

**С. С. Кузнецова**

Уральский государственный  
юридический университет им. В. Ф. Яковлева  
(Екатеринбург)

## **ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ КУЛЬТУРНЫМ МНОГООБРАЗИЕМ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ\***

Эффективность интеграционной политики напрямую зависит от степени вовлеченности в данный процесс всех уровней публичной власти федеративного государства. Опыт интеграции иммигрантов в принимающее сообщество Германии признается одним из самых удачных в федеративных государствах, поэтому его исследование представляется наиболее ценным в свете совершенствования интеграционной политики в Российской Федерации.

В статье впервые проведен комплексный анализ законодательства отдельных федеральных земель Германии по вопросам интеграции иммигрантов. Сделан вывод о том, что реализация принципа федерализма в Германии привела к отсутствию единой концепции интеграции. В федеральных землях, избравших мультикультурный подход в сфере интеграции, сформировалась политика многоязычия, которая предполагает обязанность земель и муниципалитетов, а также образовательных учреждений обеспечивать доступ к изучению родных языков мигрантов, в Баварии, избравшей функциональный подход, делается акцент на изучении немецкого языка как средства эффективной интеграции. В сфере управления религиозным многообразием также отсутствует единый подход: если одни федеральные земли признали важную роль исламских организаций в обеспечении эффективной интеграции и активно взаимодействуют с ними в данном направлении, то другие федеральные земли по-прежнему видят необходимость в продвижении христианской культуры как одного из средств адаптации иммигрантов.

**Ключевые слова:** федерализм, культурное многообразие, миграция, интеграция, Федеративная Республика Германия

### **Для цитирования**

Кузнецова С. С. Интеграционная политика как способ управления культурным многообразием в Федеративной Республике Германия // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 5. С. 4–13. DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_5\_4.

УДК 342.24

DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_5\_4

Современные тенденции в миграционных процессах, в частности высокий уровень мобильности населения, требуют разработки эффективной комплексной миграционной политики, которая предполагает не только использование административных мер по управлению миграционными потоками, но и включение иммигрантов в принимающее сообщество. Одними из целей Стратегии государственной национальной политики Рос-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ им. В. Ф. Яковлева в рамках реализации проекта ведущей научной школы № 0604/23.

сийской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 26 декабря 2018 г. № 703) являются «успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграция в российское общество». При разработке интеграционной политики государства необходимо учитывать несколько факторов.

Первый – многонациональная природа народа Российской Федерации. Как справедливо отмечает К. Кёсслер, в результате иммиграции общество неизбежно становится мультикультурным. Если мигранты попадают

в общество, которое всегда характеризовалось наличием меньшинств, то мультикультурализм становится вдвойне серьезнее как вызов и формирует специфическую динамику в процессе интеграции [Kössler 2012: 368].

Второй фактор – федеративный характер территориального устройства государства. В зарубежной научной литературе используется термин «миграционный федерализм» [Rodriguez 2017; Huntington 2008], который, с точки зрения К. Кёсслера [Kössler 2012: 368], П. Гуласекарама и К. Рамакришнана [Gulasekaram, Ramakrishnan 2013: 2079], корректно применять именно в свете многообразия мер интеграционной политики. Регулирование миграционных процессов путем установления административных процедур контроля над миграционными потоками носит в абсолютном большинстве государств централизованный характер, в то время как интеграция, будучи сложным процессом, предполагающим вовлечение объекта интеграционной политики во все сферы жизни общества и государства, требует участия и субъектов федерации, органы государственной власти которых могут быть наделены значительными полномочиями в отдельных интеграционных вопросах.

Третий фактор – эффективная интеграционная практика зарубежных стран. В соответствии с Индексом эффективности интеграционной политики в отношении мигрантов ряд федеративных государств достигли успеха: результаты Канады были оценены на 80 баллов из 100 возможных, США – 73, Бельгии – 69, Австралии – 65, Бразилии – 64, Аргентины и Федеративной Республики Германия – по 58. При этом США и Федеративная Республика Германия являются лидерами в мире по числу принимаемых мигрантов.

Четвертый фактор – особенность концепции мультикультурализма, сложившейся в принимающем государстве. К. Йоппке указывает, что в США «мультикультурализм представляет собой лишь слабый вызов, так как преобладает «гражданская» концепция нации, позволяющая наделять ее разнообразным «этническим» содержанием», в то время как для Германии мультикультурализм непосредственно связан с иммиграцией и является прямым вызовом устоявшимся представлениям о нации; мультикультурализм –

это признание того, что этническая принадлежность имеет большое значение для того, чтобы быть «британцем» или «немцем» [Joppke 1995]. К. Йоппке приходит к выводу о том, что с учетом различий в природе и идее мультикультурализма в США и Западной Европе опыт данных стран в сфере интеграции мигрантов является несравнимым [Challenge to the Nation-State 1998: 33].

Представляется, что изучение опыта интеграции мигрантов в Федеративной Республике Германия наиболее целесообразно с учетом следующих обстоятельств:

федеративный характер территориального устройства Германии;

высокая оценка результатов интеграционной политики государства при условии большого количества иммигрантов;

схожая с принятой в Российской Федерации теория мультикультурализма, принципиально отличающаяся от той, что получила признание в Соединенных Штатах Америки.

Цели данного исследования – выявление общих тенденций в интеграционной политике Федеративной Республики Германия, определение роли принципа федерализма в управлении культурным многообразием, сформированным в результате миграции. Для достижения целей проанализированы нормативные правовые акты и программы интеграционной политики отдельных федеральных земель Федеративной Республики Германия.

Необходимо выделить ряд следующих особенностей правового регулирования интеграционной политики на земельном уровне.

#### **Особый подход к пониманию интеграции как процесса**

В соответствии с § 1 Федерального закона «О проживании» его целями выступают обеспечение и организация иммиграционных процессов с учетом возможностей приема и интеграции, а также интересов Федеративной Республики Германия с точки зрения ее экономики и рынка труда. Интеграция в образ жизни Федеративной Республики Германия – важный показатель, оцениваемый в процессе реализации административных процедур: она признается необходимым условием для продления срочного вида на жительство (§ 8), может быть основанием для принятия решения о выдаче высококвалифицированному специалисту разрешения на постоянное проживание без согласия Феде-

рального агентства по трудоустройству (п. 3 § 18С) и т. д. Интеграционный курс, являющийся базовым средством интеграции на федеральном уровне, предназначен для успешного обучения иностранцев, чтобы они могли действовать самостоятельно во всех сферах повседневной жизни без помощи или посредничества третьих лиц. Таким образом, в Федеральном законе отражается функциональный подход к интеграции.

В земельном законодательстве об интеграции сформировался преимущественно мультикультурный подход к ее пониманию. Например, в соответствии с § 1 закона Берлина «О поощрении участия в миграционном обществе земли Берлин» его цель – содействие участию и укреплению интеграции как задачи общества в целом, а также обеспечение равноправного участия лиц с миграционным прошлым во всех сферах жизни берлинского городского общества (миграционного общества), которое характеризуется разнообразием. Акцент на обеспечении равноправия лиц с миграционным прошлым и без него во всех сферах общественной жизни вне зависимости от социальных и этнических особенностей и, таким образом, обеспечении мирного сосуществования людей, принадлежащих к разным культурам, и социальной сплоченности также сделан в § 1 закона земли Баден-Вюртемберг «Об участии и интеграции». Как отмечают А. Илке и Е. Хёпберн, антидискриминационная политика очень часто рассматривалась отдельно от интеграционной политики в отношении иммигрантов. Однако если равное участие является основной целью интеграционной политики государства, а интеграция рассматривается как «двусторонний процесс», то антидискриминационная и антирасистская политика должна быть ее частью [Intergovernmental Relations 2022: 6].

Мультикультурный подход к пониманию интеграции не является принципиальной новеллой земельного законодательства, он получил отражение в Национальной программе интеграции, в которой были учтены положения не только Федерального закона «О проживании», но и Федерального закона «О равном отношении». Национальная программа выступает документом рекомендательного характера, не обязывает федеральные земли строго следовать соответствующему подходу (естественно, если соблюдается принцип

равноправия). Именно поэтому, несмотря на общее единодушие земель в понимании роли интеграционной политики, федеральная земля Бавария сохранила в своем законе «Об интеграции» функциональный подход, обеспечивающий в первую очередь защиту государственных интересов. В соответствии с § 1 закона его цель – предложить иммигрантам помощь и поддержку во время их пребывания в изначально чужой и неизвестной им стране (содействие интеграции), но в то же время обязать их уважать основную культуру, без которой не обойтись в рамках их статуса гостя и резидента, и требовать собственных интеграционных усилий (обязательство интегрироваться). Также принятие закона направлено на борьбу с завышенными требованиями к социально-интегративной и экономической деятельности земли и муниципалитетов.

Значимыми в законе Баварии являются принципы, которые в корне отличаются от тех, что сформулированы в законах и концепциях интеграционной политики иных федеральных земель. Например, если в Берлине интеграционная политика строится на принципах открытости, уважения, разнообразия и готовности к изменениям (т. е. на концепции признания мультикультурализма), то закон Баварии определяет следующие ценностные ориентиры:

укорененность немецкой нации в ценностях и традициях общехристианского Запада с признанием еврейского вклада в идентичность;

отграничение религии от государства как плода Просвещения и основы правового и социального порядка;

наличие общеевропейского наследия, европейского пути, основанных на идеях единства, справедливости, мира и свободы. Обязанность следовать данному пути рассматривается в качестве основы, формирующей идентичность, базовый культурный порядок (доминантную культуру).

Обращаясь к анализу преамбулы закона Баварии «Об интеграции», Т. Роттенвалнер убеждается в том, что ее положения не соответствуют Основному закону ФРГ, как противоречат и Конституции Баварии. Автор отмечает правовую неопределенность понятий идентичности, доминантной культуры и включает, что нормы преамбулы основаны на неверных эмпирических допущениях, а так-

же создают фиктивную земельную идентичность, основанную на доминантной культуре, уважение которой со стороны мигрантов определяется в качестве цели интеграции, что противоречит принципу верховенства права [Rottenwalner 2017: 378–379]. Однако Конституционный суд Баварии в своем решении от 3 декабря 2019 г. I. Vf.6-VIII-17 о проверке отдельных положений закона Баварии «Об интеграции» приходит к выводу о том, что понятие доминантной культуры, закрепленное в п. 13 преамбулы, не является неопределенным, так как его содержание отражается во всех иных положениях преамбулы; кроме того, в законе понятию доминантной культуры придается положительная коннотация, что позволяет отделить ее от фактов злоупотребления со стороны радикальных политических сил.

#### **Особый субъект, на который нацелена интеграционная политика**

В § 44 Федерального закона «О проживании» перечисляются лица, которые имеют право на интеграционную поддержку. К ним относятся иностранные граждане различных категорий, проживающие в Германии законно и на постоянной основе и связывающие свое будущее с ней. В законодательстве и интеграционных программах отдельных федеральных земель широко употребляется термин «лицо с миграционным прошлым». Федеральное бюро статистики данным термином обозначает субъекта, который не родился с немецким гражданством, либо у которого хотя бы один из родителей не родился с немецким гражданством. Таким образом, интеграционная политика отдельных федеральных земель (Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гессен, Мекленбург-Передняя Померания, Нижняя Саксония, Саксония, Саксония-Ангальт, Рейн-Пфальц) также распространяется на граждан Германии.

Несмотря на достаточно широкую распространенность в федеральных землях интеграционных программ, положения которых применяются в отношении всех лиц с миграционным прошлым, ряд земель (Гамбург, Нижняя Саксония, Саар) не разработали комплексных интеграционных программ, поэтому их задачами преимущественно являются обеспечение реализации федеральных интеграционных проектов, а также выпол-

нение основной обязанности субъектов федерации в сфере интеграции, предусмотренной федеральным законодательством, – обеспечение информационной поддержки и консультирования лиц, на которых распространяются меры интеграционной поддержки федерации. Финансируемые за счет бюджетов данных федеральных земель проекты носят узкоцелевой характер, т. е. предназначены для оказания интеграционной поддержки мигрантам отдельных категорий, например беженцам.

#### **Разнообразие мер интеграционной политики**

Разнообразие мер интеграционной политики федеральных земель обусловлено несколькими факторами, основные из которых – неоднородное распределение мигрантов между федеральными землями, а также разные цели интеграционной политики в отдельных федеральных землях. В федеральных землях Берлин и Северный Рейн-Вестфалия основными целями интеграционной политики являются обеспечение равного доступа всех жителей земли к государственным услугам, образованию, медицине, труду, борьба с дискриминацией. В Баварии интеграционная политика фокусируется на необходимости защиты традиционных ценностей и культуры земли. В Бранденбурге и Мекленбурге-Передней Померании интеграционную политику рассматривают как средство привлечения большего количества мигрантов.

Среди мер интеграционной политики в сфере государственного управления можно выделить следующие:

возложение на региональные органы государственной власти обязанности оценивать принимаемые решения и действия с учетом интереса лиц с миграционным прошлым. В Берлине проводится обязательная экспертиза проектов нормативных правовых актов ландтага и правительства земли на их соответствие целям и принципам земельного интеграционного законодательства;

установление обязательного требования к работникам земельных органов государственной власти иметь навыки работы в миграционном обществе, что предполагает их оценку при трудоустройстве, а также обязательное повышение квалификации работников;

формирование земельных консультативных советов по вопросам интеграции и уча-

ствия, целью которых является помощь органам исполнительной власти при разработке стратегий, программ, концепций и иных документов, оказывающих воздействие на лиц с миграционным прошлым. В состав таких органов включаются представители различных категорий мигрантов (например, беженцы, переселенцы) и лица с миграционным прошлым, а также представители государственных и местных органов, гражданского общества;

учреждение должности Уполномоченного по вопросам участия, интеграции и миграции в отдельных федеральных землях (например, Бавария, Берлин, Северный Рейн-Вестфалия);

---

### **Особым направлением политики обеспечения доступа мигрантов и лиц с миграционным прошлым к государственному управлению является введение системы квотирования для их трудоустройства в аппарат государственных органов земель**

---

мониторинг реализации положений законодательства об интеграции и представление каждые пять лет отчетов об исполнении его положений ландтагом земли.

Особым направлением политики обеспечения доступа мигрантов и лиц с миграционным прошлым к государственному управлению является введение системы квотирования для их трудоустройства в аппарат государственных органов земель. Наиболее подробно разработан комплекс мер по обеспечению трудоустройства в Берлине, однако отдельные меры нашли отражение в законодательстве федеральных земель Гессен и Баден-Вюртемберг. Так, предусматривается обязанность обеспечить участие в собеседовании как минимум такого количества лиц с миграционным прошлым, которое соответствует их доле в населении федеральной земли, а также при условии обеспечения принципа справедливости принимать на работу лиц с миграционным прошлым для обеспечения их представительства на различных должностях, которое соответствует их доле в населении федеральной земли. Наиболее «скупое» правовое регулирование интеграционной политики в сфере государственного управления в Баварии, оно ограничивается введением

должности Уполномоченного по интеграции, так как концепция «разнообразия и участия» не нашла признания в данной федеральной земле.

Языковая интеграция достаточно поверхностно раскрывается в интеграционных законах отдельных федеральных земель, что обусловлено соответствующим правовым регулированием в отраслевом законодательстве, например законодательстве об образовании.

В интеграционном законе федеральной земли Берлин вопрос языковой интеграции не нашел отражения, однако в законе «О школах» провозглашается концепция двуязычия. Во исполнение этого положения Департаментом Сената была разработана Концепция «О продвижении многоязычия в Берлине», в которой, кроме идеи распространения двуязычия за счет преподавания английского, французского, латинского языков, делается акцент на родных языках обучающихся. Обеспечение реализации права на изучение родного языка рассматривается как важный элемент интеграционной политики во многих федеральных землях. Например, в федеральной земле Гессен многоязычие расценивается как способ обогащения, это касается как родного языка, так и иного иностранного языка.

В федеральной земле Бавария концепция языковой интеграции принципиально отличается от соответствующих концепций во всех иных федеральных землях, применяется функциональный подход путем акцентирования внимания на изучении немецкого языка. В соответствии с § 5 закона Баварии «Об интеграции» на детские сады возлагается обязанность обеспечивать языковое развитие детей и учитывать особые потребности детей из семей мигрантов: все воспитатели должны владеть немецким языком на должном уровне и развивать навыки межкультурного взаимодействия. В последний год пребывания в детском саду проводится оценка языковых навыков ребенка с необходимой поддержкой языкового развития. Если детский сад не выполняет обязанности, предусмотренные законом, лицензия подлежит аннулированию. Если выявлено, что уровень знания немецкого языка у ребенка недостаточен, на родителей возлагается обязанность обеспечить посещение ребенком специального языкового курса до приема в образовательное учреждение школьного уровня.

В законе отмечается необходимость ввести в школьные стандарты условия приема в школы детей, не владеющих немецким языком на должном уровне, а также разработать программы поддержки родителей обучающихся.

Обращаясь к вопросу языковой интеграции взрослых, необходимо отметить, что Бавария также подчеркивает роль самого мигранта в успешной интеграции: лица, постоянно проживающие в Германии не менее трех лет, в течение шести лет должны надлежащим образом общаться на немецком языке. Земля оказывает помощь в изучении языка в течение шести лет с момента въезда, однако если мигрант не смог освоить язык на необходимом уровне, он должен возместить соответствующие расходы на финансирование его обучения, на услуги переводчика, которые ему предоставлялись в течение указанного периода.

Особое внимание федеральные земли уделяют культурно-религиозной интеграции мигрантов. Как справедливо отмечает С. В. Погорельская, «ислам не входил в разряд „признанных религиозных сообществ“ и долгое время даже не претендовал на этот статус» [Погорельская 2015: 71]. И даже сегодня, когда в Германии было провозглашено, что «ислам принадлежит Германии»<sup>1</sup>, в данном направлении интеграционной политики также наблюдается отсутствие единого подхода у федеральных земель: если часть из них, следуя принципу многообразия, признает определяющую роль исламских общин в эффективной интеграции лиц с миграционным прошлым, то в других федеральных землях (например, Бавария, Бранденбург, Мекленбург-Западная Померания) исламские сообщества не получили признания в качестве религиозных общин, что препятствует их активному участию в деятельности государства и общества.

В интеграционном законе федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия отмечается необходимость взаимодействия с религиозными институтами, в том числе мусульманского, алевитского и других типов, в Гессене законодательно предусмотрено проведение дискуссионных площадок с привлечением

религиозных организаций с целью «укрепления политического и социального диалога с представителями различных религий и идеологий». Так как для Германии характерна «контрактная система» взаимодействия государства с религиозными общинами [Шахов 2017], то некоторые федеральные земли (например, Бремен, Гамбург) заключили контракты с мусульманскими общинами. Контракт федеральной земли Гамбург с Советом исламских общин в Гамбурге регулирует такие вопросы, как реализация права на образование с учетом исламских традиций, признание ряда исламских праздников праздничными днями, обеспечение доступа к еде, соответствующей религиозным диетическим правилам, выделение в сетке вещания времени для исламских религиозных общин, а также назначение представителей общин в органы государственной власти земли с целью обеспечения защиты интересов мусульман и т. д.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Основного закона Федеративной Республики Германия религиозное обучение должно быть частью обычной учебной программы в государственных школах, за исключением неконфессиональных школ. Таким образом, уроки религии проводятся в Германии во всех государственных школах, при этом далеко не во всех имеется возможность изучать религии, исповедуемые лицами с миграционным прошлым. Например, в контракте федеральной земли Гамбург с Советом исламских общин отражены права последнего требовать специального исламского религиозного обучения, что предполагает участие представителей исламских сообществ в разработке дидактических материалов, подготовке преподавательского состава и т. д. Однако фактически действует модель внеконфессионального обучения: образовательный курс по религиозному обучению не предполагает разделения детей по исповедуемой ими религии, программа дисциплины разрабатывается сразу несколькими религиозными общинами, в том числе и исламскими, а преподавать могут не только представители католической общины, как это было ранее, но и представители любой религиозной общины при наличии лицензии учителя.

В федеральной земле Бавария в законе «Об интеграции» делается акцент на озна-

<sup>1</sup> Simsek A. German Chancellor Merkel: «Islam belongs to Germany» // URL: <https://www.aa.com.tr/en/europe/german-chancellor-merkel-islam-belongs-to-germany/1090930>.

комлении детей лиц с миграционным прошлым с западной христианской культурой. В соответствии с принятыми на основании закона правилами школ Баварии (§ 27) обучение исламу возможно только в тех образовательных учреждениях, где альтернативно даются уроки этики. Уроки ислама впервые были введены в программу на постоянной основе лишь в 2021 / 2022 учебном году, однако, в отличие от Гамбурга, Бавария не позволяет представителям исламской общины участвовать в разработке программы. В Нижней Саксонии уроки ислама являются обязательными наравне с уроками христианства. В отдельных федеральных землях (Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт, Тюрингия) по-прежнему преподается исключительно христианство.

Еще одним важным аспектом управления религиозным многообразием является разрешение вопроса о возможности демонстрации религиозных атрибутов. В решении Федерального Конституционного суда ФРГ от 15 февраля 2005 г. по жалобе на конституционность отдельных положений закона федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия «О школах» говорится, что демократически избранный законодатель федеральной земли должен самостоятельно принять решение, приспособившись ли к растущему религиозному разнообразию в школах и использовать его как средство укрепления взаимной терпимости, или рассматривать его как потенциальную почву для конфликта в школах, таким образом придавая более строгое значение обязанности государства сохранять нейтралитет в школьном секторе и, соответственно, признавать все религиозные отсылки, выражаемые внешним видом учителя, неприемлемыми. Однако Конституционный суд указал, что запрет оправдан только в особых случаях, если в школе или школьном округе произошли религиозные конфликты, представляющие реальную угрозу государственному нейтралитету или нарушающие школьный покой, а также должен носить временный характер. Как отмечает Федеральное антидискриминационное агентство, несмотря на соответствующее решение, в Берлине, Бремене и Гессене продолжают действовать законы о нейтралитете. В Баварии, Баден-Вюртемберге и Сааре сохраняется привилегия западных христианских ценностей.

Подводя итоги, необходимо отметить наличие у федеральных земель широкой дискреции полномочий в сфере культурной интеграции. Хотя исследователи пишут о том, что территориальные единицы децентрализованных государств обладают ограниченными полномочиями по осуществлению структурной интеграции мигрантов [Manatschal, Wisthaler, Zuber 2020: 1479], отдельные федеральные земли Германии принимают меры по соответствующей интеграции путем разработки программ интеграции в сфере государственного управления, в том числе обеспечивают допуск лиц с миграционным прошлым к различным должностям государственного управления.

Большой объем законодательных полномочий у ландтагов вкупе с минимальным законодательным регулированием интеграционной политики на федеральном уровне привели к формированию принципиально отличающихся концепций интеграции иммигрантов. Большинство федеральных земель обеспечивают структурное включение лиц с миграционным прошлым в принимающее общество, а Бавария делает акцент на культурной интеграции, предполагающей соблюдение господствующей культуры, поддержание ценностей. Таким образом, закон нацелен на нормирование поведения. В то же время Берлин, Северный Рейн-Вестфалия и Баден-Вюртемберг, осуществляя правовое регулирование интеграции, не видят в качестве ее задачи сохранение доминирующей культуры [Blätte 2017: 48].

Важную роль в определении степени вовлеченности федеральных земель в разработку и реализацию интеграционной политики играют численность мигрантов и лиц с миграционным прошлым, проживающих на территории этих земель, а также финансовые возможности отдельных земель. Содержание интеграционной политики напрямую зависит от расстановки политических сил в федеральной земле [Amiantova, Ivanova 2020]. Совокупность перечисленных выше факторов ведет к тому, что в Германии, как и в Российской Федерации, отсутствует единый вектор интеграционной политики, что, на наш взгляд, не отвечает потребностям принимающего общества. Вместе с тем необходимо выделить два положительных фактора развития средств интеграции в ФРГ:

наличие Национальной программы интеграции, которая формулирует основные

направления интеграционной политики, содержит примеры положительной интеграционной практики и, таким образом, задает федеральным землям «планку», а также в той или иной мере уточняет полномочия федеральных земель при разработке интеграционных мер;

инициативность отдельных федеральных земель, которые корректно определяют свою роль в интеграции мигрантов, сформулированную в Федеральном законе «О проживании»; это, как справедливо отмечают М. Шиллер и Е. Йониц, бросает вызов преобладающему представлению о том, что интеграция является прежде всего делом местного значения [Schiller, Jonitz 2023: 485].

Признавая интеграцию и адаптацию частью миграционной политики государства, считаем возможным согласиться с тем, что «метод децентрализованного правового регулирования миграции отвечает политике интеграции и адаптации мигрантов» [Хабибулин 2018: 91]. Однако представляется, что в Федеративной Республике Германия наиболее важными шагами на пути к гармонизации интеграционной политики, с учетом уже сформировавшегося разнообразия мер и средств интеграции, являются уточнение понятия интеграции в Федеральном законе «О проживании» и приведение Национальной программы интеграции в соответствие с понятийным аппаратом федерального законодательства.

### Список литературы

*Amiantova I. S., Ivanova E. A.* Migration Policy in the Programs of FRG's Leading Political Parties // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2020. Т. 22. № 1. С. 81–91.

*Blätte A.* Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Essen: Universität Duisburg-Essen, 2017. 109 p.

Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and United States / ed. by C. Joppke. N. Y.: Oxford University Press, 1998. 376 p.

*Gulasekaram P., Ramakrishnan K.* Immigration Federalism: A Reappraisal // New York University Law Review. 2013. Vol. 88. P. 2074–2145.

*Huntington C.* The Constitutional Design of Immigration Federalism // Vanderbilt Law Review. 2008. Vol. 61. № 3. P. 787–853.

Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Multi-Level States / ed. by A. Ilke, E. Hepburn. N. Y.: Routledge, 2022. 120 p.

*Joppke C.* Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain // Theory and Society. 1996. № 25. P. 449–500.

*Kössler K.* Immigration and Migrant Integration in Multicultural Societies: New Playgrounds for Subnational Governments? // L'Europe en Formation. 2012. № 1. P. 367–389.

*Manatschal A., Wisthaler V., Zuber C.* Making Regional Citizens? The Political Drivers and Effects of Subnational Immigrant Integration Policies in Europe and North America // Regional Studies. 2020. Vol. 54. № 11. P. 1475–1485.

*Rodriguez C.* Enforcement, Integration and the Future of Immigration Federalism // Journal of Migration and Human Security. 2017. Vol. 5. № 2. P. 509–540.

*Rottenwalner T.* Die Präambel des neuen Bayerischen Integrationsgesetzes: über den kleinteiligen Schutz staatlicher Scheinidentität // Kritische Justiz. 2017. Vol. 50. № 3. P. 364–379.

*Schiller M., Jonitz E.* The Entanglement of Substantive and Symbolic Politics in Immigrant Integration: Insights from a Regional State in Germany // Policy Studies. 2023. Vol. 44. № 4. P. 473–495.

*Погорельская С. В.* Опыт и уроки германской иммиграционной политики // Актуальные проблемы Европы. 2015. № 4. С. 61–84.

*Шахов М. О.* Современные государственно-конфессиональные отношения в Великобритании, Германии и Италии // Сретенский сборник. Научные труды преподавателей СДСС. 2017. № 7–8. С. 199–312.

*Хабибулин Р. Р.* Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 87–95.



**Светлана Сергеевна Кузнецова** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева. 620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21. E-mail: kss001@usla.ru. ORCID: 0000-0002-3275-1808

### **Integration Policy as a Method of Management of Ethno-Cultural Diversity in the Federal Republic of Germany**

*The effectiveness of integration policy directly depends on the degree of involvement of all levels of public authority of the federal state in it. The experience of integrating immigrants into the host community of Germany is recognized as one of the most successful in federal states, therefore the study of its experience seems most valuable in the light of improving the integration policy in the Russian Federation.*

*The research is the first to conduct a comprehensive analysis of the legislation of German federal lands on issues of immigrant integration. The author concludes that the implementation of the principle of federalism in Germany has led to the absence of a unified concept of integration. In the federal lands, which have chosen a multicultural approach in the field of integration, a multilingualism policy has been formed, which obliges lands and municipalities, as well as educational institutions, to provide access to the study of the native languages of migrants; in Bavaria, which has chosen a functional approach to managing integration, an emphasis is placed on the study of the German language, as a means of effective integration. There is also no unified approach in the area of managing religious diversity: while a number of federal lands have recognized the important role of Islamic organizations in ensuring effective integration, and are actively interacting with them in this direction, other federal lands still see the need to promote Christian culture as a means of immigrants adaptation.*

**Keywords:** *federalism, cultural diversity, migration, integration, Federal Republic of Germany*

#### **Recommended citation**

Kuznetsova S. S. Integratsionnaya politika kak sposob upravleniya kul'turnym mnogoobraziem v Federativnoi Respublike Germaniya [Integration Policy as a Method of Management of Ethno-Cultural Diversity in the Federal Republic of Germany], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 5, pp. 4–13, DOI: 10.34076/2410\_2709\_2023\_5\_4.

#### **References**

Amiantova I. S., Ivanova E. A. Migration Policy in the Programs of FRG's Leading Political Parties, *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser. Politologiya*, 2020, vol. 22, no. 1, pp. 81–91.

Blätte A. *Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Essen, Universität Duisburg-Essen, 2017, 109 p.

Gulasekaram P., Ramakrishnan K. Immigration Federalism: A Reappraisal, *New York University Law Review*, 2013, vol. 88, pp. 2074–2145.

Huntington C. The Constitutional Design of Immigration Federalism, *Vanderbilt Law Review*, 2008, vol. 61, no. 3, pp. 787–853.

Ilke A., Hepburn E. (eds.) *Intergovernmental Relations on Immigrant Integration in Multi-Level States*, New York, Routledge, 2022, 120 p.

Joppke C. Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain, *Theory and Society*, 1996, no. 25, pp. 449–500.

Joppke C. (ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and United States*, New York, Oxford University Press, 1998, 376 p.

Khabibulin R. R. Modeli pravovogo regulirovaniya migratsii v Rossiiskoi Federatsii [Models of Legal Regulation of Migration in the Russian Federation], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2018, no. 3, pp. 87–95.

Kössler K. Immigration and Migrant Integration in Multicultural Societies: New Playgrounds for Subnational Governments? *L'Europe en Formation*, 2012, no. 1, pp. 367–389.

Manatschal A., Wisthaler V., Zuber C. Making Regional Citizens? The Political Drivers and Effects of Subnational Immigrant Integration Policies in Europe and North America, *Regional Studies*, 2020, vol. 54, no. 11, pp. 1475–1485.

Pogorel'skaya S. V. Opyt i uroki germanskoj immigratsionnoi politiki [Experience and Lessons of German Immigration Policy], *Aktual'nye problemy Evropy*, 2015, no. 4, pp. 61–84.

Rodriguez C. Enforcement, Integration and the Future of Immigration Federalism, *Journal of Migration and Human Security*, 2017, vol. 5, no. 2, pp. 509–540.

Rottenwalner T. Die Präambel des neuen Bayerischen Integrationsgesetzes: über den kleinlichen Schutz staatlicher Scheinidentität, *Kritische Justiz*, 2017, vol. 50, no. 3, pp. 364–379.

Schiller M., Jonitz E. The Entanglement of Substantive and Symbolic Politics in Immigrant Integration: Insights from a Regional State in Germany, *Policy Studies*, 2023, vol. 44, no. 4, pp. 473–495.

Shakhov M. I. Sovremennye gosudarstvenno-konfessional'nye otnosheniya v Velikobritanii, Germanii i Italii [Modern State-Confessional Relations in Great Britain, Germany and Italy], *Sretenskii sbornik. Nauchnye trudy prepodavatelei SDSS*, 2017, no. 7–8, pp. 199–312.

**Svetlana Kuznetsova** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of constitutional law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev. 620137, Russian Federation, Ekaterinburg, Komsomol'skaya str., 21. E-mail: kss001@usla.ru.

ORCID: 0000-0002-3275-1808

Дата поступления в редакцию / Received: 16.10.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 15.11.2023