

УДК 342.7

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ПО
ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ: ОПЫТ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГЕРМАНИЯ**

Трифонов С. Г.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

В рамках статьи автор обращает внимание на такой существенный элемент конституционно-правового статуса омбудсмента вообще, и омбудсмента по вопросам миграции в частности, как принципы его деятельности. Анализируя указанные принципы, автор приходит к выводу, что, следует акцентировать внимание на таких моральных принципах деятельности омбудсмента, как гуманизм, справедливость, не дискриминация и толерантность, профессионализм и компетентность, соблюдение в работе норм международного права, мобильность и умение убеждать. Проанализировав немецкое миграционное законодательство, автор приходит к выводу, что в ФРГ институт уполномоченного по делам мигрантов институтизирован на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации – федеральных земель. Рассмотрен круг задач, который стоит перед данным институтом в ФРГ. Исследованы вопросы взаимодействия омбудсмента по вопросам миграции с уполномоченным Федеральным правительством по делам переселенцев и национальных меньшинств в Германии и институтами гражданского общества. В завершении исследования конституционно-правового статуса автор приходит к выводу, что немецкая модель федерального миграционного омбудсмента имеет признаки «исполнительной» модели, а региональных омбудсменов можно отнести к так называемой «квазиомбудсменовской» модели.

Ключевые слова: правовой статус омбудсмента, принципы деятельности омбудсменов, уполномоченный по правам человека по вопросам миграции, Федеральный уполномоченный по вопросам миграции, беженцев и интеграции Германии, региональные омбудсмены, мигранты, лица без гражданства, переселенцы, беженцы

В определении правового статуса омбудсмента решающую роль играют принципы организации деятельности института. Учеными при исследовании института омбудсмента дается лишь перечень принципов его деятельности без определения их классификации. Так, А. Семенова к принципам деятельности омбудсменов относит: независимость, доступность (информационная, организационная), оперативность, законность, справедливость, гласность, взаимодействие с другими государственными органами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина, соответствие поставленных перед омбудсменом задач и предоставленных ему полномочий. [1]

Однако, учитывая специфику деятельности института омбудсмента по вопросам миграции, которая заключается в более тесных контактах с иностранным элементом, представляется, что, необходимо в большей степени сосредоточить внимание на моральных (нравственных) принципах омбудсмента, как принципы гуманизма, справедливости, не дискриминации и толерантности, профессионализма и компетентности, соблюдения в работе норм международного права, мобильности и умения убеждать.

Правовые основы статуса омбудсмента по вопросам миграции заложены в нормативных актах, регулирующих деятельность данного института. Как

показывает практика, такая регламентация может осуществляться или специально предназначенным для этого законодательным актом, или положения об омбудсмене включаются в общие законы, регулирующие отношения соответствующей сферы общественных отношений.

В ФРГ институт уполномоченного по делам мигрантов институализирован на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации - федеральных земель.

Цель и задачи Федерального уполномоченного по вопросам миграции, беженцев и интеграции Германии следуют из миграционной политики государства, основными направлениями которой являются: содействие процессам в сфере трудовой миграции с учетом дифференциации мигрантов в соответствии с их возрастом, профессией и опытом работы и знанием немецкого языка; квотируемое привлечение высококвалифицированных специалистов (программа Green Card für IT Fachkräfte); облегчение интеграции иностранцев, которые находятся в Германии: упрощение процедуры получения гражданства (по «праву крови» и «праву почвы»), государственная социальная помощь в определенных законом случаях; введение двух разрешений на пребывание вместо пяти: временного и бессрочного; законодательно закрепленный приоритет коренного населения граждан Европейского Союза при занятии рабочих мест; предоставление преимущества «образованным» мигрантам (переход от политики мультикультурализма к политике интеграции в немецкое общество) и привлечение специалистов ведущих отраслей экономики; на законодательном уровне отсутствует процедура регуляризации (амнистии) положения нелегальных мигрантов, которая распространена в других государствах [2].

К основным задачам и функциям омбудсмана по вопросам миграции относят следующие: оказание поддержки федеральному правительству в проведении интеграционной политики, в рамках которой решается ряд взаимосвязанных проблем, таких как прием и интеграция немецких переселенцев, предоставление убежища беженцам и регулирование проблем внутренней миграции, участие в разработке концепции политики интеграции и других проектов; содействие противодействию проявлениям дискриминации, ксенофобии и расизма по отношению к иммигрантам - в сотрудничестве с Федеральным агентством по борьбе с дискриминацией и выполнения Закона о равном обращении.

В рамках системы социального обеспечения ФРГ заложены механизмы, стимулирующие поиск места работы мигрантом самостоятельно и, соответственно, снижающие риски перегрузки бюджета ведомства выплатой пособий для лиц, которые не могут или не желают этого делать.

Таким образом, решается задача вхождения мигранта на рынок труда [3] - содействие в предоставлении мигрантам различных программ, а также внесение предложений и рекомендаций по поиску новых подходов к эффективному управлению иммиграционными потоками и повышение эффективности интеграционных мероприятий и т. п. [4]

Одной из основных функций омбудсмана является рассмотрение жалоб и сообщений иммигрантов. Работа с заявлениями основывается на принципах своевременности, беспристрастности и конфиденциальности. Стандартные процедуры подачи жалобы предусматривают как письменные формы, так и

возможность использования системы Интернет и горячей телефонной линии. Рассмотрение заявлений состоит из нескольких этапов: предварительный анализ, сбор фактической информации, определение необходимых следующих действий, принятие решения и вынесение рекомендаций.

Омбудсмен может использовать отдельные стороны собственной деятельности для определения тенденций и выработки рекомендаций системного характера, которые включаются в отчеты и подаются в соответствующие инстанции. Каждые 2 года омбудсмен направляет информацию о своей деятельности и положении иммигрантов в Германии в парламент страны. Таким образом, интенсивно влияя на общественное мнение, посредством регулярного предоставления актуальной информации в своих докладах омбудсмен выполняет свою функцию и, в том числе, обращает внимание органов государства на проблемные моменты, требующие решения [5].

Омбудсмен по вопросам миграции активно взаимодействует с негосударственными правозащитными организациями, деятельность которых направлена, прежде всего, на отстаивание прав мигрантов, утверждение принципа равноправия и недопущения проявлений расизма и нетерпимости. Такие организации предоставляют консультации для мигрантов и беженцев, проводят образовательные и агитационные кампании по разъяснению прав мигрантов. Такими организациями являются, например, Flüchtlingsrat Brandenburg (Совет по делам беженцев в Брандербурге); RAA Brandenburg – независимая образовательная организация, занимающаяся интеграцией мигрантов в общество, разрабатывает различные учебные программы для мигрантов [6].

Омбудсмен через СМИ знакомит общественность с результатами своей деятельности, обнародует свои взгляды и рекомендации, в которых разъясняет неправомерность некоторых решений должностных лиц, нарушающих или ограничивающих права мигрантов, критикует антиобщественные поступки, направленные против мигрантов, просвещает население об опасности экстремистской и фашистской идеологии и других проявлений ксенофобии, предлагает пути решения острых вопросов для установления согласия и взаимопонимания. На уровне ряда земель ФРГ созданы и успешно функционируют органы государственной власти, к компетенции которых отнесены в том числе и проблемы интеграции, при которых функционируют Уполномоченные по антидискриминационной работе и интеграции [7].

Такие же региональные омбудсмены действуют и в других территориальных образованиях, которые являются, как правило, государственными служащими и работают в административных органах, а полномочия омбудсмена осуществляют на общественных началах. Уполномоченные по вопросам интеграции не обладают полномочиями исполнительной власти, однако они дают консультации правительству или администрации по вопросам миграционной политики. Кроме того, они предоставляют консультации иммигрантам по вопросам интеграции. По вопросам получения статуса беженца и вида на жительство такие уполномоченные помощь не оказывают, однако, в отдельных проблемных ситуациях они также оказывают консультативную поддержку мигрантам и беженцам.

Главными задачами местных омбудсменов являются: разработка и претворение в жизнь интеграционной стратегии в рамках своей компетенции; продвижение и способствование активности мигрантов и кооптирование их в политическую жизнь органа местного самоуправления; работа с мигрантами в сфере образования и изучения немецкого языка с целью их полной интеграции в общество; работа с родителями-мигрантами относительно обязательности получения их детьми надлежащего уровня образования [8].

Итак, немецкая модель федерального миграционного омбудсмана имеет признаки «исполнительной» модели, а региональных омбудсменов можно отнести к так называемой «квазиомбудсманской» модели [9].

В ФРГ наряду с омбудсменом по вопросам миграции, беженцев и интеграции функционирует Уполномоченный Федерального правительства по делам переселенцев и национальных меньшинств в Германии. Нормативной основой регулирования миграционных процессов выступает Конституция ФРГ 1949 г., законы «О беженцах и перемещенных лицах», «О гражданстве и о правах иностранцев».

Проблемы интеграции переселенцев мало чем отличаются от тех, с которыми сталкиваются иностранцы. Статус переселенца, и гражданство ФРГ, ряд мигрантов получает в соответствии с Федеральным законом об изгнанных (Vertriebenengesetz). [10]

Уполномоченный по делам переселенцев и национальных меньшинств в Германии координирует в рамках Федерального правительства меры, принятые в отношении переселенцев, согласовывает проекты по интеграции с теми, кто в них участвует, информирует по всем вопросам, связанным с темой «Поздние переселенцы», курирует вопросы, связанные с немецкими меньшинствами в Восточной Европе, в том числе в государствах, образовавшихся на месте СССР, и, как уполномоченный по делам национальных меньшинств, является контактным лицом на федеральном уровне для национальных меньшинств в Германии [11]. На региональном и муниципальном уровнях функции омбудсменов по делам переселенцев и национальных меньшинств выполняют представители местной администрации на общественных началах.

Таким образом, омбудсмен по вопросам миграции является важным элементом в правовом механизме защиты прав человека, его деятельность направлена на формирование и улучшение взаимодействия правозащитных институтов, в частности, тех, которые стоят на защите прав лиц, относящихся к категории наименее защищенных.

Список литературы

1. Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: ТГУ. Тюмень, 2006. 29 с.
2. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека в России и зарубежных странах. Монография. Иркутск: 2014. - С. 147
3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des- Ausländerzentralregisters. Fachserie 1. Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). 303 S.
4. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Juni 2010. S. 356.
5. Migrationbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationbericht 2008); Bonn: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (aktuell für den 03.02.2010). 381 S
6. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Aufgaben und Ziele. // Access mode:

www.integrationsbeauftragte.de

7. Нужно ли Германии министерство интеграции. // Электронный ресурс <https://www.dw.com/ru>
8. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1. Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). 303 S.
9. Чуксина В.В. Институты по содействию и защите прав человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Монография. Иркутск: Изд-во ООО «Мегапринт», 2012. – с.75.
10. Migrationbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationbericht 2008); Bonn: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (aktuell für den 03.02.2010). 381 S.
11. Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland Electronic resource. // Access mode: www.aussiedlerbeauftragter.de

Trifonov S. G. Constitutional and legal institute of the migration ombudsman: experience of the Federal Republic of Germany // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2020. – Т. 5 (73). № 4. – P. 79-83.

Within the framework of the article, the author draws attention to such an essential element of the constitutional and legal status of the Ombudsman in General, and the Ombudsman for migration in particular, as the principles of its activities. Analyzing these principles, the author comes to the conclusion that it is necessary to focus on such moral principles of the Ombudsman's activities as humanism, justice, non-discrimination and tolerance, professionalism and competence, compliance with international law, mobility and the ability to persuade. After analyzing the German migration legislation, the author comes to the conclusion that in Germany the institution of the Commissioner for migrants is institutionalized at the Federal level and at the level of the subjects of the Federation - Federal lands. The range of tasks facing this Institute in Germany is considered. The issues of interaction of the migration Ombudsman with the Commissioner of the Federal government for immigrants and national minorities in Germany and civil society institutions are investigated. At the end of the study of constitutional and legal status, the author comes to the conclusion that the German model of the Federal migration Ombudsman has the features of an "Executive" model, and regional ombudsmen can be attributed to the so-called "quasi-Ombudsman" model.

Keywords: legal status of the Ombudsman, principles of activity of ombudsmen, Commissioner for human rights on migration, Federal Commissioner for migration, refugees and integration of Germany, regional ombudsmen, migrants, stateless persons, settlers, refugees.

Spisok literary

1. Semenova A.YU. Upolnomochennyye po pravam cheloveka v mekhanizme obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk: TGU. Tyumen', 2006. 29 s.
2. CHuksina V.V. Gosudarstvennyye specializirovannyye organy po sodejstviyu i zashchite prav cheloveka v Rossii i zarubezhnyh stranah. Monografiya. Irkutsk: 2014. - S. 147
3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1. Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). 303 S.
4. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Juni 2010. S. 356.
5. Migrationbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationbericht 2008); Bonn: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (aktuell für den 03.02.2010). 381 S.
6. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Aufgaben und Ziele. // Access mode: www.integrationsbeauftragte.de
7. Нужно ли Германии министерство интеграции. // Электронный ресурс <https://www.dw.com/ru>
8. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie 1. Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). 303 S.
9. CHuksina V.V. Institutyy po sodejstviyu i zashchite prav cheloveka v Rossijskoj Federacii (konstitucionno-pravovoe issledovanie). Monografiya. Irkutsk: Izd-vo ООО «Мегапринт», 2012. – с.75.
10. Migrationbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationbericht 2008); Bonn: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (aktuell für den 03.02.2010). 381 S.
11. Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland Electronic resource. // Access mode: www.aussiedlerbeauftragter.de