

Международные отношения

Правильная ссылка на статью:

Ивкина Н.В., Морару Н. Особенности новой миграционной политики Германии в контексте теории многоуровневого управления // Международные отношения. 2024. № 4. DOI: 10.7256/2454-0641.2024.4.72492  
EDN: SCMUDM URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=72492](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=72492)

## Особенности новой миграционной политики Германии в контексте теории многоуровневого управления

Ивкина Наталья Викторовна

ORCID: 0000-0001-8654-7629

кандидат исторических наук

доцент; кафедра теории и истории международных отношений; Российский университет дружбы народов (РУДН) имени Патриса Лумумбы

117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

✉ [ivkina-nv@rudn.ru](mailto:ivkina-nv@rudn.ru)



Морару Николета-Флорина

ORCID: 0000-0002-4768-9437

кандидат исторических наук

ассистент; кафедра теории и истории международных отношений; Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы (РУДН)

117198, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

✉ [morarunicoleta19@yahoo.com](mailto:morarunicoleta19@yahoo.com)



[Статья из рубрики "ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ"](#)

### DOI:

10.7256/2454-0641.2024.4.72492

### EDN:

SCMUDM

### Дата направления статьи в редакцию:

26-11-2024

### Дата публикации:

03-12-2024

**Аннотация:** В качестве предмета данного исследования выступает новая миграционная

политика Федеративной Республики Германии (ФРГ). Целью исследования стало выявление новой миграционной стратегии О. Шольца и правящей коалиции «светофор» для общеевропейской системы предоставления убежища. Теоретической базой стала теория многоуровневого управления, которая предлагает воспользоваться тремя уровнями анализа: национальным, наднациональным и субрегиональным. Авторами проведены сравнительно-сопоставительный анализ национальной миграционной политики Германии с последующей репликацией на интеграционный уровень в рамках Европейского союза и субрегиональный. В качестве субрегионального кейса взят африканский регион ввиду высокого процента мигрантов, прибывающих именно оттуда. Новизна исследования заключается в том, что авторы провели анализ изменений миграционной политики Германии, которые вступили в силу в 2023-2024 гг., применив не распространенную интеграционную теорию для доказательства изменений внешнеполитического курса страны. Результаты исследования представлены выводами по каждому отдельно взятому уровню. В рамках национального уровня авторы выявили ключевые изменения миграционной политики Германии и, что более важно, отношение внутри политического истеблишмента страны к этим изменениям. На наднациональном уровне сделаны выводы о влиянии нового взгляда Германии на общеевропейскую политику предоставления убежища. И, наконец, на субрегиональном уровне оценено влияние этих процессов на африканский регион, в наибольшей степени влияющий на увеличение количества мигрантов в ЕС. Область применения полученных результатов как теоретическая, так и практическая. Удалось доказать состоятельность методологического набора инструментов теории многоуровневого управления, а также выявить связь между изменениями миграционной политики ФРГ и общеевропейской стратегии.

**Ключевые слова:**

миграционная политика, Федеративная Республика Германия, ФРГ, правящая коалиция Германии, Европейский союз, ЕС, CEAS, теория многоуровневого управления, африканская миграция, дезинтеграционные процессы

**Введение**

Миграционный вопрос является крайне актуальным для большинства европейских стран. С 2015 г. События Арабской весны и, в частности, сирийский конфликт повлияли на то, что Европейский союз (ЕС) в лице официальных представителей Европейского Совета и Европейской Комиссии были вынуждены признать наличие миграционного кризиса в регионе. Данная ситуация спровоцировала множество дополнительных проблем как для стран-членов ЕС, так и для интеграционного объединения.

Наибольшую опасность вызывает террористическая угроза, которая заставила европейские страны пойти на некие дезинтеграционные меры - изменить подход к коллективной безопасности, «укреплять пограничный европейский контроль и контроль между государствами, проводить строгую миграционную политику, выработать собственную европейскую стратегию, перераспределить ответственность всех государственных учреждений Европы в борьбе за предотвращение рисков террористических атак» [\[1\]](#).

В 2015 г. стало очевидно, что Общая система ЕС по предоставлению убежища требует срочного пересмотра, так как слишком большое количество людей, бегущих от войны в

Северной Африке и на Ближнем Востоке, стали подавать ходатайства о предоставлении убежища. А, учитывая, что в приоритете у беженцев были либо географически «передовые» страны, такие как Греция и Италия, а также наиболее экономически сильные страны, такие как Германия, Франция и Австрия, то стало понятно, что опасения Федеральных агентств были не напрасны и Общая система ЕС по предоставлению убежища требует пересмотра [\[2\]](#).

В связи с этим, начался процесс регулирования нормативно-правовой базы ЕС и отдельных европейских стран для сбалансирования миграционной политики. Так, комплексный подход к проблемам европейской безопасности и в особенности к миграционному кризису был разработан в 2016 г., когда была принята Глобальная стратегия безопасности ЕС. В ней очерчен круг приоритетных проблем, представляющих собой наибольшую угрозу: терроризм, конфликтах (в Сирии и на Украине), миграционный кризис [\[3\]](#). Наибольшую заинтересованность в вопросе регулирования миграции проявила Федеративная Республика Германия, которая является одним из самых крупных доноров общеевропейских проектов.

В период Канцлерства Ангелы Меркель это стало особенно заметно. Уже в 2015 г., когда миграционный кризис активно обсуждался на международных полях, А. Меркель изменила характер и тон своих выступлений по вопросу миграции. Если раньше в ее речах звучал призыв к странам Европы принимать всех нуждающихся в помощи, то теперь речь идет уже о тщательном отборе тех, кто прибывает на территорию Европы и отгораживании от тех, кто пытается проникнуть туда нелегально. Такие заявления звучат достаточно аккуратно, чтобы с одной стороны, ослабить напряженность в Европе, а с другой, сохранить образ ЕС, как гаранта демократических ценностей. Еще одной причиной, по которой риторика изменилась, является большое количество средств, которые ЕС тратит на содержание беженцев. По мнению одного из главных экспертов Фонда науки и политики по миграционной проблеме Штеффена Ангенендта, «миграционная политика Германии бьет по федеральному бюджету Германии» [\[4\]](#). Однако, изменение риторики существенного результата не принесло, ситуация с мигрантами поступательно ухудшалась, что заставило уже нового Канцлера Олафа Шольца пересмотреть стратегию страны в отношении миграционных вопросов. Целью исследования является анализ новой миграционной политики Германии в условиях миграционного кризиса.

### **Теоретико-методологическая база исследования**

В качестве теоретической базы исследования предлагается проверка теории многоуровневого управления. Данная концепция предполагает рассмотрение поставленной проблемы сразу на нескольких уровнях – национальном, наднациональном и региональном. Такой многокомпонентный подход помогает не только рассмотреть процесс решения проблемы, но и оценить эффективность выбранной стратегии для ее преодоления.

Сама теория получила развитие в 1990-х годах в контексте активизации интеграционных процессов и создания Европейского союза (ЕС). В работах теоретиков Лизабет Хуге и Гери Маркса подчеркивается, что интеграционные процессы повлекут за собой юрисдикционные разрывы между разными уровнями принятия решений: национальными структурами европейских стран, наднациональными органами управления и субнациональными образованиями [\[5, 6, с. 417-419\]](#). В ЕС как раз наблюдаются подобного рода проблемы, в особенности в контексте новых вызовов и угроз, к которым относится

и миграционный кризис.

Важно отметить, что к преимуществам данной теории относится многоуровневые системы политики, которые характеризуются тем, что обязанности распределяются по уровням с взаимозависимыми задачами, а решения должны координироваться между уровнями [7]. Кроме того, в контексте теоретической базы управление кризисами понимается не только и не столько как усилия государства по решению той или иной проблемы, сколько определение возможностей актора (государственного или негосударственного) для контроля за углублениями процессов, приводящих к усугублению угрозы [8]. В контексте этих теоретических допущений новая миграционная политика О. Шольца представлена усилиями Германии по нивелированию угрозы на нескольких уровнях: национальном – непосредственно для интересов государства, наднациональном – для интересов интеграционного объединения ЕС, субрегиональном – для регионов, которые неразрывно связаны с миграционной повесткой ЕС.

В качестве проверки субрегиональной составляющей новой немецкой миграционной стратегии предлагается рассмотреть африканский кейс. Субрегиональный выбор обусловлен, прежде всего, с постоянно растущим миграционным потоком с континента в страны ЕС (см. рис. 1).

**Рисунок 1. Динамика африканского населения в Германии в 2016 – 2023 гг.**



Источник: составлено авторами на основе данных Foreign population, 2016 to 2023 by selected citizenships // Statistisches Bundesamt (Destatis). 2024. URL: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-citizenship-time-serie.html>

Как видно из приведенного графика, поступательное увеличение африканского населения в Германии имеет продолжающуюся тенденцию роста, что говорит о крайней актуальности темы исследования. В силу того, что объект исследования – новая миграционная стратегия Германии, предмет исследования можно определить как разноуровневое исследование факторов, ставших основой для формирования новой миграционной политики.

Историография исследования представлена работами российских и зарубежных авторов, в том числе материалами, опубликованными на порталах аналитических центров Германии, которые, в свою очередь, играют заметную роль в процессе формирования внешнеполитической стратегии государства. В процессе исследования были выявлены некоторые лакуны, которые необходимо заполнить в дальнейших исследованиях. Во-

первых, ввиду того, что новая немецкая миграционная политика Германии в отношении мигрантов изменилась относительно недавно, что делает тему исследования актуальной. Во-вторых, в большинстве исследований изучается один из уровней – национальный или интеграционный. Видится необходимость комплексного подхода к исследуемым проблемам.

**Многоуровневое управление миграционной проблемой. Уровень первый: национальный.**

С учетом того, что на данном уровне анализа необходимо рассмотрение национальных усилий Германии по борьбе с миграционным кризисом на первый план выходят изменения нормативно-правовой базы, которые были приняты при Канцлере О. Шольце. Необходимо отметить, что на выработку стратегии оказали особое влияние трудности формирования нового правительства и включение в него правой партии Альтернатива для Германии (АДГ). Именно она была основным противником либеральной миграционной политики Меркель. Представители данной партии неоднократно обвиняли наиболее влиятельных партийных деятелей ХДС/ХСС и СДПГ в нерешительных действиях относительно миграционного вопроса и права на убежище. Во многом из-за миграционных вопросов устойчивость новой коалиции [\[9\]](#), образованной в 2021 г. после ухода А. Меркель со своего поста, была под вопросом.

Чтобы как-то сбалансировать усилия новой правящей коалиции под условным названием «светофор» новому Канцлеру О. Шольцу пришлось пересмотреть некоторые подходы к миграционному вопросу. Так, в 2023 г. Правительство Германии официально объявило о новой стратегии в отношении мигрантов, основанной на синтезе «гуманности и порядка» [\[10\]](#). Согласно новой стратегии Германия ужесточает законодательство по приему мигрантов на своей территории, согласуя при этом свои решения с реформами европейской системы предоставления убежища и миграции [\[11\]](#). Теперь страна будет более, чем когда-либо нацелена на сокращение нелегальной миграции, а рада только высококвалифицированным кадрам, которые могут принести пользу экономическому благосостоянию страны.

При этом, нельзя не сказать, что сам О. Шольц не согласен с правительственным решением. Он считает, что гуманность должна доминировать в решениях, принимаемых Германией по миграционному вопросу, особенно в отношении тех людей, которые бегут от военных конфликтов [\[12\]](#). Однако, данная тема поступательно становится в риторике Канцлера спекулятивной в контексте помощи Германии в разжигании конфликта на Украине. Шольц увязывает сокращение миграционных потоков с разрешением данного конфликта и подстрекает тем самым Правительство выделять новые финансовые транши и поставлять вооружение на территорию Украины.

Но личные предпочтения Канцлера О. Шольца по вопросу обновления регулирования миграции остаются в большинстве случаев в рамках парламентских дискуссий. Практические действия, инициированные коллективными усилиями коалиции «светофор», начались уже в начале 2024 г. Федеральное министерство внутренней политики начало заключать соглашения со странами, откуда наблюдалось наибольшее количество мигрантов. Цель таких соглашений – «...эффективное возвращение людей, не имеющих права оставаться в Германии, что очень важно для сокращения нелегальной миграции» [\[13\]](#). Так, например, вскоре после заключения миграционного соглашения между Германией и Кенией федеральный министр внутренних дел Нэнси Фезер подписала в Самарканде всеобъемлющее соглашение о партнёрстве в области миграции

и мобильности с Республикой Узбекистан. Федеральное правительство ведёт конфиденциальные переговоры еще с несколькими странами. Среди них Молдова, Кыргызстан, Колумбия, Марокко, Гана и Филиппины, а также другие страны [\[13\]](#).

Еще одной мерой, принятой на национальном уровне, стало увеличение депортаций и уменьшение денежных выплат лицам, просящим убежище, и мигрантам. Это закреплено в «Законе об улучшении репатриации», который включает пакет мер по заблаговременному объявлению о депортации, продление срока содержания под стражей до 28 дней, расширенные полномочия для полиции по поиску тех, кому предписано покинуть страну, а также доступ к личным данным разыскиваемых [\[14\]](#). Данная мера дала свои плоды: по данным Правительств, только за первую половину 2023 г. были депортированы 7861 человек [\[15\]](#). Это вызвало серьезные недовольства среди мигрантов и диаспор различных стран.

Наиболее действенной мерой, принятой в рамках новой стратегии, стало закрытие и введение временного контроля на национальной границе Германии. Министр внутренних дел Германии Нэнси Фезер заявила на пресс-конференции в Берлине о мерах, которые применяются к временному закрытию границ с Польшей и Чехией. Те же меры будут распространены на границы с Францией, Люксембургом, Данией, Бельгией и Нидерландами. Они призваны обеспечить массовое расширение числа отказов беженцам и мигрантам [\[16\]](#).

Подводя промежуточный итог анализа первого (национального) уровня, можно говорить о существенных расхождениях между представлениями Канцлера о модернизации миграционной политики и решениями, принимаемые на уровне Правительства. Причиной стал очевидный провал стратегии, которую условно называли «балансом между гуманностью и порядком». Коалиция «светофор» сумела пролоббировать идею принятия новой миграционной стратегии Германии, чтобы склонить чашу весов в сторону «порядка». Это должно по самым оптимистичным предположениям привести к облегчению, прежде всего, финансового бремени немецких налогоплательщиков.

### **Уровень второй: наднациональный. Миграционные инициативы Германии в ЕС.**

Миграционный кризис стал одной из самых сложных угроз европейской безопасности, и, как следствие, проверкой для большинства систем европейской интеграции. ЕС пришлось принимать кардинальные меры, направленные не столько на защиту европейских ценностей, сколько на физическую защиту границ. В 2015 г. стало понятно, что в ЕС начинается миграционный кризис в связи с тем, что в структуры отдельных стран-членов ЕС было подано почти 1,4 миллиона заявлений о предоставлении международной защиты, причем многие из них были поданы людьми из таких мест, как Сирия, где не могло быть никаких сомнений в мотивах их бегства [\[17\]](#).

Европейская Комиссия пришла к выводу о необходимости пересмотра Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS) – согласованного набора процедур по приему просителей убежища и рассмотрению их заявлений [\[18\]](#). В 2017 году Европейский парламент Европейский Совет достигли широкого политического соглашения по созданию полноценного Европейского агентства по вопросам предоставления убежища, реформе Eurodac [\[19\]](#) (информационная система по сбору, передаче и сравнению отпечатков пальцев), пересмотру Директивы об условиях приёма мигрантов, Регламента о квалификации и системы переселения в ЕС. Однако Совет не смог прийти к единому мнению по реформе Дублинской системы и Регламенту о предоставлении убежища [\[20\]](#).

Одной из сторонниц, лоббирующих продолжение переговоров по реформе Дублинской системы и Регламенту о предоставлении убежища в рамках ЕС была Германия. В 2024 г. на встрече премьер-министров 16 федеральных земель Германии было принято решение об обращении в Европейскую Комиссию с предложениями по реформе Дублинской системы и имплементации ее в новом виде. Предлагается: ужесточить контроль на границах, допустить проверки на внутриевропейских границах, возвращать мигрантов на территорию тех стран, где они впервые вступили на европейскую землю, ограничить воссоединение с семьями в случае необходимости [\[21\]](#). Такие предложения могут рассматриваться в качестве дезинтеграционных мер в ЕС, поэтому пока немецкое правительство активно игнорирует подобного рода призывы. Единственное, что активно продвигает Германия, так это идею о депортации на территорию первого въезда мигранта. Это легко объяснимо с той точки зрения, что мигранты попадают на ее территорию через сухопутные границы с другими странами. Такой проблемы, как у южных стран, у нее нет, следовательно многих нелегальных мигрантов можно будет легко выслать в другие европейские государства.

Есть еще одна идея, куда можно высылать мигрантов, которую Германия активно продвигает в ЕС. По заявлениям немецких представителей в Европейском Совете, необходимо договариваться с Турцией [\[15\]](#), которая давно используется как естественный барьер для увеличения миграционного потока в ЕС. Такое предложение основано на том, что Турция уже неоднократно шла на сделки как с ЕС, так и с отдельными европейскими странами. Так, например, в 2016 года Европейский союз заключил знаковое соглашение с Турцией, через которую сотни тысяч мигрантов транзитом добирались до территории ЕС. Нелегальные мигранты, пытающиеся попасть в Грецию, были возвращены в Турцию, а Анкара предприняла необходимые шаги для предотвращения открытия новых миграционных маршрутов. Взамен Европейский союз согласился переселить сирийских беженцев из Турции в индивидуальном порядке, ослабить визовые ограничения для граждан Турции, выплатить 6 млрд евро в качестве помощи Турции для общин сирийских мигрантов, обновить Таможенный союз и возобновить приостановленные переговоры о вступлении Турции в Европейский союз [\[22\]](#). Таким образом, ЕС фактически переложил ответственность за регулирование миграцией на Турцию, обещав активизировать процесс переговоров по членству последней в организации. Но с учетом того, что к реализации этих обещаний так и не приступили, рекомендация Германии по возобновлению переговоров с Турцией по данному вопросу выглядит мало обещающей.

Помимо «турецкого кейса» Германия активно продвигает идею индивидуальных переговоров с отдельными странами-членами ЕС. Несмотря на то, что Канцлер О. Шольц не согласен с избранной правительственной стратегией в рамках реализации политики правящей коалиции «светофор» активизировал переговоры с правительствами соседних с Германией стран по изменению общеевропейского подхода к миграции. Первой страной, с которой начал Канцлер Германии, стала Польша. Данальд Туск заранее не был проинформирован о желании немецкого представителя обсудить в телефонном разговоре меры по ужесточению миграционного контроля. Польша высказала недовольства действиями Германии по закрытию национальных границ от мигрантов [\[23\]](#). Этот шаг был расценен польскими представителями как недружественный со стороны Германии.

Более того, похожие переговоры ведет Министр внутренних дел Нэнси Фейзер с Болгарией, Францией, Грецией, Италией, Хорватией, Австрией и Словенией. Это похоже



на попытки Германии сформировать коалицию в Европейском Совете по своему предложению об ужесточении общеевропейских миграционных мер. Пока определенную поддержку немецкой инициативе выражают Австрия, Чехия, Италия, Греция и частично Франция. Эти страны сталкиваются с наибольшим давлением со стороны мигрантов.

### **Уровень третий: субрегиональный. Африканский кейс новой миграционной политики Германии.**

Одним из наиболее уязвимых регионов, из которого наблюдается большой миграционный поток в Германию и отдельные страны ЕС, является Африка. Причем речь идет не только о регионе Северной Африке, но и об Африке Южнее Сахары. Это один из самых конфликтогенных регионов мира. Так, например, эксперты и аналитики полагают, что особого внимания заслуживает регион Сахеля, который представляет собой лакмусовую бумажку для нового подхода Европейского союза к Африке в связи с миграционным кризисом. Этот регион является поясом между Средиземноморским бассейном и Африкой к югу от Сахары [\[24, с. 2-3\]](#).

Для Германии африканская миграционная повестка крайне актуальна. Африканцы мигрируют в основном в те города, которые предоставляют экономические возможности и доступ к основным услугам, включая здравоохранение и образование, а также города, где уже давно сложились африканские общины. К числу таких ключевых городов относятся Берлин (49 974 мигранта африканского происхождения по состоянию на 2024 год [\[25\]](#)), Гамбург (29 477 мигрантов африканского происхождения по состоянию на 2022 год [\[26\]](#)), Мюнхен (24 801 мигрант африканского происхождения по состоянию на 2023 год [\[27\]](#)), Франкфурт-на-Майне (19 125 мигрантов африканского происхождения по состоянию на 2021 г. [\[28\]](#)), и Кёльн (11 500 мигрантов африканского происхождения по состоянию на 2020 год [\[29\]](#)) (см. рис. 2).

**Рисунок 2. Немецкие города с наибольшим количеством африканских мигрантов**



Миграция африканцев в Германию можно классифицировать по нескольким основным целям:

1. Политические и социальные цели – африканцы могут бежать от конфликтов, преследований или нарушений прав человек, надеясь на защиту и возможность построить безопасное будущее в Германии;



2. Семейные цели – миграция африканцев может быть связана с воссоединением семей, когда мигранты стремятся воссоединиться с близкими, уже проживающими в Германии;

3. Экономические цели – многие африканские мигранты ищут лучшие условия жизни и работы в Германии, стремясь повысить свой уровень дохода и обеспечить благосостояние своей семьи;

4. Образовательные цели – некоторые мигрируют в Германию для получения высшего образования или профессиональной подготовки, так как Германия предлагает качественное обучение и исследовательские возможности.

Интеграция африканских мигрантов в Германии является многогранным процессом, на который влияют различные факторы, включая правовую базу, социально-экономические условия и общественные взгляды.

Правовая база и политика Германии в области интеграции претерпела изменения, особенно после европейского миграционного кризиса 2015 года. Правительство Германии приняло меры по содействию интеграции мигрантов, включая языковые курсы и программы профессионального обучения. Например, Закон об интеграции 2016 года [\[30\]](#) направлен на улучшение доступа к образованию и рынку труда.

Именно к африканским странам Германия применяет уже принцип возвращения мигрантов, которым по каким бы то ни было причинам отказано в убежище или миграционной визе. В отношении большинства африканских стран разработано эффективное управление миграционными потоками, основные аспекты которого включают в основном привлечение высококвалифицированных кадров через поддержку только лишь квалифицированной миграции, разработку особых соглашений с ресурсодобывающими странами, такими как Эфиопия и Нигерия для получения новых источников энергоресурсов для диверсификации энергетических поставок после начала кризиса с Россией, инвестиции в развитие африканских стран по различным программам, таким, как «план Маршалла для Африки» для предотвращения новых миграционных кризисов за счет улучшения жизненных условий на родине мигрантов.

### **Заключение.**

Новая миграционная политика Германии, разработанная в ответ на ухудшающуюся ситуацию как в самом государстве, так и в ЕС, представляет собой пока противоречивую систему сдержек и противовесов. Рассмотренные в контексте теории многоуровневого управления кейсы, послужившие основой для анализа новой немецкой миграционной политики Германии, позволили сделать несколько выводов.

Во-первых, в самой Германии нет единого подхода к идее ужесточения миграционной политики. Многие представители немецких партий видят в этом выход из сложившейся ситуации недоверия общественности к политическим решениям, принимаемым правительственными кругами. Канцлер О. Шольц видит в этом больше отрицательных сторон. Это связано с тем, что национальные усилия Германии по закрытию границы, высылке мигрантов в страну, где они впервые ступили на территорию ЕС и другие меры вызывают беспокойство среди ближайших партнеров Германии. Более того, для реализации данной стратегии приходится прибегать к заключению двусторонних соглашений с теми странами, откуда идут наибольшие потоки неконтролируемой миграции. Каждая из таких стран взамен на потворствование германским миграционным инициативам по возвращению мигрантов домой хочет взамен получить некоторые

привилегии, которые могут стоить не менее дорого, чем прием мигрантов.

Во-вторых, анализ второго уровня, наднационального, говорит о том, что он тесно увязан с результатами исследования первого. Несмотря на несогласие О. Шольца с решением правящей коалиции, он продвигает новую миграционную стратегию Германии в ЕС, активно готовя почву для формирования коалиции. Причем, если раньше, в 2015-2020 гг., инициативы Германии по закрытию границы, высылке мигрантов были бы расценены как дезинтеграционные усилия и были бы открыто порицаемы со стороны многих стран, то теперь у некоторых, наиболее пострадавших от миграционных потоков стран ЕС, возникает понимание необходимости поступать сходным образом.

Но реакция некоторых акторов, в том числе отдельных структур ЕС, таких как Европейская Комиссия, говорит о том, что пока рано считать германскую стратегию перспективной для принятия на общеевропейском уровне. Так, например, Польша понимает, что если у Германии достаточно ресурсов для реализации своей стратегии, то у нее в условиях наличия общей с Украиной границы и военных действий на украинской территории, мало шансов на реализацию подобных инициатив.

В-третьих, субрегиональный уровень исследования показал, что Германия действительно пытается работать с миграционной проблемой в наиболее проблемных регионах, откуда исходит угроза неконтролируемой миграции. Ее стратегические инициативы направлены на решение внутренних проблем с миграцией. Основная составляющая этих инициатив – международные связи с африканскими правительственными кругами, которые могут ограничивать увеличение перехода границы представителями своих стран. Но эта стратегия пока не приносит желаемого результата ввиду отсутствия контроля со стороны немецкого правительства за эффективностью распределения выделяемых для улучшения жизни людей ресурсами.

## Библиография

1. Bruguère J.-L. High Noon für Virenjäger // DGAP. 2006. URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/11852>(дата обращения: 14.10.2024).
2. Ивкина Н. В. Европейская безопасность: Исследования аналитических центров Германии / Н.В. Ивкина. Москва : Аспект Пресс, 2020. 160 с.
3. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy // EEAS. 2016. URL: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (дата обращения: 14.10. 2024).
4. Angenedt S., Koch A., Meier A. Wie Deutschland und die EU die größte Flüchtlingskrise der Nachkriegszeit bewältigten. Zugespitzte Situationen in der internationalen Politik // Foresight-Beiträge. Brozus L. (Hg.) Unerwartet, überraschend, ungeplant. SWP. Berlin, 2015. Pp. 43–44.
5. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. Vol. 97. №2. 2003. Pp. 233-243. doi: 10.1017/S0003055403000649
6. Panke D., Stapel S. Multi-level governance // Handbook of Regional Cooperation and Integration. 2024. Pp. 417-430. doi: <https://doi.org/10.4337/9781800373747.00028>
7. Stephenson P. Twenty Years of Multi-level Governance: "Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?" // Journal of European Public Policy. Vol. 20. №6. 2013. Pp. 817–837. doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
8. Peters B. G., Pierre J. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? // Multi-level Governance. 2004. P. 78 . doi: 10.1093/0199259259.003.0005
9. Jesse E. Die Bundestagswahl 2021 mit vielen Neuheiten // Zeitschrift für Politik. Vol. 68,

- №. 4. 2021. Pp. 353-377. doi:10.5771/0044-3360-2021-4-353
10. Die Migrationspolitik der Bundesregierung. Humanität und Ordnung // Die Bundesregierung. 2023. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/migrationspolitik-2023-2228406> (дата обращения: 17.10. 2024).
11. Humane Begrenzung von irregulärer Migration // Die Bundesregierung. 2024. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-asylreform-2195390> (дата обращения: 19.10. 2024).
12. Scholz verteidigt Migrationspolitik der Ampel. MDR. 2024. URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/bundestag-generaldebatte-scholz-merz-migration-zuwanderung-100.html> (дата обращения: 17.10. 2024).
13. A new milestone in migration policy // Federal Ministry of the Interior and Community. 2024. URL: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2024/09/migrationsabkommen\\_us\\_bekistan.html](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2024/09/migrationsabkommen_us_bekistan.html) (дата обращения: 18.10. 2024).
14. New rules to speed up repatriations // The Federal Government. 2024. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/repatriation-package-2230562> (дата обращения: 16.10. 2024).
15. What's changing in German immigration policy in 2024 // Infomigrants. 2024. URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/54227/whats-changing-in-german-immigration-policy-in-2024> (дата обращения: 18.10. 2024).
16. Faeser ordnet vorübergehende Kontrollen an allen deutschen Landesgrenzen an // MDR. 2024. URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/faeser-kontrollen-landesgrenzen-100.html> (дата обращения: 19.10. 2024).
17. Parkes R. Understanding the EU's migration diplomacy // European Union Institute for Security Studies (EUISS). 2017. P. 21.
18. The Common European Asylum System and current issues // European Union Agency for Asylum (EUAA). 2020. URL: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues> (дата обращения: 21.10. 2024).
19. Eurodac. European Commission. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/eurodac\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/eurodac_en) (дата обращения: 21.10. 2024).
20. Common European Asylum System // European Commission. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en) (дата обращения: 23.10. 2024).
21. Germany's federal states call for further migration controls // ENR. 2024. URL: <https://europeannewsroom.com/germanys-federal-states-call-for-further-migration-controls/> (дата обращения: 21.10. 2024).
22. The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint // Migration Policy Institute. 2021. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> (дата обращения: 27.10. 2024).
23. Scholz spricht mit EU-Partnern über Grenzpläne // Tagesschau. 2024. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/asylpolitik-nachbarstaaten-100.html> (дата обращения: 24.10. 2024).
24. Venturi B. The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security—Migration—Development Nexus // Istituto Affari Internazionali. 2017. 20 p.
25. Statistischer Bericht // Einwohnerregisterstatistik. 2024. URL: [https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/60c6e60ee054ca04/41d999cf9fd4/SB\\_A01-05-00\\_2024h01\\_BE.pdf](https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/60c6e60ee054ca04/41d999cf9fd4/SB_A01-05-00_2024h01_BE.pdf) (дата обращения: 28.10. 2024).
26. Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2022 // Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein. 2022. URL: <https://www.statistik->

nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische\_Berichte/bevoelkerung/A\_1\_4\_j\_H/A\_I\_4\_j\_22\_H H.pdf (дата обращения: 27.10. 2024).

27. Bevölkerung 1) am 31.12.2023 nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht // Statistik Bevölkerung-Landeshauptstadt München. 2023. URL: <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:89a2dcdb-76bb-427d-8930-61a956092c08/jt170113.pdf> (дата обращения: 28.10. 2024).

28. Kirchhoff M., Ataç I. Responses to Migrants with Precarious Status in Frankfurt: Frames, Strategies and Evolving Practices. The Frankfurt am Main sub study 'Local Responses to Migrants with Precarious Status (LoReMi)' // University of Oxford's Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS). 2022. URL: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Responses-to-Migrants-with-Precarious-Status-in-Frankfurt-Frames-Strategies-and-Evolving-Practices.pdf> (дата обращения: 29.10. 2024).

29. Nationalitäten in Köln – Entwicklung und Status Quo der Immigration // Statistik Einwohner und Haushalte. 2021. URL: [https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-einwohner-und-haushalte/ksn\\_10\\_2021\\_nationalitaeten\\_in\\_koeln.pdf](https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-einwohner-und-haushalte/ksn_10_2021_nationalitaeten_in_koeln.pdf) (дата обращения: 29.10. 2024).

30. Verordnung zum Integrationsgesetz // Bundesgesetzblatt Jahrgang. 2016. URL: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl116s1950.pdf#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1950.pdf%27%5D\\_\\_1728326191897](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl116s1950.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1950.pdf%27%5D__1728326191897) (дата обращения: 30.10. 2024)

## Результаты процедуры рецензирования статьи

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

на статью

Особенности новой миграционной политики Германии в контексте теории многоуровневого управления

Название в целом соответствует содержанию материалов статьи.

В названии статьи просматривается научная проблема, на решение которой направлено исследование автора.

Рецензируемая статья представляет научный интерес. Автор разъяснил выбор темы исследования и обосновал её актуальность.

В статье не сформулирована цель исследования, не указаны объект и предмет исследования. На взгляд рецензента, основные элементы «программы» исследования автором не вполне продуманы, что отразилось на его результатах.

Автор не представил результаты анализа историографии проблемы и не сформулировал новизну предпринятого исследования, что является существенным недостатком статьи.

При изложении материала автор продемонстрировал результаты анализа историографии проблемы в виде ссылок на актуальные труды по теме исследования. Апелляция к оппонентам в статье отсутствует.

Автор не разъяснил выбор и не охарактеризовал круг источников, привлеченных им для раскрытия темы.

Автор не разъяснил и не обосновал выбор географических рамок исследования.

На взгляд рецензента, автор грамотно использовал источники, выдержал научный стиль изложения, грамотно использовал методы научного познания, сумел соблюсти принципы логичности, систематичности и последовательности изложения материала.

Во введении статьи автор указал на причину выбора темы, обосновал её актуальность,

описал теоретико-методологическую базу исследования.

В основной части статьи автор проанализировал современную миграционную политику Германии в контексте теории многоуровневого управления. В её первом разделе («Многоуровневое управление миграционной проблемой. Уровень первый: национальный») он сообщил, что «на выработку стратегии» в отношении мигрантов «оказали особое влияние трудности формирования нового правительства и включение в него правой партии Альтернатива для Германии (АДГ)» т.д., что «практические действия, инициированные коллективными усилиями коалиции «светофор», начались уже в начале 2024 г.»: «федеральное министерство внутренней политики начало заключать соглашения со странами, откуда наблюдалось наибольшее количество» т.д. Автор назвал и другие меры, принятые «на национальном уровне»: «увеличение депортаций и уменьшение денежных выплат лицам, просящим убежище, и мигрантам», «закрытие и введение временного контроля на национальной границе Германии». Автор заявил, что «можно говорить о существенных расхождениях между представлениями Канцлера о модернизации миграционной политики и решениями, принимаемые на уровне Правительства» т.д., что «коалиция «светофор» сумела пролоббировать идею принятия новой миграционной стратегии Германии».

Во втором разделе основной части статьи («Уровень второй: наднациональный. Миграционные инициативы Германии в ЕС») автор неожиданно вновь сообщил, что «миграционный кризис стал одной из самых сложных угроз европейской безопасности, и, как следствие, проверкой для большинства систем европейской интеграции» и т.д., затем, что «Европейская Комиссия пришла к выводу о необходимости пересмотра Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS)» т.д., что «одной из сторонниц, лоббирующих продолжение переговоров по реформе Дублинской системы и Регламенту о предоставлении убежища в рамках ЕС была Германия». Германия предложила «ужесточить контроль на границах, допустить проверки на внутриевропейских границах, возвращать мигрантов на территорию тех стран, где они впервые вступили на европейскую землю, ограничить воссоединение с семьями в случае необходимости» т.д., «переложить ответственность за регулирование миграцией на Турцию, обещав активизировать процесс переговоров по членству последней в организации» т.д., вести «индивидуальные переговоры с отдельными странами-членами ЕС» т.д.

Во втором разделе основной части статьи («Уровень третий: субрегиональный. Африканский кейс новой миграционной политики Германии») автор объяснил, почему для Германии повестка «крайне актуальна» «африканская миграционная», перечислил города, «которые предоставляют экономические возможности и доступ к основным услугам, включая здравоохранение и образование, а также города, где уже давно сложились африканские общины».

В статье встречаются описки, как-то: «С 2015 г. События Арабской весны», «При этом, нельзя», «Данальд Туск» и т.д., неудачные выражения, как-то: «что Европейский союз (ЕС) в лице официальных представителей Европейского Совета» т.д.

Выводы автора носят обобщающий характер, обоснованы, сформулированы ясно.

Выводы позволяют оценить научные достижения автора в рамках проведенного им исследования. Выводы в целом отражают результаты исследования, проведенного автором.

В заключительных абзацах статьи автор сообщил, что «миграционная политика Германии... представляет собой пока противоречивую систему сдержек и противовесов», объяснил, почему в Германии «нет единого подхода к идее ужесточения миграционной политики», почему «рано считать германскую стратегию перспективной для принятия на общеввропейском уровне», и сообщил, что стратегия Германии «пока не приносит

желаемого результата ввиду отсутствия контроля со стороны немецкого правительства за эффективностью распределения выделяемых для улучшения жизни людей ресурсами».

На взгляд рецензента, потенциальная цель исследования достигнута автором отчасти: автор не сформулировал «особенности новой миграционной политики Германии». Особенности в сравнении и сопоставлении с политикой каких государств?

Публикация может вызвать интерес у аудитории журнала. Статья требует доработки в части формулирования ключевых элементов программы исследования и соответствующих им выводов.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Миграционные кризисы известны человечеству с древнейших времен. Это и переселение «народов моря», и Великое переселение народов в раннем средневековье, и миграции XX столетия. А начало XXI века оказалось ознаменовано одним из крупнейших миграционных кризисов в Европе, начало которому положила «арабская война». Не секрет, что за последние десятилетия в Западной Европе наметились серьезные изменения в этноконфессиональном плане: в первую очередь, в Скандинавии, Германии, Франции. В этой связи вызывает важность изучение новых аспектов миграционной политики европейских стран.

Указанные обстоятельства определяют актуальность представленной на рецензирование статьи, предметом которой является новая миграционная политика Федеративной Республики Германии. Автор ставит своими задачами проанализировать подходы к миграционной политики на трех уровнях: национальном, наднациональном, субрегиональном.

Работа основана на принципах анализа и синтеза, достоверности, объективности, методологической базой исследования выступает системный подход, в основе которого находится рассмотрение объекта как целостного комплекса взаимосвязанных элементов. Автор в своем исследовании опирается также на теорию многоуровневого управления, получившую «развитие в 1990-х годах в контексте активизации интеграционных процессов и создания Европейского союза (ЕС)».

Научная новизна статьи заключается в самой постановке темы: автор стремится охарактеризовать особенности новой миграционной политики Германии в контексте теории многоуровневого управления.

Рассматривая библиографический список статьи как позитивный момент следует отметить его масштабность и разносторонность: всего в список литературы входят 30 различных источников и исследований, что само по себе говорит о том объеме подготовительной работы, которую проделал ее автор. Несомненным достоинством рецензируемой статьи является привлечение зарубежной литературы на английском и немецком языках, что определяется самой постановкой темы. Из привлекаемых автором источников укажем на материалы Европейского офиса по вопросам предоставления убежища, а также информационных агентств. Из используемых исследований отметим труды Н.В. Ивкиной, П. Стефенсона, Б. Вентури, в центре внимания которых находятся различные аспекты изучения миграционной политики. Заметим, что библиография статьи обладает важностью как с научной, так и с просветительской точки зрения: после прочтения текста статьи читатели могут обратиться к другим материалам по ее теме. В целом, на наш взгляд, комплексное использование различных источников и исследований, в

известной мере способствовало решению стоящих перед автором задач.

Стиль написания статьи можно отнести к научному, вместе с тем доступному для понимания не только специалистам, но и широкой читательской аудитории, всем, кто интересуется как миграционными процессами, в целом, так миграционной политикой ФРГ, в частности. Апелляция к оппонентам представлена на уровне собранной информации, полученной автором в ходе работы над темой статьи.

Структура работы отличается определенной логичностью и последовательностью, в ней можно выделить введение, основную часть, заключение. В начале автор определяет актуальность темы, показывает, что под влиянием «арабской весны» с 2015 г. «стало очевидно, что Общая система ЕС по предоставлению убежища требует срочного пересмотра». Автор показывает, что в самой Германии нет единого подхода к идее ужесточения миграционной политики. Более того, как показано в рецензируемой статье, «национальные усилия Германии по закрытию границы, высылке мигрантов в страну, где они впервые ступили на территорию ЕС и другие меры вызывают беспокойство среди ближайших партнеров Германии». При этом «субрегиональный уровень исследования показал, что Германия действительно пытается работать с миграционной проблемой в наиболее проблемных регионах, откуда исходит угроза неконтролируемой миграции».

Главным выводом статьи является то, что «новая миграционная политика Германии, разработанная в ответ на ухудшающуюся ситуацию как в самом государстве, так и в ЕС, представляет собой пока противоречивую систему сдержек и противовесов».

Представленная на рецензирование статья посвящена актуальной теме, снабжена 2 рисунками, вызовет читательский интерес, а ее материалы могут быть использованы как в учебных курсах, так и в рамках формирования стратегий миграционной политики.

В целом, на наш взгляд, статья может быть рекомендована для публикации в журнале «Международные отношения».