удерживать в лагерях находящихся на ее территории беженцев и возвращать их обратно в лагерь в случае поимки судов-перевозчиков у ливийских берегов.

ПАРТИЙНО-ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОЛЕ

А. Меркель с самого начала столкнулась с ощутимым противодействием курсу “открытых дверей” в иммиграционной политике – прежде всего, внутри собственной партии (точнее, партийного объединения ХДС/ХСС). В частности, с публичной критикой ее политики выступил лидер ХСС Хорст Зеehoфер. Последний демонстративно встречался с премьер-министром Венгрии Виктором Орбаном и призывал однопартийцев к противодействию Меркель. К тому же после событий “кельнской ночи” и череды терактов, пошатнувших готовность общества к проявлению *Willkommenskultur*, поддержка Меркель заметно снизилась. Ряд аналитиков, фиксируя это снижение, даже предрекали канцлеру уход с позиции главы партии и будущее поражение на выборах.

На фоне критики курса Меркель происходил устойчивый рост поддержки правопопулистской партии “Альтернатива для Германии” (*Alternative für Deutschland, AfD*). Эта организация, возникшая в 2012 г., сделала ставку на недовольство части населения Германии двумя вещами: неэффективностью европейской бюрократии и открытой иммиграционной политикой. Миграционный кризис позволил *AfD* максимизировать политический капитал. Лидеры партии на всех доступных им площадках – от СМИ до социальных сетей и наглядной агитации во время региональных предвыборных кампаний – делали все возможное, чтобы сосредоточить внимание публики на таких темах, как бремя приезжих для бюджета и их культурная чуждость коренному населению. Меркель изображалась как виновница “исламизации” страны, а преступления с участием мигрантов и эпизоды, связанные с трениями между местными и приезжими, преподносились как проявление неспособности

⁵Такая защита предоставляется людям, которым отказано в статусе беженца, но которым в случае возвращения на родину грозит преследование.

мигрантов интегрироваться в немецкое общество. Пытаясь отвести от себя упреки в шовинизме и ксенофобии⁶, *AfD* переформатировала многие свои лозунги. В частности, призывы к радикальному развороту в миграционной политике мотивировались, среди прочего, озабоченностью судьбой демократии. Кроме того, из руководящих структур были удалены наиболее одиозные фигуры. Иными словами, немецкие правые популисты провели ту же работу по новому позиционированию своей организации, которую ранее во Франции провела Марин Ле Пен с “Национальным фронтом”.

Результатом стали электоральные успехи — сначала на региональных, а затем и на национальных выборах. На выборах в Бундестаг, состоявшихся в сентябре 2017 г., “Альтернатива” набрала 12.6% голосов, показав третий результат. При этом в отдельных федеральных землях (все из бывшей ГДР) она заняла первое и второе место⁷. Это означает, что *AfD* не просто попадает в федеральный парламент, но и образует в нем крупную оппозиционную фракцию. Подобный успех — явление, не имевшее прецедента в немецкой политике с момента основания Федеративной республики. До сих пор партии с ультранационалистической повесткой в лучшем случае добивались избрания своих представителей в законодательные собрания отдельных земель.

Трудно сказать, как скажется на курсе правительства присутствие в главном законодательном органе⁸ партии с антимигрантской повесткой. До сих пор среди основных политических игроков существовал консенсус о том, что проводившийся кабинетом курс в целом правильный.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Глядя из России, трудно вообразить масштаб, который имеют в Германии промиграционные настроения. Они выражаются не столько в относительно высокой доле респондентов, дающих соответствующие ответы во время соцопросов, сколько в количестве гражданских активистов,

⁶ В СМИ попадало немало материалов, свидетельствовавших о том, что в состав “Альтернативы” — не только на уровне рядовых членов, но и на уровне лидеров — входят персонажи с криптофашистскими, если не откровенно неонацистскими, взглядами.

⁷ Речь идет, в частности, о Саксонии и Тюрингии, где *AfD* набрала около трети голосов. В Средней Саксонии ее результат составил 31.2%.

⁸ Поскольку все партии немецкого политического мейнстрима исключили возможность коалиции с *AfD*, представители последней не будут представлены в кабинете министров.

вовлеченных в деятельность по поддержке беженцев.

В разгар миграционного кризиса о своем желании помочь заявили десятки тысяч волонтеров. Они либо подключились к работе уже существующих НКО и благотворительных организаций, либо действовали на неформальной основе — как в рамках первоначального приема (сбор теплых вещей, предметов гигиены и т.д.), так и в рамках интеграции новоприбывших в немецкое общество (переводческая помощь, сопровождение наиболее уязвимых индивидов и групп и т.д.).

Имеет смысл говорить о наличии в Германии своего рода промиграционного лобби. Оно (а) институционализировано, (б) пользуется широкой поддержкой СМИ. Среди наиболее заметных и влиятельных институтов такого рода — организация “За убежище” (*Pro Asyl*). Основанная в 1986 г., она объединяет гражданских активистов, представителей церкви, профсоюзов, благотворительных и правозащитных организаций, а также мигрантских ассоциаций. В ней состоит более 21 тыс. членов. Немаловажно, кстати, что *Pro Asyl* входит в международную сеть промигрантских организаций — она является членом Европейского совета по беженцам и высланным лицам (*European Council on Refugees and Exiles, ECRE*) и поддерживает партнерские связи с 74 организациями в 29 странах.

Об укорененности промиграционных настроений можно судить, например, по тому, как в Германии отмечался День церкви (*Kirchentag*), приуроченный к пятисотлетию юбилею Реформации. В мае 2017 г. в центральном соборе Виттенберга (городке в нескольких десятках километров от Берлина, где проповедовал Лютер) по случаю праздника было устроено многолюдное собрание общественности. В нем участвовали, наряду с главами протестантской и католической общин, также действующие политики, среди которых — министр обороны Урсула фон дер Ляйен (ХДС) и лидер социал-демократов Мартин Шульц. Активисты, возмущенные недостаточно гуманистической, по их мнению, политикой правительства в отношении беженцев, попытались прервать выступление министра обороны. Когда охранники стали выводить нарушителей спокойствия из зала, министр остановила их словами “Все в порядке” и пригласила активистов на сцену — для совместного обсуждения спорных проблем. Затем взял слово Мартин Шульц, который — явно разделяя господствующее умонастроение — сделал в своем выступлении акцент на открытости, человечности, солидарности. Главный его тезис состоял в том, что возведение границ, культивирование недоверия и ненависти — тупиковый путь.

На праздновании юбилея в Берлине присутствовал бывший американский президент Барак Обама. Его речь, произнесенная в немецкой столице 25 мая при огромном скоплении народа, имела своим рефреном “Мы не сможем спрятаться за стенами”. Нетрудно догадаться, что речь Обамы была встречена ликующим одобрением.

Если же отвлечься от публичной риторики и обратиться к политической практике, то в числе конкретных мер, предлагавшихся М. Шульцем и его однопартийцами, был пересмотр классификации Афганистана как “безопасной страны” и прекращение депортаций: по мысли социал-демократов, каждое прошение со стороны афганцев должно рассматриваться в индивидуальном порядке.

Диаметральной противоположностью этой части общества является тот его сегмент, в котором распространены крайние антимиграционные настроения. Это прежде всего группировки с расистской идеологией (от скинхедов до членов ультраправых организаций), выражающие свою позицию через насильственные действия. В 2015–2016 гг. количество нападений на почве расовой или этнической неприязни (поджоги общежитий и центров размещения беженцев), совершенных подобными группировками, удвоилось (более тысячи по сравнению с примерно пятьюстами в прежние годы). Кроме того, это организации с антимигрантской повесткой, дистанцирующиеся от прямого насилия, но требующие от государства действий по ограничению иммиграции. Акцент при этом делается на “инокультурных” мигрантах — имеются в виду выходцы из стран исламского культурного ареала. Наиболее заметная из таких организаций — “Европейские патриоты против исламизации Запада”, ПЕГИДА (*Patriotische Europäer gegen Islamisierung des Abendlandes, PEGIDA*).

Демонстрации, организованные этим движением в Дрездене и ряде других городов (преимущественно в восточногерманских землях), в определенные моменты собирали до 25 тыс. участников⁹ [8]. Зачастую подобные акции вызывали волну контрдемонстраций. В Лейпциге, например, где под знаменами ПЕГИДЫ, по разным оценкам, выступило от 2 до 3 тыс. человек, их оппоненты вывели на улицы около 30 тыс. [8]. В общей сложности в январе 2015 г. в протестных акциях против идей ПЕГИДЫ по всей стране участвовало в общей сложности порядка 200 тыс. человек [9].

⁹ Рекордная явка в 25 тыс. имела место в январе 2015 г. в связи с нападением исламистских террористов на редакцию “Шарли Эбдо” в Париже; прежде демонстрации, организованные ПЕГИДОЙ, собирали от 7 до 10 тыс. участников.

Идеологическая поляризация вокруг проблемы иммиграции заявляет о себе и на уровне молодежных субкультур — с движением *Identitär*¹⁰ на крайне правом и с движением “Антифашистское действие” (*Antifaschistische Aktion, Antifa*) на крайне левом фланге.

И хотя большинство немецкого населения не присоединяется ни к одному из этих полюсов, определенный раскол по поводу отношения к иммиграции существует.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

В разгар событий 2015 г. журналисты обращались к авторитетным экономистам с просьбой оценить возможные последствия “миграционного кризиса” для народного хозяйства Германии. С прогнозами выступали также эксперты влиятельных аналитических центров. По оценкам МВФ, приток беженцев в краткосрочной перспективе приведет к увеличению бюджетных расходов, которые в Германии составят порядка 0.35% от ВВП. Это повлечет за собой рост государственного долга. Учитывая, что большинство беженцев не работают, их приток приведет к росту показателей безработицы. Однако по мере интеграции новоприбывших в рынок труда результатом миграционного притока станет рост объемов производства — на 0.1% по ЕС в целом и на 0.3% по Германии. Кроме того, благодаря тому обстоятельству, что большинство беженцев составляют молодые люди (82% — моложе 35 лет), иммиграция будет способствовать небольшому снижению доли пенсионных расходов в структуре ВВП.

Положительный эффект от миграционного притока будет также заключаться в росте совокупного спроса. Кроме того, расширение налогооблагаемой базы, вкпе с поддерживающими мерами в сфере кредитно-денежной политики, поможет компенсировать давление на зарплаты и инфляцию.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе экономический эффект от миграционного притока будет зависеть от скорости вхождения беженцев в рынок труда и от степени, в какой профессиональные навыки новых работников будут дополнять или заменять навыки местной рабочей силы. Что касается закономерной озабоченности местных работников снижением уровня оплаты труда и возможным

¹⁰ Это можно перевести как “блюстители идентичности”. В Германию движение пришло из Франции (по названию молодежной организации *Génération Identitaire*, возникшей в 2002 г.). Его идеология — белый супрематизм. Имеет ячейки в Норвегии, Австрии, Италии и других европейских странах.

ростом безработицы, то “прошлый опыт показывает, что подобные эффекты носят временный и ограниченный характер” [10, р. 4].

Иными словами, издержки, связанные с приемом беженцев, в долгосрочном плане обернутся выгодами. Согласие с такой оценкой высказали некоторые эксперты из других аналитических центров. Приток нового трудоспособного населения приведет к созданию новых рабочих мест (благодаря строительству жилых домов и инфраструктурных объектов — школ, детских садов, поликлиник и др.) и к росту ВВП [11]. При условии грамотных мер по интеграции новоприбывших, расходы, которые сегодня несет правительство Германии, окупятся к 2025–2027 гг.

Согласно опросу, проведенному газетой *Financial Times* среди ведущих экономистов, оживление рынка труда, вызванное притоком беженцев, повлечет за собой небольшой экономический рост уже в ближайшие годы [12]. При этом некоторые из опрошенных экспертов подчеркивали, что экономические последствия массового миграционного притока просчитать крайне трудно, ибо экономика не существует отдельно от политики и от жизни общества в целом. Учитывать нужно не только “чисто экономические” обстоятельства, но и такие факторы, как протестные настроения, вызванные опасениями местного населения относительно социальной защищенности, возможные трения на культурной почве, рост социальной напряженности и, как следствие, — электоральной поддержки крайне правых и т.д. Наконец, огромное значение имеет стратегия, которую выберут правительства: насколько эффективными будут их решения в сфере регуляции рынка труда, социальной политики и пр. В частности, по мнению экономистов, немецким властям следовало бы достаточно радикально либерализовать законодательство о труде (до недавнего времени оно сильно блокировало доступ нерезидентов к труду, а также устанавливало чрезмерно высокую планку в отношении минимальной оплаты). Как мы видели выше, эти рекомендации были германским правительством услышаны.

ПАРАМЕТРЫ АКТУАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В течение двух лет Германия приняла порядка 1,2 млн человек (890 тыс. в 2015 г. и 250 тыс. в 2016 г.). На конец 2015 г. было зарегистрировано 491 899 первичных ходатайств об убежище, а на конец 2016 г. — 722 370¹¹. Более 400 тыс. из этого числа получили

¹¹ В это число вошли необработанные ходатайства прошлого года.

статус¹² и, соответственно, зарегистрированы на бирже труда в качестве ищущих работу (при этом экономически активное население составляет 43,6 млн человек, а безработных в стране порядка 2,5 млн).

Как обстоит дело с остальной массой новоприбывших? Помимо упомянутых 400 тыс. человек, признанных в качестве соискателей убежища (*Asylbewerber*), еще 155 тыс. получили “дополнительную защиту” (*Subsidiärer Schutz*): они не имеют статуса беженцев, но признаются “нуждающимися в защите” — из-за угрозы смертной казни, пыток или военных действий в стране их происхождения. Еще 25 тыс. человек не признаны ни в каком статусе, но подпадают под “запрет на депортацию” (*Abschiebeverbot*). Срок их легального нахождения в стране продлевается каждые несколько месяцев. Еще порядка 400 тыс. — те, чьи ходатайства оставались необработанными по состоянию на февраль 2017 г.¹³ [13].

Что предпринимает в этой связи Министерство по делам миграции и беженцев? Увеличен штат, от работников требуется ускорить процесс рассмотрения (три ходатайства в день). В рамках поощрения добровольного возвращения в отдающую страну производятся выплаты: 1200 евро тем, кто решил покинуть Германию до рассмотрения дела (если на предварительном собеседовании выяснилось, что шансов на получение статуса нет); 800 евро тем, чье ходатайство было отклонено и кто уедет на родину, не подавая апелляцию.

Расходы по обустройству беженцев составляют 28 млрд евро в год (примерно 0,8% ВВП, то есть чуть больше, чем предсказывали аналитики МВФ). Цифра впечатляющая — тем не менее, большинство политиков и экспертов единодушны в том, что эти средства следует рассматривать не как траты, а как инвестиции. По оценке Кельнского института немецкой экономики (*IW Köln*), к 2020 г. за счет стимулов от притока нового населения ВВП Германии вырастет на 90 млрд евро [14].

КАК ИДЕТ ИНТЕГРАЦИЯ НОВОПРИБЫВШИХ

Итак, главная цель административно-политических усилий — интеграция новых работников в рынок труда. Инструменты достижения этой

¹² Так называемое право пребывания (*Bleiberecht*), что является аналогом российского “Разрешения на временное проживание” (РВП).

¹³ Для справки: в 2015 г. время на рассмотрение ходатайства в среднем составляло 5,2 мес., а в 2016 г. — 7,1 месяцев. Длительность рассмотрения сильно варьируется в зависимости от страны происхождения. Для граждан Сомали — 17 месяцев, Турции — 16, России — 15, Сирий — 5,6 месяцев.

цели: сеть языковых курсов (и, шире, так называемых “интеграционных курсов”), профессиональное обучение молодых беженцев, подключение новоприбывших к “практикумам” на предприятиях.

Министерство труда, совместно с Торгово-промышленными палатами федеральных земель и ОЭСР, провело опрос 2200 предпринимателей относительно их опыта с работающими беженцами. 85% заявили, что не испытывали никаких трудностей с новичками, а 80% в целом довольны новыми сотрудниками. В числе проблем на первом месте – недостаточное знание немецкого языка. Далее следует неурегулированный правовой статус. Работодатели в сфере промышленной переработки жалуются, что уже после того, как отдельные молодые мигранты прошли практику на предприятии, выясняется, что их разрешение на пребывание в стране не продлевается, и они подлежат высылке в страну происхождения [15].

Главный вызов для экономики, отмечаемый всеми аналитиками: низкая квалификация большинства мигрантов. Двое из каждых трех работающих беженцев заняты на самых низкооплачиваемых позициях. Учитывая высокие темпы автоматизации производства, это означает, что эти люди – первые кандидаты на попадание в число безработных [16]. В будущем относительно неплохие перспективы трудоустройства будут иметь только профессионалы (*Facharbeiter*), а то и вовсе высококвалифицированные специалисты.

Темпы трудоустройства беженцев удручающе медленны. За период с октября 2015 г. по ноябрь 2016 г. трудоустроить удалось всего 34 тыс. человек. Львиная доля занята в ресторанном и гостиничном бизнесе. В промышленности и на транспорте беженцы представлены скромно – в основном либо в качестве вспомогательного персонала, либо в качестве обучающихся. Так, на Немецких железных дорогах (*Deutsche Bahn*) в 2016 г. через систему обучения технического персонала трудоустроено всего 150 беженцев (из Сомали, Гвинеи, Афганистана и Сирии), еще 120 проходили обучение и должны были получить работу в 2017 г.

Многие эксперты считают, что, если в течение ближайших пяти лет удастся трудоустроить примерно 50% зарегистрированных на бирже труда беженцев, это будет хорошим результатом [17]. Пройденный отрезок времени слишком короток, чтобы можно было уверенно судить о будущем. Как бы то ни было, и аналитики, и чиновники, и представители бизнес-сообщества настроены в основном оптимистично. Президент Союза немецких работодателей Инго Крамер, в частности, заявил: “Нужно набраться терпения в деле интегрирования беженцев

в рынок труда. Никогда еще в истории так не бывало, чтобы к вам приезжали готовые специалисты” [18]. Крамер полагает, что в настоящий момент есть возможность устроить порядка 180 тыс. человек в качестве практикантов, слушателей курсов профподготовки и разнорабочих. Позицию бизнесмена разделяет директор Института по изучению рынка труда и занятости (*Institut für Arbeitsmarkt und Beschäftigung, IAB*) Иоахим Мёллер: первые итоги относительно влияния притока беженцев на рынок труда можно будет подводить не ранее, чем через пять-шесть лет. Кстати, эксперты возглавляемого Мёллером Института отмечают, что приток беженцев имел своим следствием не только обострение ситуации с занятостью, но и создание новых рабочих мест. На настоящий момент речь идет о 50–60 тыс. человек, получивших работу в результате новой ситуации (преподаватели языка, социальные работники, охранники, управленцы, педагоги и бизнес-тренеры). Наконец, уместно привести мнение главы Министерства труда Андреа Налес, которая уверена, что темпы вовлечения беженцев в рынок труда будут нарастать по мере овладения ими немецким языком и окончания курсов профподготовки. Главное, на что она предлагает обратить внимание правительства: увеличение инвестиций в образование. Помимо профессионально-технического и высшего образования речь идет также о начальном, среднем и дошкольном. Напомним, что среди беженцев 106 тыс. человек – дети 4–5 лет, еще 60 тыс. – дети младшего школьного возраста (6–11 лет), 52 тыс. – дети среднего школьного возраста (11–15 лет) и 42 тыс. – подростки 16–18 лет.

Что касается образовательного уровня вынужденных мигрантов, то на сегодняшний день он выглядит следующим образом: 58% беженцев имеют среднее образование, 19% – среднее специальное, 9% никогда не посещали школу. Общая доля тех, кто имеет лишь начальное или неоконченное среднее образование, оценивается в 40% [14].

Согласно прогнозам Кельнского института немецкой экономики, количество трудоустроенных беженцев в 2018 г. достигнет 200 тыс. и несколько превысит отметку в 300 тыс. в 2020 г.; при этом число неработающих (включая детей) будет также расти: к 2020 г. оно может составить более 500 тыс. чел. [19]

ГЕРМАНИЯ КАК “НОРМАЛЬНАЯ СТРАНА”

С момента создания Федеративной республики вскоре после Второй мировой войны политические элиты и общественность Германии должны были решать проблему, с которыми ее соседи

не сталкивались. Им нужно было доказать и миру, и самим себе, что ФРГ — такой же член демократического сообщества, как, скажем, Дания или Франция, и что новое государство не имеет ничего общего со своим нацистским предшественником. Этой цели служила, среди прочего, немецкая иммиграционная политика, во многих отношениях более либеральная, чем у других европейских стран. Так, § 16 Конституции ФРГ в том виде, как она была принята в 1949 г., звучал следующим образом: “Люди, подвергающиеся политическим преследованиям, получают убежище” (“*Politisch verfolgten geniessen Asyl*”). После точки в данном параграфе не стояло запятой, то есть норма об обязательстве государства предоставлять убежище всем, кто в нем нуждается, не сопровождалась какими-либо условиями. Так продолжалось более четырех десятилетий. За этот период Федеративная республика дала приют не одной сотне тысяч беженцев — либо предоставив временное убежище, либо дав статус беженца. Например, в 1956 г. после восстания в Будапеште Германия предоставила статус беженца 16 тыс. граждан Венгрии. В начале 80-х годов XX в. убежища в Германии искало порядка 100 тыс. человек: из Ирана (вследствие Исламской революции 1979 г.), Польши (активисты “Солидарности”), Вьетнама (так называемые “люди на лодках”, спасавшиеся от преследований в результате смены режима в Южном Вьетнаме в 1975 г.) и Турции (в результате военного переворота 1980 г.). Значительная часть этих людей получила убежище [20].

Такое великодушие отчасти объяснялось давлением общественности [20, р. 171]¹⁴, отчасти же — стремлением властей к репутационным приобретениям на мировой арене. Симптоматична в этой связи ситуация, сложившаяся в начале 60-х годов XX в. после окончания францужско-алжирской войны. Когда из Алжира потянулись беженцы (формально — граждане Франции, поскольку последняя считала Алжир своим департаментом), иммиграционные власти Германии оказались перед дилеммой. Принимать алжирцев означало испортить отношения с Парижем, важнейшим союзником и партнером. Не принимать — означало прослыть симпатизантами колониализма, проявляющими глухоту в отношении его жертв [20].

В 70-е годы похожие дилеммы возникали в связи с ближневосточной политикой Германии. Существовало очевидное противоречие между

императивами безопасности (в частности, в связи с нападением палестинских террористов на израильскую команду во время Олимпиады в Мюнхене) и линией на поддержку Израиля, с одной стороны, и приверженностью Федеративной республики принципам защиты прав человека, с другой. Это привело к ряду коллизий между исполнительной и судебной властью. Так, в начале 70-х МВД приняло решение о высылке из страны двух выходцев из Палестины, а суд отменил это решение за недоказанность подозрений в связях с террористическим подпольем [21].

На рубеже 80–90-х годов Германия становится самым мощным магнитом для соискателей убежища. Пик приходится на 1992 г., когда здесь было подано 438 тыс. ходатайств¹⁵ [22, р. 11]. Львиную их долю составляли жертвы войны в бывшей Югославии, однако в числе просителей были и экономические мигранты, выдававшие себя за беженцев. Отрицательное решение по ходатайству об убежище часто влекло за собой апелляцию (на том основании, что заявителю отказано в праве, гарантированном § 16 Конституции). Поскольку процедуры рассмотрения могли длиться годами, в стране окзалось ошутимое число иностранцев, не имевших права работать, но имевших право на социальное пособие. Нараставший политический кризис был разрешен изменением Закона об убежище (и соответствующей поправкой к Конституции). Новый закон существенно ограничил возможности подачи прошения об убежище, и число претендентов пошло на убыль¹⁶ [22].

Как бы то ни было, к середине 90-х годов XX в. тень прошлого уже не нависала над Германией, и ее элитам не нужно было совершать какие-либо специальные действия с тем, чтобы доказать свою “нормальность”. Во всяком случае, соображения подобного рода уже не играли роли в выборе стратегии по проблеме беженцев в 2015 г. И даже усиление позиций ультранационалистов, произошедшее в 2017 г., большинство аналитиков не рассматривает в контексте немецкой истории. “Альтернатива для Германии” — несмотря на все эксцессы, с ней связанные, — выглядит, скорее, как типичная правопопулистская организация, вполне сопоставимая с аналогичными организациями в других европейских странах от Великобритании до Швеции. Германия окончательно стала “нормальной страной”.

¹⁵ Правда, в это число входили и ходатайства, накопившиеся с предыдущих лет.

¹⁶ В 1995 г. — 167 тыс. ходатайств, в 2000 г. — 117 тыс. В период между 2001 и 2011 г. число первичных ходатайств колебалось в диапазоне 30–60 тыс.

¹⁴ Так, прием вьетнамских беженцев в начале 80-х произошел именно под давлением граждан. Тогдашнее общественное мнение было позитивно настроено к вьетнамцам, чего нельзя сказать об отношении к полякам.

* * *

Два года – явно недостаточный срок для того, чтобы сделать окончательные выводы о существовании происходящего в связи с “миграционным кризисом”. Некоторые предварительные заключения, тем не менее, позволительны.

Во-первых, позиция Германии по проблеме беженцев представляется вполне продуманной и устойчивой. При всех разногласиях в правящих элитах сохраняется базовый консенсус как относительно гуманитарных обязательств страны (и Евросоюза в целом), так и относительно экономической целесообразности притока населения. Большинство немецких политиков и экспертов, а также представителей бизнес-сообщества согласны в том, что выгоды от приема нескольких сотен тысяч преимущественно молодых людей в конечном итоге превышают издержки.

Во-вторых, политика открытых дверей в отношении вынужденной миграции носила краткосрочный характер. Можно лишь гадать о том, в какой мере допуск в страну значительных масс людей, де юре являвшихся нелегальными мигрантами¹⁷, был мотивирован ценностными установками христианских демократов, а в какой – соображениями долгосрочной экономической стратегии.

¹⁷ Открыв границу в сентябре 2015 г., Германия действовала вразрез с Дублинским соглашением 1990 г., которое предписывает, что соискатели убежища в ЕС должны подавать соответствующее ходатайство в том государстве-члене, в которое прибыли.

По сути, политика открытых дверей была свернута уже к весне 2016 г. Соглашение с Турцией о возврате беженцев, включение в список “безопасных стран” сначала Косова и ряда стран Северной Африки, а затем Афганистана, облегчение процедур депортации, соглашение с властями в Триполи, переговоры с отдающими странами о финансовой помощи в обмен на усилия по сдерживанию эмиграции – эти и другие меры, нацеленные на сокращение нежелательного иммиграционного притока, имели результат. Критики “слева” даже упрекнули действующий кабинет в том, что совершаемые им сделки с диктаторами на “Черном континенте” привели к фактическому переносу границ ЕС в Африку.

В-третьих, крайне правые успешно капитализировали “миграционный кризис”, обеспечив себе место в законодательной власти федерального уровня. Присутствие представителей *AfD* в Бундестаге затруднит, хотя и не заблокирует принятие решений в сфере интеграции мигрантов. Кроме того, с выходом крайне правых на авансцену немецкой политики следует ожидать трансформаций публичного дискурса. Ультранационалистическая риторика если не легитимизируется, то детабузируется. Высказывания, которые прежде отторгались обществом как безусловно неприемлемые, будут постепенно утрачивать привкус скандальности. В этом смысле Германия повторяет опыт, проделанный в 2010-е годы другими либеральными демократиями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Castles S. Migration, Crisis, and the Global Labour Market. *Globalizations*, 2011, vol. 8, no. 3 (Migration, Work and Citizenship in a Global Era), pp. 311-324.
2. Weiner M. *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. New York, HarperCollins, 1995. 253 p.
3. Bach R.L., Schraml L.A. Migration, Crisis and Theoretical Conflict. *The International Migration Review*, 1982, vol. 16, no. 2, special issue (Theory and Methods in Migration and Ethnic Research), pp. 320-341.
4. Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии. *Аналитическая записка. Российский совет по международным делам*. 2016, № 10. 16 с. [Malakhov V.S. Migratsionnyi krizis: mezhdunarodnoe sotrudnichestvo i natsional'nye strategii [Migration Crisis: International Cooperation and National Strategies]. *Policy Brief. RSMD*. 2016, no. 10. 16 p.] Available at: <http://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/migratsionnyy-krizis-mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo-i-natsio/> (accessed 15.12.2017).
5. Дювель Ф. Миграционный кризис и кризис беженцев 2015 года: критическая оценка. *Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии. Сборник материалов международной научной конференции*. Малахов В.С., Симон М.Е., под ред. Москва, Издательский дом “Дело”, 2017, сс. 21-34. [Düvell F. Migratsionnyi krizis i krizis bezhentsev 2015 goda: kriticheskaya otsenka [Migration Crisis and Crisis of Refugees of 2015: Critical Assessment]. *Migratsionnyi krizis: mezhdunarodnoe sotrudnichestvo i natsional'nye strategii. Sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Migration Crisis: International Cooperation and National Strategies]. Malakhov V.S., Simon M.E., eds. Moscow, Izdatel'skii dom “Delo”, 2017, pp. 21-34.]
6. Der Kampf um die Seele Europas. *Die Zeit*, 13.09.2016. Available at: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-09/angela-merkel-marine-le-pen-theresa-may-europa-5vor8> (accessed 06.10.2017).

7. *Umfrage: Noch immer große Offenheit für Flüchtlinge in den Kommunen.* Die Bundesregierung. Pressemitteilung, 3 Juni 2016. Available at: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Allgemein/2016-06-03-pm-bericht-kommunale-integrationspolitik.html> (accessed 06.10.2017).
8. 25.000 marschieren für Pegida in Dresden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.01.2015. Available at: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-attentaten-in-paris-25-000-marschieren-fuer-pegida-in-dresden-13366708.html> (accessed 06.10.2017).
9. Deutschlandsweit Proteste gegen Islamfeinde. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.01.2015. Available at: <http://www.faz.net/aktuell/politik/kundgebungen-in-vielen-staedten-deutschlandweit-proteste-gegen-islamfeinde-13366521.html> (accessed 06.10.2017).
10. *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges.* IMF, 2016. 50 p. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf> (accessed 06.10.2017).
11. For Good or Ill: Europe's New Arrivals Will Probably Dent Public Finances but not Wages. *The Economist*, January 23, 2016. Available at: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688938-europes-new-arrivals-will-probably-dent-public-finances-not-wages-good-or> (accessed 06.10.2017).
12. Euro Zone Economist' Survey 2016: Refugees. *Financial Times*, 27.12.2015. Available at: <https://www.ft.com/content/8cab36e4-a4ee-11e5-97e1-a754d5d9538c> (accessed 14.12.2017). Вход через google.de
13. AKP eröffnet Wahlkampf für Verfassungsreferendum. *Deutschlandfunk*, 25.02.2017. Available at: <http://www.deutschlandfunk.de/informationen-am-abend.1767.de.html?cal:month=2&drbm:date=2017-02-25> (accessed 06.10.2017).
14. Geis W. *Flüchtlinge: Fragwürdige Annahmen zu Abschlüssen.* Institut für Deutsche Wirtschaft Köln. 2017. Available at: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/wido-geis-fluechtlinge-fragwuerdige-annahmen-zu-abschluessen-358043> (accessed 06.10.2017).
15. Bei uns werden deutsche Tugenden erwartet. *Welt.de*, 03.01.2017. Available at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article160827771/Bei-uns-werden-deutsche-Tugenden-erwartet.html> (accessed 06.10.2017).
16. Sind die Flüchtlinge da, wo die Arbeit ist? *Handelsblatt*, 14.03.2017. Available at: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/integration-auf-dem-arbeitsmarkt-sind-die-fluechtlinge-da-wo-die-arbeit-ist/19516862.html> (accessed 06.10.2017).
17. Flüchtlinge finden kaum Arbeit. *Die Zeit*, 19.12.2016. Available at: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-12/wenige-fluechtlinge-arbeitsmarkt-jobs-andrea-nahles> (accessed 06.10.2017).
18. Arbeitgeberpräsident fordert Geduld bei der Integration. *Die Zeit*, 07.05.2017. Available at: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/fluechtlinge-arbeitsmarkt-integration-ingo-kramer-geduld> (accessed 06.10.2017).
19. Hentze T., Kolev G. *Gesamtwirtschaftliche Effekte der Flüchtlingsmigration in Deutschland.* Institut für Deutsche Wirtschaft Köln. Available at: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/tobias-hentze-galina-kolev-gesamtwirtschaftliche-effekte-der-fluechtlingsmigration-in-deutschland-318617> (accessed 06.10.2017).
20. Oltmer J. *Migration: Geschichte und Zukunft der Gegenwart.* Darmstadt, Theiss, 2017. 288 p.
21. Joppke C. *Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain.* Oxford, Oxford University Press, 1999. 356 p. DOI:10.1093/0198295405.001.0001
22. *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung Migrationsbericht.* BAMF. 2014. 256 p. Available at: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile (accessed 06.10.2017).

**GERMANY AFTER “MIGRATION CRISIS”:
ECONOMY, POLITICS, AND SOCIETY***(World Economy and International Relations, 2018, vol. 62, no. 5, pp. 41-51)**Received 28.10.2017.*

Vladimir S. MALAKHOV (*malakhov-vs@ranepa.ru*),
RANEPA, 82/1, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119571, Russian Federation.

The article examines the social and political situation in Germany after the so called “migration crisis”. In the author’s view, the very term “migration crisis” should not be taken for granted. First, the whole economic and political system undergoes a crisis; migration flows are the consequence but not the cause of this. Second, the situation around migration has been described in the academic literature in terms of crisis for some decades. Third, the framing of the 2015 events in terms of “crisis” diverts attention from the European politicians’ miscalculations in the early 2010s. The author claims that the German chancellor’s decision to allow entrance for a significant number of forced migrants in 2015-2016 was motivated not only by humanitarian reasons. Pragmatic reasons played a great part, too. It was assumed that the benefits of the inflow of an able-bodied population would exceed the costs in the long run. Despite all the frictions in the ruling elites, there is a basic consensus that the integration of newcomers will boost economy. Moreover, the “open door” policy towards refugees was of a short-term nature. In fact, it had been curtailed by the Spring 2016. Various measures had been taken to reduce undesirable immigration: the agreement with Turkey, the adding of Kosovo and a number of North African states plus Afghanistan to the list of “secure countries”, facilitating of deportation procedures, the “Malta agreement” with Tripoli, negotiations with African governments on financial assistance in exchange for efforts to curb immigration, etc. Further, the author turns to the attitudes in the civil society toward immigrants and immigrants’ integration and shows that the “pro-immigrant” attitudes should not be underestimated. The majority of ordinary Germans are ready to incorporate the newcomers. At the same time, there is a significant population segment, especially in the East, which feels socially excluded. These people have been main voters of the “Alternative for Germany” (AfD) party. The author argues that the very presence of the Far Right in the Bundestag will have impact both on politics and public debate. It will make the decision-making concerning the immigrants’ integration more difficult, although the AfD faction is too small to block such decisions. The Far Right could also contribute to the transformation of public discourse: due to their activity in the parliament and in mass media the ultra-nationalist rhetoric will stop being a taboo.

Keywords: international migration, immigration policy, “migration crisis”, refugees, Germany, Far Right.

About author:

Vladimir S. MALAKHOV, Doctor of Political Science, Professor, Director of the Center for Theoretical and Applied Political Science at RANEPA, Professor at the Moscow School of Social and Economic Sciences.

DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-5-41-51