

УДК 342.519

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГЕРМАНИИ

Казарян К. В.

Ростовский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

В содержании статьи рассматриваются особенности государственно-правового регулирования миграционной деятельности в Германии. Рассматривается как европейское, так и немецкое миграционное законодательство. Исследуются немецкий опыт содействие внешней трудовой миграции с учетом применения селективного подхода при привлечении мигрантов по различным критериям (возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка). Автором проанализирована деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих те или иные миграционные функции в Германии.

Автором исследуется институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности в Германии, которая представлена системой органов, регулирующих миграционные процессы.

В статье проводится анализ немецкого миграционного законодательства с учетом проводимой миграционной политики в настоящее время. Автор приходит к выводу, что настоящее время миграционная деятельность Германии модернизируется, путем разработки миграционного законодательства по канадскому образцу, который направлен на достижения прозрачности установленных критериев и процедур, с установлением ежегодных квот на мигрантов, в зависимости от набранных баллов. Также либерализируется законодательство в отношении воссоединении семей беженцев с ограниченной степенью защиты.

Ключевые слова: миграция, демография, миграционная деятельность, иммиграционная политика Европейского союза, свобода передвижения, иммигрант, беженец, миграционное законодательство, государственные структуры.

Миграционный кризис в Европе характеризуется значительным увеличением потока нелегальных иммигрантов из регионов Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии в страны Европейского союза, а также неготовностью ЕС к сдерживанию и эффективному распределению указанного потока. Реальные последствия этого кризиса, который не имеет четких временных рамок, пока не проявились в полной мере. Однако уже сейчас можно говорить, что он неизбежно ведет к изменению миграционного, визового законодательства ЕС, законодательства о предоставлении убежища, законодательства о границах [1].

В большинстве случаев миграционное законодательство зарубежных стран можно разделить на две основные группы, а именно те страны, в законодательных нормах которых преобладающим вектором является дефиниция «иммигрант» и деятельность государства направлена на активное привлечение иммиграционных потоков (например, США и Канада); а также страны, в которых законодательством, предусмотрено преобладающим понятие "иностранец", что определяет направленность политики данных государств главным образом на временную миграцию населения (например, ФРГ и Швеция) [2. с. 28-32] .

В последнее время в западной литературе, (в частности в исследованиях Вебера, Валлерстайна и Бурдье), ставится вопрос об экономической целесообразности ми-

грантов, о том, необходимы ли различные интеграционные программы для поддержания их идентичности в европейском обществе. Данные проблемы отразились на современной иммиграционной политике большинства европейских государств, что не всегда имеет положительный результат, хотя изначальная цель такой политики являлась создание и поддержание мигрантов, сохранение их этнической идентичности в целях укрепления и наращивания среднего класса принимающих стран [4].

Таким образом, наблюдаем, что в настоящее время миграционная политика становится все более ограничительной. Приведём данные отчета Организация экономического сотрудничества и развития (далее-ОЭСР) в 2015 году, «ряд стран коренным образом пересмотрели свое миграционное законодательство в ответ на ... меняющуюся политическую среду [более консервативную и правую склонность]». Действительно, ограничительная тенденция, согласно докладу, может быть оценена по пяти рубрикам: «(1) квалифицированные рабочие все еще хотят, но страны выбирают их более выборочно, (2) ищут инвесторов и предпринимателей, но все чаще изучаются, (3) некоторые семейные иммиграционные процедуры ослабевают, но общая тенденция по-прежнему направлена на ограничение; (4) были приняты новые меры в ответ на гуманитарный кризис в Средиземноморском регионе и (5) меры по укреплению пограничного контроля, поощрение добровольных были реализованы возвращения и борьба с незаконной занятостью иностранных рабочих» [4].

Программы по привлечению иностранных рабочих в Германии стали проводиться со второй половины 1950-х гг.

Нормативно правовое регулирование миграционной деятельности в Германии представлено как немецким законодательством, так и европейским.

Принципиально важное значение для ФРГ имеют также и законодательные акты Европейского союза (акты Еврокомиссии и Европарламента) в сфере миграции и директивы, в частности Директива об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы от 25 мая 2009 г., Директива «Об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран» от 18 июня 2009 г., регулирующие миграционные перемещения, а также акты федеральных ведомств, ответственных за разработку и реализацию миграционной политики в ФРГ

Институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности в Германии представлено системой органов, регулирующих миграционные процессы.

В немецкую систему организационных структур, деятельность которых так или иначе связана с миграцией, входят: федеральный парламент ФРГ, состоящий из двух палат - бундестага и бундесрата, и федеральное правительство страны [12] и начавшие продуктивную работу в области миграционной политики, Федеральное министерство внутренних дел, Федеральная служба по миграции и проблемам беженцев при МВД Германии, Федеральная полиция, Федеральное ведомство по охране Конституции ФРГ (БФФ), Министерство иностранных дел, Федеральное министерство труда и социальных вопросов (BMAS), Уполномоченный федерального правительства по вопросам миграции, беженцев и интеграции, Федеральное министерство по делам семьи, пенсионеров, женщин и молодежи, Федеральный уполномоченный по делам репатриантов, Совет по вопросам репатриации и, наконец, на уровне территориальных структурных образований - земельные ведомства по делам иностранцев. Также необходимо, отметить, трудовую инспекцию, дея-

тельность которой направлена на соблюдение законности при привлечении и использовании рабочей силы в стране пребывания. В случае выявления нарушения норм законодательства в стране пребывания к указанным лицам, как работникам, так и работодателям, могут быть применены меры административной и уголовной ответственности [13, с.16].

Коренной пересмотр иммиграционной политики ФРГ связан с принятием в 2004 г. Закона «Об иммиграции» (*Zuwanderungsgesetz*), вступившего в силу 1 января 2005 г. На основании данного Закона функции по реализации миграционной политики централизованы и переданы в ведение Федеральной службы миграции и проблем беженцев (*Federal Office for Migration and Refugees*) [14, с. 217].

Федеральная служба миграции и проблем беженцев организует курсы по интеграции иностранных граждан по таким направлениям, как: язык, правопорядок, культура и история ФРГ.

В этой связи заметим, что в российское законодательство введена аналогичная норма, направленная на создание условий для адаптации трудящихся-мигрантов в России. Так, с 1 января 2015 г. трудящиеся-мигранты должны (если иное не установлено международным договором) подтвердить знание ими русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации [15] при обращении за получением разрешения на работу или патента. Исключение сделано, например, для высококвалифицированных специалистов и иностранных студентов, обучающихся по очной форме.

Федеральное министерство внутренних дел (*Federal Ministry of the Interior*) ответственно за разработку стратегии иммиграционной политики, координацию исполнений миграционного законодательства. Кроме того, это Министерство занимается выдачей разрешений на пребывание, рассматривает заявления на предоставление гражданства, принимает решения о возможных депортациях. В подчинении Министерства находится Федеральная пограничная служба (*Border Guard*) и Федеральное агентство по делам беженцев (*Federal Agency for the Recognition of Foreign Refugees*).

Федеральное министерство иностранных дел (*Federal Ministry of Foreign Affairs*) через посольства и консульства Германии за рубежом осуществляет рассмотрение заявлений иностранных граждан на выдачу въездных виз.

Федеральное министерство труда и социальных дел (*Federal Ministry of Labor and Social Affairs*) отвечает за интеграцию иностранных граждан, в том числе интеграцию и реинтеграцию временных иностранных работников в Германии, разрабатывает т.н. мониторинг работ для определения профессий, сфер и регионов, в которых можно ожидать нехватки трудовых ресурсов.

Федеральное ведомство по труду, г. Нюрнберг (*Federal Labor Office, Nurnberg*), осуществляет контроль за выполнением Закона о содействии занятости, регулирование допуска иностранной рабочей силы на рынок труда, а также выдачу разрешений на работу и принятие санкций к работодателям за незаконное использование иностранной рабочей силы. Через Центральное бюро по труду, г. Франкфурт-на-Майне (*Central Labor Office, Frankfurt*), и региональные службы занятости (*State Employment Agencies*) реализует государственные программы в области трудовой миграции [16, с. 57].

В ФРГ все граждане обязаны регистрироваться в соответствии с законом, но существует большое количество неофициальных иммигрантов в стране. Кроме того, несмотря на обязательную регистрацию для граждан, в ФРГ в каждой земле города и муниципалитеты фактически самостоятельно осуществляют процесс регистрации граждан.

Пребывание граждан стран – членов ЕС в Германии определяется Законом «О праве свободного передвижения и повсеместного проживания граждан стран - членов Союза» (FreizbgG/EU), определяющим порядок пребывания в стране. Граждане стран ЕС пользуются свободой въезда в Германию и могут работать без разрешения на трудовую деятельность, однако им необходимо регистрироваться по месту пребывания и получать в административном порядке свидетельство о праве пребывания.

В ФРГ осуществляется содействие внешней трудовой миграции с учетом селекции мигрантов по таким критериям, как: возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка. Данное обстоятельство связано с тем, что существует острая необходимость в привлечении мигрантов.

Федеральное министерство труда и социальных вопросов ФРГ указала на высокую потребность в привлечении мигрантов, однако здесь статистические данные разнятся. Согласно прогнозируемому демографическому изменению, к 2021 году лишь благодаря 300 000 иммигрантам возможно остановить сокращение рабочей силы. В тоже время, было подсчитано, что по прогнозам экспертов в ФРГ придут к 2021 году от 100 000 до 200 000. По другим данным, только 270 000 иммигрантов необходимы для удовлетворения потребностей рабочей силы. Согласно Хаугу, чистая иммиграция должна составлять 400 000 – 530 000 человек, чтобы достичь стабильности в части наличия рабочей силы [17]. В ФРГ в 2011 году 15,96 миллиона мигрантов приходилось 19,6% населения, причем 6,9 млн. из них были не гражданами с миграционной биографией и 6,1 млн. граждан ФРГ [17].

Из документа на сайте Бундестага можно узнать и общую величину расходов на беженцев с 2016 по 2021 год. Итак, всего за данный период ФРГ потратит «на беженцев» 110,14 млрд. евро. Цифра, конечно, немалая: например, весь федеральный бюджет республики-2018 — 337,5 млрд евро; иными словами, за шестилетку на обустройство мигрантов предполагается пустить почти треть данной суммы. Впрочем, поскольку сейчас прошло не больше половины этого хронологического отрезка, итоговые затраты могут отличаться от прогнозируемых (в любую сторону).

Проект бюджета ФРГ

| Направления | Планируемый бюджет | | | | | |
|---|--------------------|------|------|------|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| | 6,54 | 6,86 | 6,55 | 6,43 | 6,27 | 6,18 |
| Борьба с причинами появления беженцев | 1,14 | 1,02 | 1,02 | 1 | 1,02 | 1,02 |
| Приём, учёт и временное размещение в ходе принятия решения о предостав- | 1,80 | 3,11 | 3,72 | 3,80 | 3,76 | 3,15 |

| | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| лении [политического] убежища | | | | | | |
| Обеспечение интеграции | 1,71 | 2,68 | 3,29 | 4,14 | 4,31 | 4,48 |
| Социальные выплаты после предоставления [политического] убежища | 9,26 | 6,78 | 6,81 | 1,72 | 0,45 | 0,12 |
| Компенсация расходов [федеральных] земель и коммун | 20,45 | 20,45 | 21,39 | 17,09 | 15,82 | 14,94 |

Высококвалифицированные специалисты, такие, как ученые с уникальными знаниями, руководители с особым профессиональным опытом и минимальным годовым заработком в 66 тыс. евро, могут незамедлительно получить разрешение на постоянное проживание в ФРГ. В 2005 г. были введены, а в 2009 г. усовершенствованы правила, облегчившие получение разрешения на проживание квалифицированным работникам.

В июне 2011 г. Федеральное правительство вместе с ассоциациями работодателей и профсоюзами опубликовало Совместное заявление о защите квалифицированного труда в ФРГ. Оно ставит в приоритет более полное использование внутренних трудовых ресурсов. Одновременно необходимой признается квалифицированная иммиграция. Целью является обеспечение большего числа квалифицированных иностранных работников для германской экономики и создание правовой базы для привлечения на рынок труда иностранных студентов, обучавшихся в ФРГ.

Согласно новому Закону «О пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан на территории Германии» число предоставляемых в Германии разрешений на пребывание сокращено до 2: разрешение на временное пребывание (§ 7 AufenthG); разрешение на постоянное проживание (§ 9 AufenthG).

В соответствии с указанным Законом высококвалифицированные специалисты могут сразу получить разрешение на постоянное проживание, члены семьи, въезжающие в ФРГ вместе с такими лицами, соответственно, имеют право на трудовую деятельность в стране.

С 2009 г. сезонные рабочие из третьих государств получили возможность наниматься на срок до 6 месяцев в календарном году в определенных секторах экономики: сельском и лесном хозяйстве, гостиничном и ресторанном обслуживании, обработке фруктов и овощей. Компании имеют право нанимать сезонных рабочих на протяжении 8 месяцев в календарном году. Предварительным условием найма сезонных рабочих должно быть то, что для выполнения определенных работ не находится граждан Германии или иностранных граждан с равным им статусом. Для этого Федеральное ведомство по труду проводит исследование рынка труда. Будущий работодатель должен представить трудовой договор в Федеральное ведомство по труду и подтвердить наличие жилья для рабочих, при привлечении сезонных рабочих должны выплачиваться взносы социального страхования.

В настоящее время миграционная деятельность ФРГ модернизируется. В частности, социал-демократическая партия ФРГ в настоящее время разработала

свой вариант миграционного закона, который ориентируется на канадскую модель, который направлен на достижения прозрачности установленных критериев и процедур. Согласно ему, в ФРГ должна существовать ежегодная квота на мигрантов. Решающую роль при выдаче виз будут играть баллы, которые начисляются за знание немецкого языка, образование, опыт работы и наличие родственников в ФРГ. Согласно этой модели, теоретически мигранты могут попасть в страну, не имея конкретного предложения рабочего места. Хотя противники, считают, что миграция в Германию возможна только при наличии рабочего места.

Одновременно в 2018 году германский бундестаг принял спорный закон о воссоединении семей беженцев с ограниченной степенью защиты. В поддержку этого документа 15 июня 2018 г., проголосовали 370 депутатов, 279 были против и еще трое воздержались.

Согласно принятому закону, с 1 августа 2018 г. в ФРГ смогут ежемесячно въезжать в рамках воссоединения семей не более одной тысячи человек. Решающее значение будут иметь гуманитарные факторы. Разрешение будут получать в первую очередь давно разлученные супруги, несовершеннолетние дети, тяжело больные, инвалиды и родственники, чья жизнь или свобода находятся под угрозой. Отбор кандидатов на воссоединение будет производить Федеральное административное ведомство (Bundesverwaltungsamt). В первые пять месяцев действия нового закона неизрасходованный за один месяц контингент кандидатов на воссоединение семей может переноситься на следующий месяц.

Альтернативные законопроекты, направленные на отложения воссоединение семей беженцев с ограниченной степенью защиты еще на два года не набрали большинства голосов, а также на незамедлительно снятие всех ограничений на воссоединение семей таких мигрантов [18].

Изучение и внедрение в миграционную деятельность российских правоохранительных органов немецкого опыта по правовому регулированию незаконной миграции будет способствовать повышению эффективности противодействия нелегальной миграции в России и, как следствие, сокращению количества незаконных мигрантов и как следствие уменьшению противоправных деяний.

Список литературы:

1. Войников В. В. Реформирование законодательства Европейского союза о границах в свете миграционного кризиса в Европе // Труды Института государства и права РАН". 2017. N 1.
2. Елисеев А.В., Дорошенко О.М. Актуальные проблемы применения административно-правовых мер противодействия незаконной миграции в зарубежных странах // Миграционное право. 2018. N 1. С. 28 - 32.
3. Vacci Massimo Livi Does Europe need mass immigration? // Конференция: 9th AFD-World Bank Migration and Development Conference, European Univ Inst, Migrat Policy Ctr, Fiesole, ITALY, JUN, 2016
4. Journal of Economic Geography Том: 18 Выпуск: 4. Специальный выпуск: SI. JUL 2018 P.: 695-703.
5. Kersting, N Migration and Integration in German Cities.//Croatian and comparative public administration. Jun 2018 T. 18 P. 201-222.
6. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 140.
7. Statistisches Bundesamt (2015). Bevölkerung Deutschlands bis 2060, April 2015. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung [German population until 2060, April 2015. 13. Coordinated population projection] [Report]. Wiesbaden, Germany: Federal Statistics Office.
8. Elrick, Jennifer; Winter, Elke Managing the National Status Group: Immigration Policy in Germany International migration. Том: 56 Выпуск: 4. AUG 2018, P 19-32

9. BVerfG, Beschl. 12.05.1987 - 2 BvR 1226/83 (Familien-nachzug) - E 76, 1 (47); Urt. v. 10.03.1981 - 1 BvR 92/71 (Gondelbahn) - E 56, 254 (258).
10. Lieber H., Iwers S.J., Ernst M. Kommentar zur Verfassung des Landes Brandenburg. 2003. S. 78. Gropf Ch. Staatsrecht I. Munchen: C.H. Beck, 2012.
11. Орешина Н.И. Административно-правовое регулирование противодействия незаконной миграции в зарубежных странах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С.15
12. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С.217.
13. Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. N 74-ФЗ (в ред. от 23.06.2014) "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2014. N 16. Ст. 1831.
14. Карачурина Л.Б. Иммиграционная политика Германии: успешный - неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. N 7. С. 57.
15. Haug, S. (2017). Migration und migrationsbedingte Veränderungen der Bevölkerungsstruktur in Deutschland. Befunde, Prognosen und Herausforderungen [Migration and migration-related changes in the population structure in Germany: Findings, predictions and challenges]. In T. Mayer (Ed.), Die transformative Macht der Demografie [Transformational power of demography] (pp. 257–278). Wiesbaden, Germany: Springer VS.
16. <https://korrespondent.net/world/3981029-v-hermanyyu-prynialy-sporny-zakon-o-vossoedynenyu-semei-bezhentsev>.

Kazaryan K.V. State and legal regulation of migration activity in Germany // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science. – 2019. – Т. 4 (72). № 1. – P. 249-256.

In contents of article features of state and legal regulation of migration activity in Germany are considered. Both the European, and German migration legislation is analyzed.

German experience of assistance the external labor force, taking into account a selective approach of involvement of migrants under afferent of criteria (age, qualification, professional experience, knowledge of language) is investigated in the paper.

The author has analysed activity of the federal executive authorities, which are carrying out these or those migration functions in Germany.

There institutional legal support of migration activity in Germany, which is presented by the system of the bodies regulating migration processes, is put under investigation.

Analysis of the German migration legislation taking into account, the pursued migration policy which is carried out now. The author comes to a conclusion that the present migration activity of Germany is modernized, by development of the migration legislation on the Canadian sample which is directed by achievements of transparency of the established criteria and procedures, with establishment of annual quotas for migrants, depending on the gained points. Also the legislation in the relation reunion of families of refugees with limited degree of protection is liberalized.

Keywords: migration, demography, migration activity, immigration policy of the European Union, freedom of movement, immigrant, refugee, migration legislation, government institutions.

Spisok literaturi:

1. Voinikov V. V. the Reform of European Union legislation on the boundaries in the light of the migration crisis in Europe.//Proceedings of the Institute of state and law of Russian Academy of Sciences". 2017. N 1
2. Eliseev, A.V., Doroshenko O. M. Actual problems of application of administrative-legal measures of counteraction to illegal migration in foreign countries // Migration law. 2018. N 1. P.32.
3. Massimo Livi Bacci Does Europe need mass immigration?//Conference: 9th AFD-World Bank Migration and Development Conference, European Univ Inst, Migrat Policy Ctr, Fiesole, ITALY, JUN, 2016
4. Journal of Economic Geography Volume: 18 Issue: 4 Special issue: SI. FEB 2018 P.: 695-703
5. Kersting, N. Migration and Integration in German Cities.//Croatian and comparative public administration. Jun 2018 T. 18 P. 201-222
6. Malyshev E. A. State control in the sphere of external labor migration: theory and practice: monograph. M.: Yustitsinform, 2017. S. 140.
7. Statistisches Bundesamt (2015). Bevölkerung Deutschlands bis 2060, April 2015. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung [German population until 2060, April 2015. 13. Coordinated population projection] [Report]. Wiesbaden, Germany: Federal Statistics Office.
8. Elrick, Jennifer; Winter, Elke Managing the National Status Group: Immigration Policy in Germany
9. International migration Т.: 56 Выпуск: 4. AUG 2018 P. 19-32
10. BVerfG, Beschl. 12.05.1987 - 2 BvR 1226/83 (Familien-nachzug) - E 76, 1 (47); Urt. v. 10.03.1981 - 1 BvR 92/71 (Gondelbahn) - E 56, 254 (258).

11. Lieber H., Iwers S.J., Ernst M. Kommentar zur Verfassung des Landes Brandenburg. 2003. S. 78. Gropl Ch. Staatsrecht I. Munchen: C.H. Beck, 2012.
12. Question N.And. Administrative and legal regulation of counteraction to illegal migration in foreign countries: Dis. kand. the faculty of law. Sciences. M., 2010. With.15
13. Denisenko M. B., Kharaeva O. A., Chudinovskikh O. S. Immigration policy in the Russian Federation and the countries of the West. M., 2003. P. 217.
14. Federal law of April 20, 2014 N 74-FZ (as amended on 23.06.2014) "On amendments to the Federal law "On legal status of foreign citizens in the Russian Federation" // collected legislation of the Russian Federation. 2014. N 16. P. 1831.
15. Karachurina L. B. Immigration policy of Germany: successful - unsuccessful experience // World economy and international relations. 2008. N 7. P. 57.
16. Haug, S. (2017). Migration und migrationsbedingte Veränderungen der Bevölkerungsstruktur in Deutschland. Befunde, Prognosen und Herausforderungen [Migration and migration-related changes in the population structure in Germany: Findings, predictions and challenges]. In T. Mayer (Ed.), Die transformative Macht der Demografie [Transformational power of demography] (pp. 257–278). Wiesbaden, Germany: Springer VS
17. <https://korrespondent.net/world/3981029-v-hermany-prynialy-sporny-zakon-o-voossoedynenyy-semei-bezhentse>