

Н.А. Славова, И.И. Лещенко

**СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И МИГРАЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС:
ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ**

В данной работе определены основные актуальные проблемы миграции в контексте реализации гражданских прав беженцев и предпринята попытка предложить эффективные меры по урегулированию ситуации.

Ключевые слова: *ассимиляция, беженцы, депортация, социальное государство, терроризм, миграционный кризис, права беженцев.*

N.A. Slavova, I.I. Leshenko

**SOCIAL STATE AND PROCESS OF MIGRATION:
PROBLEMS OF MODERNITY IN THE CONTEXT
OF REFUGEES' CIVIL RIGHTS**

The essential and actual problems of migration in the context of refugees' civil rights is defined in this article and it took a shot at proposing effective measures to settle the situation.

Keywords: *assimilation, refugees, deportation, social state, terrorism, migration crisis, refugees' rights.*

В научной доктрине общепризнано, что социальное государство осуществляет деятельность, направленную на создание максимально необходимых благоприятных условий для обеспечения достойной жизни человека (независимо от принадлежности к какому-либо государству).

Во многих государствах мира на конституционном уровне обязанностью является защита прав человека (ст. 2 Конституции РФ; ст. 1 Конституции Франции; ст. 2 Конституции Греции; ст. 2 Конституции Итальянской Республики). Кроме того, каждый человек должен иметь возможность в осуществлении (реализации) своих основных гражданских прав (личных имущественных и неимущественных). Как известно, правовой статус любого субъекта права, в том числе беженцев, обусловлен правосубъектностью и основными правами и

обязанностями, в свою очередь, правосубъектность зависит от правоспособности, т.е. способности иметь субъективные права и юридические обязанности. Центральным элементом всякого субъективного права является правомочие на собственные действия (субъект собственными усилиями добивается желаемого блага). Однако желание добиться блага через реализацию гражданских прав соприкасается с правом требования соответствующего поведения обязанных лиц. Осуществление субъективных гражданских прав – это синтез возможностей совершения собственных действий управомоченным лицом с возможностью требовать исполнения [1, с. 520–521].

Кроме того, одним из важных элементов субъективного права является правомочие притязания, т.е. субъект может обратиться в юрисдикционные органы за понуждением к исполнению обязанности. Таким образом, для реализации субъективного права в полном его

понимании необходимы три элемента: 1) правомочия на собственные действия, 2) правомочия требования, 3) правомочия притязания.

Следует обратить внимание, что в современных реалиях жизни остро стоит вопрос о реализации гражданских прав беженцев (право на охрану здоровья, защиту чести, достоинства, деловой репутации, охрану жизни, право на труд и т.д.) в контексте способности лица иметь субъективные права через триаду выше-названных основных ее элементов.

На сегодняшний день миграция населения увеличивается. Несмотря на многовековое существование, она всякий раз способна обостриться с невероятной силой, в огромных масштабах и с непредсказуемыми последствиями. Подтверждением тому являются миллионные потоки беженцев только за последние годы. По данным ООН по состоянию на 2002 г., в мире насчитывалось 13 млн беженцев [2]. Сегодня эти цифры не уменьшаются. Экс-Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, характеризуя положение беженцев в мире, отмечал, что проблема миграционного потока в современном мире относится к самым важным, с которой на протяжении всей своей истории сталкиваются практически все международные организации в сфере социальной защиты населения. Самой уязвимой группой населения в мире являются люди, которые в результате конфликта (военных действий, политического преследования, нарушения прав и законных интересов человека) перемещаются в другие страны и приобретают статус вынужденных переселенцев [3].

В связи с этим возникает необходимость международно-правового урегулирования данной проблемы в новом контексте. Актуальность данного исследования объясняется остротой современных проблем миграции беженцев как в странах ЕС, так и в России, что требует её глубокого научного осмысления и дальнейшего практического разрешения. Необходимо выработать реально действующие механизмы регулирования и контроля миграционных процессов,

связанных с беженцами, которые смогут обеспечить национальную безопасность стран, с одной стороны, и реализовать свои гражданские права, с другой стороны.

Целью данной статьи является определение основных проблем, связанных с миграцией беженцев в государства ЕС, другие страны, а также с реализацией их основных гражданских прав и национальной безопасности отдельных государств и эффективности принимаемых мер по урегулированию данной проблемы.

В современной международно-правовой литературе эта тема остаётся по-прежнему мало исследованной, что объясняет её выбор для дальнейшего изучения.

Сегодня мир также наполнен десятками миллионов беженцев с Ближнего Востока и Африки. Принимая шлейф извечных старых и неразрешенных проблем, современные политики и государственные деятели международного сообщества сталкиваются с неожиданными и абсолютно новыми масштабными явлениями, такими, как международный терроризм и религиозный экстремизм. Становится совершенно очевидным, что существующая международная система гарантий прав беженцев не в состоянии в сложившихся современных условиях обеспечить разрешение возникших проблем, вызванных миграционным кризисом. Стремительно распространяющаяся угроза терроризма, экстремизма и других преступлений становится определяющим фактором, требующим срочного изменения как в международной политике, так и в международном законодательстве. Возникли и обострились такие проблемы, связанные именно с приходом беженцев в страны Европы, как увеличение преступности (кражи, изнасилования, наркомания) и другие негативные социальные явления. Всё это только усложняет внутреннее положение в странах и способствует всё большему недовольству. В некоторых странах уже наблюдается тенденция к «ужесточению» получения статуса беженца, усиливаются откровенно националистические движения, требующие немедленной депортации беженцев,

имеются факты их дискриминации. Однако необходимо помнить, что каждое социальное государство, реализуя свои основные функции, в частности социальную, должно решать проблемы легальных мигрантов (беженцев), оказавшихся в неблагоприятном положении в контексте создания правовых, социальных, экономических условий для осуществления (реализации) своих гражданских прав.

Согласно принятым международным договорам, которые регламентировали обеспечение неотъемлемых прав беженцев, предполагается единый подход ко всем положениям применительно к национальному и международному уровню. Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. являются основными международно-правовыми актами по защите прав беженцев (122 государства признают эти документы).

Поток беженцев весной 2015 г. в Европу, спровоцированный, в том числе, войнами на Ближнем Востоке и в Африке, «захлестнул» её многочисленными проблемами, грозящими превратиться в гуманитарную катастрофу. Для Европы это стало совершенно неожиданным явлением. Всего за последний год, по данным ООН, в страны ЕС прибыло более 1 миллиона беженцев. Политика «открытых дверей», которой придерживалась Германия, привела к массовому потоку беженцев и как следствие – к миграционному кризису. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, количество беженцев и мигрантов, которые прибыли в Европу, достигло 972,5 тыс. человек, число погибших и пропавших без вести на море – 3625 человек. В 2015 г. основными странами прибытия мигрантов в ЕС были Греция (818,7 тыс. человек) и Италия (150,2 тыс.). Странами исхода были Сирия, Афганистан, Ирак, Эритрея, Нигерия, Пакистан и Сомали. Турция приняла на своей территории более 2,2 млн сирийских беженцев [4].

Для международного сообщества назрела острая необходимость в разрешении миграционного кризиса общими и согласованными усилиями. Становится очевидным, что справиться в одиночку

какому-либо государству с данной глобальной проблемой невозможно. Для дальнейшего понимания и анализа ситуации необходимо определить степень и последствия существующей угрозы наплыва беженцев в Европу, которая исторически относительно успешно справлялась с этим явлением.

Так, в силу масштабности потока беженцев и недостаточного контроля над ним существует потенциальная угроза проникновения реальных террористов и религиозных экстремистов, которые при необходимости могут спровоцировать и организовать массовые теракты в государствах Европы. Кроме того, различные преступные экстремистские организации, поддерживаемые и финансируемые заинтересованными силами, пополняются и расширяют свою деятельность за счет беженцев.

Следующим фактором угрозы является опасность возникновения конфликтов на этнической, расовой и религиозной почве между беженцами и местным населением. Подобных примеров на сегодняшний день более чем достаточно, чтобы утверждать, что это уже не спортивное явление, а масштабные акции. Беспорядки, устроенные беженцами 31 декабря 2015 г. в Кёльне, спровоцировали многочисленные протесты со стороны местных жителей, требующих принятия радикальных мер для обеспечения общественной безопасности. Неменьшую угрозу для принимающей стороны представляет опасность различных эпидемических заболеваний в лагерях беженцев. Следует также отметить, что проблема с беженцами негативно сказывается на бюджетной системе ЕС как дополнительная финансовая нагрузка. Неконтролируемые миграционные потоки требуют определенного финансирования на прием, проезд, размещение, обустройство и другие расходы беженцев. Однако в этом вопросе возникают разногласия среди стран – членов ЕС, которые не всегда согласны с мнением Германии или политического руководства ЕС.

Неурегулированная миграция беженцев может способствовать, *во-первых,*

серьёзному осложнению как внутри-политической, так и экономической и социальной ситуации в принимающих странах; *во-вторых*, что не менее опасно, негативно воздействовать на межгосударственные отношения и осложнять их, представляя угрозу национальной безопасности любого государства. Для предотвращения негативных последствий и пресечения участвовавших беспорядков со стороны мигрантов необходимо наличие у европейских государств возможностей (прежде всего, финансового, экономического и социального характера) и политической воли (желания) европейского руководства для правового урегулирования проблемы. Политика давления и силового принуждения к выполнению «внешних инструкций» в данном случае недопустима.

Перед европейскими странами встал вопрос о расстановке приоритетов относительно защиты прав и интересов своих граждан либо беженцев. Думается, что именно приоритет общечеловеческих ценностей будет во многом определять пути решения проблемы. В настоящее время вопреки всем достигнутым европейским принципам, которые соблюдались в течение двух десятилетий, политика большинства стран ЕС направлена на закрытие своих границ, что однозначно провоцирует ликвидацию Шенгенского соглашения как одного из главных достижений ЕС. Однако препятствование въезду беженцев в европейские страны, безусловно, является прямым нарушением прав человека на убежище, что является прямым и явным нарушением фундаментальных принципов международного права.

Балканский трафик беженцев застал Европу практически врасплох. Изначально предполагалось, что эти вынужденные мигранты пробудут в Европе непродолжительное время, а затем вернуться на родину. Первыми, кто радушно встретил и принял беженцев, были жители Баварии, они же первыми и выступили против их присутствия. Изначально руководство ЕС не придавало серьёзного значения предложению стран о реше-

нии создавшихся проблем с беженцами общими усилиями, а не перелгать эту задачу на отдельные субъекты. Ещё более усугубилась ситуация после принятых попыток саммита ЕС ввести квотированное распределение беженцев по всем странам – членам Евросоюза. Канцлер Германии Ангела Меркель лишь ограничивалась «пустыми» заявлениями о необходимости выработки единой миграционной политики. Со стороны министров внутренних дел Германии и Франции была предложена программа срочных мер по урегулированию проблемы, которая заключалась в следующем.

1. К концу 2015 г. подготовить и обогатить достаточное количество приемных пунктов для мигрантов в Италии и Греции (куда беженцы прибывают в первую очередь).

2. Ужесточить критерии предоставления убежища, дифференцировав политические и экономические обоснования.

3. Согласовать квоты для распределения беженцев по странам.

4. Определить список европейских стран, которые не являются членами ЕС, чтобы исключить их граждан на получение права на убежище по политическим мотивам.

К этим мерам европейские политики предлагают поставить экономическую помощь странам третьего мира, откуда исходит основная масса мигрантов, в зависимости от эффективности внутренней политики: больше беженцев – меньше денег.

Следует отметить, что в начале 2016 г. был предпринят ряд действий, направленный на уменьшение потока беженцев.

Во-первых, встал вопрос о расширении списка безопасных стран, из которых не стоит принимать беженцев. Статус безопасной страны означает, что её граждане лишаются права на предоставление убежища и должны быть незамедлительно депортированы из Германии. Руководители партий правящей коалиции Германии (ХДС и ХСС) предложили расширить список и добавить Марокко, Алжир, Тунис, Бангладеш, Бенин, Гамбию,

Нигерию, Монголию. Премьер-министр Баварии Хорст Зеехофер внес обращение в бундесрат о включении в этот список также Украины, Грузии, Армении и Молдовы.

Во-вторых, было принято решение об ужесточении процедуры регистрации на острове Кос в Греции, куда первоначально прибывают беженцы, для определения причин миграции (политических или экономических). Необходимость данных мер определена следующим: приоритет отдать «политическим» беженцам, а «экономических», «социальных», по возможности, вернуть назад либо решить другим способом их проблемы, выделив специальные финансовые средства.

В-третьих, прибывших беженцев необходимо рассредоточить и препятствовать их самоорганизации в обособленные анклавные со своими «законами и порядками», а напротив, способствовать их скорейшей ассимиляции (изучению языка, принятию местной культуры и устройству на работу). Негативные примеры создания подобных образований многочисленны и имеют угрожающую тенденцию к расширению. Примером может служить лагерь беженцев в г. Колле на севере Франции, представляющий угрозу национальной безопасности государства.

В-четвертых, установлен срок (2 года), после которого беженцы могут вызывать свои семьи для воссоединения, что также должно способствовать, с одной стороны, замедлению миграционного процесса, а с другой – более эффективному и подготовленному приему.

В-пятых, доработана более строгая политика депортации беженцев, совершивших правонарушения на территории принявшего их государства. Ранее депортировать беженцев было достаточно сложно.

На первый взгляд, меры действительно важные и серьезные. Однако их эффективность вызывает сомнения. Для достижения положительного результата необходимо, прежде всего, поиск долгосрочных решений проблем беженцев.

Важно правильно и быстро определять первопричины миграции и соответственно реагировать всеми имеющимися инструментами (в первую очередь – международно-правовыми), на что неоднократно обращалось внимание. Так, Верховный комиссар ООН по делам беженцев Рууда Любберс в обращении, посвященном Всемирному дню беженцев, отмечал, что самой трудоемкой задачей в мировом сообществе является нахождение действенных методов для устранения причин массового миграционного потока и, в то же время, защита основных гражданских прав беженцев. Таким образом, представитель международной организации считает первоочередными целями для современного социального государства (1) уменьшение числа беженцев во всем мире путем решения проблем, которые вынуждают их бежать из своей страны; (2) защита беженцев, однако не в контексте благотворительности как некий добровольный акт, а юридическая обязанность каждого государства в целом [5].

Сегодня главными причинами вынужденной миграции являются военные конфликты, нарушение прав человека, в связи с чем, всему международному сообществу необходимо предпринимать совместные усилия по прекращению военных конфликтов в странах Ближнего Востока, сконцентрироваться на переговорном процессе, что будет способствовать изменению ситуации с беженцами. Это главная стратегическая и тактическая задача. Наиболее эффективной может быть только совместная скоординированная и системная работа всех заинтересованных международных сил. Однако на практике наблюдается абсолютное игнорирование со стороны Евросоюза и США участия в этом важном процессе ключевого фигуранта – России, а также негативное отношение к любому её действию, направленному на разрешение данной проблемы. В истории немало примеров тому, когда западные страны применяют самые «демократические» методы воздействия, не пренебрегая и грязными провокациями. Например, в

некоторых зарубежных СМИ широко распространяется лживая информация о преднамеренных «бомбёжках» Российскими ВКС (военно-космическими силами) мирного населения Сирии, в результате чего растет поток беженцев в Европу. Никакие аргументы не берутся в расчет. Это не только не логично, но и абсурдно. Россия – единственное государство, которое пока что эффективно борется с уничтожением террористов в Сирии. Западные страны не только просто наблюдают со стороны, но и пытаются при первой возможности усугубить и загнать ситуацию в тупик.

Представляется, что для успешного урегулирования проблем миграции беженцев в государства ЕС необходимы следующие меры.

1. Создание единого центра управления по проблемам беженцев, который будет способствовать выработке единой согласованной программы действий с привлечением всех стран ЕС.

2. Усовершенствование законодательной базы для осуществления депортации за грубые нарушения правил пребывания на территории государств.

3. Важно создать и обеспечить на законодательном уровне соответствующий контроль над беженцами на территории принимающих государств.

4. Кроме того, важно принять во внимание предложения МИД РФ. Так, официальный представитель МИД РФ М. Захарова отмечала неоднократно инертность стран ЕС по разрешению данной проблемы, которая сложилась в мире, и обратила внимание на то, что первопричиной этого явления остается отсутствие взаимодействия и несогласованной концепции между государствами. При этом она призывает руководствоваться Резолюцией № 2240 Совета Безопасности ООН от 9 октября 2015 г. Она заявила, что, например, Россия выступает за координацию и усиление сотрудничества на международном формате с целью выявления политических решений, например в местах продолжающихся конфликтов (регион Ближнего Востока и Северной Африки) и противодействия

терроризму в соответствии с международным правом при ключевой роли ООН [6]. Только устранение первопричины нынешнего миграционного кризиса – достижение мирного урегулирования в Сирии и Ливии – может изменить ситуацию.

Предложения МИД РФ заключаются в том, чтобы:

- обеспечить надлежащий и своевременный контроль над миграционными потоками;

- создать факультативные зоны легальной миграции для обеспечения их безопасности (например, Турция намеренно препятствует безопасному сухопутному попаданию беженцев в Грецию, умышленно провоцируя многочисленные жертвы среди беженцев);

- исключить возможность для проникновения в европейские страны террористов.

Именно на эти проблемы странам ЕС нужно особо обратить внимание, чтобы избежать негативных последствий в скором будущем.

5. Усовершенствование режима квот на предоставление гражданства для беженцев, что также является составной частью общей планируемой программы совместных действий.

6. Необходимо особо обратить внимание на проблему прогнозирования миграционных потоков, чтобы вовремя сориентироваться и адекватно отреагировать на вызов. Например, российский ученый Анисимова Н.Н., исследовавшая правовой статус беженцев, уже обращала внимание на эту проблему и предлагала для России «разработать методические рекомендации по составлению долгосрочных и текущих прогнозов миграционных потоков» [7, с. 24]. Данная информация могла бы быть полезной и для государств Европы.

Таким образом, проблема беженцев продолжает оставаться главным вызовом для Европы. Нарастающий процесс миграции беженцев в современном мире принял глобальный характер и соответственно требует незамедлительного разрешения с привлечением всего мирового сообщества.

Литература

1. Гражданское право : учебник : в 3 т. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко, Ю.В. Байгушева и др.; под ред. А.П. Сергеева. – М. : РГ Пресс, 2010. – Т. 1. – 1008 с.
2. World Refugee Survey 2002. Annual Assessment of Conditions Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaced Persons. – U.S. Committee for refugees. – 2002. – P. 5.
3. Положение беженцев в мире. 1997–1998. Перемещенные лица – гуманитарная проблема. – М. : Интердиалект, 1999. – С. VIII.
4. Беженцы в Европе: гуманитарная катастрофа 2015 [Электронный ресурс] // Newsland. – 25.12.2015. – URL: <http://www.newsland.com/news/detail/id/1665251/> (дата обращения: 04.02.2016).
5. *Курбатов К.* Беженцы стали для Европы проблемой № 1 / К. Курбатов // Политика. Новая газета. – 2015. – № 91. – 24 авг.
6. *Моргун Ю.* Беженцы – глобальная проблема XXI века / Ю. Моргун // Международные отношения. Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 2. – С. 91.
7. *Анисимова Н.Н.* Правовой статус беженцев : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность: 12.0010. – Международное право; Европейское право / Н.Н. Анисимова; науч. рук. И.Н. Зубов. – М., 2002. – 28 с.

References

1. Grazhdanskoe pravo : uchebnik : v 3 t. / E.N. Abramova, N.N. Averchenko, Yu.V. Baygusheva i dr.; pod red. A.P. Sergeeva. – M. : RG Press, 2010. – T. 1. – 1008 s.
2. World Refugee Survey 2002. Annual Assessment of Conditions Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaced Persons. – U.S. Committee for refugees. – 2002. – P. 5.
3. Polozhenie bezhentsev v mire. 1997–1998. Peremeshchennyye litsa – gumanitarnaya problema. – M. : Interdiialekt, 1999. – S. VIII.
4. Bezhentsy v Evrope: gumanitarnaya katastrofa 2015 [Elektronnyy resurs] // Newsland. – 25.12.2015. – URL: <http://www.newsland.com/news/detail/id/1665251/> (data obrashcheniya: 04.02.2016).
5. *Kurbatov, K.* Bezhentsy stali dlya Evropy problemoy № 1 / K. Kurbatov // Politika. Novaya gazeta. – 2015. – № 91. – 24 avg.
6. *Morgun, Yu.* Bezhentsy – global'naya problema XXI veka / Yu. Morgun // Mezhdunarodnyye otnosheniya. Belorusskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy. – 2000. – № 2. – S. 91.
7. *Anisimova, N.N.* Pravovoy status bezhentsev : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Spetsial'nost': 12.0010. – Mezhdunarodnoe pravo; Evropeyskoe pravo / N.N. Anisimova; nach. ruk. I.N. Zubov. – M., 2002. – 28 s.