

## ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕПАТРИАЦИОННЫХ, ИММИГРАЦИОННЫХ И ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ФРГ

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих репатриационные, иммиграционные и интеграционные процессы в современной Германии. Выявление механизмов и основных параметров правового регулирования различных категорий иммигрантов позволяет проанализировать тенденции усиления и ослабления миграционных потоков в Германию, предоставления правительством ФРГ определенных привилегий той или иной правовой категории иммигрантов.

**Ключевые слова:** законодательство; правовое регулирование; репатриационные, иммиграционные, интеграционные процессы.

Иммиграционные процессы в Германии регламентируются комплексом двусторонних (межправительственных) и многосторонних (международных) договоров и деклараций. Придерживаясь международных договоренностей в области иммиграции и иммиграционной политики, проводимой в рамках Европейского союза, правительство ФРГ руководствуется в проведении иммиграционной политики в первую очередь национальными, а не коммунитарными интересами.

Предметом регулирования немецкого законодательства ФРГ являются, прежде всего, переселенческий (репатриационный) процесс, иммиграционный и, в последние годы, интеграционный процесс.

В основе регулирования *переселенческого процесса* лежат нормы Конституции ФРГ 1949 г., в соответствии с которыми переселенцы из числа этнических немцев уравниваются во всех правах с немецкими гражданами. Согласно Конституции ФРГ, немцем считается лицо, имеющее немецкое гражданство, беженец или высланное лицо из числа этнических немцев, а также их супруги и потомки, которые проживали на территории немецкого Рейха (по состоянию его границ на 31 декабря 1937 г.). Конституция ФРГ восстанавливала гражданство для немцев по происхождению, а также их потомков, лишенных германского гражданства в годы гитлеровской диктатуры по политическим и расовым причинам или вынужденных в результате преследований в период с 30.01.1933 г. по 08.05.1945 г. принять чужое гражданство и утратить, таким образом, немецкое (ч. XI, ст. 116 Конституции ФРГ) [1. С. 626].

Таким образом, в основе государственной политики в вопросах о гражданстве лежит «принцип происхождения» («*ius sanguinis*»), юридически закрепленный в Конституции ФРГ 1949 г. Ряд исследователей указывает, что первоисточником «принципа происхождения» является Закон «О гражданстве в Германии и Рейхе» 1913 г., опирающийся на понятие «право крови», т.е. биологически определенной этнической принадлежности [2. С. 93]. Действие в ФРГ «принципа происхождения» в решении вопросов о гражданстве существенно отличает ее от «классической страны иммиграции» США и ряда стран Европейского союза (в частности, Великобритании и Франции), где действует территориальный «принцип гражданства» (или «принцип земли»), согласно которому тот, кто родился в стране, считается ее гражданином.

В дальнейшем Конституцию 1949 г. значительно дополнили в вопросах гражданства законы «О высланных лицах и беженцах» 1953 г. и «Об урегулировании вопросов гражданства» 1955 г. В частности, был расширен контингент лиц, имеющих особый статус немца,

на переселенцев из стран Восточной Европы, которые рассматривались в качестве репрессированных жертв коммунизма, установлены общие для всех земель правила определения статуса репатрианта (ранее федеральные земли имели право определять условия получения статуса репатрианта самостоятельно) и др. Эти законы оказали большое влияние на регулирование переселенческого процесса, т.к. в них впервые были объединены и систематизированы различные категории этнических мигрантов.

Вплоть до начала 1990-х гг. репатриационное законодательство не претерпевало изменений. Поскольку после окончания Второй мировой войны прошло почти 50 лет и в восточно-европейских странах прекратились преследования в отношении этнических немцев, особенно с началом процесса демократизации, а их социально-политическое положение уже не сопоставимо с тем, что было до 1990 г. и тем более в первые послевоенные годы, процедура приема переселенцев была существенно скорректирована. Так, в июне 1993 г. были приняты поправки в закон «О беженцах и перемещенных лицах» 1953 г. (*Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge*) [3]. В поправках к закону появилось четкое разделение переселенцев на тех, кто по результатам рассмотрения личного заявления был принят на жительство в Германию до 31 декабря 1992 г., и тех, кто подал заявление с 1 января 1993 г. Для обозначения последних, согласно поправкам в закон, вводится новая категория – «поздние переселенцы» (*Spätaussiedler*). Фактически на сегодняшний день термин «переселенец» (*Aussiedler*) заменён понятием «поздний переселенец» (*Spätaussiedler*).

В мае 1999 г. правительство Герхарда Шредера приняло новый закон «О гражданстве и о правах иностранцев» (*Das Staatsangehörigkeitsgesetz*), до принятия которого в Германии фактически действовал закон «О гражданстве в Германии и Рейхе» (принят 22 июля 1913 г.). Закон подробно описывает условия и процедуру получения статуса, с одной стороны, для взрослых иностранцев, с другой – для детей иностранцев, родившихся в ФРГ. Новый закон о гражданстве облегчает получение статуса гражданства взрослыми иностранцами, снизив срок проживания, гарантирующий статус гражданина ФРГ, с 15 до 8 лет. Согласно новому Закону, дети иностранных граждан, родившиеся в Германии, могут получить германское гражданство в том случае, если как минимум один из родителей в течение 8 лет проживал в Германии и на момент рождения ребенка на законном основании пребывал в стране. По достижении 18-летнего возраста ребенок в течение 5 лет должен сделать выбор между немецким граждан-

ством и гражданством своих родителей [4]. Принимая закон о гражданстве, правительство ФРГ в первую очередь преследовало цель – создать условия для более полной интеграции в общество тех иностранцев и их детей, которые на законных основаниях жили в Германии и внесли вклад в ее развитие.

Правовое регулирование *иммиграционного процесса* осуществляется в форме двусторонних межправительственных договоров, дающих право иностранцам на долгосрочное и ограниченное пребывание в ФРГ для работы или обучения. В ходе межправительственных консультаций по вопросам разрешения на пребывание в стране был принят целый ряд положений:

1) разрешение на проживание имеют иностранцы, временно находящиеся в ФРГ для получения образования, туристы, спортсмены и др.;

2) трудоустройство в стране для иностранцев возможно только с разрешения Министерства труда при получении заявки (контракта) от фирмы-нанимателя;

3) не допускается любая форма дискриминации работающих иностранцев в ФРГ, за исключением некоторого неравенства, связанного с определением соответствия специальности и квалификации иностранцев немецким стандартам.

Исключения составляют следующие условия: получение разрешения на пребывание в ФРГ не требуется для граждан стран Европейского союза (ЕС); разрешение на въезд в страну могут получить граждане стран Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ); не требуется разрешения на пребывание иностранным гражданам, регулярно приезжающим в ФРГ по служебным надобностям от фирмы, филиала или их представительства в ФРГ. При этом им разрешается двухмесячная трудовая деятельность в фирме, филиале, представительстве, а вместо разрешения на пребывание выдается въездная виза на три месяца. Надо признать, что до 1990-х гг. об иммиграционной политике как таковой на официальном уровне не говорилось, поэтому законодательно регулировать иммиграционные потоки в Германии начинают только в 1990-е гг.

Объединение Германии и значительные геополитические изменения в мире обусловили необходимость создания современной законодательной базы в области регулирования иммиграционного процесса, которая бы объективно отражала существующие изменения в мире. Так, 9 июля 1990 г. был принят закон «О въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ» (Das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet) [5]. В литературе, посвященной данной проблематике, он чаще встречается под сокращенным названием «Закон об иностранцах» (Das Ausländergesetz).

Согласно этому закону, разграничивается разрешение на право пребывания в стране и полномочия на пребывание в стране, выдаваемые иностранным гражданам [6. С. 136]. Для проживания в ФРГ иностранец обязан иметь документ, свидетельствующий о его праве на проживание. Вместе с тем установленные немецким законодательством правила получения разрешения на пребывание существенно различаются для граждан стран – членов Европейского союза и для граждан из третьих стран (не входящих в ЕС). Граждане из стран

ЕС и члены их семей получают в ФРГ особый вид разрешения на пребывание, которое носит чисто уведомительный характер, что соответствует международным договоренностям о свободе передвижения в рамках ЕС (Шенгенское соглашение 1990 г. и ряд других). Для граждан третьих стран процедура получения разрешения на пребывание по закону предусматривала четыре вида такого разрешения: 1) вид на жительство (Aufenthaltserlaubnis), в том числе бессрочный вид на жительство (Unbefristete Aufenthaltserlaubnis); 2) право на проживание (Aufenthaltsberechtigung); 3) ограниченное разрешение на проживание для достижения определенной цели (Aufenthaltsbewilligung), которое исключает возможность продления; 4) предоставление права на проживание (Aufenthaltsbefugnis) для вынужденных мигрантов (выдается лицам, допущенным в страну по международным или политическим причинам гуманитарного свойства) [7. С. 57]. Фактически закон исключил имевшиеся ранее индивидуальные стратегии пересечения границы, по сути, оговорив правила миграционного контроля.

Согласно новому закону, трудовое право иностранцев в ФРГ регламентируется следующими основными правовыми нормами:

1) разрешение на занятие любым видом деятельности, кроме частного предпринимательства, выдается после 5 лет пребывания в стране;

2) регулирование трудовой деятельности членов семьи осуществляется по алгоритму: разрешение на работу после 4-летнего (для турок – 3 года) пребывания на территории ФРГ получает прибывший супруг, а дети – по истечении 2 лет;

3) при воссоединении семьи предварительными условиями являются: 8-летний срок проживания супруга на территории страны, состояние в браке не менее года, возможность обеспечить совместное ведение хозяйства за счет собственной трудовой деятельности.

Полномочия, которые предоставляются иностранцам, находящимся в стране не менее 5 лет и участвующим в ее экономической жизни, бессрочны, территориально не ограничены и через 8 лет по ходатайству иностранца могут гарантировать получение им разрешения на постоянное жительство при соблюдении определенного перечня условий, среди которых наличие особого разрешения на получение работы, гарантии прожиточного минимума, наличие жилья, знание немецкого языка, посещение детьми немецкой школы и др. [8. С. 180].

Однако, как и ранее, на протяжении 1990-х гг. в управленческих, политических и правовых структурах подчеркивалось, что Германия не является страной иммиграции (Nicht-Einwanderungsland). Будучи «de facto» страной иммиграции, Германия «de jure» таковой не являлась. Ситуация изменилась с принятием 1 июля 2004 г. правительством Герхарда Шредера первого в истории Германии закона «Об иммиграции» (Das Zuwanderungsgesetz) [9]. Он подвел итоговую черту под многолетними и непростыми дебатами о необходимости, с одной стороны, всеобъемлющей регламентации современного иммиграционного законодательства в Германии, с другой – признания на уровне федерального правительства Германии страной иммиграции.

Основные направления иммиграционной политики в законе регулируются следующим образом.

1. Закон отменяет существовавшие с 1 января 1991 г., согласно закону «О въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ», четыре формы разрешений на пребывание в Германии (Aufenthalts-genehmigung) и вводит более простую схему: два вида на жительство – временное (befristete Aufenthaltserlaubnis) и постоянное (unbefristete Niederlassungserlaubnis) [10].

2. Высококвалифицированные специалисты (например, ученые, программисты) из третьих стран (не входящих в ЕС) могут получить бессрочный вид на жительство сразу по прибытии в Германию. Необходимыми условиями для этого являются: наличие конкретного предложения со стороны работодателя, отсутствие претендентов на рабочее место со стороны граждан ФРГ или Европейского союза и гарантия со стороны иммигрантов финансового обеспечения жизненного существования без помощи государства.

3. Закон прописывает привлекательные условия для обучения в немецких вузах. В отличие от предыдущих документов, в законе оговаривается возможность в течение одного года продлить пребывание в стране с тем, чтобы заняться поисками работы или работать.

4. Впервые регулируется иммиграция лиц, имеющих собственное дело. Они получают вид на жительство, если Германия видит в этом свой экономический интерес и обеспечено финансирование проекта собственного дела в Германии для этой группы лиц. Желающий должен инвестировать в Германию минимум 1 млн евро и создать здесь, по меньшей мере, 10 рабочих мест [11. С. 8].

Закон «Об иммиграции» структурирует правовую основу для въезда и пребывания в ФРГ и вносит изменения для отдельных групп иммигрантов, облегчая въезд высококвалифицированных мигрантов из третьих стран, прежде всего стран Восточной Европы и Азии, и одновременно ужесточая финансовые и организационно-трудовые требования к ним. В отношении остальных лиц (в большинстве своем низкоквалифицированные иностранцы) остается в силе запрет на наем иностранной рабочей силы, действующий с 1973 г. Принимая этот закон, правительство ФРГ фактически признает, что Германия является страной иммиграции, однако этот процесс не будет активно расширяться, а будет строго регулироваться и ограничиваться.

В августе 2007 г. в Германии была проведена реформа закона «Об иммиграции» 2004 г. (Die Reform des Zuwanderungsgesetzes) и в силу вступила новая редакция закона «Об иммиграции» от 28 августа 2007 г., которая дополнила и расширила права иностранцев, находящихся на территории Германии [12].

Поправки к закону вносят изменения в размер допустимых инвестиций (они понижаются до 500 тыс. евро), а также сокращают число необходимых создаваемых новых рабочих мест до 5 для категории лиц, желающих иммигрировать в Германию с целью предпринимательской деятельности. По истечении 3 лет в случае, если предпринимательская деятельность иностранца протекает успешно и заработок не ниже минимального прожиточного минимума, он может претендовать на бессрочный вид на жительство.

Новая редакция либерализовала условия для студентов и исследователей. В частности, расширены их права выезда за пределы Германии и пребывания на территории другой страны – члена ЕС, а также предусмотрены особые случаи получения разрешения на пребывание для исследователей.

Важным нововведением является обязательность интеграционных курсов для так называемых старых мигрантов (мигрантов, прибывших в Германию до 1 января 2005 г.), для граждан ЕС, находящихся на территории страны, а также по желанию для этнических немцев при наличии потребности скорейшей интеграции.

В новой редакции закона ужесточены условия приезда родственников. Теперь лица, состоящие в браке с гражданами ФРГ, прибывающие из-за рубежа в Германию, должны предоставить свидетельство о базовых знаниях немецкого языка. Кроме того, супруг или супруга гражданина Германии должны быть не моложе 18 лет. Цель таких нововведений, во-первых, борьба с браками по принуждению, и, во-вторых, облегчение для новоприбывших процесса интеграции в немецкое общество.

В сфере безопасности в поправках к закону конкретизируется перечень лиц, которым может быть отказано во въезде в страну. К ним относятся лица, наносящие ущерб общественному порядку и безопасности, лица, совершившие военные преступления, лидеры запрещенных организаций.

В последние годы центральной темой иммиграционной проблематики становится регулирование *интеграционных процессов*. Интеграционная политика как одна из основных законодательных задач правительства ФРГ впервые подробно прописана в законе «Об иммиграции» 2004 г. Согласно закону вновь прибывшим в страну иммигрантам гарантирована помощь в интеграции со стороны государства. Особо подчеркивается, что это положение касается всех новых иммигрантов из третьих стран. Помощь государства должна осуществляться, в первую очередь, с помощью интеграционных курсов, которые состоят из курса немецкого языка (600 учебных часов) и ориентационного курса (30 учебных часов) об истории, культуре и правовой системе Германии. Интеграционный курс заканчивается экзаменом, который необходимо сдать в определенные сроки. По окончании курса выдается сертификат об успешном участии в интеграционном курсе. Полученный сертификат является доказательством выполнения мигрантом определенных законодательных требований. Без сертификата постоянный вид на жительство теперь, как правило, не выдается. В случае получения прав гражданства при предъявлении сертификата об успешном окончании интеграционного курса, требуемый 8-летний срок законного и постоянного пребывания в Германии может сократиться на 1 год.

После вступления в силу закона «Об иммиграции» с 1 января 2005 г. по инициативе федерального канцлера Германии Ангелы Меркель в июле 2006 г. в Берлине был проведен первый саммит по проблемам интеграции, на котором была озвучена необходимость разработки политического интеграционного проекта и поставлены сроки его разработки (до июля 2007 г.). В результате через год, в июле 2007 г., был утвержден «Национальный план по интеграции» (Nationaler

Integrationsplan) [13]. Концепция плана включала в себя около 400 отдельных мер по интеграции иммигрантов. Правительство обязалось инвестировать в содействие интеграции иммигрантов 750 млн евро. Реализовать концепцию планировалось в течение 2008 г., который был объявлен в Германии «годом интеграции».

В рамках принятого плана по интеграции и в дополнение к положениям закона «О гражданстве ФРГ и о правах иностранцев» 1999 г. с 1 сентября 2008 г. на постоянной основе вводится тест на получение гражданства [14. С. 49]. Он ориентирован на тех иностранцев, которые проживают в Германии длительное время и желают получить паспорт, не имея немецкого свидетельства об окончании школы.

В ноябре 2008 г. состоялся третий саммит по интеграции, на котором были подведены первые итоги реализации Национального плана интеграции и разработан перечень выполненных обязательств, среди которых увеличение продолжительности интеграционных курсов (языковая подготовка в течение 600 ч и общий инструктаж – 45 ч) и улучшение их финансирования (в 2008 г. израсходовано 155 млн евро), введение про-

граммы содействия освоению немецкого языка, начиная с детского сада, повышение качества подготовки преподавательского состава учебных заведений и увеличение числа учителей из мигрантской среды [15].

Таким образом, начиная со второй половины XX в., можно с уверенностью говорить об эволюции репатриационного и иммиграционного законодательства ФРГ. На основе нормативно-правовых актов и миграционной политики устанавливаются существенные параметры миграционной модели Германии. Она сочетает в себе политику приема и интеграции переселяющихся этнических немцев на основе действующего «принципа происхождения», которая является постоянной составляющей миграционной политики, с приоритетной политикой привлечения высококвалифицированных иммигрантов. Несомненным успехом правительства ФРГ можно считать принятие на законодательном уровне нормативно-правовых актов в области регулирования иммиграционных процессов (закон «Об иммиграции» 2004 г., поправки к закону 2007 г.), которые позволили «de jure» признать Германию странной иммиграции.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 1. 824 с.
2. Воробьева О.Д. Миграция населения // Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М.: МАКС Пресс, 2001. Вып. 6. 176 с.
3. Закон о делах изгнанных и беженцев / Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (в редакции от 2 июня 1993 г.). Режим доступа: <http://recht.germany.ru/consult/aussiedler/bvfg.html>
4. Ватлин А.Ю. Германия в XX веке. М.: РОССПЭН, 2002. 336 с. Режим доступа: <http://www.rusgermhst.ru/RusRaboti/RusVatlin/Vatlinreportrus-02-03.htm>
5. Закон о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ / Das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet. Режим доступа: <http://www.vorota.de/WEB023.AxCMS>
6. Денисенко М.Б., Хараева О.А. и др. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М.: Институт экономики переходного периода, 2003. 316 с.
7. Карачурина Л.Б. Иммиграционная политика Германии: успешный – неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 7. С. 50–60.
8. Райнер О. Нелегальная иммиграция в Германию: новый вызов 1990-х гг. // Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2002. С. 176–189.
9. Das Zuwanderungsrecht // Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Режим доступа: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/Zuwanderungsrecht/zuwanderungsrecht.html>
10. Новый закон об иммиграции: кого хотят видеть в Германии? // Онлайн-издание Deutsche Welle, 10.07.2004. Режим доступа: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1262853,00.html>
11. Хофманн Г. Закон об иммиграции. Путь открыт // Deutschland. 2004. № 4. С. 8–11.
12. Барташевич Е. Реформа закона об иммиграции в Германии: год спустя // Онлайн-издание Deutsche Welle, 28.08.2008. Режим доступа: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3598205,00.html>
13. Der Nationale Integrationsplan. Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Режим доступа: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/Integration/NationalerIntegrationsplan/nationaler-integrationsplan.html>
14. «Интеграция остается ключевой задачей». Интервью с М. Бемер // Deutschland. 2008. № 5. С. 46–49.
15. Integration kommt voran. Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Режим доступа: [http://www.bundesregierung.de/nn\\_663954/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/Integration/DritterIntegrationsgipfel/dritter-integrationsgipfel.html](http://www.bundesregierung.de/nn_663954/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/Integration/DritterIntegrationsgipfel/dritter-integrationsgipfel.html)

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 9 февраля 2009 г.