

А.А. Коваленко,

аспирантка кафедры Всеобщей истории исторического факультета Адыгейского государственного университета, преподаватель АРКИ им. У.Х. Тхабисимова, тел.: 8-909-469-67-08

**Нормативно-правовая база в сфере труда и занятости,
регулирующая отношения немецких работодателей с турецкими
гастарбайтерами в ФРГ
(1990 г. - начало XXI в.)**

(Рецензирована)

Аннотация. В статье исследуется правовое регулирование трудовых отношений турецких мигрантов с работодателями на территории Федеративной Республики Германия.

Объект исследования – турецкие рабочие в Германии. Турецкие гастарбайтеры, законно находящиеся на территории Германии, имеют достаточные юридические возможности для осуществления трудовой деятельности.

Ключевые слова: турецкие гастарбайтеры, трудоустройство, разрешение на работу, Гарц IV, социальное пособие по безработице.

A.A. Kovalenko,

Post-graduate student of General History Department of Faculty of History, Adyghe State University, teacher of the U.Kh. Tkhabisimov College of Arts, ph.: 8-909-469-67-08

**Standard and legal base in the labor and employment sphere, regulating
the relations between the German employers and the Turkish guest workers in
Germany (1990 y early 21st century)**

Abstract. The paper examines the legal regulation of the labor relations between the Turkish migrants and employers in the territory of the Federative Republic of Germany. The Turkish workers living in Germany are the object of this research. The Turkish guest workers, who live lawfully in the territory of Germany, have sufficient legal opportunities for implementation of labor activity.

Keywords: the Turkish guest workers, employment, the work permit, Harz IV, a social dole.

Все основные законодательные акты ФРГ, относящиеся к трудовой деятельности турецких гастарбайтеров, обсуждаются и утверждаются в обеих палатах парламента Германии. Непосредственно за реализацию иммиграционной и трудовой политики отвечают следующие органы исполнительной власти: Уполномоченный правительства по делам миграции - ответственный за выработку общей концепции и отдельных вопросов политики в отношении иностранцев, который ведет соответствующие переговоры с германскими и иностранными политиками и представителями общественных групп. В первую очередь он является партнером для тех организаций, которые активно занимаются проблемами иностранцев.

Федеральное министерство внутренних дел отвечает за разработку стратегии иммиграционной политики, координацию исполнения 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 и восстановленное (хотя и урезанное в правах) Федеральное агентство по делам беженцев.

Федеральное министерство иностранных дел ответственно за визовую политику. Через посольства и консульства ФРГ за рубежом занимается непосредственно рассмотрением заявлений на выдачу въездных виз.

Федеральное министерство труда и социальных дел курирует политику интеграции иностранных рабочих, в том числе интеграцию и реинтеграцию временных иностранных работников в Германии; регулирует социальную политику.

Федеральное ведомство по труду (г.Нюрнберг) осуществляет контроль за выполнением «Закона о содействии занятости», регулированием допуска иностранной рабочей силы на рынок труда, а также выдачей разрешений на работу и принятием санкций к работодателям за незаконное использование иностранной рабочей силы. Через Центральное бюро по труду (г. Франкфурт-на-Майне) и региональные службы занятости реализует государственные программы в области трудовой миграции.

В соответствии с новой редакцией от 2007 г. «Закона об иностранцах» функции реализации миграционной политики централизованы и переданы в ведение нового правительственного агентства – Федеральной службы миграции и проблем беженцев. Она создана на базе Федеральной службы по делам беженцев [1]. К задачам этой новой службы относятся: координация деятельности федеральных ведомств и органов, в также представительств Германии за рубежом в области иммиграции и беженцев; внедрение и реализация процедуры отбора мигрантов; аналитическая и информационная поддержка федеральных и земельных программ интеграции, ведение Центрального регистра иностранцев; обеспечение выполнения мер содействия добровольному возвращению мигрантов в страны исхода.

Иммиграционной политикой занимается также Красный Крест ФРГ, деятельность которого на некоторых этапах реализации миграционной политики была почти федеральной по значению [2].

Широкий круг вопросов решается на уровне земель. Например, федеральным землям отданы значительные полномочия в вопросах «брать – не брать» гастарбайтеров из других стран и в каком количестве «брать». Городские власти заняты оказанием временной материальной помощи беженцам, поиском и предложением вакансий, организацией интеграционных курсов, курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки, первичным сопровождением (при посещении административных учреждений). Местное самоуправление в Германии имеет продолжительную историческую традицию и является неотъемлемым элементом государственной демократии. Миграционная и интеграционная политика, наравне с политикой по борьбе с бедностью, безработицей и семейной политикой, являются основными направлениями городской социальной деятельности [3].

Трудовые отношения турецких гастарбайтеров в Германии регламентируется следующими нормативно-правовыми актами: законом о содействии занятости (трудоустройству), «Распоряжением о порядке выдачи разрешений на работу лицам без немецкого гражданства для работы по найму», «Распоряжением о порядке выдачи разрешений на пребывание для выполнения несамостоятельной трудовой деятельности», «Распоряжением об исключительных правилах выдачи разрешений на работу для вновь въезжающих иностранных работников» («Распоряжением об исключениях из запрета вербовки иностранных работников»).

Немецкий закон о содействии занятости - полное название «Закон о преимуществах и обязанности сохранения рабочих мест и поощрения экономического роста », - принятый в 1969 году (с последними поправками, внесенными от 29 апреля 1996 г.), регулирует вопросы трудоустройства и страхование по безработице[4] как граждан ФРГ, так и иностранных гастарбайтеров. Выдача разрешения на работу иностранным работникам в исключительных

случаях регламентируется и уточняется «Распоряжением об исключительных правилах выдачи разрешений на работу для вновь въезжающих иностранных работников» от 21.12.1990 г. с изменениями от 30.09 1996 г. («Распоряжением об исключениях из запрета вербовки иностранных работников») [5]. В соответствии с «Законом о содействии занятости» работодатели могут нанимать работников, которые не являются гражданами Германии, только если работник обладает разрешением на работу. Его выдает местный орган управления Федерального ведомства по труду по месту нахождения предприятия или его филиала. Такая лицензия выдается в зависимости от состояния рынка труда ФРГ и с учетом обстоятельств каждого дела. При этом трудоустройство иностранного работника не должно оказать негативное влияние на занятость местного населения. Условия труда для иностранца должны быть не хуже, чем у немецкого работника. Заявление на получение разрешения подается до приема на работу или до истечения срока действия уже выданного разрешения.

Иностранцам, постоянно проживающим за пределами Германии, но желающим работать в этом государстве, разрешение выдаётся в том случае, если срок работы не превышает трёх месяцев. При первичном найме на работу выдача разрешения на работу для отдельных групп лиц может быть поставлена в зависимость от условия, что иностранцу, до момента подачи ходатайства о разрешении на работу, необходимо прожить в стране определенное время, которое не должно превышать четырех лет, имея разрешение на пребывание или статус толерантности. Если наемный работник за последние восемь лет до начала действия разрешения на работу в общей сложности пять лет на законных основаниях выполнял самостоятельную трудовую деятельность в Германии ему выдается особая лицензия на работу. Могут быть введены ограничения на выдачу разрешений на работу в определённых группах профессий, отраслях хозяйства, районах страны, разрешение может ограничиваться сроками трудовой деятельности, либо определёнными предприятиями. В компетенции Федерального министра по труду и социальному порядку находится право посредством правовых распоряжений издавать предписания о виде, объеме, сроках действия и аннулировании разрешения на работу, о предоставлении первичного разрешения, а также о делопроизводстве. Рабочие-иммигранты также могут получить временную лицензию, действующую на период до 1 года, которая действительна для выполнения определенного вида деятельности на данном предприятии, выдаются и разрешения без ограничения на определенную профессиональную деятельность и на работу на конкретном предприятии. В соответствии с действующим законодательством установлены следующие сроки профессиональной деятельности для временных работников: от 12 до 18 месяцев для гостевых работников, визы которым выдаются на основании частного приглашения родственников, друзей, знакомых; до 3 месяцев - для сезонных рабочих и до 2 лет - для контрактных работников при выполнении услуг [6]. Стоимость временной лицензии составляет 1000 немецких марок, бессрочной – 2000 немецких марок.

В случае, если рабочий-иммигрант осуществляет трудовую деятельность без разрешения Ведомства по труду, на него может быть наложен штраф в сумме 1000 немецких марок, посредник в незаконном трудоустройстве будет оштрафован на 50 000 немецких марок, а работодатель, принявший такого гастарбайтера – на 100 000 немецких марок (§229), либо он будет лишен свободы сроком до трёх лет. Предприниматель, действовавший в корыстных целях при вербовке на работу незаконно оформленного рабочего, наказывается лишением свободы от шести месяцев до пяти лет. В случае, если условия труда, предоставляемые иностранцам, не соответствуют законодательству Германии, работодателя ожидает наказание аналогичное как за неразрешенный найм рабочей силы (§ 227).

Закон о содействии занятости в Германии регулирует также вопросы по предоставлению пособия по безработице [7]. Трудоспособным считается человек, который в состоянии работать минимум три часа в день. Различают два вида пособия: пособие по безработице вариант 1, начисляется работающему лицу с определённого времени, когда он, за время своей трудовой деятельности, достаточно выплатил средств в социальный страховой фонд и фонд по безработице. Пособие по безработице вариант 2, введенное по реформе Гарц

IV [8], получают все трудоспособные люди в возрасте от 15 до 64 лет, нуждающиеся в помощи, если у них нет достаточного дохода и имущества, чтобы самостоятельно оплачивать стоимость жизни и квартплату. Это возможно, если закончились выплаты в соответствии с помощью по безработице вариант 1 или трудовой доход слишком низок. Оно, в отличие от пособия вариант 1, финансируется не из страховых выплат трудящихся, а из налогов и платится без ограничения по времени.

До 2005 года социальная помощь по безработице работника, который трудился от 12 до 36 месяцев составляла примерно 60% (для бессемейных) или 67 % (для имеющих семью) от последнего заработка и платилась от 6 до 24 месяцев. С 2005 года право получать полное пособие имеют лица, в том числе и турецкие гастарбайтеры, которые за последние 2 года проработали минимум 12 месяцев (с социальными отчислениями), а также выполнили условия заблаговременного уведомления соответствующих служб по труду по потере работы. Размер пособия вариант 1 вычисляется от бывшей брутто-зарплаты [9], страховых взносов безработного, учитываются также возраст получателя, состояние его здоровья, размер квартплаты и коммунальные услуги. Государство оплачивает взносы в больничную кассу и единовременные выплаты: оплата проезда на собеседования; расходы, связанные с рассылкой резюме; оплата переезда, связанная с получением работы; оплата ведения домашнего хозяйства и т.п. По реформе Гарц IV от 1 января 2012 г. установлен размер минимальной почасовой заработной платы для всех трудящихся, который дифференцируется на уровне земель и составляет в Восточной Германии от 7,01 евро до 7,89 евро, на западе Германии её подняли от 7,50 евро до 8,19 евро.

Социальное пособие по безработице вариант 2 составляет на взрослого человека 364 евро, на детей от 14 до 18 лет – 287 евро, от 6 до 14 лет – 251 евро, от рождения до 6 лет дети получают 219 евро. Можно получать пособие и на своего супруга - 323 евро [10]. В эту сумму включена оплата за свет, телефон, интернет (26, 86 евро), одежду и питание (34,13 евро), отдельно государство оплачивает жильё эмигранта. Безработный должен как минимум один раз в месяц посещать «Бюро по трудоустройству» и предоставлять копии отосланных резюме потенциальным работодателям как доказательство усилий в поиске работы. Неявка на биржу труда может привести к сокращению пособия по безработице на 10% на 3 месяца. Бюро по трудоустройству может само предоставить работу, если трудоустроиться безработному по специальности так и не удалось, как правило, неквалифицированную, социальную за 1 евро в час или предложить переобучение. Отказ от такого предложения имеет свои последствия: постепенное сокращение пособия по безработице на 30% от обычной ставки пособия, при повторных нарушениях обязательств осуществляется повторное сокращение на ту же процентную ставку. Сокращения действуют в течение 3 месяцев. Можно выполнять трудовую деятельность более 15 часов в неделю без потери права на пособие по безработице вариант 2 [11]. При получении помощи по безработице учитывается также общее финансовое положение получателя. Так имущество должно быть израсходовано до определенных пределов. Минимальная сумма имущества безработного должна составлять 4.100 евро, максимальная - 13.000 евро на трудоспособного человека. Лица, имеющие больше имущества, чем указано в Гарц IV, считаются не нуждающимися в помощи. Неприкосновенными являются также 750 евро на каждого человека, который сожительствует с кем-то. На детей безработных предусмотрено имущество стоимостью не более 4.100 евро [12].

Для работы турецких рабочих не менее 30 часов в неделю при средней продолжительности труда не менее 6 часов в рабочий день, согласно «Распоряжению о порядке выдачи разрешений на работу лицам без немецкого гражданства для работы по найму» от 12.09.1980 с поправками от 30.09.1996 г. [13], разрешение на работу выдаётся сроком на три месяца в календарном году. В сельском и лесном хозяйствах, гостиницах и предприятиях общественного питания, лесопильных предприятиях, а также предприятиях по переработке овощей и фруктов и табаководстве набор на работу иностранцев ограничивается шестью месяцами, с 1 января 1998 г. – пятью месяцами работы в календарном году.

Ведомство по труду может продлевать сроки трудовой деятельности. Разрешение на работу имеет силу в период предоставления работы, но не более трёх лет. Для лиц, окончивших общеобразовательную школу, либо признаваемый государством или сравнимый с ним регулярный курс обучения по профессии, разрешение на осуществление трудовой деятельности выдается сроком на пять лет. В соответствии с § 10 Распоряжения разрешение на работу заменяет «Свидетельство о допуске для гостевых рабочих», выдаваемое отделом Федерального ведомства по труду в рамках согласованного с другим государством обмена гостевыми рабочими с целью повышения профессиональной и языковой квалификации.

Ведомством по труду может быть отказано в выдаче разрешения на работу в случаях: трудоустройство произошло на основании неразрешённого посредничества или вербовки; условия труда не отвечают требованиям законодательства; иностранец не возвратил отозванное или утратившее силу разрешение на работу в Ведомство по труду; имеются веские причины, которые связаны с личностью гастарбайтера.

Принципиальная схема трудоустройства в Германии, как правило, функционирует согласно следующему алгоритму: посольства и консульства ФРГ за границей выдают визовые разрешения на пребывание в стране сроком на один-два года; учреждения по делам иностранцев на федеральном и местном уровне регистрируют прибывших в страну иностранцев; биржа труда по ходатайству фирмы выдает им разрешения на работу [14].

Порядок издания административных актов, таких как предоставление визы, вида на жительство, разрешения на работу и др. в ФРГ регулирует «Закон о порядке административного производства» («Административно-судебный закон») от 25.05.1976. Административный акт – это решение или иная суверенная мера, принимаемая властью в отдельных случаях в области публичного права, имеющая юридическую силу вовне (§ 35). Он может иметь письменную или электронную форму. Администрация должна изложить фактические и правовые причины принятия своего решения и довести до сведения сторон (§39 ч.1). Административные акты и действия публичной администрации могут быть обжалованы в суде (§ 79) [15]. Следует подчеркнуть, что практически все категории иммигрантов имеют право обращения в суд, будучи ущемленными властями: для судебного разбирательства им предоставляется убежище на срок до двух лет, запрещается их выдворение, а судебные издержки оплачиваются государством. Причем социальная помощь иммигрантам оказывается как правительственными учреждениями, так и неправительственными организациями и ассоциациями, располагающими в стране разветвленной системой помощи [16]. В Германии возможность обжаловать неправомерные действия государственной администрации в суд имеет конституционную основу. Так, согласно ст. 34 Основного закона ФРГ, если какое-либо лицо при исполнении порученной ему государственной должности нарушит свои должностные обязанности перед третьими лицами, то в принципе несет ответственность государство или ведомство, на службе которого состоит это лицо. Однако при наличии умысла или грубой неосторожности сохраняется право регрессного иска [17]. В случае требований о возмещении ущерба и в случае регрессного иска не исключается применение обычного судебного порядка. По ч.4 ст.19 Основного закона Германии, если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. В этих случаях потерпевшие могут предъявлять иски в обычных судах, если не установлена иная подсудность [18].

Таким образом, турки в Германии могут на законных основаниях заниматься трудовой деятельностью. Однако сфера приложения их труда, если они не высококвалифицированные специалисты, достаточно ограничена и законодательство строго регламентирует сроки их пребывания, чтобы в дальнейшем вновь прибывшие турецкие гастарбайтеры не пополнили ряды безработных в Германии. Рабочие-турки, находящиеся на законных основаниях в Федеративной Республике Германия, в случае утраты места работы получают социальные выплаты по безработице. Как турецкий работник, так и немецкий работодатель в ФРГ несут ответственность за нелегальный труд, вплоть до уголовной. Тем не менее, важнейшей государственной задачей правительства Германии остается необходимость выстраивания баланса интересов турецких гастарбайтеров в трудовой сфере с антимигрантски настроенной общественностью.

Примечания:

1. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чуудиновских О.С. Организационное устройство миграционной политики в ряде стран Запада: Германия // Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 125-141.
2. Oezcan V. German Immigration Law Clears Final Hurdle, 2002. URL: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=51>.
3. Карачурина Л. Иммиграционная политика Германии: успешный - неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 7. С. 58-59.
4. Arbeitsförderungsgesetz (AFG). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/afg/gesamt.pdf>.
5. Распоряжение об исключительных правилах выдачи разрешений на работу для вновь въезжающих иностранных работников (Распоряжение об исключениях из запрета вербовки иностранных работников). URL: <http://shestero.chat.ru/laws/17.html>.
6. По странам и континентам. URL: <http://jobcenter.com.ua/germany.htm>.
7. Пособие по безработице «Arbeitslosengeld-1» («ALG-1») - регулярная государственная финансовая помощь в ФРГ лицам признанным безработными в установленном законом порядке. Специальных ограничений каким либо органом власти минимального или максимального размера пособия не предусмотрено.
8. Гарц - это набор рекомендаций, которые были установлены Комитетом по современным услугам на рынке труда в результате реформы на рынке труда в Германии в 2002 году. Реформа названа в честь главы комиссии Петра Гарца. Серии изменений на рынке труда ФРГ известны как Гарц I - Гарц IV. Реформы Гарц I - III состоялись в период с 1 января 2003 года по 2004 год, Гарц IV началась 1 января 2005 года. Комитет разработал тринадцать "инновационных модулей", которые внесли изменения в немецкую систему рынка труда. Затем они были введены в практику в качестве Гарц I – IV.
9. Брутто-зарплата означает, что с этой суммы удерживается подоходный налог, взнос по безработице и взнос по обязательной накопительной пенсии.
10. Hartz IV: изменения в 2012 году. URL: <http://www.gegen-hartz.de/hartzivregelleistung.php>
11. Merkblatt SGB zwei barrierefrei. URL: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/SGB-II-Merkblatt-Alg-II-russisch.pdf>
12. Вопросы и ответы по Hartz IV в Мюнхене. URL: http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/publi/hartz/Hartz_russisch.pdf.
13. Распоряжение о разрешении на работу 1996 г. // Бюллетень федеральных законов. Бонн, 1996. Т. 1. С. 1754.
14. Анализ законодательства зарубежных стран по проблемам миграции и опыт правоохранительных органов по предупреждению и пресечению незаконной миграции. М., 2004. С. 37.
15. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) от 25.05.1976. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>

16. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М., 2004. С. 56.
17. Регрессный иск – это обратное требование, в гражданском праве и процессе, адресованное в суд или арбитраж гражданина или организации, исполнивших обязательство за должника либо за какое-либо др. лицо, возместить уплаченную денежную сумму.
18. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.). URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.

References:

1. Denisenko M.B., Kharayeva O.A., Chudinovskikh O.S. The organizational system of migratory policy in a number of Western countries: Germany // Immigration policy in the Russian Federation and in Western countries. М., 2003. P. 125-141.
2. Oezcan V. German Immigration Law Clears Final Hurdle, 2002. URL: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=51>.
3. Karachurina L. Immigration policy of Germany: successful and unsuccessful experience // World economy and international relations. 2008. No. 7. P. 58-59.
4. Arbeitsförderungsgesetz (AFG). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/afg/gesamt.pdf>.
5. The order about exclusive rules of giving permission to work to newly arriving foreign workers (The order about exceptions from the prohibition of recruitment of foreign workers). URL: <http://shestero.chat.ru/laws/17.html>.
6. Over countries and continents. URL: <http://jobcenter.com.ua/germany.htm>.
7. Unemployment benefit of «Arbeitslosengeld-1» («ALG-1») as a regular state financial help in the FRG to people recognized unemployed in the statutory order. Special limitation of the minimum or maximum amount of the benefit by any authority is not provided for.
8. Hartz is a set of recommendations which were established by the Committee on modern services on a labor market as a result of the labor market reform in Germany in 2002. The reform is named in honor of the head of the commission Peter Hartz. Series of changes on the FRG labor market are known as Hartz I - Hartz IV. Reforms of Hartz I-III took place during the period from January 1, 2003 to 2004, Hartz IV began on January 1, 2005. The committee developed thirteen «innovative modules» which brought changes to the German labor market system. Then they were put into practice as Hartz I-IV.
9. Gross-salary means that the income tax, the payment on unemployment and the payment on obligatory accumulation pension are taken from this sum of money.
10. Hartz IV: changes in 2012. URL: <http://www.gegen-hartz.de/hartzivregelleistung.php>
11. Merkblatt SGB zwei barrierefrei. URL: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/SGB-II-Merkblatt-ALG-II-russisch.pdf>
12. Questions and answers on Hartz IV in Munich. URL: http://www.auslaenderbeiratsmuenchen.de/publi/hartz/Hartz_russisch.pdf.
13. The order on the permission to work of 1996 // The Bulletin of federal laws. Bonn, 1996. VT. 1. P. 1754.
14. The analysis of the legislation of foreign countries on migration problems and the experience of law enforcement agencies on the prevention and suppression of illegal migration. М., 2004. P. 37.
15. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) of 25.05.1976. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>
16. Tyurkin M.L. Historical and legal analysis of migratory systems of Russia, the USA, France and the FRG. М., 2004. P. 56.
17. The recourse action is a return requirement, in civil law and process, addressed to the court or arbitration of a citizen or organization, having satisfied the obligation of some debtor or of any other person, to compensate the paid sum of money.

18. The basic law of the Federative Republic of Germany of May 23, 1949 (with the subsequent changes and additions till October 20, 1997). URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.