

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.67.43>
УДК 340. 12(477)

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА НІМЕЧЧИНИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРИКОРДОННИХ СЛУЖБ

Філіппов С.О.,

*заступник начальника факультету
правоохоронної діяльності з навчально-методичної роботи
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, доцент
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6700-4194
e-mail: nadpsu@i.ua*

Мота А.Ф.,

*начальник кафедри адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, доцент
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0401-3496
e-mail: atom_75@ukr.net*

Петреченко С.А.,

*доцент кафедри адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,
кандидат юридичних наук, доцент,
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7329-0219
e-mail: svet-petre@meta.ua*

Філіппов С. О., Мота А. Ф., Петреченко С. А. Міграційна політика Німеччини та її значення для національних прикордонних служб.

В науковій статті проведено аналіз міграційних процесів та підходів до розв'язання міграційних проблем у Німеччині, а також використано досвід німецької міграційної політики в діяльності національних прикордонних служб. Даний процес передбачає дослідження досвіду сусідніх країн, зокрема Німеччини, де інтенсивність міграційних процесів є вищою, аніж в Україні, та накопичено ґрунтовніший та більший за обсягом матеріал для наукового аналізу. Мета дослідження полягає в дослідженні політики ФРН крізь призму значущості даних процесів для національних прикордонних служб України. Окреслена мета зумовила постановку та розв'язання наступних завдань: обґрунтувати основні напрями та теоретико-методологічні підходи до вивчення міграційних процесів; дослідити нормативно-правові засади державної імміграційної політики; дати оцінку ефективності перейняття німецької міграційної політики національними прикордонними службами України. Методологія дослідження побудована на принципах системності та науковості. Наукова новизна отриманих результатів визначається актуальністю досліджуваної теми, а також спробою здійснити аналіз процесу змін у підходах та напрямках міграційної політики Німеччини, дати їй оцінку на сучасному етапі та дослідити перспективи подальшого її розвитку. У результаті проведеного дослідження

отримано результати, що окреслюють пізнавально-наукову новизну роботи, а також мають наукове та практичне значення: теоретичні напрацювання можуть бути використані для вивчення проблем міграції та міграційної політики. Результати проведеного дослідження можуть становити інтерес для національних прикордонних служб України при розробці концепцій, спрямованих на регулювання міграційних процесів та їх оптимізацію. Досвід Німеччини у формуванні та вдосконаленні засад міграційної політики може слугувати прикладом для України, що є країною походження, транзиту та призначення мігрантів.

Ключові слова: міграція, нелегальна міграція, Німеччина, міграційна політика, прикордонні служби.

Filippov S. O., Mota A. F., Petrechenko S. A. Germany's migration policy and its significance for national border services.

The scientific article analyzes migration processes and approaches to solving migration problems in Germany, as well as uses the experience of German migration policy in the activities of national border services. This process involves the study of the experience of neighboring countries, in particular Germany, where the intensity of migration processes is higher than in Ukraine, and accumulated more thorough and larger material for scientific analysis. The purpose of the study is to study the policy of Germany through the prism of the significance of these processes for the national border services of Ukraine. The outlined goal led to the formulation and solution of the following tasks: substantiate the main directions and theoretical and methodological approaches to the study of migration processes; to investigate the legal framework of state immigration policy; to evaluate the effectiveness of the adoption of the German migration policy by the national border services of Ukraine. The research methodology is based on the principles of systematization and scientificity. The scientific novelty of the obtained results is determined by the relevance of the researched topic, as well as the attempt to analyze the process of changes in approaches and directions of German migration policy, evaluate it at the present stage and explore prospects for its further development. As a result of the study Germany's experience in shaping and improving the principles of migration policy can serve as an example for Ukraine, a country of origin, transit and destination of migrants.

Key words: migration, illegal migration, Germany, migration policy, border services.

Постановка проблеми. Зростання масштабів та розмаїтість форм переміщень населення вимагає ґрунтовного вивчення впливів та наслідків міграції. Тому особлива увага відводиться міграційній політиці як на національному, так і на міжнародному рівнях. Постає об'єктивна необхідність переосмислення базових засад здійснення міграційної політики в окремих країнах, та опрацювання спільного бачення світового співтовариства на міграційні процеси.

Актуальним дане дослідження є і в аспекті формування досконалішого механізму взаємодії прикордонних та фіскальних підрозділів в інших країнах, адже, як зазначає А. Пюрате країни Європейського Союзу наразі зіштовхуються із рядом проблем, пов'язаних із ефективним управлінням кордонами, необхідністю здійснення відповідних економічних та фінансових заходів і контролем міграційних потоків, що є надзвичайно важливим для досягнення спільних цілей громадської безпеки, стабільності, поваги до європейських цінностей та верховенства права [1].

Новизна відповідної проблематики визначається тим, що до основних загроз, можливих внаслідок масової міграції можуть бути віднесені: загроза поширення тероризму, трансформації існуючої системи міжнародних відносин у Євросоюзі, розвиток політичної нестабільності, загроза поширення епідемій та інших захворювань [2].

Стан опрацювання проблематики. Достовірність, повнота і всебічне висвітлення зазначених питань забезпечуються завдяки дослідженню та критичному аналізу наукових праць, що стосувалися сфери регулювання міграційного права в Україні та Німеччині. Це відслідковувалося, зокрема, у роботах І. О. Грицай, О. А. Малиновської, О. В. Макарової, О. В. Дерманської, Н. П. Тиндик та інших науковців.

Мета наукової статті полягає у дослідженні правових засад міграційної політики Німеччини в аспекті її значення для прикордонних підрозділів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. За останні роки міграційне право Німеччини значно змінювалося та набувало все більшої актуальності у розвитку суспільних відносин. Усі ці процеси були пов'язані із розвитком міграції як явища, що теж піддавалось суттєвим змінам. Завдяки тому, що міграція населення, досягає колосальних масштабів та змісту, великого сенсу набувають також вивчення та осмислення цього явища, його прогнозування та оптимізація.

Розглянувши Основний Закон ФРН, слід виділити статтю 73, де пунктом 3 передбачено, що до сфери виключної законодавчої компетенції Федерації відносяться свобода переміщення, паспортна справа, еміграція та імміграція. Проте Конституція Німеччини також не містить норм, що регламентують питання нелегальної міграції [3].

Важливою проблемою нелегальної міграції залишається в'їзд і перебування на території держави іноземців з порушенням встановленого порядку. Жодна держава світу не в змозі самостійно розв'язати дану проблему. Слід зазначити, що саме нелегальна міграція є суспільно небезпечною, оскільки мігрантами можуть бути терористи. Значні переміщення нелегальних мігрантів в країну підривають її суверенітет, правову систему, внутрішню безпеку ставлять під сумнів діяльність відповідних органів державної влади.

У зв'язку з тим, що Німеччина є членом ЄС, її міграційна політика повинна відповідати міжнародним європейським стардам, правову основу складають: Женевська конвенція про статус біженців, ухвалена 1 лютого 1951 року, Нью-Йоркський протокол від 13 січня 1967 року про статус біженців, Дублінська конвенція 1990 року, Шенгенські угоди, що вступили в силу від 26 березня 1995 року, Пакт імміграції та надання притулку від 16 жовтня 2008 року [4].

Розвиток німецької законодавчої бази щодо міграції населення чітко вказує на те, що імміграція кваліфікованих працівників і вчених на сучасному етапі поширюється. Правове регулювання ФРН, зокрема регламент трудових відносин іноземцями, обмеження на в'їзд та виїзд з Німеччини визначається законами та постановами Федерального міністерства юстиції. Варто зазначити, що Конституція ФРН (Verfassungsgesetz) має пріоритет над усіма іншими німецькими правовими нормами. Проте, основним нормативно-правовим актом, що стосується перебування в країні іноземців є Закон про проживання, працевлаштування та інтеграцію іноземців на федеральній території (далі - Закон про перебування AufenthaltG) [5]. Мета цього закону та область його застосування слугує для контролю та обмеження притоку іноземців до ФРН.

На початку XXI ст. влада ФРН здійснила ґрунтовну ревізію своєї імміграційної політики. У 2005 р. було прийнято Закон про імміграцію (Einwanderungsgesetz), де були сформульовані основні принципи імміграційної політики ФРН. Даний закон регулює міграційні процеси на ринку праці, інтеграцію іноземців та право на надання притулку [6].

Ухвалення нового закону про імміграцію в Німеччині викликало велике невдоволення. Ціль закону сформульована у ньому наступним чином: «Робоча імміграція повинна бути полегшена, регулювання і обмеження припливу іноземців та їхня інтеграція, що поселилися надовго, покращені, а законодавство про іноземців та про перебування громадян ЄС спрощено. Проведення процесу надання притулку має стати більш чітким і швидким» [7].

Нечітка розбіжність між несанкціонованими іммігрантами та кількістю біженців набуває важливого значення в ЄС. В останні роки переважна більшість шукачів притулку прибули незаконним шляхом вздовж південного зовнішнього кордону регіону. Під Дублінський регламент підпадає більшість шукачів притулку, які перетинають територію ЄС. Німеччина фактично припинила правозастосування цього правила для сирійських шукачів притулку в кінці серпня 2015 року. Хоча несанкціоновані іммігранти не мають права на програми соціального забезпечення, шукачі притулку мають право на пільги в деяких країнах північної та західної Європи. Німеччина, наприклад, забезпечує житлом, харчуванням та щомісячними грошовими допомогам зареєстрованим прохачам притулку [8, с. 3].

На підставі нового закону про імміграцію, німецький уряд наділений правом надавати дозвіл на житло в Німеччині, полегшуючи процедуру в'їзду в країну кваліфікованих працівників та удосконалюючи політику боротьби з нелегальною імміграцією.

Втім, доречно зазначити, що в аспекті огляду міграційної політики Німеччини через призму її значення для державної прикордонної служби, відповідно до п.12 ст.19 Закону України «Про Державну прикордонну службу» на ДПС покладається обов'язок прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту [9].

У Німеччині ж таке клопотання також може бути подано в прикордонній службі на кордоні Німеччини, проте лише у тому випадку, якщо особа прибула літаком. Процедура визнання осіб у Німеччині, що шукають притулку регулюється Законом Німеччини «Про надання притулку» (AsylG). [10].

Крім того, з метою забезпечення рівного ставлення до всіх заявників та отримувачів міжнародного захисту, згідно з Регламентом ЄС 604/2013 Європейського парламенту та Ради [11] щодо стандартів для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства особи, що отримують міжнародний захист, єдиний статус біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, сфера дії цього Регламенту охоплює заявників на додатковий захист.

Статею 3 Регламенту Європейського Парламенту і Ради ЄС 2016/399 про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони) передбачено, що регламент застосовується до будь-якої особи, яка перетинає внутрішні або зовнішні кордони держав-членів, без обмеження: осіб, які мають право на вільний рух згідно з правом Союзу, біженців та осіб, які звернулися по міжнародний захист. [12].

Дані регламенти застосовуються Німеччиною – членом ЄС при процедурі надання притулку.

Німеччина також робить жорсткіше міграційне законодавство. Нові міграційні правила набули чинності 1 листопада 2015 року. Законом «Про надання притулку» визначено перелік безпечних країн, громадянам яких буде найскладніше отримати притулок в Німеччині – Албанія, Косово та Чорногорія. Ще новий закон дає прикордонникам право пришвидшеного вислання з Німеччини тих мігрантів, що мають на меті отримання притулку в країні з економічних помислів. На даному етапі будуть висилатися без попередження ті біженці, у яких закінчився термін перебування у Німеччині.

Щодо виплати у вигляді соціальної допомоги будуть доступні лише на місяць вперед, більш того, деяким групам зменшать грошову допомогу [13].

Рисою міграційної політики ФРН є те, що новий закон про імміграцію не перешкоджає вільному в'їзду мігрантів, однак передбачає перевірку особи щодо загрози національній безпеці країни перебування. На даний час Німеччина обмежила доступ мігрантам, а саме, біженцям на період пандемії [14, с. 2].

Прагнучи ефективно проводити операції з прикордонного контролю Європейський Союз здійснив низку ініціатив, включаючи створення нових структур та програм. Таким головним гравцем став Frontex. Заснований у 2005 році, Frontex націлений на вдосконалення інтегрованого управління зовнішніх кордонів ЄС, боротьбу з нелегальною міграцією та сприяння солідарності та взаємній довірі між прикордонниками країн-членів та третіми країнами. Агентство ЄС планує, координує та проводить спільні операції з їх використанням. Він створив об'єднаний ресурс у формі Європейських прикордонних команд і велику базу даних наявного обладнання, що об'єднує людські та технічні ресурси з усіх країн ЄС.

Frontex націлений на посилення спроможності держав-членів ЄС щодо запобігання та боротьби нерегульованому в'їзду мігрантів. Агентство також підтримує держави-члени ЄС в організації операцій з примусового вивезення нелегальних мігрантів [15].

Слід також зауважити, що Європейська програма міграції 2015 року передбачала управління Євросоюзом зовнішніми кордонами, що ставали б дедалі спільнішою відповідальністю, зокрема шляхом запровадження Європейської системи прикордонників, яка “охоплювала б новий підхід до функціонування берегової охорони в ЄС, розглядаючи такі ініціативи, як спільне використання активів, спільне використання ресурсів, а також можливість переходу до Європейської берегової охорони” [16].

Що стосується німецького законодавства, то слід спочатку охарактеризувати поняття «повернення/видворення». Повернення - вїзд мігранта до рідної країни з території ФРН. Повернення може бути добровільним або з державним примусом, з фінансовою підтримкою або без неї, самостійно або організовано державними установами.

Відповідно до закону Німеччини про проживання, працевлаштування та інтеграції іноземців на федеральній території, параграфом 64 передбачений обов'язок транспортних компаній повертати мігрантів до країн їхнього походження. Проте, таке зобов'язання існує протягом 3 років по відношенню до іноземців, що в'їжджають на федеральну територію без необхідного паспорту або виду на проживання та яким не відмовлено у в'їзді.

Однак, розділ 60 цього ж закону передбачає тимчасове призупинення депортації (толерантність). Державний орган захисту ФРН може прийняти рішення про призупинення строку депортації та призупинити його терміном до 3 місяців. Втім, обов'язок іноземця покинути країну, для якого депортація була призупинена, залишається в силі. Також іноземцю, до якого державними органами ФРН проявлена терпимість до депортації (Duldung) може бути відмовлено у наданні оплачуваної роботи за певних умов.

Відтак, ґрунтуючись на міграційному та адміністративно-процесуальному законодавстві необхідно ствердити доцільність часового виміру видворення та примусового повернення іноземців з території України, як гарантії законності, а також забезпечити відсутність свавілля.

Отже, міграційна політика Німеччини постійно оновлюється та спрямована на регулювання міграційних потоків. ФРН постійно контролює та часто змінює правила в'їзду в країну та отримання громадянства. До прикладу, всім іноземним громадянам, що не є громадянами Німеччини для перебування в ФРН більше, ніж 3 місяці або для реалізації трудової діяльності необхідна віза. Законне перебування на території Німеччини можливе на основі дозволів наступних видів: віза, дозвіл на тимчасове проживання, вид на проживання [17].

Параграф 18 (2) Закону про перебування встановлює принцип, згідно з яким вид на проживання з метою працевлаштування може видаватися іноземному громадянину в тому випадку, якщо Федеральна служба зайнятості дала свою згоду, або в разі, якщо будь-який нормативно-правовий акт або міждержавна угода передбачають, що дана трудова діяльність можлива без цієї згоди [5].

Отже, досвід Німеччини у формуванні та вдосконаленні засад міграційної політики може слугувати прикладом для України, а саме для національних прикордонних служб. Роль України в європейській системі міграційного контролю відзначилась в угоді про реадмісію (2007 р.) з Європейським Союзом [18], що зо-

бов'язує приймати нелегальних мігрантів, які перетнули її кордон на шляху до країн ЄС. Міграційна політика України вартує розроблення такої концепції, яка враховуватиме, насамперед, зміцнення національної безпеки та здійснення ефективного прикордонного контролю.

Висновки і перспективи подальших розвідок цього питання. Відтак, необхідність перейняття міграційної політики Німеччини національними прикордонними службами є досить значущою та потребує запровадження на території України. Окрім того, необхідно виокремити окремі організаційні структури Державної прикордонної служби. А саме, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції – оперативно-розшукові органи у справах іноземців. Крім того, Україна ще не має достатнього досвіду щодо державного регулювання процесів нелегальної міграції, тому наразі одним з вагомих завдань є розроблення спільних програм, що у комплексі із сусідніми державами буде протидіяти нелегальній міграції та істотно вдосконалювати превентивні заходи. Більш того, вдосконалення потребує питання міграційної політики України і на законодавчому рівні, аби надати прикордонникам можливість пришвидшеного вислання з України тих мігрантів, що мають на меті отримання притулку в країні з економічних мотивів. На прикладі Німеччини, імміграція до України повинна чітко законодавчо регулюватись та виконуватись практично. До прикладу, запозичення потребує і те, що потребуючі притулку, які знаходяться в країні довгий період часу та вдало інтегрувались у суспільство і мають постійну роботу – можуть залишитись на території держави. Отже, Німеччину можна вважати тією державою, що розвиває основні засади «діалогу цивілізацій» в сучасному світі. Її досвід є важливим для України, яка приймає на своїй території численну кількість мігрантів.

Список використаних джерел:

1. Aurelija Pūraitė. Managing State Border in the Context of Migration Crisis in Europe: Lithuanian Case. *Montenegrin Journal of Economics*. 2017. Vol 13. No 3. URL: <https://repository.mruni.eu/handle/007/15574>
2. Білошицький С. В. Сучасний європейський союз як полігон для випробування «міграційної зброї». *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. 2016. № 3. С. 4-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2016_3_3.
3. Колев Г. В. Міграційна політика європейських країн. К.: Генеза, 2006. 89 с.
4. Бронніков В. Д., Нефедова О. В. Місце марго-міграційної складової у внутрішній політиці Німеччини на початку XXI століття. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Серія: Політологія. 2013. Т. 212, Вип. 200. С. 43-47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2013_212_200_10.
5. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG). Geltung ab 01.01.2005. URL: <https://www.buzer.de/gesetz/4752/index.htm>.
6. Bade K. J. Zuwanderung und Integration in Deutschland. *Magazine Deutschland*. 2008. URL: http://www.bpb.de/themen/T0P083,0,0,Migration_und_Integration_in_Deutschland.html
7. Schengen Visa statistics by third country. Статистичні дані. 2015. URL: <https://statistics.schengenvisa.info.com/2015-schengen-visa-Мака>.
8. Irregular Immigration in the European Union. *European Policy Analysis*. Pia M. Orrenius and Madeline Zavodny. 2016. Page 3.
9. Закон України «Про Державну прикордонну службу». Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. ст.208). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
10. Bundesamt für Justiz. Asylgesetz (AsylG) § 72 Erlöschen. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/_72.html.
11. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.
12. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>
13. Прокопенко І. П. Правова регламентація статусу біженця в Україні, Франції, Німеччині та Італії. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 255-259.
14. Bundesministerium der Verteidigung. URL: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles>
15. Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges. *European Journal of Human Rights*, 3.5, 591-622, 2014 URL: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2781638_code1282540.pdf?abstractid=2781638&mirid=1&type=2.

16. The European Border and Coast Guard. S. Carrera, St. Blockmans, J.-P. Cassarino 2017 URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges/>
17. Дергач Анна Вадимівна. Механізми державного управління міграційними процесами в Україні: дис. канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 198 с.
18. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text