

GRIBIN Nikolai Petrovich, Dr.Sci.(Legal), Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571)

## AMERICAN COUNTERINTELLIGENCE REFINES PRIORITIES

**Abstract.** The author examines some aspects of the reform to which American counterintelligence has been subjected since the beginning of the 21<sup>st</sup> century. The article contains a detailed analysis of the National Counterintelligence Strategy – 2016, which in many ways represents a balanced and realistic document that reflects the serious concern of the US leadership to the state of affairs in the field of national security. The Strategy 2016 identifies five main objectives (mission objectives) in the field of counterintelligence ensuring of national security. It also formulates two problems that, according to the developers of the document, should help to achieve these objectives.

**Keywords:** national security, counterintelligence, counterintelligence strategy, international terrorism, Strategy 2016

---

ВОЛОХ Владимир Александрович — д.полит.н., председатель Общественного совета при ФМС России, профессор Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; v.volokh@yandex.ru)

## ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

**Аннотация.** В условиях экономической и политической глобализации претерпели изменения не только базовые характеристики международных миграционных процессов, но и определяющие их факторы. Страны – члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока и пытаются найти пути урегулирования миграционного кризиса.

В России по мере нарастания потока беженцев с востока Украины и других категорий мигрантов эта проблема также приобрела серьезное значение. Сравнительно-правовой анализ применения действующей редакции федерального закона «О беженцах» с правоприменительной практикой предоставления убежища в России выявил ряд недостатков этого закона, которые следует устранять путем внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее правовое поле.

**Ключевые слова:** Россия, вынужденная миграция, федеральный закон, глобализация, управление, беженцы, Украина, безопасная страна, временная защита

В условиях экономической и политической глобализации претерпели изменения не только базовые характеристики международных миграционных процессов, но и определяющие их факторы. Масштабы миграционных процессов в мире имеют тенденцию к постоянному увеличению — в них вовлекается все большее число людей.

В современном мире наблюдается устойчивый рост легальных и нелегальных миграционных потоков в европейские государства, в особенности из стран с нестабильной социально-экономической обстановкой. По данным ООН, в 2013 г. число мигрантов в мире составило 232 млн чел., что на 57 млн чел. больше,

чем в 2000 г. В десятку ведущих стран по числу принимаемых мигрантов входят 5 европейских государств, включая Российскую Федерацию (2-е место), Германию (3-е место), Францию (7-е место)<sup>1</sup>.

Одновременно в странах, принимающих мигрантов, регулярно проявляются протестные настроения со стороны как мигрантов, так и коренного населения. Самые передовые теории и практики регулирования миграционных процессов, культурно-языковой интеграции мигрантов не в полной мере справляются с возникающими угрозами национальному единству европейских стран.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу хлынул поток вынужденных мигрантов. В 2015 г. ходатайства о предоставлении статуса беженца в странах Европы подали уже более 800 тыс. чел., сообщает *Times* со ссылкой на данные ООН<sup>2</sup>. Большинство желающих получить статус беженца в наиболее развитых странах Евросоюза являются гражданами Сирии, Афганистана и Ирака. Значительное число прошений поступает также от трудовых мигрантов.

Страны – члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока, стремящихся в Европу, и пытаются найти пути урегулирования миграционного кризиса. Очевидно, что переоценку применяемых теорий и практик следует начать с обсуждения и выработки понимания того объекта, на которые они направлены, – феномена «внешней миграции». **В XX в. внешняя миграция в целом успешно поддавалась управлению со стороны государств-реципиентов.** Миграция была элементом внешней и внутренней политики государств и в меньшей степени зависела от воздействия внешних факторов [Волох 2015].

Современные средства коммуникации, такие как Интернет, телевидение, телефонная связь, были малодоступны мигрантам, слабо развиты либо вовсе отсутствовали [Сулейманова 2009]. Транспортная инфраструктура не была столь доступной, как сегодня. Таким образом, переезд в другую страну проживания сопровождался фактически утратой культурных и языковых связей со своей бывшей родиной. Принятие решения об эмиграции было своего рода экзистенциальным выбором человека.

В настоящее время встает вопрос, является ли именно глобализация дополнительным фактором, стимулирующим внешнюю миграцию, или внешняя миграция подвержена в большей степени влиянию иных факторов. Например, как используется инструмент социальной, культурной, экономической политики других стран? Современные мигранты «штурмуют» государственные институты, приезжают «завоевывать» страны в рамках культурных, конфессиональных, политических движений. Мигранты активно вторгаются во все сферы деятельности государства, пытаясь повлиять на перераспределение финансовых ресурсов принимающих государств. Практикуется «ползучее» заселение мигрантами государств-реципиентов с созданием анклавов по всей стране. Внешняя миграция может также использоваться как средство лоббирования интересов различных транснациональных международных организаций, сообществ, транснациональных преступных групп.

Возможно искусственное стимулирование миграционных потоков в целях дестабилизации обстановки в стране, принимающей мигрантов [Суворова 2011]. Под прикрытием идеологических лозунгов и при содействии мигрантских диа-

<sup>1</sup> Пресс-релиз ООН. Доступ: [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrants-worldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrants-worldwide_totals2013.pdf)

<sup>2</sup> <http://korrespondent.net/world/3582441-oon-za-hod-status-bezhentsa-v-evrope-zaprosyly-800-tysiach-chelovek>

спор может также осуществляться деятельность по перераспределению мировых экономических ресурсов.

Другим наиболее ответственным этапом адаптации и интеграции иммигрантов в принимающее общество является предоставление гражданства иностранным гражданам, т.к. в дальнейшем новые граждане будут пользоваться теми же правами, что и коренное население. Желательным результатом натурализации является решение демографических проблем, приумножение культурного достояния и экономического благосостояния. Но на практике баланс интересов коренных и «новых» граждан не всегда соблюдается. Вновь прибывшие граждане в ряде случаев начинают через институт государства и права навязывать коренному населению свои традиции, стереотипы, культуру, а также требовать большего к себе внимания со стороны государственных структур.

В результате непродуманного процесса натурализации могут ущемляться права коренного населения. Возникает вопрос, чьи права имеют первостепенное значение для государства: права коренных граждан или права мигрантов – будущих граждан страны, прибывших из иностранных государств?

При решении вопроса о предоставлении гражданства следует учитывать, каким образом мигранты воспринимают страну прибытия – как ресурс для самореализации на своей второй родине или как возможность жить в новом месте по своим законам, без учета мнения коренного населения.

Известные ученые С. Хантингтон и П.Дж. Бьюкенен рассматривали такие явления в сфере внешней миграции в рамках теории столкновения цивилизаций, которая, несмотря на свою популярность, по нашему мнению, во многом искажает смысл реально происходящих сегодня процессов. Так, волна беженцев из Ирака, Сирии, Ливии, Афганистана была вызвана не столкновением цивилизаций, а проводимыми в этих странах военно-политическими операциями. Волнения во Франции в ноябре–декабре 2005 г. сторонникам этой теории также не удалось связать с манипуляциями радикальных исламских группировок.

Для современной России вынужденная миграция стала проблемой, которая еще не получила полного осмысления и продуманных государственных решений. Неспособность государства в ряде случаев оказать помощь вынужденным мигрантам может привести к невыполнению международных обязательств и снижению международного престижа страны, а неурегулированность правового положения части иностранных граждан и лиц без гражданства увеличивает опасность роста числа уголовных преступлений и административных правонарушений.

Проблема беженцев в России, практически неизвестная в советский период, оказалась в центре внимания практиков, журналистов и ученых в 1990-х гг. [Волох 2009]. Затем в начале этого столетия интерес к ней значительно ослаб. Однако в последние годы по мере нарастания потока беженцев с востока Украины и других категорий мигрантов, ищущих убежище, эта проблема вновь приобрела серьезное значение. В начале 2014 г. вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской обл., а также ухудшения политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в РФ.

Россия, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последовательно проводит политику открытых дверей, несмотря на серьезное бремя, связанное с приемом мигрантов. Гражданам, прибывающим из Украины, была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с федеральным законом «О правовом положении иностран-

ных граждан в Российской Федерации» либо обратиться с просьбой об убежище в соответствии с федеральным законом «О беженцах».

На сегодняшний день в России находятся около 2,6 млн украинских граждан. В пунктах временного размещения, которых в субъектах РФ насчитывается 299, находятся около 16,4 тыс. чел., в т.ч. 5,2 тыс. детей. В частном секторе размещены 567 тыс. чел. Граждане Украины активно обращаются в подразделения ФМС России по вопросам определения своего правового статуса. Так, по состоянию на конец октября 2015 г. в России по разрешению на временное проживание находятся более 325 тыс. чел., с видом на жительство — более 111 тыс., оформлены 149 тыс. разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности (144 тыс. — патенты; 5 тыс. — разрешения на работу). На учете состоят более 311 тыс. граждан Украины, имеющих статус беженца или временное убежище. В период с 2014 г. по 1 сентября текущего года участниками государственной программы по добровольному переселению в Россию соотечественников стали более 114 тыс. лиц, прибывших с Украины.

Таким образом, РФ путем предоставления различных видов международной защиты оказала помощь более чем одному миллиону граждан Украины.

Проблемным регионом остается Афганистан. За этот год из Афганистана прибыли 5,7 тыс. чел., что почти на 15% больше, чем в прошлом году. Находятся в России более 8,7 тыс. чел., в т.ч. 4,3 тыс. — по РВП и виду на жительство. Статус беженца или временное убежище имеют около 1 тыс. чел.

В этом году на территорию РФ въехали более 9,2 тыс. граждан Сирии, что почти на 3% больше, чем в прошлом году. А всего на сегодняшний день в России находятся около 7 тыс. граждан Сирии, в т.ч. около 4,5 тыс. проживают в России на основании РВП или вида на жительство. Более 1,5 тыс. чел. имеют статус беженца или временное убежище. В целом можно отметить, что ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины, прибывающими на территорию РФ, находится в рамках правового поля и полностью контролируется.

Вместе с тем национальная система убежища должна обеспечивать, с одной стороны, социально-экономическую, правовую, культурную и психологическую поддержку беженцев и лиц, получивших временное убежище, а с другой — сохранение национальной безопасности и внутренней стабильности в социально-экономической сфере принимающего региона.

Сравнительно-правовой анализ применения действующей редакции федерального закона «О беженцах» с правоприменительной практикой предоставления убежища в России выявил ряд недостатков этого закона.

В нем имеется ряд пробелов, в основном процессуального характера, не позволяющих эффективно рассматривать ходатайства о признании человека беженцем. Некоторые нормы нелогичны и сложны для понимания, что в настоящее время создает проблемы при реализации закона.

Прежде всего, необходимо отметить, что процедура признания лица беженцем затянута. Промежуточные стадии, предусмотренные действующим законодательством, такие как предварительное рассмотрение ходатайства, принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, только усложняют процедуру. Это приводит к неоправданно длительному рассмотрению ходатайства.

В этой связи представляется целесообразным исключить из федерального закона «О беженцах»<sup>1</sup> стадию предварительного рассмотрения ходатайства, превратив данную процедуру в одноступенчатую.

Необходимо ввести на законодательном уровне понятия «безопасная страна»

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-I «О беженцах» (с изм. и доп.). — Система ГАРАНТ. Доступ: <http://base.garant.ru/10105682/#ixzz3s2tqKkAl>

и «третья безопасная страна», «временная защита», уточнить понятие «член семьи», предусмотрев совмещение процедур признания беженцем и предоставления временного убежища, что позволит сократить срок определения правового положения лица, заявившего о предоставлении убежища, в среднем на 3 месяца.

Также целесообразно предусмотреть механизм перераспределения лиц, заявивших о предоставлении убежища, по территории РФ путем ежегодного установления ФМС России распределительных квот регистрации заявлений о признании беженцем или о предоставлении временного убежища в РФ для территориальных органов.

В целях безопасности лиц, ищущих убежище, лиц, признанных беженцами, лиц, которым предоставлено временное убежище или временная защита на территории РФ, следует ввести запрет на предоставление информации об этих лицах государственным органам, иным организациям и гражданам государства об их гражданской принадлежности либо прежнем обычном месте жительства средствами массовой информации за исключением Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Воронина 2015], а также органов исполнительной власти РФ и иных организаций, уставная деятельность которых предполагает оказание помощи данным категориям граждан на территории РФ, без письменного их согласия.

В соответствии с положением Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев<sup>1</sup> целесообразно предусмотреть исключение из принципа невысылки лиц, пребывание которых на территории РФ угрожает национальной безопасности РФ, или осужденных вошедшим в силу приговором суда за совершение на территории РФ особо тяжкого преступления и представляющих угрозу общественной безопасности.

На наш взгляд, нет необходимости в приеме заявлений о предоставлении убежища за пределами территории РФ на территории третьих государств, поскольку в ситуации, когда заявители не находятся под юрисдикцией РФ, невозможно предоставить им надежную международную защиту, осуществить проверку обоснованности их заявлений. При этом следует предусмотреть специальный порядок рассмотрения заявлений о предоставлении убежища для лиц, находящихся в транзитной зоне международного аэропорта или международного морского либо речного порта РФ. Важной новацией в законопроекте должно стать установление четких критериев для предоставления иностранным гражданам временного убежища на территории РФ.

Вероятно, следует исключить досудебное обжалование в ФМС России решений территориальных органов, а также уточнить порядок рассмотрения жалоб в судах. Такие меры сократят сроки подачи жалобы на решения территориальных органов ФМС России до 15 дней, а в ряде случаев — до 7 дней со дня ознакомления лица с решением.

Следует особо отметить необходимость детализации порядка приема групп мигрантов в случае их экстренного массового прибытия на территорию РФ в поисках временной защиты, определив правовое положение лиц, получивших временную защиту.

Таким образом, в вопросах предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище в РФ, еще имеются пробелы, которые, по мнению автора, следует устранять путем неотложного принятия федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» и внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее правовое поле.

<sup>1</sup> Конвенция ООН о статусе беженцев. Женева, 28 июля 1951 г. — Система ГАРАНТ. Доступ: <http://base.garant.ru/2540374/#ixzz3s2ujyVOF>

Еще один аспект – проблема обеспечения безопасности. В последнее время растет число терактов, совершенных в странах приема мигрантов натурализованными иностранцами по мировоззренческим и радикально-религиозным мотивам. В этой связи необходимо выработать новые подходы к управлению процессами миграции населения на различных уровнях государственного регулирования в сферах культурной, образовательной, социальной, экономической, внешней и внутренней политики, что будет способствовать своевременному реагированию на вызовы и угрозы национальной безопасности.

### Список литературы

Волох В.А. 2009. *Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища*. – М.: Спутник. 183 с.

Волох В.А. 2015. *Новая Россия: политика и управление миграционными процессами*. Самара: ИД «Бахран-М». 192 с.

Воронина Н.А. 2015. *Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ)*: монография. М.: Изд-во ИД ГУУ. 303 с.

Суворова В.А. 2011. Опыт России в области противодействия торговле людьми. – *Вестник университета. ГУУ*. № 11.

Сулейманова Ш.С. 2009. *Национальная политика России и СМИ (1990 – 2000): теория и практика*. – М.: Изд-во РАГС.

VOLOKH Vladimir Aleksandrovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Chairman of the Public Council under the Federal Migration Service of the Russian Federation, Professor of the State University of Management (99 Ryazanskiy Ave, Moscow, Russia, 109542; v.volokh@yandex.ru)

## FORCED MIGRATION IN EUROPE: THE CONDITION, PROBLEMS AND SOLUTIONS IN RUSSIA

**Abstract.** *The processes of globalization affect the migration situation in the world. Many countries, including European ones, are concerning the uncontrolled flow of migrants, and trying to find ways to solve this issue through organization of migration flows.*

*This problem, concerning acceptance of refugees from the east of Ukraine, Afghanistan and other countries is also very actual for Russia. The article analyzes the legislation on refugees and makes suggestions to improve it in the context of world politics.*

**Keywords:** *Russia, forced migration, federal law, globalization, governance, refugees, Ukraine, safe country, temporary protection*

---