КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ГЕРМАНИИ И АВСТРИИ

ЯГОФАРОВА Инара Дамировна, доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования Уральского государственного экономического университета, кандидат юридических наук, доцент
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66
E-mail: vaina3@yandex.ru

В статье рассматривается один из наиболее актуальных процессов современного мира — миграция, объем которой ежегодно существенно увеличивается. Наиболее популярными у мигрантов являются европейские государства, что обусловлено многими объективными факторами, поэтому все цели и стремления в большей степени нацелены на них. Наиболее перспективными и социально привлекательными являются Германия и Австрия благодаря высокому уровню жизни, социальной защищенности населения и удобству расположения. Современный миграционный кризис вынудил государства иначе вести свою политику в отношении вновь прибывающего населения, поскольку наплыв мигрантов вызвал новые проблемы.

Целью статьи является проведение краткого сравнительного анализа законодательства Германии и Австрии по вопросам миграции, что предполагает решение ряда задач, связанных с рассмотрением изменений правового регулирования вопросов миграции в указанных странах.

Методологической основой проведенного исследования являются системный и сравнительно-правовой методы, основанные на принципах хронологии, историзма и объективизма. Синтез обобщающих характеристик при решении проблем миграционных политик Германии и Австрии в дальнейшем позволит спрогнозировать и использовать данные в российском законодательстве для решения аналогичных проблем.

Результатом проведенного анализа стали обобщающие выводы, касающиеся определения схожих и отличительных черт в правовом регулировании процессов миграции в рассматриваемых странах. По мнению автора, законодательство европейских государств в современный период трансформируется в сторону ужесточения миграционных политик, способствующих ограничению миграции и селективному приему прибывающего населения.

Ключевые слова: миграция, законодательство, миграционные процессы, глобализация, правовое положение беженцев, ограничения прав и свобод.

ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF MIGRATION PROCESSES IN GERMANY AND AUSTRIA

I. D. YAGOFAROVA, associate professor at the Department of competition law and antitrust regulation of the Ural State University of Economics, candidate of legal sciences, associate professor
66, Vosmogo Marta st., Yekaterinburg, Russia, 620144
E-mail: vaina3@yandex.ru

In the article one of the most urgent processes of the modern world is considered — migration, the volume of which increases significantly every year. The most popular among migrants are European states, which is conditioned by many objective factors, therefore all goals and aspirations, to a greater extent, are aimed at them. The most promising and socially attractive are Germany and Austria, thanks to the high standard of living, social security of the population and convenience of location. The current migration crisis forced states to differently pursue their policy with regard to the newly arrived population, as the influx of migrants began to cause new problems that were not initially so clearly visible.

The aim of the article is to conduct a brief comparative analysis of German and Austrian legislation on migration issues, which also involves solving a number of problems related to the consideration of changes in the legal regulation of migration in these countries.

The methodological basis of the study is a systematic and comparative legal method based on the principles of chronology, historicism and objectivism. Synthesis of generalizing characteristics in solving the problems of migration policies in Germany and Austria helps in the study, which in the future will allow to forecast and use data in Russian legislation to solve similar problems.

The analysis resulted in generalizing conclusions concerning the definition of similar and distinctive features in the legal regulation of migration processes in the countries under consideration, which allowed us to conclude that the legislation of European countries in the modern period is transformed in the direction of stricter migration policies that limit migration and selective reception of the incoming population.

Keywords: migration, legislation, migration processes, globalization, legal status of refugees, restrictions of rights and freedoms.

DOI: 10.12737/art.2019.1.3

Вопросы миграции, правового положения иностранцев, въезда и выезда, пребывания или проживания в стране в последние годы привлекают большое внимание.

Крупные политические, экономические, социальные и экологические потрясения, произошедшие во второй половине XX — начале XXI в., часто являлись причиной добровольных или вынужденных перемещений людей во всем мире. Необходимость зафиксировать право на свободу передвижения в основополагающих международных документах приобретала все большее значение. Это явилось одним из важнейших достижений в области прав человека в XX в. Усиливающиеся в условиях глобализации и интеграции миграционные процессы обусловили принципиальное значение создания законодательной базы для определения правового положения лиц, находящихся на территории государства.

Интерес к рассмотрению процессов миграции в Германии и Австрии заключается, с одной стороны, в особой привлекательности получения гражданства в данных государствах ввиду их высокого качества жизни, экономического благополучия и социальной защищенности населения, с другой — в относительной близости от менее экономически и политически стабильных стран, например Южной, Восточной Европы, Северной Африки. События «Арабской весны», Гражданская война на юго-востоке Украины привели к многократному увеличению потока мигрантов в европейские государства.

Начало европейского миграционного кризиса вызвало всплеск исследовательского интереса. Отечественные и европейские исследователи стали рассматривать различные аспекты миграционных аспектов. Например, Е. О. Савченко, А. А. Москалева, Ю. А. Мальцева, Л. Э. Иликова, А. Е. Волк, М. А. Полетаева и др. анализируют проблему мультикультурализма, ксенофобии, европейской безопасности, нелегальной миграции, статуса беженца¹, В. Р. Атна-

шев — толерантности². Из исследований зарубежных авторов необходимо отметить работы Г. Стейнера, Д. Форсита, посвященные международному праву, которое среди основных прав человека рассматривает право на гражданство и на свободу передвижения³. С. Али освещает основные проблемы и тенденции в области миграции. П. Коллиер анализирует экономическое значение регулирования миграции⁴. Из опубликованных на немецком языке исследований отметим работу В. Хинрихса, который сравнивает шансы интеграции (в том числе получения гражданства Германии) в 1980-х гг. и начале XXI в., обусловленные развитием миграционной политики и изменением законодательной базы⁵. Хотя стоит признать, что изменения последних лет в законодательстве о миграции в Германии и Австрии вызвали научный интерес преимущественно только отдельных немецкоязычных исследователей, что вполне объяснимо.

Федеративная Республика Германия всегда была привлекательной для мигрантов, что связано как с высоким уровнем жизни и социальной защищенности населения, так и с относительной близостью от менее экономически и политически стабильных государств. Привлекательность данного государства, а также крупные геополитические изменения заставили его создавать развитую правовую базу в данной сфере.

В июле 1990 г. был разработан Закон о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ (Закон

77; Волк А. Е. Политика мультикультурализма Германии в условиях надвигающейся глобальной нерегулируемой миграции // Вестник современной науки. 2015. № 8. С. 179—181; Полетаева М. А. Иммигранты в европейском культурном процессе. Опыт ФРГ // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 2. С. 122—130.

² См.: Атнашев В. Р. Проблемы формирования толерантности в современной Европе: международно-правовой аспект // Управленческое консультирование. 2015. № 6. С. 40—49.

³ См.: Steiner H. International Human Rights in Context Law, Politics, Morals: Text and Materials. Oxford, 2000; Forsythe D. Human Rights in International Relations. Cambridge, 2006.

⁴ См.: Ali S. Migration, Incorporation, and Change in an Interconnected World. N. Y.; L., 2015; Коллиер П. Исход. Как миграция изменяет наш мир = Exodus. How Migration is Changing Our World. M., 2016.

⁵ См.: Hinrichs W. Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland: Integrationschancen 1985 und 2000. Berlin, 2003.

¹ См.: Савченко Е. О., Москалева А. А. Европейская безопасность сегодня: общественно-политические проблемы и перспективы // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. 2016. № 13. Т. 3. С. 62—66; Мальцева Ю. А. Концепт «беженец» в немецких медиатекстах // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2016. № 5. С. 39—43; Иликова Л. Э. Миграционный кризис, конец мультикультурализма и рост ксенофобии в Германии: гипотеза о причинах // Управление устойчивым развитием. 2016. № 3. С. 72—

об иностранцах)⁶. Его положения регулировали вопросы, связанные с их нахождением в Германии. Далее законодательная база только расширялась, появляется Закон об убежище (AsylVfG) 1993 г.⁷, Закон о реорганизации услуг беженцам того же года⁸ и др.

В эпоху глобализации иммиграционная политика Германии стала ориентироваться на привлечение квалифицированной рабочей силы, что является фактором экономического развития. В 2000 г. в Германии введена в действие программа «Зеленая карта» (Green Card für IT-Fachkräfte) для привлечения иностранных IT-специалистов (программистов, специалистов в области баз данных и системных исследований) из стран, не входящих в ЕС, в результате чего более 15 тыс. иностранных IT-специалистов получили разрешение на работу в ФРГ.

В июне 2012 г. Германия присоединилась к программе ЕС «Синяя карта» (Blue Card)⁹ и утвердила закон, упрощающий въезд высококвалифицированных специалистов из третьих стран. Таким людям выдавалось специальное разрешение на временное пребывание в стране — «синяя карта». В данной программе по сравнению с «Зеленой картой» существенно снижен необходимый для разрешения на пребывание иностранных специалистов минимум заработной платы с 66 тыс. евро до 45 тыс. евро в год, а для отраслей экономики, имеющих нехватку кадров, — до 35 тыс. евро. Однако вводится обязательное знание немецкого языка и основ правопорядка, общественного устройства и условий жизни в ФРГ¹⁰.

В целях преодоления европейского миграционного кризиса и несмотря на заявление Федерального канцлера ФРГ А. Меркель на заседании Бундестага 7 июля 2016 г. о продолжении «политики открытых границ»¹¹, наблюдалось ужесточение миграционного законодательства в 2016—2017 гг.

Поскольку Германия является классическим федеративным государством, интересно отметить, в какие федеративные земли тянется больший поток мигрантов. По статистике восточные земли более «открыты» для переезда. Скорее всего, если нет значимых оснований и особых пожеланий, то большая часть мигрантов попадает именно туда. Но дело в том, что разница в социально-экономическом развитии восточных и западных земель, так и не сглаженная за 25 лет единства страны, приводит к тому, что Восточная Германия, будучи социально отставшей (за исключением столицы), не только является слабопривлекательной для мигрантов, но и имеет меньше экономических возможностей, чтобы содержать их. Уровень жизни на этих территориях заметно уступает западным, в них меньше мест для трудоустройства, они несут гораздо большие расходы на социальное обеспечение. Что касается западных земель, то большинство мигрантов хотят попасть именно туда, однако сделать это затруднительно — некоторые из них «закрытые», т. е. не принимают поздних переселенцев (например, Баден-Вюртемберг, куда можно попасть, если там живут ближайшие родственники — родители, бабушки и дедушки). Кроме того, в каждой земле есть собственные квоты на принятие людей и они настолько различны, что можно говорить о некоей региональной диспропорции¹².

Таким образом, активная законодательная деятельность в области миграции, охватывающая разные виды и направления, различные категории мигрантов, доказывает чрезвычайную актуальность данной проблематики для современной Германии, что проявляется в том числе в признании себя «иммиграционной страной». Постепенное ужесточение миграционного законодательства в сторону ограничения миграции, учета ее экономической рентабельности, повышения требований к квалификации иммигрантов, усовершенствование прав беженцев и переселенцев, борьба с нелегальной миграцией привели к сокращению миграционных потоков.

Австрия, как и Германия, также испытывает большую миграционную нагрузку. Падение «железного

⁶ Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz — AuslG) vom 9 Juli 1990. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html (дата обращения: 28.05.2018).

⁷ Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) vom 26. Juni 1992. URL: <http://www.aufenthaltstitel.de/asylvfg.html> (дата обращения: 17.06.2018).

⁸ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 30 Juni 1993. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/BJNR107410993.html> (дата обращения: 17.06.2018).

⁹ Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы. URL: <http://www.consilium.europa.eu> (дата обращения: 17.06.2018).

¹⁰ Aufenthaltsgesetz über Blaue Karte vom 1 Juli 2012. URL: <http://www.bluecard-eu.de/blau-karte-eu-deutschland/aufenthaltsgesetz/> (дата обращения: 17.06.2018).

¹¹ Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 183. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 7 Juli 2016. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18183.pdf> (дата обращения: 17.06.2018).

¹² Согласно данным Федерального ведомства по делам миграции и беженцев имело место следующее распределение мигрантов по землям в 2017 г.: Северный Рейн-Вестфалия — 21,21%, Бавария — 15,52%, Баден-Вюртемберг — 12,86%, Нижняя Саксония — 9,32%, Гессен — 7,36%, Саксония — 5,08%, Берлин — 5,05%, Рейнланд-Пфальц — 4,84%, Шлезвиг-Гольштейн — 3,4%, Бранденбург — 3,06%, Саксония-Анхальт — 2,83%, Тюрингия — 2,72%, Гамбург — 2,53%, Мекленбург-Передняя Померания — 2,03%, Саар — 1,22%, Бремен — 0,96%. URL: <http://www.bamf.de> (дата обращения: 09.08.2018). См. также: Хришкевич Т. Г. Региональная диспропорция ФРГ в свете миграционного кризиса 2014—2015 гг. // Метаморфозы истории. 2016. Вып. 7. С. 191—206.

Таблица

Распределение квот по федеральным землям в 2017 г. *

Регион	Общее количество квот	Квота для состоятельных лиц	Квота для жителей ЕС	Квота для воссоединения семьи	Получение красно-бело-красной карты плюс
Бургенланд	104	35	9	55	5
Каринтия	2111	45	11	150	5
Нижняя Австрия	403	30	11	350	12
Верхняя Австрия	752	25	17	670	40
Зальцбург	426	40	16	340	30
Штирия	577	75	12	460	30
Тироль	371	40	11	300	20
Форарльберг	219	30	11	170	8
Вена	2790	130	50	2500	110

* Migration Group.URL: <https://migrargroup.com> (дата обращения: 10.08.2018).

занавеса» и геополитические процессы в Европе усугубили эту ситуацию. Австрия приняла десятки тысяч иммигрантов, бежавших от ужасов войны на Балканах, а также из стран Арабского Востока, юго-востока Украины.

Основным нормативным актом является Федеральный закон об убежище в Австрии 1992 г.¹³, в котором конкретизированы понятия беженца, а также зафиксированы основные положения. В 1997 г. вступил в силу Федеральный закон о въезде и пребывании иностранцев (Закон об иностранцах — FrG)¹⁴, в котором были расширены интеграционные мероприятия¹⁵. 2005 г. ознаменовался активной законотворческой деятельностью Австрии и вступлением в силу трех законов, касающихся иностранцев и выпущенных единым пакетом, идея которых состояла в том, чтобы различать пребывание иностранных граждан в Австрии кратковременно и длительно¹⁶.

Во время миграционного кризиса в Австрии, Венгрии, Словакии появились проекты по построению стены для защиты от мигрантов и беженцев, но они до сих пор не реализованы.

Непрерывная законотворческая активность австрийского правительства на протяжении почти трех последних десятилетий в области миграционной политики доказывает ее актуальность среди других областей подобной деятельности. Появление все новых

проблем и угроз заставляет законодателей быстро и своевременно реагировать, внося изменения в законы.

Австрия, как и Германия, является федеративным государством и там тоже можно наблюдать неравномерность распределения квот в землях. В данном случае это зависит больше от уровня экономического развития конкретной земли и ее привлекательности, на что влияют финансовый и географический факторы (см. табл.).

Постепенное ужесточение иммиграционной политики, направленное на ограничение въезда малоквалифицированных и на привлечение высокоинтеллектуальных работников, борьба с нелегальной миграцией и использование самых передовых технологических методов проверки подлинности документов, усиление обязательных интеграционных требований вызвали уменьшение потока желающих обосноваться в Австрии, в том числе недобросовестных лиц, подлогом или обманом пытавшихся проникнуть в Австрийскую Республику с ее высоким уровнем жизни и социальной помощи.

Таким образом, анализ законотворческой деятельности Германии и Австрии в области миграции на современном этапе демонстрирует единообразные подходы законодателей рассматриваемых государств, что связано, с одной стороны, с использованием международных стандартов в целях формирования отдельных политик, а с другой — со стремлением к унификации и выработке единой общеевропейской концепции. Именно по этой причине в них достаточно много сходных черт, которые проявляются прежде всего в постепенном и неуклонном ужесточении миграционной политики, способствующей ограничению миграции и селективному приему востребованных категорий экономически активного населения, квалифицированной рабочей силы или богатых инвесторов, наблюдается ограничение приема, введение единых для ЕС регистрационных баз, усложнение контроля, ужесточение условий получения дан-

¹³ Bundesgesetz: Asylgesetz vom 7 Jänner 1992. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1992_9_0/1992_9_0.pdf (дата обращения: 17.06.2018).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Fremdenengesetz — FrG vom 14 Juli 1997. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1997_75_1/1997_75_1.pdf (дата обращения: 17.06.2018).

¹⁶ Fremdenrechtspaket Österreich vom 16 August 2005. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_100/BGBLA_2005_I_100.html (дата обращения: 17.06.2018).

ного статуса. Принятые обоими государствами на основе рекомендаций ЕС меры по преодолению европейского миграционного кризиса позволили провести процедуры по ограничению потока и возвращению мигрантов и беженцев на родину, улучшить взаимодействие со странами происхождения при соблюдении основных прав человека.

Однако есть и некоторые отличия, заключающиеся в том, что, например, Австрия рассматривает все миграционные проблемы единым пакетом взаимосвязанных законов, вступивших в силу в один день, в то время как ФРГ, несмотря на пересечение интересов различных категорий, рассматривает каждую проблему по отдельности в законах, принятых в разные годы. Отметим, что миграционные законы в Австрии были приняты на год позднее, чем в Германии, и меньший упор в них делается на трудовую миграцию. Некоторые особые программы (привлечения высококвалифицированной рабочей силы) совсем недавно вступили в силу в Австрии и не в полной мере принесли ощутимый эффект, в то время как в Германии они активно работают и приносят экономическую выгоду. Кроме того, Германия в большей степени, чем Австрия, заботится, чтобы иностранные выпускники высших учебных заведений оставались

работать в стране, предоставляя им полтора года на поиски работы, в то время как в Австрии дается только полгода. Это говорит о том, что Австрийская Республика чуть в большей степени воспринимает себя как культурную или туристическую страну, чем Германия, несмотря на то, что оба рассмотренных государства экономически высокоразвиты.

Подводя итог, отметим, что в последние десятилетия миграционная политика немецкоязычных стран характеризуется комплексным «увязыванием» различных ее направлений, где ужесточение миграционного законодательства и ограничение приема мигрантов сочетается с интеграцией прибывших в принимающее общество, адаптацией их в новой среде и поддержанием нормальных межэтнических отношений.

В целом в миграционном законодательстве Германии и Австрии наблюдается стремление к выработке единой общеевропейской концепции иммиграционной политики. В то же время каждое государство, опираясь на национальную специфику, ищет собственные нюансы в разрешении проблем, привнесенных в страну отдельными группами мигрантов, исходя из собственных социально-экономических задач и долговременных стратегий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Ali S. Migration, Incorporation, and Change in an Interconnected World. N. Y.; L., 2015.
- Forsythe D. Human Rights in International Relations. Cambridge, 2006.
- Hinrichs W. Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland: Integrationschancen 1985 und 2000. Berlin, 2003.
- Steiner H. International Human Rights in Context Law, Politics, Morals: Text and Materials. Oxford, 2000.
- Атнашев В. Р. Проблемы формирования толерантности в современной Европе: международно-правовой аспект // Управление консультирование. 2015. № 6.
- Волк А. Е. Политика мультикультурализма Германии в условиях надвигающейся глобальной нерегулируемой миграции // Вестник современной науки. 2015. № 8.
- Иликова Л. Э. Миграционный кризис, конец мультикультурализма и рост ксенофобии в Германии: гипотеза о причинах // Управление устойчивым развитием. 2016. № 3.
- Коллиер П. Исход. Как миграция изменяет наш мир = Exodus. How Migration is Changing Our World. M., 2016.
- Мальцева Ю. А. Концепт «беженец» в немецких медиатекстах // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2016. № 5.
- Полетаева М. А. Иммигранты в европейском культурном процессе. Опыт ФРГ // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. № 2.
- Савченко Е. О., Москалева А. А. Европейская безопасность сегодня: общественно-политические проблемы и перспективы // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. 2016. № 13. Т. 3.
- Хришкевич Т. Г. Региональная диспропорция ФРГ в свете миграционного кризиса 2014—2015 гг. // Метаморфозы истории. 2016.

REFERENCES

- Ali S. Migration, Incorporation, and Change in an Interconnected World. New York; London, 2015.
- Atnashev V. R. Problemy formirovaniya tolerantnosti v sovremennoy Yevrope: mezhdunarodno-pravovoy aspekt. *Upravlencheskoe konsultirovanie*, 2015, no. 6.
- Forsythe D. Human Rights in International Relations. Cambridge, 2006.
- Hinrichs W. Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland: Integrationschancen: 1985 und 2000. Berlin, 2003.
- Ilikova L. E. Migratsionnyy krizis, konets multikulturalizma i rost ksenofobii v Germanii: gipoteza o prichinakh. *Upravlenie ustoychivym razvitiem*, 2016, no. 3.
- Khrishkevich T. G. Regionalnaya disproportsiya FRG v svete migratsionnogo krizisa 2014—2015 gg. *Metamorfozy istorii*, 2016.
- Kollier P. Iskhod. Kak migratsiya izmenyaet nash mir = Exodus. How Migration is Changing Our World. Moscow, 2016.
- Maltseva Yu. A. Kontsept "bezhenets" v nemetskih mediatekstakh. *Znak: problemnoe pole mediaobrazovaniya*, 2016, no. 5.

Poletaeva M. A. Immigranty v evropeyskom kulturnom protsesse. Opyt FRG. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta*. Seriya: Gumanitarnye nauki, 2016, no. 2.

Savchenko Ye. O., Moskaleva A. A. Yevropeyskaya bezopasnost segodnya: obshchestvenno-politicheskie problemy i perspektivy. *Fundamentalnye i prikladnye issledovaniya v sovremennom mire*, 2016, no. 13, vol. 3.

Steiner H. International Human Rights in Context Law, Politics, Morals: text and materials. Oxford, 2000.

Volk A. Ye. Politika multikulturalizma Germanii v usloviyakh nadvigayushcheysya globalnoy nereguliruemoy migratsii. *Vestnik sovremennoy nauki*, 2015, no. 8.