

---

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОПЫТ ГЕРМАНИИ**

**М.В. Немытина**

Кафедра теории и истории государства и права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

**Н.А. Куличенко**

Кафедра теории и истории государства и права  
Саратовский юридический институт МВД РФ  
*ул. Соколова, 339, Саратов, Россия, 410034*

В статье приведен анализ подходов, существующих в миграционной политике современной Германии. Авторы представляют свое видение моделей регулирования миграционных отношений в Германии, приемлемых для российского права.

**Ключевые слова:** миграция, мигранты, миграционные правоотношения, миграционная правовая политика, правовое регулирование миграционных процессов.

Миграционные процессы на рубеже XX–XXI вв. обрели поистине глобальные масштабы, охватив все континенты планеты, сферы жизнедеятельности общества, социальные слои населения. В современных обществах формируется осознание того, что от правильно сформулированных целей и задач регулирования миграционных отношений зависят экономическое и демографическое развитие, политическая стабильность и национальная безопасность государств. Таким образом, миграционная политика становится одним из главных факторов социального преобразования и развития во всех регионах мира.

Основными проблемами развитых европейских стран являются низкий уровень рождаемости и старение населения, безработица, что обуславливает необходимость принятия новых решений в государственной политике в сфере миграции. Одновременно приток мигрантов таит в себе угрозу социальной стабильности этих стран, которые вынуждены нести бремя расходов, связанных с адаптацией мигрантов, их интеграцией в новую среду. Меняется этнический состав населения принимающих стран, мигранты приносят в жизнь европейского общества элементы своей культуры. Существует опасность возникновения обусловленных миграционными процессами социальных и этнических конфликтов.

Правовая составляющая в регулировании миграционных отношений приобретает все большее значение, что дает основание говорить о формировании

правовой миграционной политики современных государств. В основе этой политики лежат, казалось бы, несовместимые факторы: право на свободу передвижения человека и гражданина и контроль за миграцией со стороны государства; обеспечение интересов населения принимающих стран и одновременно создание условий для адаптации мигрантов. Тем самым целью формирования правовой миграционной политики современных государств становится гармонизация отношений в обществе.

Обращение, в частности, к опыту Германии может способствовать построению эффективной модели регулирования миграционных отношений и в России.

Реформа законодательства о гражданстве Германии 2000 г. заложила основу для создания отвечающей требованиям современного общества системы регулирования миграционных отношений. В соответствии с ней главными приоритетами федеральной миграционной политики Германии являются: учет экономических и общественных потребностей страны при реализации дифференцированного управления и ограничения миграции; интеграция мигрантов, законно проживающих на территории Германии; выполнение гуманитарных обязательств, вытекающих из Основного Закона ФРГ и международных договоров; гарантии безопасности и защиты лиц, проживающих в Германии; активное внедрение основных позиций Германии в политику, проводимую Европейским Союзом (1).

Принятие Федеральным правительством 30 июля 2004 г. Закона «О контроле и ограничении иммиграции и о регулировании пребывания, занятости и интеграции граждан Европейского союза и иностранцев» (*das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (das Zuwanderungsgesetz)*) [8. S. 1950], вступившего в силу 1 января 2005 г., явилось важным событием в жизни Германии, поскольку этот закон призван способствовать развитию политических, экономических и культурных интересов государства, а также служит основой для выполнения его гуманитарных обязательств.

Закон «Об иммиграции» включает в себя Закон «О пребывании, занятости и интеграции иностранцев» (*das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (das Aufenthaltsgesetz)*) [9. S. 162] и закон «О свободе передвижения для граждан Европейского Союза» (*das Freizügigkeitsgesetz/EU*) [8. S. 1950, 1986], а также многочисленные изменения других законов, затрагивающих вопросы миграции.

Граждане стран Европейского Союза обладают правом свободного передвижения по всей территории Союза, и Закон «О пребывании» не распространяет на них свое действие, их правовое положение регулируется Законом «О свободе передвижения для граждан Европейского Союза» (*das Freizügigkeitsgesetz/EU*).

В основу нового Закона легли опубликованные правовые предписания, регулирующие процедуру и допуск к занятию какой-либо деятельностью уже жи-

вущих в стране иностранцев, а также недавно въехавших в страну. Новое постановление «О пребывании» (Aufenthaltsverordnung) [6] объединило в себе различные аспекты миграционных отношений, которые обеспечивались ранее разными нормативными актами, такими как «Исполнительное распоряжение к Закону «Об иностранцах»» (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) [7. S. 2983] от 18 декабря 1990 г., «Положение о налогах сборах и пошлинах для иностранных граждан» (Ausländergebührenverordnung) [7. S. 3002] от 19 декабря 1990 г. и другими. Закон «Об иммиграции» фактически заменил собой закон «Об иностранцах» и затрагивает все элементы миграционных отношений.

Реализация вышеперечисленных нормативных предписаний привела к тому, что Германия из страны иммиграции *de facto* превратилась в страну иммиграции *de jure*.

Новый закон внес существенные изменения в различные аспекты регулирования миграционных отношений Германии. Существовавшие до этого пять режимов пребывания на территории страны: вид на жительство (Aufenthaltslaubnis); бессрочный вид на жительство (Unbefristete Aufenthaltslaubnis); право на бессрочное пребывание (Aufenthaltsberechtigung); разрешение на пребывание для достижения определенной цели (Aufenthaltsbewilligung); ограниченное право на пребывание (Aufenthaltsbefugnis) — сократились до двух: ограниченное по сроку разрешение на пребывание (die (befristete) Aufenthaltserlaubnis) и постоянный вид на жительство (die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis).

Право на пребывание стало ориентированным не на правооснование пребывания (то есть на формальный статус пребывания), а на его цели, которые могут быть различными: гуманитарные, трудовая деятельность, обучение, воссоединение семьи.

Существовавшая ранее двойная процедура получения разрешения на пребывание (получение разрешения на работу и собственно разрешения на пребывание) заменена процедурой взаимного одобрения.

Иностранцы в будущем должны будут обратиться только в компетентные ведомства иностранных дел. Соответствующий орган иностранных дел должен направить одобрение на получение разрешения на работу непосредственно на будущее место работы иностранного гражданина и указать разрешение на работу в одном акте с разрешением на пребывание.

В соответствии с п. 2.1 § 39 Закона «О пребывании» граждане стран — членов Европейского Союза сохраняют доступ на рынок труда при соблюдении принципа преимущественного права, то есть если на данное рабочее место не претендует немец или обладающий равными правами с гражданами Германии иностранец. В то же время граждане стран — членов Европейского Союза имеют преимущество при устройстве на работу перед гражданами из других государств. Как и раньше, закон сохраняет запрет найма рабочей силы (Anwerbestopp) в отношении низкоквалифицированных специалистов.

Для высококвалифицированных специалистов изначально предусмотрено получение постоянного разрешения на проживание. Иностранным студентам теперь

разрешено пребывание на территории Германии в течение одного года после окончания учебного заведения с целью поиска соответствующего их специализации рабочего места. В перспективе федеральное правительство Германии планирует увеличить численность иностранных студентов, при этом темпы роста их численности будут вдвое превышать рост численности немецких студентов [5].

Лица, обеспечивающие свою собственную занятость, могут получить разрешение на пребывание в случае, если в этом есть потребность региона либо экономический интерес, а также если их деятельность окажет в будущем позитивное влияние на экономику и будет обеспечена финансированием.

Для этого в первоначальной редакции Закона предусматривалось создание не менее десяти рабочих мест и инвестирование не менее одного миллиона евро.

Поправки к Закону от 28 августа 2007 г. вносят изменения в размер допустимых инвестиций (снижают их до 500 тыс. евро), а также снижают минимальное число создаваемых новых рабочих мест до пяти. Разрешение на пребывание в связи с предпринимательской деятельностью может быть также выдано в условиях взаимного благоприятствования в соответствии с принципами международного права.

Спустя три года после начала предпринимательской деятельности возможно получение постоянного вида на жительство, если запланированная деятельность успешно осуществляется и гарантирует необходимые условия жизни.

Новые меры по урегулированию трудовой миграции оправдали себя. Приток в страну квалифицированных специалистов увеличился. Однако речь идет лишь о незначительном росте числа работников, и проблема нехватки высококвалифицированных специалистов в Германии по-прежнему остается нерешенной.

Статус пребывания беженцев, признанных таковыми в соответствии с Женевской конвенцией [1], приравнен к статусу лиц, ищущих убежище. Обе группы мигрантов получают сначала ограниченное по сроку разрешение на пребывание. По истечении трех лет условия их проживания могут быть упрощены, если не исчезнут предпосылки их пребывания на территории Германии.

Не состоящие в браке дети лиц, ищущих убежище, и беженцев, признанных таковыми в соответствии с Женевской конвенцией, имеют до достижения ими 18 лет право на иммиграцию.

Получение статуса лица, ищущего убежище, возможно не только из-за преследования по политическим мотивам. Признание преследования по иным специфическим мотивам узаконено в случае, если причиной преследования является принадлежность лица к определенной социальной группе, а также если оно несет угрозу жизни, телесной неприкосновенности или свободе лица.

В настоящее время Германия является пятой страной в мире по приему лиц, ищущих убежище (после США, Франции, Канады и Великобритании), число ходатайств, поданных в 2009 г., возросло на 25% и составило 27 600 (2).

Таким образом, на данном этапе одной из важных государственных задач Германии является соблюдение баланса интересов мигрантов, антимигрантски

настроенной общественности, а также базовых демократических ценностей и социально-экономических приоритетов в целом. При этом внимание уделяется соблюдению прав человека и общепризнанных принципов и норм международного права.

Приоритетами современной миграционной политики Германии является дифференцированный подход к иммигрантам, характеризующийся облегчением въезда и пребывания для высококвалифицированных специалистов и ужесточением режима пребывания в отношении лишней рабочей силы при соблюдении принципа интеграции иностранцев в немецкое общество.

Регулирование миграционных процессов в современном мире носит чрезвычайно важный характер и в разных странах имеет свою специфику. Одновременно возникает проблема обмена опытом регулирования миграционных отношений между государствами. Для России, регламентировавшей в своем законодательстве право на свободу передвижения и открывшей границы для свободного выезда и въезда только в 90-е гг. XX в., крайне важно восприятие накопленного другими странами опыта правового регулирования, поскольку там подчас уже найдены конструктивные решения многих проблем.

По количеству принятых мигрантов Россия в конце 90-х гг. XX в. вошла в тройку лидеров, наряду с такими странами, как США и Германия [10. S. 83]. В то же время в нашей стране сложилась такая демографическая ситуация, когда сокращение численности населения уже можно рассматривать как угрозу национальной безопасности [2]. В качестве негативных моментов миграционной ситуации в России можно отметить преобладание нелегальной миграции и приток в страну мигрантов, занимающихся неквалифицированным и низкооплачиваемым трудом. Впрочем, обе эти составляющие непосредственно связаны между собой.

В настоящее время в России делаются позитивные шаги в развитии миграционного законодательства, направленные на приток в страну профессиональных работников и тем самым способствующие развитию экономики и общества в целом.

19 мая 2010 г. был принят Закон Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4], направленный на облегчение процедур въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности в России для высококвалифицированных иностранных специалистов. В соответствии с этим законом высококвалифицированным специалистом признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года. Исходя из приоритетов развития российской экономики Правительство Российской Федерации вправе снижать указанные требования к размеру заработной платы (вознаграждения) таких иностранных граждан (п. 1 ст. 13-2).

Нововведения отменяют для высококвалифицированных специалистов процедуру квотирования и согласования выдачи разрешения на работу с органами занятости населения, в то время как действующий миграционный режим предусматривает необходимость получения квоты на выдачу разрешений на работу, необходимость получения квоты на выдачу приглашений на въезд и согласование работодателем выдачи разрешения на работу с органами занятости населения. Срок разрешения на работу будет увеличен с одного до трех лет с возможностью неоднократного продления на такой же срок в течение срока действия трудового договора с иностранным гражданином. Ожидаемый срок всей процедуры — 1 месяц. Рабочая виза, также аналогично с порядком выдачи разрешения на работу, будет продлеваться до 3-х лет.

В соответствии с п. 27 ст. 13-2 Закона прибывшим в Российскую Федерацию высококвалифицированным специалистам и членам их семей (супругу, детям, не достигшим возраста восемнадцати лет, а также нетрудоспособным детям, достигшим указанного возраста и находящимся на иждивении такого высококвалифицированного специалиста) на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) по их заявлению в письменной форме территориальным органом исполнительной власти в сфере миграции может быть оформлен вид на жительство. Ранее практика получения вида на жительство не была распространена из-за сложности и длительности разрешительных процедур.

Оценка компетентности и уровня квалификации иностранного высококвалифицированного специалиста будет осуществляться непосредственно организацией-работодателем на основании документов, предъявляемых иностранным гражданином. Для этого в соответствии с п. 4 ст. 13-2 Закона работодатель или заказчик работ (услуг) использует документы и сведения, подтверждающие наличие у данного специалиста профессиональных знаний и навыков, сведения о результатах трудовой деятельности иностранного гражданина, включая отзывы иных работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных, сведения, представленные организациями, профессионально занимающимися оценкой и подбором персонала, сведения о результатах интеллектуальной деятельности иностранного гражданина, сведения о профессиональных наградах и других формах признания профессиональных достижений, сведения об итогах проведенных работодателем или заказчиком работ (услуг) конкурсов, а также иные объективные, достоверные и проверяемые документы и сведения.

При выезде иностранного гражданина с территории России снятие с учета будет проводиться непосредственно миграционными органами, а при перемещении из региона в регион отменяется необходимость уведомления работодателем миграционных органов о снятии иностранного работника с учета.

Создание условий для привлечения в Российскую Федерацию на законном основании квалифицированных трудовых ресурсов, совершенствование миграционного учета иностранных граждан, противодействие нелегальной миграции,

а также комплекс мер по поддержке внутренней трудовой миграции могут способствовать формированию правовой миграционной политики России.

Для современной России миграция является важным условием ее демографического и экономического роста. В качестве основного программного документа, регулирующего миграционные отношения в нашей стране, следует рассматривать одобренную распоряжением Правительства от 1 марта 2003 г. № 256-р Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. В Концепции говорится, что «целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации» [3].

С учетом опыта Германии задачи регулирования миграционных отношений в России можно конкретизировать следующим образом: интеграция законно проживающих на территории государства мигрантов в социальную среду; дифференцированное управление миграцией и контроль над миграционными процессами; выполнение гуманитарных обязательств, предусмотренных законодательством и международными договорами государства; гарантии безопасности и защиты лиц, проживающих на территории государства.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- [1] Официальный сайт. URL: <http://www.zuwanderung.de>
- [2] По данным Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Официальный сайт. URL: <http://www.unhcr.ru>

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конвенция 1951 г. о статусе беженцев // Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. — М., 1997. — С. 445–465.
- [2] Рыбаковский Л. Демографическая безопасность: геополитические аспекты и миграция // Миграция и национальная безопасность. — М., 2003. — Вып. 11. — С. 15–29.
- [3] Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 10. — Ст. 923.
- [4] Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 86-ФЗ от 19 мая 2010 г. // Российская газета. — 2010. — 21 мая.
- [5] Шереги Ф.Э., Дмитриев Н.М. и др. Россия на мировом рынке образовательных услуг. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2003/097/analit03.php>
- [6] Aufenthaltsverordnung vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 2945), die zuletzt durch die Verordnung vom 15. Juni 2009 (BGBl. I S. 1287) geändert worden ist.
- [7] Bundesgesetzblatt. — 1990. — Teil I.
- [8] Bundesgesetzblatt. — 2004. — Teil I.

- [9] Bundesgesetzblatt. — 2008. — Teil I.  
[10] Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration (October 2005). — Kundig, 2005.

## **LEGAL REGULATION OF MIGRATION RELATIONS: GERMAN APPROACH**

**M.V. Nemytina**

The Department of Theory and History of State and Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
*6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

**N.A. Kulitchenco**

The Department of Theory and History of State and Law  
Saratov Law Institute of MIA of RF  
*339, Sokolovaya st., Saratov, Russia, 410034*

This article is devoted to the analysis of patterns of contemporary migration politics in Germany. Authors present their vision of useful models of German legal immigration politics appropriate for the Russian legislation.

**Key words:** migration, migrants, migration legal relations, migration legal politics, legal regulation of migration processes.