

А. Б. ПАСКАЧЕВ

ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ  
**РИСКИ**  
И МИГРАЦИОННАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ





**А. Б. Паскачев**

**ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ  
РИСКИ И МИГРАЦИОННАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ**

Москва 2019 г.

УДК 32+341  
ББК 66.3(2Рос),5+67.91  
П19

Паскачев А. Б. Террористические риски и миграционная безопасность. – Москва : Литера, 2019. – 198 с.

В книге анализируется миграционная ситуация в России в контексте выработки мер противодействия экстремистской и террористической деятельности. Исследованы: понятие и сущность международного терроризма; правовое и институциональное обеспечение в сфере миграции; факторы, влияющие на эскалацию терроризма; адаптация и интеграция мигрантов как профилактика межнациональных конфликтов. Рассмотрены проблемы внутренней миграции и предложен ряд мер по равномерному расселению по стране граждан из трудоизбыточных регионов в трудонедостаточные, что позволит значительно стабилизировать ситуацию на рынке труда, в сфере межнациональных отношений.

Книга представляет интерес для научных работников, политологов, студентов, бакалавров и магистров, аспирантов, общественных и иных организаций, исследующих проблемы миграции. Она также будет полезна работникам органов государственного управления в сфере миграции и противодействия экстремизму и терроризму.

ISBN 978-5-9906575-6-4

© Паскачев А.Б.

## Содержание

Введение .....	4
Международный терроризм: понятие, сущность, основные акторы.....	10
Российская Федерация: правовое и институциональное обеспечение миграционной системы .....	88
Демографические детерминанты, ситуация на рынке труда, ксенофобия, мигрантофобия и шовинизм как факторы возможной общественной опасности терроризма в современных условиях .....	124
Адаптация и интеграция мигрантов, сокращение незаконной миграции – важные меры профилактики террористической угрозы .....	137
Миграционные проблемы и меры по противодействию экстремистской и террористической деятельности.....	145
Библиография .....	171
Приложения .....	178

## ВВЕДЕНИЕ

Террористические акты 11 сентября 2001 г. показали миру истинное, кровавое, уродливое лицо. Терроризм стал глобальной проблемой для мирового сообщества, которое объявило «о своем недвусмысленном осуждении всех актов, методов и практики терроризма как преступных и не подлежащих оправданию, независимо от их мотивов, во всех их формах и проявлениях, где бы и кем бы они ни совершались»<sup>1</sup>.

Проблемы борьбы с терроризмом стали актуальными для России с начала 90-х гг. XX в. в связи с событиями на Северном Кавказе. Благодаря принципиальной и твердой политике российского руководства с активной деятельностью международных террористов в южных регионах страны было покончено десять лет назад. Однако в связи с обострением геополитического противостояния ведущих мировых держав и активизацией деятельности международного терроризма борьба с ним сегодня сохраняет актуальность практически на всей территории России. В определенной степени усилению террористических угроз способствует увеличение миграционных потоков в нашу страну. В этих условиях одним из факторов успешного противодействия терроризму является продуманная миграционная политика, сотрудничество государств на международном и региональном уровнях.

<sup>1</sup> Резолюция № 1377 (2001) Совета Безопасности ООН <Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами> (Вместе с «Декларацией СБ ООН о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом») (Принята в г. Нью-Йорке 12.11.2001 на 4413-ом заседании Совета Безопасности ООН) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=11202#008903301217884407>

Многие исследователи, изучая причины, порождающие терроризм, в качестве фактора, если не способствующего его распространению, то значительно осложняющего борьбу с ним, называют миграцию. Теракты, совершенные международными террористическими организациями в Европе в течение последних лет, косвенно подтверждают это мнение. Однако миграция, легальная и контролируемая, стала социально-экономической реальностью, без которой современная цивилизация не может существовать. Следовательно, необходимо искать пути и создавать механизмы, которые могли свести к минимуму негативные последствия миграции, в том числе «конфликт культур», распространение экстремистской идеологии, ксенофобии, расизма.

В начале третьего тысячелетия миграция приняла такие глобальные масштабы, что стала проблемой международного характера. Военные конфликты на Ближнем Востоке значительно увеличили число беженцев, которые, спасаясь от нищеты, войны и смерти, переселялись в более спокойные и экономически благополучные районы, прежде всего в Европу. Экономический кризис, рост безработицы в большинстве африканских, азиатских и восточноевропейских государств вызвали массовые перемещения трудовых мигрантов практически во всех регионах мира. Все это сопровождается ростом ксенофобии в принимающих странах, формированием этнических анклавов, закрытых конфессиональных сообществ, враждебно настроенных к принимающему обществу и готовых защищать свои права и человеческое достоинство любыми средствами, в том числе и насильственными методами.

Организация Объединенных Наций в течение последних двух десятилетий приняла ряд документов, касающихся положения мигрантов в связи с нарастанием и обострением проблем в сфере миграции, которые могут принять характер гуманитарной катастрофы.

Генеральная Ассамблея ООН 19 сентября 2016 г. приняла Резолюцию, которая получила название «Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах».

В Нью-Йоркской декларации отмечалось, что миграция охватила весь земной шар и достигла беспрецедентных масштабов, и число мигрантов растет быстрее, чем численность населения мира, в 2015 г. оно превысило 244 миллиона человек. Почти 65 миллионов человек являются вынужденными переселенцами, включая более 21 миллиона беженцев, 3 миллиона лиц, ищущих убежища, и более 40 миллионов внутренне перемещенных лиц.

В документе был также отмечен положительный вклад мигрантов в обеспечение всеохватного роста и устойчивого экономического развития, благодаря которому жизнь в мире становится лучше. В нем также подчеркивалось, что польза от безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции и создаваемые ею возможности значительны и часто недооцениваются. В то же время в документе выражается озабоченность тем, что вынужденное переселение и нерегулируемая миграция больших групп людей зачастую порождают сложные проблемы не только для принимающих стран, но и всего мирового сообщества.

В Декларации были подтверждены цели и принципы, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, и высказана необходимость соблюдения основных международных договоров по правам человека.

Генеральная Ассамблея подтвердила решимость всецело защищать права всех беженцев и мигрантов независимо от их статуса, необходимость полного соблюдения норм международного права и прав человека, а также международного права беженцев и международного гуманитарного права для случаев, когда это применимо. Согласно положениям Декларации, несмотря на свой особый правовой статус, беженцы и мигранты обладают теми же универсальными правами человека и основными свободами, что и остальные люди. Они также сталкиваются со многими общими проблемами и подвергаются аналогичным угрозам, в том числе в условиях перемещения больших групп людей. Перемещение больших групп беженцев



и мигрантов имеет гуманитарные и правовые последствия и носит глобальный характер, что требует применения глобальных подходов и принятия глобальных решений и широкого международного сотрудничества.

Генеральная Ассамблея подтвердила, что мировое сообщество несет общую ответственность за обеспечение того, чтобы при регулировании перемещений больших групп беженцев и мигрантов проявлялись гуманность, чуткость и сострадание и учитывались интересы людей. Беженцам и мигрантам, перемещающимся в составе больших групп, надлежит оказывать всестороннюю поддержку, помощь и защиту на директивном уровне в соответствии с обязательствами государств, вытекающими из международного права. Генеральная Ассамблея заявила об обязательствах мирового сообщества в полной мере соблюдать права человека и основные свободы мигрантов и подчеркнула, что они нуждаются в таких условиях для жизни, при которых они будут жить в безопасности и с достоинством.

Генеральная Ассамблея заявила о решимости устранить коренные причины перемещений больших групп беженцев и мигрантов, в том числе посредством активизации усилий, направленных на раннее предотвращение кризисных ситуаций, на основе превентивной дипломатии, а также отметила необходимость добиваться их устранения также посредством предотвращения и мирного урегулирования конфликтов, расширения координации гуманитарной деятельности и усилий в области развития и миростроительства, продвижения верховенства права на национальном и международном уровнях, а также защиты прав человека.

В документе было отмечено, что без успешного экономического развития бедных государств и без помощи им со стороны развитых стран и международных организаций проблемы перемещений, вызванные нищетой, нестабильностью, маргинализацией и изоляцией, решить невозможно.

Генеральная Ассамблея подтвердила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах.

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности. Запрещается любая дискриминация по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

В Декларации была выражена озабоченность тем, что во многих частях мира наблюдается рост ксенофобии и расизма по отношению к беженцам и мигрантам.

Генеральная Ассамблея решительно осудила акты и проявления расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении беженцев и мигрантов и предложила принять меры по борьбе с таким отношением и поведением, в частности с преступлениями на почве ненависти, риторикой ненависти и насилием на расовой почве<sup>2</sup>.

Современная миграционная политика Российской Федерации проводится на фоне роста мифологизации миграционных процессов и существования мигрантофобии не только на уровне сознания основной массы населения, но и ряда государственных чиновников. Это определяет специфику проводимой миграционной политики, в которой преобладает жесткий миграционный контроль с ориентацией на силовые меры.

Для России, испытывающей в последнее время немало социально-экономических проблем, связанных с санкциями, введенными против нее западными странами, миграция населения становится все более значимым фактором демографического, экономического и культурного развития страны. Вместе с тем, для новой, современной России миграция стала проблемой, которая не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государственного реагирования. Анализ проведенных исследований выявил, что, несмотря на большой вклад ученых в разработку проблем миграции, существует ряд дискуссионных вопросов по многим направлениям миграционной поли-

<sup>2</sup> URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/1>

тики. К сожалению, следует отметить, что различные аспекты миграционной проблематики исследованы неравномерно. В дальнейшем изучении нуждаются как вопросы формирования государственной миграционной политики Российской Федерации, так и проблемы государственного управления миграционными процессами.

Необходимость совершенствования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами диктуется, прежде всего, геополитическими императивами развития России.

Демографический кризис, порождающий дефицит трудовых ресурсов, массовый отток людей из отдельных регионов страны вынуждает государство использовать миграционный потенциал для решения существующих экономических проблем, корректировать сложившуюся миграционную политику. Это, в свою очередь, ставит его перед необходимостью отказа от силовой политики как единственного инструмента в преодолении негативных последствий миграционных процессов, все больше уделяя внимание созданию условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечению баланса прав и законных интересов мигрантов и местных жителей.

Современная государственная миграционная политика должна учитывать государственную национальную политику, быть составным и важным элементом стратегии развития общества. Обеспечение единства в формировании эффективной миграционной и национальной политики основано на проявлении объективных механизмов коммуникации и сознательной, целенаправленной системы управления отношениями и технологиями, информационно-коммуникативными процессами.

Приоритетными направлениями государственной миграционной политики должны быть: максимальное использование потенциала внутренней миграции, защита прав и интересов российских граждан и, самое главное, обеспечение национальной безопасности российского государства.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТЕРРОРИЗМ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ОСНОВНЫЕ АКТОРЫ**

Несмотря на огромное количество исследований по проблемам терроризма, этот «отвратительный» общественно-политический феномен до сих пор не имеет классического, универсального определения.

Вряд ли это связано только с трансформацией терроризма, который в последнее время постоянно мимикрирует, меняет маски, структуру, то применяя самые последние информационные технологии, то используя для проведения своих кровавых деяний людей с нездоровой психикой и самые примитивные орудия убийства.

Необходимо отметить, что свою роль в этом играет и инерция холодной войны, обусловленная новым геополитическим противостоянием между блоком НАТО и Россией. Наиболее показательными в этом смысле являются события в Сирии, когда США и их союзники относят часть террористических организаций к «умеренной оппозиции» и настаивают на их участии в политическом урегулировании в стране. В то время как правительство Сирии и Россия относят их к террористам и сторонникам ИГИЛ (организация запрещена в России).

Терроризм является опасным, но эффективным инструментом, который отдельные государства используют не только для достижения своих геополитических целей, но и для укрепления своей власти и ужесточения репрессий против оппозиции.

Уолтер Лакер, профессор истории Джорджтаунского университета, один из известных в этой области специалистов, считал, что общая научная теория терроризма невозможна в

силу множественности и разнообразия его проявлений. Это сложный феномен, по-разному проявляющийся в различных странах в зависимости от культурных традиций, социальной структуры и многих других факторов, которые весьма затрудняют попытки дать общее определение терроризма»<sup>3</sup>.

В науке терроризм определяется и как метод политической борьбы, не предполагающий мирного диалога и компромисса с противоборствующей стороной, и как форма социального протеста, принимающего кровавые, агрессивные формы, далеко выходящие за рамки правового поля.

Одно из первых, наиболее адекватно отражающих сущность этого явления, определений было дано в 1934 г. американским историком Дж. Хардманом, который считал, что «терроризм – это термин, используемый для описания метода или теории, обосновывающей метод, посредством которого организованная группа или партия стремится достичь провозглашенных ею целей преимущественно через систематическое использование насилия». Объективно осмыслив один из важнейших принципов терроризма – публичность совершаемого насилия, он писал: «Терроризм как метод всегда характеризуется не только тем фактом, что он стремится вывести из равновесия законное правительство или нацию, но также продемонстрировать массам, что законная власть больше не находится в безопасности и без вызова. Публичность террористического акта является кардинальным моментом в стратегии терроризма. Если террор потерпит неудачу в том, чтобы вызвать широкий отклик в кругах тех, кому он напрямую адресован, это будет означать, что он бесполезен как орудие социального конфликта. Логика террористической деятельности не может быть вполне понята без адекватной оценки показательной природы террористического акта»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Laquer W. Interpretations of Terrorism-Fact. Fiction and Political Science // Journal of Contemporary History. January 1977. P. 3–16.

<sup>4</sup> Международный терроризм: внутренняя структура понятия и его роль в политическом дискурсе. Хабаровск, 2005. С. 32–33.

Совершенно очевидно, что это определение не отражает всего многообразия форм, методов, организационной структурированности терроризма как общественно-политического явления. Дискуссии о сущности терроризма продолжаются десятки лет, и пока нет никаких предпосылок к их логическому завершению, учитывая тот факт, что сам феномен также постоянно меняется и трансформируется.

Большое распространение среди исследователей, особенно в американской политической науке и органах безопасности, получило определение терроризма, данное американским ученым Б. Дженкинсом, по мнению которого, терроризм – это использование и угроза использования насилия для достижения политических целей.

В научном сборнике «Международный терроризм и всемирная безопасность» терроризм определяется как угроза насилием, индивидуальные акты насилия или кампании насилия, имевшие целью в первую очередь постепенно внушить страх – терроризировать<sup>5</sup>.

В итоговом документе III Международного симпозиума по международному терроризму и политическим преступлениям, организованного в 1972 г. Международным институтом развития уголовных наук, терроризм – это целенаправленное поведение индивида или группы, служащее стратегии террористического насилия, затрагивающее международные отношения или направленное против объекта, находящегося под международной защитой.

Госдепартамент США (раздел 22 свода законов США, параграф.2658 f (d)) определяет терроризм как «предумышленное, политически мотивированное насилие, осуществляемое против мирных объектов субнациональными группами или секретными агентами, как правило, направленное на оказание влияния на общественность»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> International Terrorism and World Security. L., 1975. P. 14

<sup>6</sup> Хоффманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003. С. 39.

ЦРУ США понимает терроризм как угрозу «применения или угрозу применения насилия в политических целях отдельными лицами или группами лиц, действующими или против существующего в данной стране правительства, когда такие действия направлены на то, чтобы нанести удар или запугать более многочисленную группу, чем непосредственная жертва, в отношении которой применяется насилие»<sup>7</sup>.

В трактовке ФБР США терроризм – это «противозаконное применение силы или насилия против граждан, или собственности с целью запугать или принудить к чему-либо правительство, население или какую-либо часть того и другого, оправданное политическими или общественными целями».

Кроме того, ФБР считает террористическим любой «акт насилия или опасный для человеческой жизни акт, нарушающий уголовные законы Соединенных Штатов или любого другого государства и направленный на устрашение и оказание давление на правительства, гражданское население или его часть, ради осуществления политических или социальных целей»<sup>8</sup>.

Согласно директиве № 2000.12 от 20 декабря 1983 г. Министерства обороны США, терроризм – это «противоправное применение или угрозы применения силы или насилия революционной организацией против индивидов или собственности с намерением оказать давление или устрашение, с намерением принудить к чему-либо или запугать правительства или общества, в качестве средства достижения политических, религиозных или идеологических целей».

Также в соответствии с Регламентом армии №190-52, терроризмом следует считать «избирательное применение насилия или угрозы насилием, предпринятое в политических, религиозных или идеологических целях. Оно может совершаться через устрашение, принуждение или создание обстановки страха.

---

<sup>7</sup> Трайнин А.Н. Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. М., 1956. С. 120.

<sup>8</sup> Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991. С. 20.

Терроризм включает уголовный акт, который по своей природе зачастую является лишь символичным и призван воздействовать на аудиторию большую, чем устрашение жертвы»<sup>9</sup>.

Министерство юстиции США рассматривает терроризм, как уголовное насильственное поведение, направленное на устрашение или оказание давления на гражданское население; оказание воздействия на поведение правительства путем устрашения или оказания давления, убийства или взятия заложников<sup>10</sup>.

Совершенно очевидно, что в основе всех определений, существующих в американской политической науке и правовых документах, лежит понимание терроризма как применения или угрозы применения насилия для достижения политических целей.

В Докладе Рабочей группы по разработке политики по вопросу о роли ООН в связи с терроризмом (6 августа 2002 года) отмечается, что «в большинстве случаев терроризм по существу представляет собой политический акт. Он предназначен для неожиданного причинения смертоносных увечий мирным жителям и создания атмосферы страха в целом ради достижения какой-либо политической или идеологической (будь то религиозной или нерелигиозной) цели. Терроризм является преступным актом, однако это нечто большее, чем простое уголовное деяние»<sup>11</sup>.

Таким образом, международно-правовая доктрина определяет терроризм как преступный акт, который может иметь в определенных случаях политическую или идеологическую мотивацию.

Проблемам терроризма посвящены работы Дж. Адамса, З. Бжезинского, С. Хантингтона, Г. Вардлоу, Б. Хоффмана, которые рассматривают это явление в совокупности издержек

<sup>9</sup> Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991. С. 19.

<sup>10</sup> Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991. С. 20.

<sup>11</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 138–139.



глобализации, не имеющей в силу своей стихийности ни идеологии, ни должного управления. По мнению многих исследователей, современный терроризм является ответом на вызовы глобализации и попытку глобальной унификации культуры и в идеологическом отношении направлен против либерализма и либеральных ценностей<sup>12</sup>.

Американский исследователь М. Тамкоч считает, что «терроризм есть нечто большее, чем анархизм, нацеленный на разрушение человеческой жизни и существующего порядка ради разрушения... Нет ничего политического в терроризме: это ужасная форма варварства... Терроризм имеет политическое значение только в том случае, если рассматривается в контексте большевистской революционной борьбы за мировое господство»<sup>13</sup>.

Американский аналитик Б. Хофманн определяет терроризм как «любое открытое проявление насилия, расцененное обществом как антисоциальное, – неважно, проведено ли оно настроенными против правительства диссидентами или самим правительством, преступными группировками или отдельными преступными лицами, учиняющей беспорядки толпой или вооруженными активистами, лицами с психическими отклонениями или вымогателями». Он полагает, что термин «терроризм» в наиболее широко применяемом сегодня смысле имеет исключительно политическую окраску и неизбежно связан с властью: с погоней за властью, с приобретением власти и с использованием ее для достижения политических изменений. Соответственно, «терроризм есть насилие или угроза насилием, используемая и нацеленная на достижение или продвижение некоей политической цели»<sup>14</sup>. Б. Хофманн уверен, что этот феномен является исключительно политическим в своих целях и мотивах; насильственным или, что не менее важно,

<sup>12</sup> Чайка А.В. Терроризм – явление современной культуры: от идеи разрушения к антикультурному мировоззрению. Ростов н/Д, 2017. С. 28–29.

<sup>13</sup> Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 2000. С. 11.

<sup>14</sup> Хофманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003. С. 6–7.

угрожающим насилием; предназначенным для оказания длительного психологического влияния, а не только уничтожения конкретной жертвы или объекта; проводимым организацией с распознаваемой цепью управления или конспиративной ячеечной структурой, чьи представители не носят униформу или знаки отличия; учиняемым внутринациональной группой или негосударственным образованием. По мнению исследователя, «терроризм предназначен для установления власти там, где ее нет, или для укрепления власти, там, где она недостаточно сильна. Посредством огласки, создаваемой их насилием, террористы пытаются заполучить рычаг давления, влияния и власти, которых им не хватает для воздействия на политические изменения на мировом или локальном уровне»<sup>15</sup>.

Европейским правовым системам характерно широкое понимание терроризма, когда под этим понятием подразумевается большой перечень деяний, в том числе имеющий и чисто уголовный характер.

В Уголовном кодексе Франции 1986 г. под террористическими актами подразумеваются:

«...следующие действия, если они намеренно связываются с какой-либо индивидуальной или коллективной операцией, имеющей целью существенно нарушить общественный порядок путем устрашения или террора:

– умышленные посягательства на жизнь, умышленные посягательства на личную неприкосновенность, похищение и незаконное лишение свободы, так же как угон воздушного судна, корабля или любого другого транспортного средства;

– кражи, вымогательства, уничтожение, повреждение и порча, так же как преступные деяния в области информатики;

– преступные деяния по делам о боевых группах и сформированных движениях; изготовление или хранение смертоносных или взрывных механизмов и орудий; производство, продажа, ввоз или вывоз взрывчатых веществ;

<sup>15</sup> Хоффманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003. С. 46-48.

– приобретение, хранение, перевозка или незаконное ношение взрывчатых веществ или орудий, изготовленных с применением названных веществ; хранение, ношение и перевозка оружия и боеприпасов первой и четвертой категорий;

– преступные деяния, определенные в статьях L 2341-1 и L 2341-4 Кодекса обороны;

– акты, которые намеренно связываются с какой-либо индивидуальной или коллективной операцией, имеющей целью существенно нарушить общественный порядок путем устрания или террора:

– загрязнение атмосферы, почвы, недр, пищи или пищевых ингредиентов и вод, включая территориальные морские воды, веществами, способными представлять опасность для здоровья человека или животных, или природной среды; участие в какой-либо группе или каком-либо сговоре, имеющее целью приготовление, характеризующееся одним или несколькими объективными действиями, к какому-либо из актов терроризма, указанных в предыдущих статьях;

– финансирование террористической деятельности путем предоставления, сбора или распоряжения средствами, активами или каким-либо иным имуществом или путем предоставления консультаций по этим вопросам с намерением, чтобы такие средства, активы или имущество использовались или при осознании того, что они будут использованы полностью или частично, для совершения террористических актов независимо от того, был или не был совершен такой акт;

– неспособность обосновать происхождение средств, необходимых для ведения своего образа жизни, поддерживая при этом регулярные отношения с одним или несколькими лицами, вовлеченными в совершение одного или нескольких террористических актов»<sup>16</sup>.

В статье 3. «Закона о терроризме», принятом в Великобритании в 2000 г., под термином «терроризм» понимается исполь-

<sup>16</sup> Современные международные отношения. М., 2016. С. 499–500.

зование или угроза использования действий с намерением воздействовать на правительство или запугать публику или часть публики в целях продвижения политических, религиозных или идеологических вопросов, а также если они включают серьезное насилие против личности; серьезный ущерб собственности; подвергают опасности человеческую жизнь, иную, чем лица, совершающего действие; подвергают серьезному риску здоровье или безопасность публики или части публики или рассчитаны на существенное противодействие или серьезный подрыв электронной системы, а также включают использование огнестрельного оружия или взрывчатых веществ<sup>17</sup>.

Научный сотрудник международного центра по противодействию терроризму в Гааге А. Шмид считает, что «терроризм – это насильственный метод или угроза его использования, применяемые неправительственными законспирированными индивидами, группами или организациям в мирное время, осуществляемые с помощью дискретных действий, направленных на различные объекты с определенными целями или эффектом». По его мнению, понятие «терроризм» нуждается в более узком определении и должно быть отделено от других форм политических преступлений точно так же, как военные преступления – от других актов военных действий<sup>18</sup>.

Профессор Федеральной криминологической службы ФРГ А. Пфаль-Траугбер перечисляет следующие признаки терроризма: 1) применение силы; 2) наличие политической цели; 3) антидемократический характер; 4) общественная изоляция субъектов терроризма; 5) наличие организационной структуры<sup>19</sup>.

Бывший глава Службы безопасности Пограничных сил Индии к основным признакам терроризма относит: политическую мотивацию, осуществление насильственных действий,

<sup>17</sup> Современные международные отношения. М., 2016. С. 500–501.

<sup>18</sup> Shmid A.P. Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature / New Brunswick, CT Transaction, 1983. P. 124.

<sup>19</sup> Пфаль-Траугбер А. Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы. 1997. № 4. С. 130–135.

воздействие на правительство или общество, внезапность, признание ответственности за применение насилия, принуждение правительства или общества к совершению каких-либо действий, наличие организатора<sup>20</sup>.

По мнению немецкого исследователя К. Хиршмана, терроризм – это «негосударственное применение или угроза применения насилия с целью посеять панику в обществе, ослабить или даже ликвидировать его обязательства и привести к политическим изменениям»<sup>21</sup>. Ученый считает, что главной целью террористов является привлечение внимания к своим лозунгам и действиям, для того чтобы вызвать к себе интерес и симпатии общества.

Все виды терроризма К. Хиршман делит на два вида:

- 1) многоцелевой терроризм (когда в его основании много причин и мотивировок);
- 2) одноцелевой терроризм (когда в его основании – одна причина или мотив).

К многоцелевому исследователь относит идеологический (революционный) терроризм, националистический терроризм, религиозный терроризм, терроризм «избранных».

К одноцелевому терроризму – воинствующих сторонников идей защиты животных, окружающей среды, противников глобализации. Классификация Хиршмана при всей ее самостоятельности ничего не добавляет в определение терроризма.

В Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года, подписанной Республикой Казахстан, Китайской Народной Республикой, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан, под терроризмом подразумевается:

---

<sup>20</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 115.

<sup>21</sup> Хиршман К. Меняющееся обличье терроризма // Международный терроризм и право. М., 2002. С. 38.

а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении<sup>22</sup> к настоящей Конвенции (далее – Приложение), и как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон»<sup>23</sup>.

В российской науке и правовой доктрине разработке понятия «терроризм» в различных аспектах уделяется большое внимание, особенно в последние годы.

В Уголовном Кодексе Российской Федерации в статье 205 «Террористический акт» под терроризмом подразумевается:

«1. Совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях...»<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Имеются в виду антитеррористические Конвенции и Протоколы, принятые ООН.

<sup>23</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 249.

<sup>24</sup> УК РФ Ст.205. Террористический акт.

В Федеральном законе Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35 – ФЗ «О противодействии терроризму» терроризм определяется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных действий»<sup>25</sup>.

Согласно этому закону, «террористическая деятельность – деятельность, включающая в себя:

а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;

б) подстрекательство к террористическому акту;

в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;

г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;

д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;

е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности»<sup>26</sup>.

По мнению С.А. Эфирова, терроризм в широком смысле – это объединяющие нелегальную подрывную деятельность все виды государственного террора, террористической политики и

---

<sup>25</sup> Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 N 35-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58840/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/)

<sup>26</sup> Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58840/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/)

геноцида, а в узком смысле – в отношении нелегальных террористических актов»<sup>27</sup>.

Ю.И. Авдеев определяет терроризм как «систему использования насилия для достижения политических целей посредством принуждения государственных органов, международных и национальных организаций, государственных и общественных деятелей, отдельных граждан или их групп к совершению тех или иных действий в пользу террористов во избежание реализации последними угроз по отношению к определенным лицам и группам». К основным признакам терроризма он относит: «1) применение насилия и устрашения, которое достигается использованием особо острых форм и методов; 2) направленность на достижение политических целей, ослабление политических противников; 3) повышенная общественная опасность, связанная с непосредственной угрозой жизни людей, нелегитимность; 4) использование конспирации как необходимого условия существования террористических структур и результативности их действий; 5) опосредованный способ достижения политического результата – через совершение посягательств на жизнь и здоровье людей (независимо от причастности объектов посягательств к противникам террористов)»<sup>28</sup>.

В.В. Устинов считает основным признаком терроризма намеренное игнорирование норм права и морали и определяет его как одну «из форм насильственной политической борьбы, которая нарушает основные принципы и нормы международного права и международной морали»<sup>29</sup>.

По определению В.С. Шукшина и В.Л. Суворова, «терроризм – это политика и тактика террора, то есть совокупность особо жестоких форм и средств насилия с целью устрашения

---

<sup>27</sup> Эфилов С.А. Терроризм: психологические корни и правовые оценки // Государство и право. 1995. № 4. С. 24.

<sup>28</sup> Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы. М., 2000. С. 42.

<sup>29</sup> Устинов В.В. Обвиняется терроризм. М., 2002. С. 8.



(прежде всего – устрашения смертью), подавления противников, конкурентов, навязывания определенной линии поведения»<sup>30</sup>.

Ю.М. Зеленков полагает, что терроризм является неадекватной реакцией со стороны отдельных социальных групп, общественных и политических организаций на действительное или мнимое ущемление их интересов, или угрозы им, заключающейся в использовании общественно опасных способов их защиты<sup>31</sup>.

Э.М. Агаджанян считает, что «терроризм – это публично совершаемые общеопасные действия или угрозы, направленные на устрашение населения или социальных групп, в целях прямого или косвенного воздействия на принятие какого-либо решения или отказ от него в интересах террористов»<sup>32</sup>.

В.Е. Петрищев дает терроризму следующее определение: «Терроризм – это социально или политически мотивированное, идеологически обоснованное применение насилия либо угроз применения такового, посредством которого террористы через устрашение стремятся управлять поведением людей в целях достижения преследуемых ими целей»<sup>33</sup>.

В. Песоцкий считает, что «в наиболее общем смысле терроризм можно определить, как целенаправленный и организованный процесс использования насильственных средств и методов устрашения для достижения преступных целей антиобщественными элементами»<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Шукшин В.С., Суворов В.Л. Политика противодействия международному терроризму в условиях глобализации. М., 2006. С. 33.

<sup>31</sup> Зеленков М.Ю. Современный терроризм и антитеррористическая деятельность на железнодорожном транспорте: правовой аспект. Ч. 1. Понятие терроризма и особенности проявления его в современной России. М., 2005. С. 18.

<sup>32</sup> Агаджанян Э.М. Историко-правовой анализ терроризма как негативного социального явления // Молодой ученый. 2014. № 3. С. 617–620.

<sup>33</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или введение в террорологию. М., 2013. С. 252.

<sup>34</sup> Песоцкий В.А., Горбунов В.С., Петров А.В. Современный терроризм: история, теория, проблемы и противоречия. М., 2017. С. 19.

Таким образом, в определениях российских исследователей делается акцент на применении насилия с целью устрашения, а цели, которые преследуют террористы, обозначаются не только как политические. Эти определения дают меньше возможностей для использования двойных стандартов при правовой и нравственной оценке терроризма, но назвать их универсальными также достаточно сложно.

По мнению С.В. Дашковой, основными признаками терроризма являются насилие, преднамеренное создание обстановки страха, публичность, демонстративность, высокая общественная опасность. При этом насилие является одним из основных и специфических его признаков, который носит демонстративно-угрожающий характер и имеет своей целью психологическое воздействие на волю и сознание людей для того, чтобы вынудить правительство или общество выполнить требования террористов. По мнению исследователя, именно характер насилия отличает терроризм от военных действий, так как цель последних физическое устранение противника. Целью террористов также является преднамеренное создание атмосферы страха, так как он позволяет воздействовать на большие группы людей. Как полагает С.В. Дашкова, «терроризм отличается от других порождающих страх преступлений тем, что страх, возникающий в результате получивших общественный резонанс террористических действий, не является целью террористов, а служит своеобразным рычагом целенаправленного воздействия, выступая в качестве средства достижения определенной цели»<sup>35</sup>.

Как полагает В.П. Емельянов, «всякий терроризм – это не акты военного или политического насилия, а акты уголовного насилия, и даже наличие политической мотивации в деяниях не превращает террористов в политическую силу, поскольку любая организация может лишь тогда считаться политической,

---

<sup>35</sup> Дашкова С.В. Угрозы и вызовы современного терроризма. Волгоград, 2017. С. 8–9.

когда в своей деятельности опирается на широкие слои населения»<sup>36</sup>.

Такой же точки зрения придерживается В.Е. Петрищев, по мнению которого, если акты нелегитимного насилия совершаются «доведенными до отчаяния людьми в условиях авторитарной государственно-политической системы, то цели, во имя которых осуществляется насилие, будут поддержаны значительной частью населения», то есть легитимизированы. В этом случае политически мотивированное насилие из терроризма превращается в общественно оправданное восстание против тирании»<sup>37</sup>.

А.Н. Гулевский полагает, что «современный терроризм основывается на праве народа вести вооруженную борьбу. В результате появились основные типы терроризма: националистический, анархистский, социалистический и религиозный. По мнению исследователя, националистический терроризм является национально-освободительной борьбой террористическими методами; социалистический – террористической борьбой за социальную справедливость; религиозный терроризм – борьбой за расширение сферы влияния какой-либо религии. Для всех типов терроризма характерны следующие признаки: действия нерегулярных подразделений; поддержка террористов неким государством; использование тактики диверсионной войны; роль СМИ в освещении террористических акций»<sup>38</sup>.

Декларация и Программа Действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека в Вене 25 июня 1993 года, принимая во внимание особое положение народов, находящихся под колониальным или другими формами чужеземного господства или иностранной оккупации, признает право

---

<sup>36</sup> Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования. Уголовно-правовое исследование. М., 2000. С. 84.

<sup>37</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или введение в террорологию. М., 2013. С. 114.

<sup>38</sup> Гулевский А.Н. Терроризм как современная форма войны: социально-философский анализ. Волгоград, 2016. С. 150–151.

этих народов предпринимать любые законные действия в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций для осуществления своего неотъемлемого права на самоопределение, а отказ в праве на самоопределение этим народам оценивает как нарушение прав человека<sup>39</sup>.

Но в этом и других международных документах речь идет о законных действиях, а не терроризме.

При этом, согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, вышесказанное не должно истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий<sup>40</sup>.

Таким образом, ни один международный документ не дает права на вооруженную борьбу в форме терроризма.

Можно согласиться с мнением исследователей о том, что поддержка широких слоев населения придает деятельности любой организации легитимность, но если она действует вне правового поля и использует террористические методы для достижения своих целей, она остается террористической организацией, независимо от уровня ее легитимности. Вместе с тем, «оправданное восстание против тирании» заканчивается почти всегда гражданской войной или межэтническими конфликтами, что видим на примере Ливии, Украины, Сирии и других стран Ближнего Востока. И как показывает пример государств, при строительстве которых использовались террористические

---

<sup>39</sup> Ковалев А.А. Международно-правовые последствия признания независимости Косово // Мир и политика. М., 2008. № 4. С. 18.

<sup>40</sup> URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/R11viedec.html>

методы, они долго не могут освободиться от их инерции, которая сохраняется во внутренней и внешней политике многие годы и даже десятилетия.

В условиях, когда терроризм угрожает не только безопасности отдельных стран и регионов, но и всему мировому правопорядку, исследователи должны выработать единый правовой и нравственный подход к оценке терроризма. И в нем не может содержаться правового или нравственного оправдания этого кровавого, в высшей степени общественно опасного явления.

Таким образом, по нашему мнению, любое проявление терроризма является уголовным преступлением, какими бы политическими целями оно ни прикрывалось.

Некоторые зарубежные исследователи также видят в терроризме одну из форм преступности. Испанский исследователь М. Лопез-Рей Аррохо делит ее на традиционные (когда преступления совершаются обычные люди) и нетрадиционные (когда преступники преследуют какие-то политические или религиозные цели) преступления. В свою очередь, американские исследователи Д. Мартин и Э. Романо предлагают следующую классификацию нетрадиционных преступлений:

- «– преступление против международного права;
- нарушение уголовного права по политическим, идеологическим, националистическим, революционным и другим подобным мотивам;
- преступления, совершенные в отношении агентов государства, чиновников или членов полугосударственных или подобных организаций»<sup>41</sup>.

Совет Безопасности ООН в Резолюции 1269 (1999), принятой 19 октября 1999 года, безоговорочно осудил «все акты, методы и практику терроризма как преступные и не имеющие оправдания, независимо от их мотивов, во всех формах и проявлениях, где бы и кем бы они не совершались, особенно те,

---

<sup>41</sup> Желтов В.В., Желтов М.В. Исламский терроризм. Радикализация, рекрутирование, индоктринация. М., 2018. С. 19.

которые могли бы угрожать международному миру и безопасности»<sup>42</sup>.

Исследователи выделяют различные виды терроризма, в зависимости от объектов воздействия, идеологической базы и политических целей.

В.А. Песоцкий и его соавторы подразделяют терроризм по объектам воздействия на следующие виды:

1) Экономический терроризм – устрашение властей посредством подрывной деятельности в экономической области. Основные его формы: экономические диверсии, экономический шантаж, экономические угрозы, подрывные экономические акции.

2) Политический терроризм – реализация террористических целей в сфере политического управления и государственной власти. Методы – политические угрозы, шантаж, провокации, террористические акты и акции.

3) Этно-национальный терроризм – национальный сепаратизм, экстремизм и шовинизм. Особенности – наличие ярко выраженных политических целей, государственно-международный характер террористической деятельности, а также высокая степень организованности.

4) Терроризм в духовной сфере общества – разновидность психологической войны<sup>43</sup>.

Ю.М. Антонян дает более подробную классификацию терроризма на основании его источников, целей и идеологической составляющей:

1. Политический терроризм.
2. Государственный терроризм.
3. Религиозный терроризм.
4. Общеуголовный корыстный терроризм.
5. Криминальный терроризм.
6. Военный терроризм.

---

<sup>42</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 15–16.

<sup>43</sup> Песоцкий В.А., Горбунов В.С., Петров А.В. Современный терроризм: история, теория, проблемы и противоречия. М., 2017. С. 41–42.

7. Националистический терроризм.
8. Идеалистический терроризм.
9. Партизанский терроризм.
10. Международный терроризм<sup>44</sup>.

Если первая классификация – слишком общая и при этом охватывает не весь спектр явления, то вторая отличается эклектичностью и отсутствием системного подхода. При этом ни первая, ни вторая не дают никаких оснований для формулировки универсального понятия терроризма.

На наш взгляд, достаточно подробно и системно отражает все разновидности терроризма следующая классификация:

«1. По используемым методам (физический и психологический терроризм).

2. По используемым средствам (с применением обычных средств поражения или с применением оружия массового уничтожения, включая ядерное).

3. По преследуемым целям, по характеру объекта («селективный», направленный на отдельные группы, личности, и массовый или слепой терроризм).

4. По субъектам (государственный и негосударственный).

5. По сфере действия (внутригосударственный или международный).

6. С точки зрения отношения субъектов к государственной власти (государственный и негосударственный террор).

7. По способам воздействия на объект (демонстративный и инструментальный).

8. По среде протекания террористических актов (наземный, морской, воздушный).

9. По политико-идеологической установке террористических групп (правый, левый, социальный, националистический, религиозный)»<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Антонян Ю.М. Типология и причины терроризма // Проблемы борьбы с терроризмом: Материалы научно-практической конференции 21 марта 2000 г. М.: Институт международного права и экономики ВНИИ МВД России. 2000. С. 41–43.

<sup>45</sup> Современные международные отношения. М., 2016. С. 509–510.

Множественные классификации, основанные на различных подходах к терроризму и не имеющие под собой никакой системы, вносят еще больше путаницы в исследование проблем, связанных с терроризмом.

На наш взгляд, наиболее точно отражающим сущность этого сложного, общественно опасного социально-политического феномена является определение терроризма как применения или угрозы применения насилия с целью устрашения, имеющих ярко выраженный публичный характер, для достижения различных, в том числе и политических, целей.

А.В. Чайка, проанализировав основные концепции и определения, выделил некоторые черты современного терроризма:

«1. Терроризм стал технократическим... Террористы получили возможность воспроизводить опасные виды оружия или овладевать им иными способами и научились анализировать специфику инфраструктуры современного социума... Технизация терроризма и его умение пользоваться особенностями инфраструктуры многократно увеличили так называемый «эффект поражения» от террористических актов.

2. Терроризм стал сетевым явлением, то есть он самоорганизуется через социальные сети, что делает возможным организовывать теракты, осуществлять управление своими организациями и их координацию.

3. Терроризм сросся с криминальным бизнесом и криминальными сообществами. Отчасти он стал формой ведения криминального бизнеса, такового, как торговля оружием, наркотиками, что значительно расширяет возможности его самофинансирования.

4. Терроризм упростился, если говорить о многообразии его проявлений. При этом сформировался дискретный характер его проявлений в виде отдельных террористических актов, которые трудно представить как некую систему.

5. Терроризм стал менее революционным... Отличие терроризма от криминальных, гангстерских войн в его, по боль-



шей части, политической ориентации, однако нарастание прагматических тенденций современного терроризма является очевидным.

6. Терроризм бытует на почве вполне благоприятной, когда законы толпообразования способствуют созданию так называемых «гардеробных сообществ», имеющих специфическую реакцию на террористические акты и иные социальные явления, формируемые по принципу «одиозного поступка».

7. Терроризм стал войной, способом ведения боевых действий, слился с криминальной бандитской партизанщиной, вырабатывает и совершенствует практические мобилизационные программы с целью противостояния легитимной власти.

8. Терроризм стал гораздо в большей степени нацеливать свои действия на гражданское население... Современный терроризм стал не средством устранения политических деятелей, мести, возмездия, а способом давления на электорат, массовое гражданское население.

9. Современный терроризм ориентируется на «ужасающий эффект», являющийся средством управления обществом. Реакция на данный устрашающий эффект во многом способствует не только мобилизации общества, но и частичному откату от демократических завоеваний в угоду безопасности.

10. Обретя характеристики международного масштаба, терроризм значительно ослабил значение государств (отдельно взятых государств) в борьбе с ним. Опираясь на международную арену, современный терроризм требует большой координации международных усилий, если угодно – вывода международных отношений на новый уровень кооперации и координации, что не всегда является возможным – слишком много препятствий»<sup>46</sup>.

Необходимо добавить, что современный терроризм отличается еще высоким уровнем публичности террористической

---

<sup>46</sup> Чайка А.В. Терроризм – явление современной культуры: от идеи разрушения к антикультурному мировоззрению. Ростов н/Д, 2017. С. 61–62.

деятельности. При этом публичность является одним из основных признаков терроризма, который отличает его от других видов насилия.

По мнению В. Гарева, «насилие над простыми гражданами, оформленное как политический сигнал, становится событием, автоматически занимающим первое место в иерархии информационных поводов. Когда это происходит, ни о чем другом люди не могут читать или думать. Именно обыватель является наиболее ценным объектом атаки для террористов и наиболее важным объектом защиты для власти. А медиа-механизм работает таким образом, что каждого, кто подвергся такой атаке, обыватель ассоциирует с собой. В результате оказывается, что, убив или взяв в заложники одного или нескольких человек, террорист может моментально вызвать страх, панику и неуверенность у всего населения»<sup>47</sup>.

Исследователь полагает, что одним из факторов, благоприятствующих террористической деятельности, является деятельность независимых СМИ, которые часто становятся заложниками и орудием террористического дискурса, способствуя достижению важнейших для террористов целей: дискредитации государственной власти и ее институтов, внушению массовой аудитории неуязвимости организаторов террора, публичной трансляции взглядов террористов. Это вызывает заинтересованность последних в функционировании независимых средств массовой информации, влияя на изменение ракурса рассмотрения проблемы в удобную для себя сторону. По мнению В. Гарева, ситуацию усугубляет появление Интернета, который является самостоятельным каналом распространения информации, совмещающим и абсорбирующим все созданные до него формы и виды распространения информации<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Гарев В.А. Информационные угрозы современного международного терроризма. М. 2010. С. 31.

<sup>48</sup> Гарев В.А. Там же. С. 31.

Глобализация терроризма определяется и гипертрофированной реакцией на его проявления со стороны средств массовой информации. Как пишет В.Е. Петрищев, если одновременно произойдут два трагических события: наводнение, снесшее сотни домов, и взрыв одного дома террористами, то главной новостью в печати и на телевидении станет террористический акт. Это связано, по его мнению, со спецификой современной информационной машины, которая делает акцент на сенсационных новостях, способных вызвать шок у аудитории<sup>49</sup>.

Проблема соотношения свободы слова как правовой основы для деятельности независимых СМИ и освещения террористических акций была рассмотрена Генеральной Ассамблеей ООН. В Приложении к Резолюции «Террористическая преступная деятельность» были разработаны специальные рекомендации: «Государствам следует рассмотреть вопрос о разработке руководящих принципов для средств массовой информации или поощрять добровольное принятие таких принципов в целях недопущения: создания сенсаций и оправдания террористического насилия; распространения стратегической информации о потенциальных целях; и распространения тактической информации в тот период, когда продолжаются террористические акты, поскольку это может поставить под угрозу жизнь невинного гражданского населения и сотрудников правоохранительных органов или помешать принятию эффективных правоохранительных мер в целях предотвращения таких актов или борьбы с ними и ареста правонарушителей. Эти руководящие принципы никаким образом не направлены на ограничение международно-признанных основных прав человека на свободу слова и информацию или поощрение вмешательства во внутренние дела государств»<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или введение в террорологию. М., 2013. С. 327.

<sup>50</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Террористическая преступная деятельность». Приложение. Меры по борьбе с международным терроризмом // Сборник стандартов и норм Организации Объединенных

Необходимо отметить, что дискуссионными являются не только понятие терроризма, набор его признаков, классификация, но и периодизация его истории.

Российские исследователи Н.Н. Афанасьев и В.С. Шукшин разделили историю терроризма на пять этапов:

- 1) Первый этап (ранний терроризм или прототерроризм: эпоха Античности – середина XIX в.);
- 2) Второй этап (вторая половина XIX в. – первое десятилетие XX в.);
- 3) Третий (переходный) этап (начало 20-х – конец 50-х гг. XX в.);
- 4) Четвертый этап (60–80-е гг. XX в.);
- 5) Пятый этап (современная эпоха).

Концепция Н.Н. Афанасьева и В.С. Шукшина не встретила широкой поддержки в научной среде, прежде всего из-за трактовки древних событий, например, политических убийств как террористических актов.

Большинство исследователей, в том числе и российских, поддерживают периодизацию американского исследователя Б. Хоффманна. Ученый считает, что история современного терроризма начинается с конца XVIII в., со времени Великой Французской революции. Якобинцы установили режим террора ради укрепления новой власти и устрашения тех, кто вел контрреволюционную деятельность. Они полагали, что без добродетели террор становится злом, но без террора во время революции добродетель неспособна победить зло, так как террор в такую эпоху является правосудием. Исследователь считает, что «терроризм» якобинцев имел две важные характеристики, приближающие его к террору в современном понимании: 1) упорядоченность и систематичность; 2) стремление к созданию нового и лучшего общества<sup>51</sup>.

---

Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992.

<sup>51</sup> Хоффманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003. С. 8–9.

По мнению Б. Хофманна, терроризм как социально-политическое явление постоянно трансформируется. Во второй половине XIX в. его использовали революционеры, в 30-е гг. XX в. – авторитарные режимы, после Второй мировой войны – национально-освободительные движения.

В современную эпоху понятие «терроризм» используется для обозначения широкого круга нелегитимных насильственных действий<sup>52</sup>.

Можно с некоторыми оговорками принять периодизацию Б. Хофманна, хотя насилие с целью устрашения применялось с древнейших времен, особенно со стороны государства. В этом отношении показательные казни мирных жителей захваченных городов Чингисханом или Тимуром должны были вселить ужас в их врагов и лишить их воли к сопротивлению.

Несомненно, теракт 11 сентября 2001 г. в США открыл новую эпоху в истории терроризма не только масштабами жертв и разрушений, но и тем, что практически все мировое сообщество осознало глобальную угрозу терроризма и необходимость координаций действий всего мирового сообщества в борьбе с ним. Но со временем этот мощный импульс к совместным антитеррористическим действиям угас, и в межгосударственных отношениях стали преобладать геополитические интересы отдельных государств и военных блоков.

Новым этапом в истории терроризма можно назвать и попытки ИГИЛ – ДАИШ (организация запрещена в России) создать собственное государство с собственным бюджетом и институтами. Попытка террористической организации создать собственное государство отражает новые тенденции в истории международного терроризма, многообразие его проявлений, необходимость новых подходов к исследованию этого, быстро изменяющегося феномена для выработки более эффективных методов противодействия этому опасному антиобщественному явлению.

<sup>52</sup> Хоффманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003. С. 11.

Поэтому, можно сказать, что всякая периодизация терроризма условна, как и его классификация. Их характер во многом зависит от определения сущности понятия «терроризм», которое явно отстает от эволюции самого терроризма.

Предметом дискуссии в исследованиях по проблемам терроризма является его отношение к военному конфликту.

В средствах массовой информации, в политической риторике отождествление террористической деятельности и войны стало обычным явлением. Отдельные ученые определяют терроризм как форму военного конфликта, которая приходит на смену классическим войнам, так как при современных вооружениях они становятся самоубийственными для противостоящих сторон.

По мнению немецкого исследователя Х. Хофмастера, в террористической войне «сливаются воедино политическое бессилие, которое имплицитно направляет все войны, и бессилие военное. Террористическую войну отличает... синтез политического и военного бессилия»<sup>53</sup>.

Некоторые ученые пытаются определить терроризм как военный «конфликт малой интенсивности»<sup>54</sup>.

Большинство исследователей выступают против отождествления терроризма и войны.

Французский исследователь Р. Арон считает, что монополией на ведение войны обладает только государство. По его мнению, «война совершенно не есть отношение человека к человеку, она есть отношение государства к государству, где частные лица оказываются врагами лишь случайно и притом не как обыкновенные люди... а как солдаты». Р. Арон понимает под войной только вооруженное столкновение между государствами. Ни убийства, ни терроризм, ни экономическое состязание, по его мнению, не образуют войны<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Хофмастер Х. Воля к войне, или бессилие политики. СПб., 2006. С. 253.

<sup>54</sup> Гулевский А.Н. Терроризм как современная форма войны: социально-философский анализ. Волгоград, 2016. С. 154.

<sup>55</sup> Арон Р. Мир и война между народами. М., 2000. С. 12.

Н.П. Виноградова и И.Л. Пашкевич считают, что «для войны характерны большие масштабы и определенный уровень официальной регистрации события и явления, война имеет определенную, достаточно фиксированную область распространения. Терроризм как призрак – везде и нигде, в этом его наибольшая опасность и фактор устрашения (фактор непредсказуемости и неизвестности), террористические акты имеют локальный характер и могут не иметь никакого оглашения или подтверждения»<sup>56</sup>.

Для американской науки характерно рассматривать различия между терроризмом и войной с точки зрения международного права, когда первое явление трактуется как преступление, а второе – как акция государства, регулируемая международным гуманитарным правом, требующим от участника сражения открытого признания своего военного статуса<sup>57</sup>.

Таким образом, насилие является единственным фактором, который объединяет терроризм и войну.

В.С. Дашкова считает, что «насилие не является главной целью терроризма, а носит инструментальный характер, выступает как средство воздействия на государство и общество для достижения своих целей. Эта особенность террористических действий позволяет отличить их от военных действий, целью которых является физическое устранение противника, и действий уголовного характера с применением физического насилия. Специфика насилия в терроризме заключается в том, что оно всегда имеет идеологическое обоснование»<sup>58</sup>.

Для терроризма характерно нелегитимное, безадресное насилие, а сами террористы не имеют статуса комбатантов, соответственно, не находятся под защитой международного права в случае ранения или пленения. Современный терроризм

<sup>56</sup> Виноградова Н.П., Пашкевич И.Л. Терроризм в глобализирующемся обществе: социально-философский анализ. Волгоград, 2011. С. 52.

<sup>57</sup> Striking Terror. America's New War / Ed. by R. Silvers, B. Erstein. New York: Review Books, 2002.

<sup>58</sup> Дашкова С.В. Угрозы и вызовы современного терроризма. Волгоград, 2017. С. 8.

постоянно трансформируется, применяет самые различные формы насилия и технологии. Террористическая организация ИГИЛ – ДАИШ (организация запрещена в России) вступила в открытое военное противостояние с правительствами Ирака и Сирии, а затем и с государствами коалиции во главе с США.

При этом, с точки зрения международного права, конфликт между ИГИЛ (организация запрещена в РФ) и правительством Ирака, так же, как и Сирии, не может рассматриваться как международный, так как ИГИЛ не является государством в соответствии с международным правом и не является негосударственным образованием, действующим под контролем другого государства<sup>59</sup>. Он трактуется как внутригосударственный вооруженный конфликт, и даже участие других государств на стороне правительств по их приглашению (интервенция по согласию) не переводит его в статус международного, т.е. в статус классической войны, так как субъектами войны могут быть только признанные мировым сообществом государства.

Но когда США и его союзники по коалиции ведут боевые действия против сирийских правительственных войск, то это может трактоваться как международный военный конфликт. Здесь налицо две разновидности конфликта (внутренний и международный) внутри одного.

Отождествление терроризма и войны может существовать как политический дискурс, но не имеет под собой никаких правовых оснований. Но это не означает, что террористы не имеют никаких прав и после задержания к ним можно применять любые методы воздействия. Некоторые исследователи считают, что в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН нет разъяснений, «как должны взаимодействовать контртеррористические и гуманитарные нормы»<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Захаров Т.В. Международное гуманитарное право (Jus in bello) и контртеррористические операции // Международный терроризм и право. Современные зарубежные исследования. М., 2017. С. 74.

<sup>60</sup> Захаров Т.В. Международное гуманитарное право (jus in bello) и анти-террористические операции //Международный терроризм и право: совре-



Однако во многих документах ООН указывается на то, что террористы должны наказываться в соответствии с уголовным законодательством национальных государств.

США считают своих противников-террористов «не имеющими привилегий участниками конфликта» или «незаконными комбатантами». Таким образом, в отличие от гражданских лиц, оказавшихся в зоне конфликта, «они являются правомерными объектами нападения независимо от места их нахождения и совершаемых действий, однако в случае пленения они не приобретают статус военнопленных и не пользуются соответствующим иммунитетом»<sup>61</sup>.

Террористы имеют те же права, что и уголовные преступники в правовом государстве, в том числе и право на защиту, а наказание – определяется внутригосударственными законами о терроризме и уголовной ответственности за террористическую деятельность.

В Рекомендациях Рабочей группы по разработке политики по вопросу о роли ООН в связи с терроризмом (6 августа 2002 г.) отмечается: «Все соответствующие части системы Организации Объединенных Наций обязаны делать упор на то, что основные права человека должны всегда быть защищены и что отступление от них недопустимо. Независимость судебных органов и наличие правовых средств защиты являются существенно необходимыми элементами защиты основных прав человека во всех ситуациях, связанных с принятием контртеррористических мер...»<sup>62</sup>.

Основой для соблюдения прав заключенных, независимо от характера преступления, является Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи

---

менные зарубежные исследования. М., 2017. С. 70.

<sup>61</sup> Захаров Т.В. Международное гуманитарное право (jus in bello) и антитеррористические операции // Международный терроризм и право: современные зарубежные исследования. М., 2017. С. 78.

<sup>62</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 152.

Организации Объединенных Наций в Париже 10 декабря 1948 года.

Согласно положениям данного документа:

– никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию;

– каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности; все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона, все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации;

– каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом;

– никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию;

– каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом;

– каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты;

– никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву;

– не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

Генеральная Ассамблея провозгласила Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства.

Однако учитывая реальное состояние дел с соблюдением прав человека, в том числе и заключенных, во многих государствах мира, ООН в последующем приняла ряд документов в защиту их прав.

Наиболее значимой из них является Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 2015 года, которая определила «Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными», так называемые Правила Нельсона Манделы.

Документ содержит 122 правила, в которых подробно описываются права заключенных и условия их содержания.

Согласно Основным принципам Резолюции:

– Все заключенные должны пользоваться уважительным отношением вследствие присущего им достоинства и их ценности как человеческой личности. Ни один заключенный не должен подвергаться пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания, все заключенные должны быть защищены от них, и никакие обстоятельства не могут служить оправданием для них. Должна постоянно обеспечиваться охрана и безопасность заключенных, персонала, лиц, предоставляющих услуги, и посетителей.

– Данные правила следует применять с беспристрастностью. Дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религиозных, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства недопустима. Следует уважать религиозные убеждения и моральные установки заключенных.

– В целях практического применения принципа недискриминации тюремной администрации следует учитывать индивидуальные потребности заключенных, в частности наиболее уязвимых категорий заключенных, находящихся в условиях тюремного заключения. Необходимо принимать меры для защиты и поощрения прав заключенных с особыми потребностями, и такие меры не должны считаться дискриминационными.

– Заключение и другие меры, изолирующие лиц от окружающего мира, причиняют им страдания уже в силу того, что они отнимают у этих лиц право на самоопределение, поскольку они лишают их свободы. Поэтому, за исключением случаев, когда раздельное содержание представляется оправданным или когда этого требуют соображения дисциплины, тюремная система не должна усугублять страдания, вытекающие из этого положения.

– Целями приговора к тюремному заключению или к аналогичному лишению свободы являются главным образом защита общества от преступников и сокращение случаев рецидивизма. Эти цели могут быть достигнуты только в том случае, если срок заключения используется, насколько это возможно, для обеспечения реинтеграции таких лиц в общество после их освобождения, с тем чтобы они могли вести законопослушный и самостоятельный образ жизни.

– В этой связи тюремной администрации и компетентным органам следует предоставлять надлежащие и имеющиеся возможности для получения образования, профессиональной подготовки и работы, а также другие виды помощи, в том числе исправительного, морального, духовного, социального, медицинского и спортивного характера. Все такие программы, мероприятия и услуги должны осуществляться с учетом индивидуальных потребностей перевоспитания заключенных.

– Тюремный режим должен стремиться сводить до минимума ту разницу между жизнью в тюрьме и жизнью на свобо-

де, которая ослабляет чувство ответственности заключенных или уважение их достоинства как человеческой личности.

– Тюремная администрация принимает все разумные меры по размещению и адаптации для обеспечения того, чтобы заключенные с физическими, психическими или иными недостатками имели полный и эффективный доступ к жизни в тюрьме на равноправной основе.

– Каждый подследственный заключенный имеет право быть срочно проинформированным о причинах его задержания и о любых предъявляемых ему обвинениях.

– Если у подследственного заключенного нет адвоката по своему собственному выбору, у него должно быть право на адвоката, назначенного ему судебным или иным органом во всех случаях, когда этого требуют интересы правосудия, и без внесения подследственным заключенным какой-либо платы, если он не располагает достаточными денежными средствами. Отказ в доступе к адвокату должен незамедлительно рассматриваться независимым органом<sup>63</sup>.

В большинстве стран терроризм трактуется как уголовное преступление, а не военный конфликт, так же, как и в доктрине международного права и документах ООН<sup>64</sup>.

Многие исследователи пишут о том, что в условиях глобализации при современных информационных технологиях, средствах связи и растущей миграции терроризм давно уже вышел за рамки отдельных государств и регионов и стал международным.

Определение понятия «международный терроризм также стало предметом многолетних дискуссий. Впервые официальная формулировка этого понятия была разработана в «Конвенции о предупреждении и пресечении терроризма» Лигой На-

<sup>63</sup> URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/175>

<sup>64</sup> Захаров Т.В. Международное гуманитарное право (Jus in bello) и контртеррористические операции // Международный терроризм и право. Современные зарубежные исследования. М., 2017. С. 73.

ций в 1937 г. Несмотря на то, что она не была ратифицирована, ее положения стали определяющими в дальнейших исследованиях по этой проблеме. Согласно ст.2. этого документа к акциям терроризма международного характера относятся:

Любое умышленное причинение смерти или серьезного физического ущерба или лишение свободы:

а) главам государств, лицам, осуществляющим прерогативы глав государств, их наследникам или назначенным преемникам;

б) женам или мужьям вышеупомянутых персон;

в) лицам, которым поручены государственные функции или часть государственных позиций, когда акт направлен против выполнения ими государственных обязанностей;

г) умышленное уничтожение или повреждение государственной собственности;

д) любое умышленное действие, преднамеренно угрожающее жизни государственных лиц;

е) любые попытки нарушения вышеупомянутых положений настоящего документа<sup>65</sup>.

Некоторые исследователи (Д. Дугард, Л.Н. Галенская) связывают отказ от ратификации Конвенции с широким толкованием понятия «терроризм». Секретариат ООН в 1972 г. объявил ее устаревшей, так она не охватывала все вопросы защиты жизни невинных людей от международного терроризма, а направлена на защиту глав государств и чиновников<sup>66</sup>.

Однако, как отмечают некоторые ученые, свою роль в отказе от ратификации Конвенции европейскими странами сыграл и политический фактор, прежде всего, желание столкнуть Германию и СССР.

Необходимо отметить, что во времена противостояния двух политических систем (капитализма и социализма) исследование понятий терроризм и особенно «международный

<sup>65</sup> URL: <https://www.wdl.org/ru/item/11579/view/1/7/>

<sup>66</sup> Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991. С.60.

терроризм» было сильно идеологизировано. Отнесение тех или иных организаций к террористическим было связано с политической направленностью их деятельности. США считали террористическими леворадикальные группы, а также национально-освободительные движения. СССР относили к террористическим правозащитные, антикоммунистические организации. При этом обе стороны оказывали моральную и финансовую поддержку тем группам, которым они покровительствовали и последовательно обвиняли друг друга в поддержке терроризма. Политическое противостояние оказывало влияние и на определение понятия «международный терроризм», и на принятие различных международных документов о борьбе с терроризмом, в том числе на ратификацию Конвенции о предупреждении и пресечении терроризма 1937 г.

Очевидная политизированность исследований в области международного терроризма повлияла на формирование этого понятия в науке и государственных правовых доктринах различных стран. По мнению Е.Г. Ляхова, директива № 2000.12 от 20 декабря 1983 г. Министерства обороны США включает в территорию возможных действий международных террористов не только США и его союзников, но и регионы, где расположены американские военные базы, что дает возможность вооруженным силам этой страны совершать антитеррористические операции практически в любом районе земного шара.

Акт о борьбе с международным терроризмом, принятый Конгрессом США в 1977 г., определяет этот общественно-политический феномен следующим образом: «Международный терроризм включает любой противоправный акт, в результате которого наступила смерть, причинен физический ущерб любому лицу или насильственное лишение свободы любого лица, либо его результатом явилось насильственное разрушение собственности, или покушение или реальная угроза совершения любого такого акта; и все это в тех случаях, если акт, угроза или попытка такого происходит или имеет последствия

вне территории государства, где предполагаемый преступник имеет гражданство; или вне пределов территории государства, против которого акт направлен; или на территории государства, против которого акт направлен, но предполагаемый преступник знает или должен знать, что лицо, против которого акт направлен, является иностранцем (для государства места совершения преступления), или на территории любого государства, когда совершение акта было поддержано из-за рубежа, независимо от гражданства предполагаемого преступника».

В этом документе жертвами международного терроризма признаются не только главы государств и государственные деятели, но и любые лица, если они подвергаются насилию со стороны иностранцев, или не на территории государства, гражданами которого они являются.

В нем также отмечается, что подобные действия не могут классифицироваться как акт международного терроризма, если они совершаются в ходе военных операций или приравненных к таковым, направленных главным образом против вооруженных сил или военных целей государства, или регулярных вооруженных групп<sup>67</sup>.

ЦРУ США определяет терроризм как международный, если его действия поддерживаются иностранным правительством или организацией, если он направлен против иностранных граждан, организаций и правительств, а террористические группы ставят задачу ниспровергнуть определенный государственный строй, исправить национальную или групповую несправедливость или подорвать международный порядок<sup>68</sup>.

В Руководстве по сотрудничеству в борьбе с терроризмом Интерпола 1988 г. террористический акт считается имеющим международную значимость, если:

<sup>67</sup> Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991. С. 20–21.

<sup>68</sup> Трайнин А.Н. Защита мира и борьбы с преступлениями против человечества. М., 1956. С. 120.



«– цели, обнародованные его лидерами затрагивают более чем одну страну;

– совершение начинается в одной стране, а завершается в другой;

– материально-техническое обеспечение группы исполнителей имеет зарубежное происхождение;

– он планируется или готовится в одной стране, а осуществляется в другой;

– его жертвами являются граждане различных стран, или люди, занятые работой в международных организациях;

– нанесенный ущерб затрагивает различные страны или международные организации»<sup>69</sup>.

Не меньше дискуссий вызывает определение понятия международный терроризм в политической науке.

По мнению М.Ч. Бассиони, «международный терроризм необходимо рассматривать как противоправный акт насилия, направленный против международно защищаемой цели или лица, или предусмотренное внутригосударственным правом насильственное преступление, совершенное способом, затрагивающим интересы более чем одного государства»<sup>70</sup>.

Дж. Дугард (ЮАР) полагает, что целью действий международного терроризма являются политические изменения, подрывающие международные отношения<sup>71</sup>.

Ю. Динстейн (Израиль) считает основным признаком международного терроризма безадресное насилие, целью которого является демонстрация его эффективности как инструмента решения различных проблем.

По мнению индийского исследователя С. Агравалы, «международный терроризм – это терроризм (угроза насилием или применения насилия, создающие условия опасности для не-

---

<sup>69</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 159.

<sup>70</sup> Le Monde diplomatique. №194. Paris. P.1, 19.

<sup>71</sup> Foreign Affairs. 1974, № 1.

винных людей или населения в целом), имеющий международный характер преступления»<sup>72</sup>.

Л. Кабрал (Аргентина) относит к актам международного терроризма:

«1) покушение на главу иностранного государства или сопровождающих его официальных лиц, представителей международных организаций;

2) захват воздушного судна во время международного рейса и другие подобные действия;

3) преступление против средств или путей международных связей;

4) покушения, совершаемые в местах проведения встреч международного характера...»<sup>73</sup>.

Таким образом, в большинстве определений международный терроризм определяется международным характером преступлений, затрагивающих таким образом интересы более чем одного государства.

Определение понятия «международный терроризм» было актуальным и для советской политической науки, что во многом определялось и влиянием «холодной» войны и идеологическим противостоянием двух систем.

А.Н. Трайнин при определении сущности международного терроризма ссылался на Конвенцию о предупреждении и пресечении терроризма 1937 г.

«Дипломатический словарь» 1964 г. дает следующее определение международного терроризма: «Убийство или иные посягательства на глав государств или членов правительств, дипломатических представителей и других должностных лиц государства, организуемые иностранным государством в целях оказания влияния на внутреннюю или внешнюю политику

---

<sup>72</sup> International Law Association. Report of the 56-th Conference. New Delhi, 1974. P. 156.

<sup>73</sup> International Law Association. Report of the 56-th Conference. New Delhi, 1974. P. 172.

другого государства, провокаций международных осложнений или войны». В новой редакции этого словаря 1973 г. как акции международного терроризма классифицировались также и такие действия, как угон гражданских самолетов за границу под угрозой или в результате применения оружия, похищение иностранных дипломатов<sup>74</sup>.

По мнению Л.Н. Галенской, к международному терроризму относятся любые преступные деяния, в которых «присутствует иностранный элемент; действия произведены против иностранцев, иностранного государства, или преступники являются гражданами другого государства, либо преступный акт совершен на территории нескольких государств»<sup>75</sup>.

И.И. Карпец считает, что международный терроризм – «это международная либо внутригосударственная, но имеющая международный (охватывающая два или более государств) характер организационная и иная деятельность, направленная на создание специальных организаций и групп для совершения убийств и покушений на убийство, нанесения телесных повреждений, применения насилия и захвата людей в качестве заложников с целью получения выкупа, насильственного лишения человека свободы, сопряженного с глумлением над личностью, применением пыток, шантажа...»<sup>76</sup>.

Л.А. Моджорян полагает, что «терроризм переходит в плоскость международных отношений (в этих случаях некоторые авторы называют его «транснациональным», а в практике ООН его именуют международным терроризмом), когда:

1) как террорист, так и жертвы терроризма являются гражданами одного государства или разных государств, но преступление совершено за пределами этих государств;

<sup>74</sup> Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 2000. С. 15.

<sup>75</sup> Галенская Л.Н. Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Л., 1978. С. 82.

<sup>76</sup> Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979. С. 64–98.

2) террористический акт направлен против лиц, пользующихся международной защитой;

3) подготовка к террористическому акту ведется в одном государстве, а осуществляется в другом;

4) совершив террористический акт в одном государстве, террорист укрывается в другом и встает вопрос о его выдаче»<sup>77</sup>.

В «Словаре международного права» 1986 г. международный терроризм определяется как «совокупность общественно опасных в международном масштабе деяний, влекущих бессмысленную гибель людей, нарушающих нормальную дипломатическую деятельность государств и их представителей и затрудняющих осуществление международных контактов и встреч, а также транспортных связей между государствами»<sup>78</sup>.

По мнению В.Е. Петрищева, «под международным терроризмом понимают преступные посягательства на международный правопорядок или объекты, пользующиеся международной защитой, а также отдельные, индивидуально направленные террористические акции, которые распространяются на территорию более чем одного государства»<sup>79</sup>. При этом акции международного терроризма могут характеризоваться следующими признаками:

«1) акция осуществляется террористом или террористической организацией на территории нескольких государств или наносит ущерб интересам нескольких государств;

2) акция осуществляется гражданами одного государства в отношении граждан (в том числе пользующихся международной защитой) или на территории другого государства;

3) террорист и жертва терроризма являются гражданами одного государства или разных государств, а преступление совершено за пределами территорий этих государств;

<sup>77</sup> Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. М., 1986. С. 14.

<sup>78</sup> Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 2000. С. 15–16.

<sup>79</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм, или введение в террорологию. М., 2013. С. 327.

4) террорист и жертва являются гражданами одного государства, а преступление совершено по заказу граждан (правительства, спецслужб) другой страны;

5) подготовка акции проводится на территории одного государства, а сама акция осуществляется на территории другого государства;

6) акция осуществляется на территории одного государства, а осуществившие ее террористы скрываются на территории другого государства»<sup>80</sup>.

Таким образом, международный терроризм представляет наибольшую угрозу для международного правопорядка и межгосударственных отношений, для международной безопасности и международных интересов государства, так как его акции наносят ущерб нескольким государствам.

Целью международного терроризма является глобальное переустройство мира на справедливых, по мнению его идеологов, началах, т.е. реализация транснационального политического проекта, который должен охватить, по их замыслам, практически весь земной шар.

При этом основным субъектом международного терроризма являются неправительственные террористические группы или организации. Они могут быть самостоятельными либо выступать в качестве составной части других политических организаций и движений. Они могут поддерживать различного рода связи с другими террористическими структурами, сотрудничать с организациями, располагающимися на территории различных государств и близкими по политической и идеологической направленности деятельности в подготовке и осуществлении актов международного терроризма<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Словарь основных терминов и понятий в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма // Под общей редакцией В.Е. Петрищева, М., 2003. С. 28–29.

<sup>81</sup> Дашкова С.В. Угрозы и вызовы современного терроризма. Волгоград, 2017. С. 14.

Характер развития международного терроризма сегодня определяют, во-первых, технологический и информационный прогресс современного человечества, во-вторых, изменения идеологического дискурса и структуры террористических организаций.

Дешевые и доступные информационные технологии облегчают возможности коммуникации и координации деятельности между террористическими группами, действующими в различных регионах мира, способствуя глобализации международного терроризма. При этом хрупкость и уязвимость информационно-технологической инфраструктуры городов, и в особенности мегаполисов, позволяют террористам при желании наносить максимальный ущерб при минимальных затратах. При этом террористы активно используют электронные средства массовой информации для пропаганды и популяризации своих идей.

Использование религиозного дискурса дает возможность идеологам минимизировать временные и финансовые затраты на привлечение в свои ряды новых сторонников при современных информационных технологиях практически из всех регионов мира. Кроме того, религиозные идеи не требуют регулярной деятельности для их внедрения, харизматичных лидеров и больших финансовых затрат. Достаточно небольшого информационного импульса, которым может быть информация о притеснениях или дискриминации единомышленников в какой-либо стране или регионе мира.

Мобильности и устойчивости террористических групп способствуют структурные изменения в их организации. Они предполагают децентрализацию и отсутствие иерархии, деятельность автономных ячеек, которые поддерживают контакты между собой с помощью Интернета и космической связи, что значительно осложняет противодействие международному терроризму.

Согласно исследованиям, подготовка террористов представляет собой сложный процесс, который включает в себя

отбор, идеологическую и психологическую подготовку и проводится по разным специализациям: информационные технологии, финансы и менеджмент, разведка и контрразведка, минирование и взрывное дело, снайперы и специалисты по стрелковому делу. Террористы используют систему подготовки сотрудников спецслужб и силовых структур специального назначения, что позволяет им в случае боестолкновений успешно противостоять профессиональным воинским подразделениям.

По мнению исследователей, основными тенденциями развития современного терроризма являются:

«а) увеличение количества террористических актов и пострадавших от них лиц;

б) расширение географии терроризма, интернациональный характер террористических организаций, использование международными террористическими организациями этнорелигиозного фактора;

в) усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, политических, экономических и иных факторов на возникновение и распространение терроризма;

г) повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой;

д) усиление взаимосвязи терроризма и организованной преступности, в том числе транснациональной;

е) повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций;

ж) стремление субъектов террористической деятельности завладеть оружием массового поражения;

з) попытки использования терроризма как инструмента вмешательства во внутренние дела государств;

и) разработка новых и совершенствование существующих форм и методов террористической деятельности, направлен-

ных на увеличение масштабов последствий террористических актов и количества пострадавших»<sup>82</sup>.

Результатом этих процессов стала глобализация терроризма как общественно-политического явления, угрожающего современному миропорядку. Стало очевидным, что и мировое сообщество, и международно-правовая доктрина явно опоздали и в теоретическом, и практическом противодействии терроризму. Международный терроризм превратился в многоглавую гидру, уничтожить которую стало достаточно сложно.

Организация Объединенных Наций приняла ряд Конвенций и Соглашений, которые должны были обеспечить взаимодействие и тесное сотрудничество государств в борьбе с международным терроризмом. Это следующие документы:

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов от 14 сентября 1963 года; Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации от 23 сентября 1971 года; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов от 14 декабря 1973 года; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 года; Конвенция о физической защите ядерного материала от 3 марта 1980 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства от 10 марта 1988 года; Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 года.

Генеральная Ассамблея ООН 9 декабря 1994 г. приняла Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма,

---

<sup>82</sup> Батеева Е.В., Тарантаева С.С. Трансформация терроризма в эпоху глобализма // Деструктивное влияние террора на политическую и правовую среду российского государства. Всероссийская научная конференция. 11 ноября 2016 г. М., 2017. С. 76–77.



в которой выразила свою глубокую обеспокоенность продолжающимися во всем мире актами международного терроризма во всех его формах и проявлениях, включая те, в которых прямо или косвенно участвуют государства, которые угрожают жизни ни в чем не повинных людей или приводят к их гибели, имеют пагубные последствия для международных отношений и могут поставить под угрозу безопасность государств.

Генеральная Ассамблея выразила убежденность в целесообразности более тесной координации и сотрудничества между государствами в борьбе с преступлениями, тесно связанными с терроризмом, заявила о своей твердой решимости ликвидировать международный терроризм во всех его формах и проявлениях, подчеркнула настоятельную необходимость дальнейшего укрепления международного сотрудничества между государствами для принятия и утверждения практических и эффективных мер по предотвращению, пресечению и ликвидации всех форм терроризма, которые затрагивают все международное сообщество.

В Резолюции государства – члены ООН безоговорочно осудили как преступные и не имеющие оправдания все акты, методы и практику терроризма, где бы и кем бы они ни осуществлялись, в том числе те, которые ставят под угрозу дружественные отношения между государствами и народами и угрожают территориальной целостности и безопасности государств.

Генеральная Ассамблея призвала все государства воздерживаться от организации террористической деятельности, подстрекательства к ней, содействия ее осуществлению, финансирования, поощрения или проявления терпимости к ней и принимать надлежащие практические меры к обеспечению того, чтобы их соответствующие территории не использовались для создания террористических баз или учебных лагерей или для подготовки или организации террористических актов, направленных против других государств или их гражд-

дан; обеспечивать задержание и судебное преследование или выдачу лиц, совершивших террористические акты, согласно соответствующим положениям их национального права. Государствам, которые еще не присоединились к международным конвенциям и протоколам по различным аспектам международного терроризма, было рекомендовано сделать это<sup>83</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что как законотворческая, так и практическая антитеррористическая деятельность, как структура ООН, так и отдельных государств явно отставала от быстрой эволюции международного терроризма, который становился сильнее в организационном, финансовом и техническом аспектах, а количество террористических актов и их масштабы увеличивались.

Поворотным моментом в этом противоборстве стали теракты 11 сентября 2001 года в США. Эти чудовищные по своему цинизму и жестокости акции показали миру истинное лицо международного терроризма, его опасность для существования человечества как вида, его разрушающее, тлетворное влияние на систему общечеловеческих духовных и нравственных ценностей, на международное гуманитарное право, когда насилие со стороны террористов вызывает ответное насилие со стороны правительственных антитеррористических структур с применением пыток, жестоким обращением с попавшими в их руки террористами. Это приводит не только к росту уровня насилия, но и нарушению международного гуманитарного права и элементарных прав заключенных.

Теракты 2001 г. вызвали бурную активность в исследовании проблем терроризма в политической науке, доктрине международного права и антитеррористической деятельности отдельных государств и ООН.

Американское руководство провозгласило четыре основных принципа контртеррористической стратегии:

---

<sup>83</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 7–12.

«– Не делать каких-либо уступок террористам и не иметь с ними никаких дел в случае захвата заложников. США будут предпринимать все необходимые меры для безопасного освобождения захваченных американских граждан. Террористы не будут получать никаких выгод от освобождения заложников, выкупа, изменения политики и других форм уступок;

– предавать террористов суду за совершенные ими преступления. США будут преследовать террористов, сколько бы времени ни потребовалось для этого;

– изолировать и оказывать давление на те государства, которые поддерживают терроризм, чтобы заставить их изменить свою политику;

– оказывать помощь государствам-союзникам в наращивании их способности бороться с терроризмом»<sup>84</sup>.

Совет Безопасности ООН 12 сентября 2001 г. принял Резолюцию 1368 (2001), в которой безоговорочно осудил «самым решительным образом ужасные террористические нападения, которые были совершены 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке, Вашингтоне (округ Колумбия) и Пенсильвании», и счел «такие действия, как и любой акт международного терроризма, угрозой для международного мира и безопасности»; выразил «свое глубочайшее сочувствие и соболезнования жертвам и их семьям, а также народу и правительству Соединенных Штатов Америки». Совет Безопасности призвал «все государства срочно предпринять совместные усилия, для того чтобы предать правосудию исполнителей, организаторов и спонсоров этих террористических нападений»<sup>85</sup>.

Резолюция 1373 (2001) была принята Советом Безопасности ООН 28 сентября 2001 г. в ней СБ ООН подтвердил неотъемлемое право государств на индивидуальную или коллективную самооборону, признанное в Уставе Организации Объединенных Наций и подтвержденное в резолюции 1368

<sup>84</sup> URL: <http://www.state.gov/s/ct/ris/pgtrpt/2001/html/10220.htm>

<sup>85</sup> URL: <https://undocs.org/ru/>

(2001). Совет Безопасности в этом документе призвал государства срочно предпринять совместные усилия с целью предотвращения и пресечения террористических актов, в том числе путем расширения сотрудничества и обеспечения полного осуществления соответствующих международных конвенций, касающихся терроризма.

Совет Безопасности постановил, что все государства должны предотвращать и пресекать финансирование террористических актов; ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств для совершения террористических актов; заблокировать средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы лиц, которые совершают или пытаются совершить террористические акты; принять необходимые меры в целях предотвращения совершения террористических актов, в том числе путем раннего предупреждения других государств с помощью обмена информацией; отказывать в убежище тем, кто финансирует, планирует, поддерживает или совершает террористические акты, стать как можно скорее участниками соответствующих международных конвенций и протоколов, касающихся терроризма, включая Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 года<sup>86</sup>.

12 ноября 2001 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1377 (2001) «О глобальных усилиях по борьбе с терроризмом», в которой подчеркивалось, что акты международного терроризма представляют собой одну из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности в XXI веке и являются вызовом всем государствам и всему человечеству.

Совет Безопасности заявил о своем недвусмысленном осуждении всех актов, методов и практики терроризма как преступных и не подлежащих оправданию, независимо от их мотивов, во всех их формах и проявлениях, где бы и кем бы

---

<sup>86</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 17.

они ни совершались, а также обратил особое внимание на то, что акты международного терроризма противоречат целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, и что финансирование, планирование и подготовка, равно как и все другие формы поддержки актов международного терроризма, также противоречат целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций.

В Резолюции отмечалось, что «непрерывные международные усилия по расширению понимания между цивилизациями, урегулированию региональных конфликтов и решению всего диапазона глобальных проблем, включая проблемы развития, будут способствовать международному сотрудничеству и взаимодействию, которые сами по себе необходимы для ведения как можно более широкой борьбы против международного терроризма»<sup>87</sup>.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 25 сентября 2003 г., отметил особую роль ООН в борьбе с международным терроризмом: «В последние годы ООН все больше приходится решать принципиально новые задачи, бороться с иными, чем ранее, но не менее серьезными опасностями.

Три года назад, на «Саммите тысячелетия», я говорил, что общим врагом Объединенных Наций является терроризм. Был ли услышан тогда, в 2000 году, голос России? Все ли тогда понимали серьезность этой угрозы? И адекватны ли были ей наши совместные действия?

События 11 сентября показали, что, к сожалению, нет. Между тем, почерк убийц, совершивших теракты в Москве и Нью-Йорке, в Чечне и других регионах России, против сотрудников ООН в Багдаде, – этот почерк нам, в России, давно и до боли знаком. Он везде идентичен. И то, что вдохновители террора легко узнаваемы – как и в августовских событиях это-

<sup>87</sup> Московский журнал международного права. № 1. 2002.

го года, так и в терактах прошлых лет, – лишь доказывает глобальный характер этой угрозы.

Да, сейчас мы уже слышим друг друга. И понимаем, что ООН обязана стать, и она в действительности становится базой для глобальной антитеррористической коалиции»<sup>88</sup>.

Доклад Генерального секретаря ООН «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций» был опубликован 20 апреля 2018 г. В преамбуле к Докладу отмечалось: «На протяжении последних трех десятилетий число террористических актов, количество их жертв и их географические масштабы быстро увеличивались, и терроризм превратился в беспрецедентную угрозу для международного мира, безопасности и развития. Кроме того, увеличивались интенсивность и число международных и внутренних конфликтов, которые разрушают общество и дестабилизируют целые регионы. Сегодня терроризм является одной из наиболее серьезных проблем нашего времени. Ни одна страна не застрахована от этой угрозы, и ни одна страна не в состоянии справиться с этой проблемой в одиночку. Одна из общих особенностей этого явления заключается в трансграничном характере финансирования террористических актов, их планирования и вербовки их исполнителей, в связи с чем возникает необходимость в принятии коллективных ответных мер»<sup>89</sup>.

Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций содержит четыре основных компонента:

- 1) меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма;
- 2) меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним;
- 3) меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли системы Организации Объединенных Наций в этой области;

---

<sup>88</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts>

<sup>89</sup> URL: <https://undocs.org/ru/>

4) меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом. Ответные меры, основанные на сбалансированном осуществлении всех четырех компонентов, должны, согласно Докладу, обеспечить больший успех в деле предупреждения и пресечения террористических актов.

В документе отмечается, что после терактов 11 сентября 2001 г. поляризация мира усилилась, что, в свою очередь, приводит к новым конфликтам, так как в условиях жесткого противостояния государства принимают контрпродуктивные антитеррористические меры, попадая тем самым в созданную террористами ловушку. Порочный круг провокаций и ответных мер, по мнению автора Доклада, не принесет мира, безопасности и единства, а лишь породит еще больше ненависти.

В Докладе отрицается какая-либо связь терроризма с какой-либо религией, этнической группой или расой, что подтверждается исследованием, проведенным Контртеррористическим центром Организации Объединенных Наций в 2017 г., которое показало, что чаще всего воинствующие экстремисты недостаточно разбираются в вопросах той религии, которую отстаивают. Генеральный секретарь ООН считает, что стратегиям отчуждения и ненависти следует противопоставить проведение опирающейся на фактические данные политики, инклюзивный процесс принятия решений, разнообразие, защиту меньшинств и уязвимых групп населения, обеспечение подотчетности и правосудия. В документе отмечается важность межкультурного диалога в усилиях по преодолению культурно-социального раскола.

В документе отмечается, что последние технические достижения в области искусственного интеллекта, робототехники, биотехнологий и Интернета, позволившие человечеству добиться огромного прогресса, дают возможность также членам террористических и воинствующих экстремистских групп обмениваться информацией по вопросам материально-техни-

ческого обеспечения, вербовки и планирования. Научно-технический прогресс используется террористами для расширения своих возможностей для причинения вреда, в том числе – растущая взаимозависимость между различными секторами, включая банковско-финансовый сектор, сектор телекоммуникаций и связи, службы экстренной помощи, воздушный, морской и железнодорожный транспорт, а также службы энерго- и водоснабжения, в целях проведения кибератак на соответствующие объекты критически важной инфраструктуры. Расширение доступа к автономным беспилотным летательным аппаратам и автомобилям приведет к увеличению возможностей для совершения терактов. Доступность комплектов принадлежностей, предназначенных для модификации генов в живых клетках в домашних условиях, может позволить небольшим группам совершать «биотеракты», от которых могут пострадать миллионы. Сохраняется опасность использования террористами для проведения широкомасштабных терактов ядерных материалов.

Глобальные угрозы международного терроризма требуют быстрого налаживания стратегических партнерских отношений и международного сотрудничества между членами ООН, международными и региональными организациями, частным сектором, научным сообществом и другими субъектами.

В Докладе называются основные акторы современного международного терроризма, деятельность которых представляет глобальную угрозу всему человечеству: «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ – организация запрещена в России) и Аль-Каида (организация запрещена в России).

Глобальная борьба с терроризмом в настоящее время, по мнению докладчика, вступает в новый этап, на котором международное сообщество вынуждено бороться с несколькими действующими параллельно и взаимосвязанными международными террористическими сетями. Несмотря на серьезные военные поражения, понесенные ИГИЛ в Ираке, Сирийской Арабской Республике и на юге Филиппин в 2016 и 2017 го-



дах, эта группа и ее филиалы по-прежнему представляют для всего мира существенную угрозу, характер которой постоянно меняется. На сегодняшний день в организационном плане ИГИЛ представляет собой глобальную сеть с плоской иерархией и ослабленным оперативным контролем над филиалами. Хотя структура пропагандистской машины этой организации продолжает ухудшаться, а объем и качество ее продукции – снижаться, в условиях утраты значительной части контролировавшихся ранее территорий ИГИЛ, вероятно, попытается сохранить глобальное влияние с помощью Интернета и социальных сетей, побуждая своих сторонников к совершению терактов в своих странах, мобилизуя их и направляя их действия. Вместе с военным поражением ИГИЛ (организация запрещена в России) усиливается опасность глобального роста терроризма в отдельных государствах, куда возвращаются бывшие боевики этой организации. В документе отмечается, что «проблема возвращающихся и передислоцирующихся иностранных боевиков-террористов является глобальной и требует принятия срочных и согласованных многосторонних ответных мер».

В Докладе отмечается, что «глобальная сеть «Аль-Каиды» по-прежнему сохраняет жизнеспособность в ряде регионов по всему миру. Несмотря на испытываемое «Аль-Каидой» на Аравийском полуострове военное давление, ее роль в качестве центра связи в целом усиливается. Некоторые члены сетей ИГИЛ и «Аль-Каиды» проявляют готовность и способны оказывать друг другу поддержку в подготовке терактов.

В документе указывается, что «технические достижения последних лет облегчили распространение террористами пропагандистских материалов и вербовку сторонников в Интернете. Террористы используют социальные сети, в том числе защищенные каналы шифрованной связи и даркнет, для распространения информации и специальных знаний, например, о создании самодельных взрывных устройств и способах совершения терактов, для координации действий и оказания со-

действия в совершении нападений. Террористические группы также настоятельно призывают своих сторонников совершать менее изощренные теракты, в том числе с использованием транспортных средств, огнестрельного оружия и ножей, поскольку такие теракты требуют ограниченного объема подготовки и планирования, а пресечь их крайне трудно. Многие из таких терактов совершались в слабозащищенных местах, таких как зоны общественного пользования, с целью максимально увеличить число жертв и посеять страх».

В Докладе подчеркивается, что «террористические и воинствующие экстремистские группы по всему миру по-прежнему стремятся настроить группы населения друг против друга и внести раскол в общество. Они препятствуют усилиям международного сообщества по поддержанию мира и безопасности, защите прав человека и обеспечению устойчивого развития. Такие террористические группы, как ИГИЛ (организация запрещена в России) и «Аль-Каида» (организация запрещена в России), пропагандируют деструктивные идеи. Вместе с тем воинствующие экстремистские группы, в частности сторонники идеи расового превосходства, группы ультраправых и другие религиозные или политические группы также представляют значительную угрозу для социальной сплоченности и безопасности нашего общества и местных сообществ»<sup>90</sup>.

На сегодняшний день в мире насчитывается множество международных террористических организаций, в составе которых сотни тысяч боевиков, военные базы, которые имеют мощную инфраструктуру, тренировочные лагеря, самые различные источники финансирования.

В Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в

---

<sup>90</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций». 20 апреля 2018 г.

соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими (на 2 июня 2017 г.)<sup>91</sup> входят:

1. «Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа».
2. «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана».
3. «База» («Аль-Каида»).
4. «Асбат аль-Ансар».
5. «Священная война» («Аль-Джихад» или «Египетский исламский джихад»).
6. «Исламская группа» («Аль-Гамаа аль-Исламия»).
7. «Братья-мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун»).
8. «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами»).
9. «Лашкар-И-Тайба».
10. «Исламская группа» («Джамаат-и-Ислами»).
11. «Движение Талибан».
12. «Исламская партия Туркестана» (бывшее «Исламское движение Узбекистана»).
13. «Общество социальных реформ» («Джамият аль-Ислах аль-Иджтимаи»).
14. «Общество возрождения исламского наследия» («Джамият Ихья ат-Тураз аль-Ислами»).
15. «Дом двух святых» («Аль-Харамейн»).
16. «Джунд аш-Шам» (Войско Великой Сирии).
17. «Исламский джихад – Джамаат моджахедов».
18. «Аль-Каида в странах исламского Магриба».
19. «Имарат Кавказ» («Кавказский Эмират»).
20. «Синдикат «Автономная боевая террористическая организация (АБТО)».
21. Террористическое сообщество – структурное подразделение организации «Правый сектор» на территории Республики Крым.

<sup>91</sup> URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>

22. «Исламское государство» (другие названия: «Исламское Государство Ирака и Сирии», «Исламское Государство Ирака и Леванта», «Исламское Государство Ирака и Шама»).

23. Джебхат ан-Нусра (Фронт победы) (другие названия: «Джабха аль-Нусра ли-Ахль аш-Шам» (Фронт поддержки Великой Сирии)).

24. Всероссийское общественное движение «Народное ополчение имени К. Минина и Д. Пожарского».

25. «Аджр от Аллаха Субхану уа Тагъаля SHAM» (Благословение от Аллаха милостивого).

26. Международное религиозное объединение «АУМ Синрике» (Aum Shinrikyo, AUM, Aleph).

27. «Муджахеды джамаата Ат-Тавхида Валь-Джихад».

Наиболее опасными из них по уровню террористической активности, географии деятельности в России и странах СНГ являются «Аль-Каида», ИГИЛ, Исламская партия Туркестана (Исламское движение Узбекистана) – все организации запрещены в РФ.

Террористическая организация «Аль-Каида» (запрещена в России) была создана в 1988 г. для борьбы с советскими войсками в Афганистане. В нее вошли террористы из нескольких десятков групп. Спротивление афганских моджахедов и арабских наемников финансировалось из различных, в том числе и американских, источников. Организацией этого финансирования занималось ЦРУ США. По некоторым данным, через тренировочные лагеря «Аль-Каиды» в Афганистане за 1989–2001 гг. прошло от 25 до 100 тыс. боевиков.

Но после вывода советских войск «Аль-Каида» объявила джихад своим вчерашним покровителям – США и их западным союзникам, а также исламским странам, которые придерживаются либеральных ценностей.

«Аль-Каида» стала крупнейшей террористической организацией в мире и объявила своей глобальной целью создание «Великого исламского халифата».

Руководителем «Аль-Каиды» стал Усама бен Ладен, который вложил в создание и функционирование организации свои личные средства, а его помощником – Айман аз-Завахири. В управлении Организации есть также Шура (Совет) и различные комитеты.

Деятельность «Аль-Каиды» охватила многие регионы мира – ее ячейки появились в Судане, на Кавказе, на Балканах, в государствах Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии.

В 1998 г. члены «Аль-Каиды» устроили взрывы у посольств США в Кении и Танзании.

«Аль-Каида» установила тесные связи с террористами в арабских мусульманских странах, где сложилась сложная внутривосточная обстановка: Сомали, Индонезии, Филиппинах, Йемене и Судане<sup>92</sup>.

В течение нескольких лет террористы осуществили ряд громких и кровавых терактов, в результате которых погибли сотни невинных людей. Усама бен Ладен был сначала лишен гражданства и изгнан из Саудовской Аравии, затем из Судана. В период с 1996 по 2001 г. руководство «Аль-Каиды» базировалось в Афганистане.

После терактов 11 сентября 2001 г. в США за руководством и членами террористической организации была организована настоящая охота.

Уже после 11 сентября «Аль-Каида» совершила теракт в Тунисе, на индонезийском острове Бали, где в результате взрыва погибли около 200 и были ранены около 300 человек, в Персидском заливе, где был подорван французский танкер «Лимбург», в Кении.

США и их союзники предприняли масштабные меры по борьбе с международным терроризмом:

- «7 октября 2001 г. началась операция «Несгибаемая свобода» по уничтожению террористов «Аль-Каиды» и их со-

---

<sup>92</sup> Акулов А.А., Семейко Л.С. Национальная безопасность США и международный терроризм. М., 2003. С. 11.

юзников-талибов в Афганистане. В операции приняли участие силы 60-ти государств, в том числе и некоторых мусульманских стран;

- 136 государств предложили свою помощь США;
- 89 государств согласились на использование своего воздушного пространства американскими ВВС;
- 76 государств дали согласие на посадку американских военных самолетов в своих аэропортах;
- 23 государства разрешили разместить на своей территории подразделения вооруженных сил США и их союзников, участвующих в операции в Афганистане;
- В Афганистане были размещены войска США и их союзников;
- Подразделения спецназа и морской пехоты США приняли участие в ликвидации террористических группировок в Сомали, Йемене, Джибути, на Филиппинах»<sup>93</sup>.

Усама бен Ладен был убит американским спецназом 2 мая 2011 г. Ячейки «Аль-Каиды» и различные организации и фонды во многих странах, оказывавшие ей финансовую поддержку, были ликвидированы.

Совет Безопасности ООН 17 июня 2014 г. в Резолюции 2161 (2014), посвященной соблюдению санкций в отношении «Аль-Каиды» и связанных с ней лиц и организаций, признал необходимость принятия мер по предотвращению и пресечению финансирования терроризма и террористических организаций; необходимость предотвращения неправомерного использования неправительственных, некоммерческих и благотворительных организаций террористами и в террористических целях; прекращения поставок оружия, включая стрелковое оружие и легкие вооружения, террористам.

Совет Безопасности выразил свою озабоченность по поводу того, что в глобализованном обществе террористы

---

<sup>93</sup> Акулов А.А., Семейко Л.С. Национальная безопасность США и международный терроризм. М., 2003. С. 35.

и их сторонники все шире используют новые информационно-коммуникационные технологии, в частности Интернет, для содействия террористическим актам, а также используют эти технологии в целях подстрекательства, вербовки, финансирования или планирования террористических актов. Он также выразил озабоченность по поводу международной вербовки новых членов в ряды «Аль-Каиды» и связанных с ней групп и масштабов этого явления и вновь напоминал далее государствам-членам об их обязанности предотвращать, согласно применимому международному праву, перемещения террористических групп, в том числе путем осуществления эффективного пограничного контроля,

Совет Безопасности отметил сохраняющуюся угрозу, которую «Аль-Каида» и другие, связанные с ней лица, группы, предприятия и организации создают для международного мира и безопасности, и вновь подтвердил свою решимость противодействовать всем аспектам этой угрозы<sup>94</sup>.

По мнению исследователей, к характерным чертам «Аль-Каиды» относится «её международно-правовая асубъектность – притом, что она специфически взаимодействует с субъектами международной политики – отдельными государствами и группами государств»<sup>95</sup>.

После того, как организация потеряла в связи с гибелью Усамы бен Ладена регулярное финансирование и на политическую арену вышло ИГИЛ, «Аль-Каида» утратила свое лидерство в террористическом мире во многих регионах.

Это было отмечено в докладе Аналитической группы ООН. В документе также подчеркивалось, что, хотя ответственность за нападение на еженедельник «Шарли Эбдо», совершенное

---

<sup>94</sup> URL:<http://cons.parus.ua/map/doc/09GM17D8A3/Rezolyutsiya-2161-2014-prinyataya-Sovetom-Bezopasnosti-Organizatsii-Obedinennykh-Natsii-na-ego-7198m-zasedanii-17-iyunya-2014-goda.html>

<sup>95</sup> Алиев А.К., Арухов З.С., Ханбабаев К.М. Религиозно-политический экстремизм и этноконфессиональная толерантность на Северном Кавказе. М., 2007. С. 198.

в Париже в январе 2015 г., и взяла на себя «Аль-Каида», нет никаких фактов, подтверждающих, что сама «Аль-Каида» была причастна к подготовке или планированию этой акции. Руководство в лице аз-Завахири постепенно теряет контроль над филиалами «Аль-Каиды», многие из которых перешли на сторону ИГИЛ, что объясняется и неустойчивым финансовым положением первой. Однако, по мнению авторов Доклада, по-прежнему сохраняется присутствие террористов, связанных с «Аль-Каидой», и в других зонах конфликтов, в том числе в Сирийской Арабской Республике и Йемене, которые принимают участие в боевых действиях против правительственных войск и сил коалиции.

Несмотря на соперничество с ИГИЛ, «Аль-Каида» представляет собой угрозу миру и стабильности во многих арабских странах, Афганистане и Юго-Восточной Азии и по-прежнему не только активно вовлечена в планирование внешних акций, но и оказывает поддержку другим лицам и организациям, которые готовы такие акции осуществлять.

Авторы Доклада также отмечают, что верным союзником «Аль-Каиды» остается Исламское движение Узбекистана. Несмотря на то, что свою основную деятельность в настоящее время организация ведет в Афганистане, оно начинает использовать другие наименования и отколовшиеся группы для проникновения в Кыргызстан, Таджикистан и другие центральноазиатские государства<sup>96</sup>. Помимо Исламского движения Узбекистана «Аль-Каида» может использовать для целей радикализации и вербовки иностранных боевиков-террористов такую группировку, как «Хизб-ут-Тахрир» (организация запрещена в России), хотя сама организация официально заявила об отказе от террористической деятельности.

---

<sup>96</sup> Семнадцатый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, представляемый во исполнение резолюции 2161 (2014) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям. 16 июня 2015 г.



В Ираке в 2006 г. была создана как филиал «Аль-Каиды» террористическая организация «Исламское государство Ирак» (ИГИ). Она приняла программный документ «Уведомление человечества о рождении Исламского государства», в котором была обозначена ее цель – создание на территории суннитской части Ирака военизированного исламского государства<sup>97</sup>.

В 2013 г. организация была преобразована в «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ – организация запрещена в России).

В основу идеологии ИГИЛ были заложены идеи панисламизма и такфиризма (такфир – обвинение в неверии), когда истинным объявляется только ислам аравийских мусульман.

Идеология ИГИЛ отчасти была разработана в книге Абу Бакра Наджи «Управление жестокостью», изданной в 2004 г. По мнению Абу Бакра, остановить хаос, насилие и военные конфликты на Ближнем Востоке, порожденные вторжением США в Ирак и Афганистан, может только целенаправленное насилие в форме беспредельной жестокости, которая должна исходить от сил, целью которых является строительство всемирного халифата<sup>98</sup>.

Руководство ИГИЛ 29 июня 2014 г. объявило о создании «халифата», который не имеет географической и политической привязки. Цели ИГИЛ приобрели «экзистенциальный и поистине глобальный характер. Его деятельность включает в себя «не только профессионально разработанную военную стратегию, но и практическую реализацию модели социального управления, апробированную в условиях нестабильности»<sup>99</sup>.

Руководство ИГИЛ заявило о намерениях распространить свою деятельность на территории других государств и

---

<sup>97</sup> Васецова Е.С. Терроризм на Ближнем Востоке и государствах Северной Африки. М., 2018. С. 117.

<sup>98</sup> ИГИЛ: формула современного террора. М., 2017. С. 31.

<sup>99</sup> Lister Ch. Profiling the Islamic State // Brookings Doha Center Analysis Paper. November 2014. № 13. P.16.

призвало джихадистов со всего мира присягнуть ему на верность<sup>100</sup>.

Лидеры ИГИЛ впервые в истории международного терроризма создали квазигосударство с политическими институтами: Советом шуры, Военным советом, Шариатским Советом, Советом безопасности, Советом по вопросам СМИ, департаментами финансов, образования, здравоохранения, в том числе с судебной и финансовой системой, системой образования и здравоохранения, религиозной полицией.

Управляет террористическим квазигосударством халиф, осуществляющий единоличный контроль над безопасностью, разведкой и повседневным управлением.

Основа экономики халифата – контрабандная торговля нефтью и нефтепродуктами, сельское хозяйство, химическое производство<sup>101</sup>.

Террористическая организация объявила себя новым лидером «глобального джихада», создав мощную пропагандистскую машину, отличаясь при этом крайней религиозной нетерпимостью и исключительной жестокостью<sup>102</sup>.

В исламской эсхатологической традиции идея великого халифата, царства всеобщего равенства и справедливости, предшествующего Судному дню, занимает особое место. В ней не только воплощена мечта человечества об идеальном государстве, но и память о правлении Пророка Мухаммада (с.а.в.) и праведных халифов, его сподвижников. Это была эра высшей справедливости власти и праведности правителей, особо богобоязненных, набожных людей, людей настойчивого стремления и полного обращения к Аллаху.

---

<sup>100</sup> Имаков Т.З., Корнилов Г.А. Влияние исламского радикализма на экстремизм и терроризм в современной России. Махачкала, 2016. С. 57.

<sup>101</sup> Васецова Е.С. Терроризм на Ближнем Востоке и в государствах Северной Африки. М., 2018. С. 117.

<sup>102</sup> Имаков Т.З., Корнилов Г.А. Влияние исламского радикализма на экстремизм и терроризм в современной России. Махачкала, 2016. С. 59.

По мнению исследователей, создание ИГИЛ (организация запрещена в России) стало реакцией на грубое вмешательство в ситуацию на Ближнем Востоке внешних сил, которое реализовывалось путем политического давления, экономических санкций, неконституционной сменой режимов и прямого военного вторжения. Военное вторжение США в Ирак привело к появлению многочисленных повстанческих суннитских групп, возглавляемых бывшими кадровыми военными, которые стали профессиональным ядром организации, провозгласившей себя «Исламским государством»<sup>103</sup>.

Провозглашение халифата на Ближнем Востоке военизированными группировками, которые, по словам западных экспертов, предлагают «подлинную, истинную и альтернативную исламскую политическую систему», должно было бы ставить своей целью возрождение «царства справедливости и милосердия», создание социально ориентированного государства, в котором представители всех наций и конфессий чувствуют себя в полной безопасности.

Однако то, что происходит на территории «халифата», напоминает театр абсурда, в котором, несмотря на все безумие происходящего, чувствуется довольный жесткий сценарий, написанный невидимой рукой.

Главная цель этого безумного действия – дискредитация ислама как религии. Во всех этих массовых убийствах, казнях заложников, преследовании людей других вероисповеданий, уничтожении памятников культуры и библиотек проглядывается стремление показать всему миру ислам как агрессивную религию, непримиримую к другим культурам и традициям, представляющую угрозу для существования всего человечества. Подчеркнутая публичность и театрализованность всех преступных действий боевиков являются дополнительным подтверждением подобных намерений.

---

<sup>103</sup> ИГИЛ: формула современного террора. М., 2017. С. 10.

При этом их целью является дискредитация не только Коранических ценностей, но и самого названия мусульманской религии. Именно поэтому они назвали свое квазигосударство, а, по сути дела, бандитский анклав, в котором не действуют никакие законы, ни светские, ни шариат, «исламским государством». В этих «иезуитских» устремлениях им вольно или невольно помогают средства массовой информации всего мира. Телевидение, радио, газеты, журналы тиражируют новости о массовых преступлениях боевиков, называя их представителями «Исламского государства», увязывая тем самым в массовом сознании ислам с терроризмом, жестокими убийствами ни в чем повинных людей, работоторговлей, насилием над женщинами и детьми, попранием общечеловеческих нравственных ценностей.

Эта информационная война против ислама формирует у миллионов мусульман ощущение невольной вовлеченности в происходящее на территории нового «халифата», чувство вины за преступления террористов, убежденность в фатальной предопределенности конфликта цивилизаций, прежде всего христианской и мусульманской. В идеологическом противостоянии террористы, использующие любые противоречия и слабости своих врагов, часто имеют определенное преимущество.

В геополитическом отношении одной из основных задач террористического квазигосударства является дестабилизация ситуации на огромном пространстве от Персидского залива до южных границ России и северных границ Китая, создание очагов напряженности не только в Пакистане и Афганистане, но и в государствах Центральной Азии с целью присоединения их к «новому халифату», то есть к зоне нестабильности. При малейшей возможности террористы попытаются дестабилизировать обстановку и в самой России, создавая конфликтные зоны в различных регионах нашей страны.

Совершенно очевидна нацеленность действий террористов и против интересов Европейского союза. Массовая и нелегальная миграция из стран Ближнего Востока и Африки в европейские страны не только создает дополнительные финансовые нагрузки для экономики Евросоюза, но и становится существенным дестабилизирующим политическим фактором, способствующим усилению в нем центробежных тенденций, углублению противоречий между его членами, политическому расколу общества. Руководители террористического анклава не только не препятствуют миграции (что было бы вполне логично), а, возможно, содействуют ей, создавая каналы нелегального пересечения границ для беженцев и финансируя их. При этом большинство людей, бегущих от войны и смерти, спасая себя и своих детей, даже и не предполагают, что они являются для террористов лишь инструментом в их большой и грязной игре.

Главный вопрос, который возникает при анализе событий последних двух лет на Ближнем Востоке, это вопрос о спонсоре и режиссере этого кровавого театрализованного представления, которое способно взорвать весь мир.

Западные эксперты предполагают, что финансированием террористов занимаются страны Персидского залива для того, чтобы сменить ненавистный им режим Башара Асада, пользующийся поддержкой Ирана и шиитских военизированных группировок. Но, наблюдая за действиями боевиков так называемого «Исламского государства», трудно утверждать, что война с правительством Сирии является их основной целью.

Главная задача бандитского квазигосударства – создание зон нестабильности практически во всех регионах мира, развязывание многочисленных локальных конфликтов на Ближнем Востоке, Центральной Азии, у южных границ России. Но вряд ли все эти действия направлены на расширение границ «халифата». Создание очагов напряженности и разжигание локальных войн в регионах, в которых присутствуют стратегические

интересы США, осуществляется по определенному сценарию, написанному в Белом доме. Главная цель – обеспечение условий для сохранения США мирового лидерства. Появление новых полюсов силы в мировом сообществе, претензии новых держав на ведущие роли в геополитических процессах заставляют американскую администрацию использовать любые средства и возможности для сохранения однополярного мира, который сложился в начале 90-х гг. XX в. в результате распада СССР.

В результате произошла значительная деформация международных отношений, для которых стали характерны «двойные стандарты» в международно-правовых оценках политических событий, отсутствие универсальных подходов к решению различного рода кризисных ситуаций, снижение роли Совета Безопасности ООН при принятии решений о применении военной силы в межгосударственных конфликтах.

Внешняя политика США, которые, исходя из своих интересов, активно вмешиваются во внутренние дела суверенных государств, применяя весь спектр возможного воздействия на них (от экономических санкций и свержения с помощью «цветных революций» неугодных режимов до прямого применения военной силы), подвела мир к опасной черте, за которой открывается хаос перманентных локальных конфликтов, способных привести мир к глобальной геополитической катастрофе.

Попытки американской администрации изменить расстановку сил и баланс интересов на Ближнем Востоке в свою пользу путем «демократизации» арабского общества привели к самым негативным последствиям в регионе, и без того нестабильном и раздираемом межгосударственными и межконфессиональными противоречиями. На передней линии политической и вооруженной борьбы с режимом Башара Асада оказались вооруженные группировки, не обремененные никакой идеологией или религиозной догматикой, поэтому абсолютно непредсказуемые даже для своих кукловодов.

В этих условиях успех борьбы с группировкой ИГИЛ – ДАИШ (организация запрещена в РФ) зависит от координации усилий различных государств и коалиций, действующих в зоне конфликта. Но в силу разнонаправленности их интересов и отсутствия общей стратегии подобная координация практически невозможна, что значительно усиливает позиции террористов.

Главная цель союзной коалиции во главе с США – устранение правительства Башара Асада с помощью вооруженной сирийской оппозиции. Поэтому они не заинтересованы в быстром разгроме группировки ИГИЛ, по крайней мере, до полного поражения правительственных сил Сирии. До последнего времени действия авиации коалиции носили вялотекущий характер и больше напоминали имитацию боевых действий. И только военное вмешательство России вынудило коалицию активизировать свои действия против террористических группировок. Американская администрация отказалась от координации своих действий в Сирии с Россией, ссылаясь на различие задач, которые они решают в регионе.

Нет сомнения в том, что США не заинтересованы в быстром разрешении сирийского кризиса, так как в этом случае они лишатся плацдарма для продвижения своих интересов в регионе. По мнению экспертов, члены международной коалиции пытаются избежать крупномасштабной войны против ИГИЛ, так как в случае поражения экстремистов будет утерян предлог для вмешательства в сирийскую войну под видом борьбы с терроризмом, и, соответственно, возможность привести к власти после завершения конфликта лояльные США силы. Президент Башар Асад заявил о готовности сирийского руководства сотрудничать со всеми государствами, у которых есть серьезное желание бороться с терроризмом. Но международная коалиция, возглавляемая США, по его мнению, преследует в регионе другие цели.

В своем выступлении 28 сентября 2015 г. на 70-й сессии Генассамблеи ООН Владимир Путин заявил, что «Исламское

государство» расширяет экспансию и нацеливается на господство в исламском мире и не только там»<sup>104</sup>.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 30 сентября 2015 г. удовлетворил просьбу Президента Российской Федерации об использовании российских войск за рубежом. Началась операция ВКС России, направленная на уничтожение инфраструктуры террористических группировок в Сирии.

Россия была вынуждена вмешаться в конфликт, так как террористические группировки представляют реальную угрозу не только безопасности государств Центральной Азии, но и стабильности самого российского государства.

При этом российское руководство совершенно обоснованно полагает, что смена власти в Сирии силовым путем, даже в случае военного поражения ИГ, приведет к повторению ливийского сценария – к развалу государства, уничтожению государственных институтов, к кровавым межконфессиональным, межэтническим конфликтам. И в этом случае власть в стране все равно захватят террористические группировки, что станет причиной новой эскалации конфликта и, возможно, открытого военного вмешательства Саудовской Аравии и Ирана. Поэтому Россия считает необходимым оказывать военную помощь правительству Башара Асада, так как на сегодняшний день только оно является гарантом сохранения сирийской государственности.

Представители ИГИЛ действуют не только в зоне сирийского конфликта, но и создают практически во всех мусульманских регионах лагеря для подготовки боевиков, вербуют молодежь для участия в боевых действиях, готовят смертников для совершения террористических актов. Наиболее крупные базы ИГИЛ созданы в Афганистане, в них обучаются военному делу боевики для диверсионной деятельности в Таджикистане, Узбекистане, Кыргызстане.

---

<sup>104</sup> «Исламское государство»: сущность и противостояние. Аналитический доклад. Владикавказ, 2015. С. 12.



В случае нападения боевиков ИГИЛ на эти государства миллионы беженцев будут вынуждены искать спасения на территории России. Это приведет к значительному ухудшению социально-экономической ситуации в стране, к обострению межнациональных и межконфессиональных отношений. При этом необходимо учитывать, что в Москве и российских регионах находятся несколько миллионов нелегальных мигрантов из Центральной Азии, чье местонахождение и род деятельности неизвестны даже для представителей правоохранительных органов. Вместе с беженцами через границу могут просочиться боевики ИГИЛ, которые попытаются максимально дестабилизировать социально-экономическую обстановку в государстве путем проведения диверсий, террористических актов, вооруженных нападений на государственные учреждения. В случае даже временного успеха нелегальные мигранты могут быть использованы террористами для пополнения своих рядов.

С учетом вышеперечисленных обстоятельств совершенно обоснованным является решение Президента Российской Федерации В.В. Путина о вступлении России в противодействие с террористической группировкой ИГ на стороне правительства Сирии. По мнению российского лидера, превентивные меры должны значительно минимизировать террористическую угрозу для нашего государства.

Помимо внешней угрозы, значительную опасность представляет идеологическая и диверсионная деятельность группировки ИГИЛ на постсоветском пространстве. Террористы вербуют молодежь, в том числе и граждан России в свои ряды, обещая им возможность своими руками творить историю, участвовать в создании нового халифата, погибнуть во имя истинной веры, обеспечив себе место в раю. В результате они готовы убивать невинных людей по указке идеологов, часто до конца не понимая суть религии, во имя которой они это делают. Молодых людей привлекает в идеологии террористов иллюзорная перспектива наполнить свою жизнь великим смыслом защиты

истинного ислама, но об истинных намерениях террористов они узнают лишь тогда, когда все пути назад отрезаны.

И государство, и общество должны уберечь юношей от влияния лживой пропаганды террористов, а священнослужители должны объяснить им, что ислам не имеет ничего общего с насилием и войнами.

При любых возможных заблуждениях молодые люди, завербованные ИГИЛ, хорошо знают, что они едут убивать. Поэтому все, кто берет в руки оружие и вступает в ряды террористов, должны знать, что наказание будет суровым. Несомненно, в этих условиях в России должно быть пересмотрено антитеррористическое законодательство в сторону его ужесточения, а также введена ответственность за преступления террористов их ближайших родственников в случае доказательства их содействия в проведении террористических актов.

Группа ООН по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями в своем 21-м докладе от 27 февраля 2018 г., представленном во исполнение резолюции 2368 (2017) по ИГИЛ (ДАИШ), «Аль-Каиде» и связанным с ними лицам и организациям, отметила, что вследствие того, что ИГИЛ во второй половине 2017 г. потерпело стратегические поражения в боевых действиях против сирийских правительственных войск, оно вынуждено отказаться от тактики захвата и удержания территорий. Таким образом, если раньше ИГИЛ могло позиционировать себя как квазигосударственная структура и тем самым привлекать лиц, желающих поддержать создание так называемого «халифата», то теперь круг потенциальных новобранцев сократится до тех, чья главная мотивация – воевать или совершать террористические акты. Вкупе с ужесточением мер контроля со стороны государств это привело к тому, что поток иностранных боевиков-террористов во всем мире практически прекратился. Это, вероятно, приведет к снижению способности ИГИЛ вербовать в свои ряды представителей самых разных слоев общества. В ответ

организация продолжает совершать все больше внешних террористических актов.

По мнению авторов Доклада, ИГИЛ продолжает преобразовываться в террористическую организацию с плоской иерархией: ее ячейки и филиалы действуют все более самостоятельно<sup>105</sup>. Это, в свою очередь, предполагает принятие усиленных контртеррористических мер практически во всех государствах Евразии и Северной Америки. Особую роль, согласно контртеррористической стратегии ООН, должны играть меры по предупреждению терроризма, устранению причин, способствующих пополнению рядов террористических организаций новыми членами.

Исламское движение Узбекистана («Исламская партия Туркестана») было создано в 1996 г. на базе запрещенных в 1992–93 гг. руководством Узбекистана экстремистских группировок «Адолат уюшмаси», «Ислом Лашкорлари», «Товба» Тахиром Юлдашевым. Военное крыло организации возглавил прошедший специальную диверсионно-террористическую подготовку в начале 1990-х гг. в учебных лагерях в Афганистане Джумабай Ходжиев. Целью движения является создание на территории Узбекистана так называемого «Исламского халифата». В состав террористической организации входят представители центральноазиатских республик: узбеки, таджики, уйгуры, казахи, татары, туркмены<sup>106</sup>.

Движение стремится к максимальной исламизации общественно-политического устройства государств Центральной Азии, осуществлению вооруженного мятежа изнутри этих стран с вторжением боевого крыла движения извне вместе с боевиками международных террористических организаций; к изменению конституционного строя от светской модели к религиозной, построению исламского государства и общества,

<sup>105</sup> URL: <https://undocs.org/ru>

<sup>106</sup> Имаков Т.З., Корнилов Г.А. Влияние исламского радикализма на экстремизм и терроризм в современной России. Махачкала, 2016. С. 44.

объявлению «ваххабитской» идеологии государственной религией.

«Исламская партия Туркестана» ставит перед собой задачу основать на территориях неподконтрольных официальным властям Таджикистана, Пакистана и Афганистана сети действующих боевых лагерей для содержания и тренировки боевого крыла движения, диверсионных школ и учебных баз для обучения боевиков специфической работе по осуществлению террористических актов и диверсий, засылать на территории центрально-азиатских республик и России своих тайных агентов, эмиссаров, связных, вербовщиков.

Террористическая организация уже создала лагеря для подготовки боевиков на территории, неподконтрольной официальным властям Таджикистана, Афганистана и Пакистана. Спецподготовкой и обучением в лагерях руководят военные инструкторы из арабских стран, Пакистана и Афганистана.

В ходе обучения боевики проходят идеологическую обработку и военную и физическую подготовку, обучение навыкам обращения со всеми видами огнестрельного оружия, приемам единоборств, топографии, создания взрывных устройств в домашних условиях, ведению партизанской войны, боевых действий в населенных пунктах в горных условиях.

В феврале 1999 г. организация совершила серию терактов в Ташкенте, в результате которых погибло около 20 человек. Боевики «Исламской партии Туркестана» в 1999–2000 гг. совершили две попытки военного вторжения в южные районы Кыргызстана и в Сурхандарьинскую область Узбекистана.

Представители «Исламской партии Туркестана» ведут свою деятельность в религиозно-культурных учреждениях: медресе, мечетях. Эти учреждения активно посещаются гражданами некоторых исламских стран, которые выделяют им большие денежные средства якобы на строительство и реконструкцию культурных мест, другие благотворительные цели, а на самом деле – на поддержку религиозно-экстремистской деятельности.

В последнее время члены «Исламской партии Туркестана» активизировали агитационно-пропагандистскую и вербовочную работы в различных регионах России в среде мигрантов-узбеков.

По мнению исследователей, анализ деятельности «Исламской партии Туркестана» на современном этапе свидетельствует о том, что первоначальная цель движения – борьба с «политическим режимом» в Узбекистане, постепенно замещается идеей глобального «джихада»<sup>107</sup>.

Террористическая организация «Имарат Кавказ» (организация запрещена в России) действует на территории Северного Кавказа. Методы ведения террористической деятельности: мелкие провокации против силовых структур, нападения на небольшие группы сотрудников правоохранительных органов, попытки вербовки новых членов. В 2015 г. объявила себя ячейкой ИГИЛ-ДАИШ (организация запрещена в России), практически утратила свою политическую и финансовую самостоятельность.

Не меньшую опасность представляют религиозные организации типа «Братья-мусульмане» и «Хизб-ут-Тахрир», которые официально отказались от террористических методов борьбы, но распространяют среди российских мусульман и в среде мигрантов опасные для стабильности российского государства идеи, которые приводят, в конечном счете, к разжиганию межконфессиональной и межнациональной розни.

Идеология этих организаций считает форму Халифата единственно возможной для мусульман, оказывая тем самым разрушительное воздействие на их правовое сознание и рекрутируя их в более агрессивные террористические организации<sup>108</sup>.

Основными причинами терроризма многие исследователи называют нищету, безработицу, углубление разрыва в социально-экономическом развитии государств, в доходах различных

<sup>107</sup> Имаков Т.З., Корнилов Г.А. Влияние исламского радикализма на экстремизм и терроризм в современной России. Махачкала, 2016. С. 54.

<sup>108</sup> История происхождения и деятельность экстремистской организации «Хизб-ут-Тахрир». Барнаул, 2013. С. 11.

групп населения, коррупцию, организованную преступность, незаконную миграцию, противоречия и хаос во взаимоотношениях стран и народов<sup>109</sup>.

Однако, как показывает изучение истории многих террористических актов, террористами становятся не только представители самых низших, обездоленных слоев населения, но и молодые люди из богатых обеспеченных семей, получившие прекрасное светское образование и ведущие богемный образ жизни. По мнению психологов, таких людей на путь терроризма приводит мировоззренческий инфантилизм, внутренняя неудовлетворенность существующим миропорядком, поиск смысла жизни, желание пожертвовать своей жизнью (и соответственно, жизнью других людей) ради религиозных идеалов или «счастья» всего человечества.

По мнению В.В. Витюка, «терроризм обладает достаточно глубокими социальными корнями, формируясь на основе противоречий, столкновений интересов различных общественных слоев и групп в атмосфере напряженности и нестабильности»<sup>110</sup>.

Некоторые зарубежные и российские исследователи считают причиной распространения терроризма конфликт между различными религиями, культурами и государствами, месть «отсталого мира» высокоразвитой европейской цивилизации<sup>111</sup>, основываясь на концепции С. Хантингтона о столкновении цивилизаций<sup>112</sup>.

Однако многие положения концепции Хантингтона небесспорны. Основным заблуждением американского ученого, на наш взгляд, является отождествление культуры и цивилизации, которое делает сомнительными его выводы о фатальности тотальной войны всех со всеми.

<sup>109</sup> Терроризм в исторической перспективе и современных условиях. М., 2017. С. 171.

<sup>110</sup> Витюк В.В. Терроризм постперестроечной эпохи // Социологические исследования. 1993. № 7. С. 43.

<sup>111</sup> Никитаев В.В. Тетрафония // Философские науки. 2002. № 1. С. 135.

<sup>112</sup> Чайка А.В. Терроризм – явление современной культуры: от идеи разрушения к антикультурному мировоззрению. Ростов н/Д, 2017. С. 36.

Концепция Хантингтона трактует терроризм как неизбежное зло, заложенное в самой природе человека и человеческой цивилизации, и в какой-то мере оправдывает терроризм, обрекая человечество на перманентные конфликты и войны разной интенсивности.

Некоторые исследователи полагают, что акты насилия, основанные на религиозной идеологии, имеют социальную подоплеку и отражают провалы экономических преобразований в исламских странах или нежелание правящих элит идти на реформы политической системы. Широкое распространение радикальных идей стимулируют социальное расслоение, безработица, коррупция в высших эшелонах власти, нарушение прав человека и ограниченные возможности для политической деятельности. Неприемлемость участия в политическом диалоге с государством для многих экстремистов отражает не их идейный фанатизм, а убежденность в том, что правящие режимы не дают малейшего шанса для такого диалога<sup>113</sup>.

Как пишет А.В. Чайка, «отличие терроризма от криминальных, гангстерских войн в его, по большей части, политической ориентации, однако нарастание прагматических тенденций современного терроризма является очевидным». К тому же, по мнению исследователя, терроризм стал формой ведения криминального бизнеса, такового как торговля оружием, наркотиками<sup>114</sup>.

Эти факторы значительно ослабляют идеологический и религиозный дискурс современного терроризма, делая его одной из разновидностей глобального бизнеса, в котором участвуют представители самых разных государств и религий, что опровергает теорию Хантингтона о столкновении цивилизаций.

Поэтому, перечисляя основные черты современного терроризма, можно также говорить об инструментализации это-

---

<sup>113</sup> Ражбадинов М.З. Египетское движение «Братьев-мусульман». М., 2004. С. 7–14.

<sup>114</sup> Чайка А.В. Терроризм – явление современной культуры: от идеи разрушения к антикультурному мировоззрению. Ростов н /Д, 2017. С. 36.

го социально-политического феномена. В последнее время терроризм очень часто используют как инструмент решения внутригосударственных и геополитических проблем. Активизация террористической деятельности всегда служит поводом для наступления на гражданские свободы и расширения полномочий действующей власти.

В Докладе Рабочей группы по разработке политики по вопросу о роли ООН в связи с борьбой с терроризмом (6 августа 2002 г.) подчеркивается, что «лозунг борьбы с терроризмом можно также использовать для оправдания деяний, совершаемых для достижения политических целей, таких, как укрепление политической власти, устранение политических оппонентов, пресечение законной оппозиции и/или подавление сопротивления военной оккупации. Объявление оппонентов или противников «террористами» представляет собой проверенную временем тактику отказа им в легитимности и их демонизации»<sup>115</sup>.

Терроризм, а также обвинения в терроризме, используются некоторыми державами для насильственной смены политических режимов в других государствах, как, например, в Ливии, Ираке, а также как повод для военного вторжения в те или иные регионы мира.

По мнению Мухаммада Ханифа бин Хасана, «терроризм осуществляется, когда присутствуют одновременно возможность, мотивация и способность, а идеология – один из важных элементов, которые мотивируют человека к его осуществлению»<sup>116</sup>.

Причины терроризма – многообразны. В этом сложном, противоречивом мире всегда можно найти повод для протеста (социального, политического, религиозного), особенно если

---

<sup>115</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С. 139.

<sup>116</sup> Материалы IV Международной научной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму. МГУ. 30–31 октября 2008 г. Т. 1. С. 53.



использовать терроризм как инструмент для решения внутригосударственных и геополитических проблем.

Многие исследователи полагают, что внешняя миграция является одним из факторов, способствующих распространению и в принимающем обществе, и в среде мигрантов экстремистской и террористической идеологии.

Это связано с экономическим и правовым неравенством мигрантов, порождающим с их стороны социальный протест, который может выражаться и в виде культурного и правового нигилизма, и в форме насилия, то есть террора.

Глобализация вызвала к жизни процессы быстрого перемещения огромных масс людей из одних стран в другие. Обусловленные развитием новых коммуникаций и технологий темпы миграционных процессов не дают времени для спокойной, медленной, естественной адаптации мигрантов к иным культурным, правовым и языковым условиям<sup>117</sup>. Ощущая культурное и психологическое неприятие принимающего общества, мигрантская среда создает благоприятную почву для внедрения радикальных и даже террористических идей. Эти проблемы с каждым годом становятся все более актуальными для российского общества. В этих условиях задачей политиков, представителей силовых структур, ученых является выработка эффективной миграционной политики, способной не только противодействовать распространению экстремистской и террористической идеологии, но и содействовать гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений в российском обществе.

---

<sup>117</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 279.

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: ПРАВОВОЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой совокупность норм права, которое регулирует миграционные процессы в обществе, включая отношения, связанные с реализацией прав мигрантов и обеспечением реализации государственными органами миграционной политики. Оно включает в себя правовые акты, в том числе:

«О въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан»; «О регулировании внешней трудовой миграции», «Об иммиграционном контроле и противодействии незаконной миграции», «О содействии добровольному переселению соотечественников из-за рубежа», «О вынужденной миграции», «О регистрационном учете и документировании граждан Российской Федерации»<sup>118</sup> и др.

Важной составляющей законодательства о миграции являются международные нормативные правовые акты: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам и др.

---

<sup>118</sup> Актуальные проблемы миграции. Аналитический обзор. Домодедово. 2014. С. 8–10.

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением правительства 1 марта 2003 г., была одной из первых попыток систематизировать миграционное законодательство. Основное внимание в документе уделялось расширению правовой базы регулирования миграционными процессами, расширению контрольных функций государственных органов, решению задач по обеспечению национальной безопасности Российского государства, устойчивого развития экономики страны.

Однако в Концепции 2003 г., как и в предыдущих правовых актах, практически не уделялось внимания проблеме культурной адаптации мигрантов и их интеграции в российское общество. Эти недоработки в правовой сфере (наряду с другими факторами) обернулись ухудшением межэтнических отношений, снижением уровня толерантности в обществе, а в ряде случаев – открытыми конфликтами между мигрантами и местным населением.

Для нормализации ситуации в миграционной сфере российское руководство должно было выработать программу интеграции мигрантов в культурное и правовое пространство страны и принять соответствующие федеральные законы.

Этим проблемам – вопросам внутренней и внешней миграции посвящен один из разделов статьи В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»<sup>119</sup>. Основной задачей государства при увеличивающихся потоках миграции, особенно из стран Евразийского союза, российский лидер считает повышение качества миграционной политики государства.

Президент отмечает, что оптимизация миграционной политики напрямую связана с предотвращением нелегальной миграции, для минимизации которой необходимо усилить полицейские функции и полномочия миграционных служб. Однако простое ужесточение приведет лишь к увеличению доли нелегальной миграции, поэтому критерий миграционной по-

---

<sup>119</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 1 января 2012 г.

литики, по его мнению, заключается не в ее жесткости, а эффективности.

Государственная политика в отношении легальной миграции, по его мнению, должна предполагать приоритеты и режимы благоприятствования в пользу квалификации, компетентности, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости. То есть должна быть «положительная селекция» и конкуренция за качество миграции, которая существует во всем мире.

Рассматривая проблемы внутренней миграции, В.В. Путин подчеркивает необходимость законной, но достаточно жесткой реакции со стороны органов государственной власти на неадекватное, агрессивное, вызывающее, неуважительное поведение мигрантов по отношению к местному населению, его культуре и традициям. Он считает, что нужен пересмотр норм Административного и Уголовного кодексов в сторону ужесточения, а также введение уголовной ответственности за нарушение миграционных правил и норм регистрации.

В.В. Путин полагает, что для гармоничного развития социальной инфраструктуры, медицины, образования, рынка труда внутренняя миграция должна быть контролируемой. Для того чтобы работа в этом направлении была эффективной, по его мнению, нужно укрепить судебную систему и правоохранительные органы, необходимо обеспечить объективный арбитраж интересов различных сообществ (как старожильского большинства, так и мигрантов) и восприятие миграционной ситуации как безопасной и справедливой.

В своей статье Президент России впервые на государственном уровне ставит вопрос о необходимости цивилизованной интеграции и социализации мигрантов. Этот вопрос, по его мнению, связан с проблемами образования, но речь при этом должна идти не столько о нацеленности образовательной системы на решение вопросов миграционной политики (это далеко не главная задача школы), но прежде всего о высоких

стандартах отечественного образования как такового. По его мнению, привлекательность образования и его ценность является мощным стимулом интеграционного поведения для мигрантов в плане интеграции в общество, а низкое качество образования всегда провоцирует еще большую изоляцию и закрытость миграционных сообществ, только теперь уже долгосрочную, на уровне поколений.

В этой статье глава государства предложил сделать обязательным для приобретения или продления миграционного статуса экзамен по русскому языку, по истории России и русской литературе, по основам государства и права, а в ряде случаев сформировать и предоставить мигрантам соответствующие образовательные программы и обязательное дополнительное профессиональное обучение за счет работодателей.

Реальной альтернативой неконтролируемым миграционным потокам является тесная интеграция на постсоветском пространстве, и одна из важнейших задач евразийской интеграции – создать для народов, миллионов людей на этом пространстве возможность достойно жить и развиваться<sup>120</sup>.

Предложения Президента Российской Федерации по оптимизации миграционной политики составили основу Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Документ был разработан Межведомственной рабочей группой, в состав которой входили представители федеральных и муниципальных органов исполнительной власти, ученые, представители бизнеса и общественных организаций.

В 2011 г. проект концепции рассматривался на заседаниях Общественного совета при ФМС России, Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, Общественной палаты Российской Федерации, Правительственной комиссии по миграционной политике, а также в

---

<sup>120</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 1 января 2012 г.

аппарате Правительства и Администрации Президента Российской Федерации.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года была одобрена 27 апреля 2012 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации и представлена на утверждение Президенту России.

Президент Российской Федерации В.В. Путин 13 июня 2012 г. утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее Концепция 2012 г.).

Концепция представляла собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определялись цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Разработка Концепции была осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации.

Реализация Концепции должна была способствовать решению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

В документе отмечалось, что переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населе-

ния страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

В Концепции констатировался факт невысокой миграционной привлекательности Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, и распространение ее преимущественно на граждан государств – участников Содружества Независимых Государств, которые по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки.

Низкая территориальная мобильность населения Российской Федерации в документе объяснялась объективными причинами, обусловленными большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения.

В Концепции отмечалось несовершенство миграционного законодательства Российской Федерации, которое ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов, а также программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессиональными и образовательными характеристиками.

Особое внимание в Концепции уделялось созданию условий для адаптации и интеграции мигрантов, защите их прав и свобод, обеспечению социальной защищенности. В ней подчеркивалось, что прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам.

Документ содержал программу интеграции и адаптации мигрантов, в которой должны были принять участие все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, сами мигранты, бизнес-структуры, неправительственные организации), необходимо в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации.

В Концепции определялись основные цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

– обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

– стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

– содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей<sup>121</sup>.

Основными принципами государственной миграционной политики Российской Федерации были объявлены обеспечение основных прав и свобод человека, соблюдение норм национального и международного права.

В Концепции впервые был поставлен вопрос о необходимости разработки и апробации программ интеграции мигрантов в российское общество. В составе Федеральной миграционной службы было создано Управление по содействию интеграции мигрантов, была поставлена задача по формированию инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров // Государственный университет управления. Институт государственного управления и права ГУУ. – М.: ГУУ, 2017.

<sup>122</sup> Вольтер О. Интеграция мигрантов как предмет государственной политики в современной России // Общество и этнополитика. Материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 104.



В Концепции также предусматривалась дальнейшая разработка миграционного законодательства Российской Федерации в целях упрощения въезда и выезда трудовых мигрантов, минимизации незаконной миграции. В 2014–2015 гг. был принят ряд федеральных законов, изменений и дополнений в федеральные законы, которые должны способствовать повышению миграционной привлекательности России и минимизации нелегальной миграции, а также эффективности внутренней миграции.

Одной из проблем, связанных с трудовой миграцией, является уклонение от уплаты налогов, как работодателей, так и самих иностранных рабочих. В результате бюджет страны недополучает миллиарды рублей, которые должны расходоваться, в том числе и на улучшение качества жизни трудовых мигрантов и охраны их здоровья. Для оптимизации сбора налогов в миграционной сфере в 2013 г. были приняты поправки к Федеральному закону № 115, которые обязывают иностранного работника до оформления разрешения на работу или покупки патента в трехдневный срок получить индивидуальный налоговый номер.

24 ноября 2014 г. был принят Федеральный закон № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий внесение изменений, касающихся уплаты иностранными гражданами налога на доходы физических лиц от осуществления трудовой деятельности на основании патента в виде фиксированного авансового платежа.

Федеральным законом предусмотрены положения, в соответствии с которыми фиксированный авансовый платеж по налогу уплачивается налогоплательщиком по месту осуществления им деятельности на основании выданного патента до дня начала срока, на который выдается, продлевается или переоформляется патент.

Наряду с налоговой дисциплиной, важной проблемой, решение которой будет способствовать интеграции трудовых ми-

грантов в российское пространство, является защита их здоровья, возможность получения ими медицинского обслуживания, обеспечение на государственном уровне их социальных прав.

Согласно Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг.

При этом договор (полис) добровольного медицинского страхования либо заключенный работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договор о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

В Концепции 2012 г. предлагались определенные меры в области противодействия незаконной миграции, которые включали в себя:

- совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;
- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;

– совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;

– противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;

– создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;

– совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутриведомственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;

– разработку и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

– усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

В целях противодействия незаконной миграции с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон заменил механизм квотирования разрешительным порядком осуществления трудовой деятельности для отдельных категорий иностранных граждан по патенту, оформление которого возможно только в случае обращения иностранного гражданина, указавшего в миграци-

онной карте при пересечении Государственной границы Российской Федерации цели визита – «работа». Для оформления патента иностранный гражданин обязан представить документы, дающие ему право на получение в Российской Федерации медицинской помощи – медицинских полисов, договоров на оказание медицинской помощи. Одновременно было установлено ограничение территории действия патента одним субъектом Российской Федерации и наделение субъекта Российской Федерации полномочиями по изменению размера соответствующего фиксированного авансового платежа на доходы физических лиц, уплачиваемого при осуществлении трудовой деятельности по патенту.

Федеральным законом также вносится изменение в Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», устанавливающее обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию отдельных категорий иностранных граждан.

Федеральным законом также были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность для иностранных граждан или лиц без гражданства за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации в области осуществления ими трудовой деятельности в Российской Федерации на основании патентов.

Помимо этого, статья 13 Федерального закона №115-ФЗ дополнена положениями, предусматривающими обязанность работодателей уведомлять территориальный орган ФМС России (в настоящее время МВД России) о заключении и прекращении договоров о трудовой деятельности с иностранными работниками в срок, не превышающий трех рабочих дней с момента заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Согласно Стратегии национальной безопасности РФ, одной из угроз является миграционная. Миграционную безо-

пасность в современных условиях можно представить как государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод человека, устойчивого миграционного порядка. Непременным условием миграционной безопасности является основанная на международных стандартах государственная правовая политика страны, имеющая целевую, инструментальную и результативную составляющие. Государственная правовая политика Российской Федерации в сфере миграционной безопасности, по мнению автора – совокупность юридических норм, институтов и отношений, обеспечивающих правовые условия развития личности, общества и государства в сфере легальной миграции. Организационно-правовые основы обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации в рамках перспективного развития страны в значительной мере определяются усилением влияния миграционных процессов на эффективность социально-экономических преобразований и демографических изменений, связанных с увеличением потребностей страны в трудовых ресурсах.

Несмотря на принимаемые меры, миграционное законодательство Российской Федерации нуждалось в дальнейшем усовершенствовании уже существующих и в создании новых законов для стимулирования миграционных процессов, способствующих социально-экономическому развитию страны.

Была актуальной необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о правовом положении иностранных граждан в сфере трудовой и образовательной миграции, в том числе модернизация институтов временного проживания и вида на жительство в Российской Федерации, включая создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство, упрощение и усовершенствование порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации некоторых категорий иностранных граждан,

совершенствование механизмов организации трудовой миграции<sup>123</sup>.

Также требовалось продолжать работу над законодательством о гражданстве России, направленную на введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации соотечественниками, лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования. Упрощенное получение легальными трудовыми мигрантами перечисленных категорий гражданства Российской Федерации в определенной мере должно было ускорить решение проблемы демографии, рационального размещения населения на территории страны, использования трудового и интеллектуального потенциала мигрантов.

В целях предотвращения незаконной миграции необходимо было внести в Уголовный кодекс Российской Федерации изменения, направленные на ужесточение уголовной ответственности за организацию незаконной миграции.

В сфере международного сотрудничества было необходимо заключение двусторонних и многосторонних соглашений по вопросам трудовой миграции, заключение соглашений Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств об организованном наборе иностранных работников для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзите иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>124</sup>.

В Концепции 2012 г. отмечалось, что за исключением Государственной программы по оказанию содействия доброволь-

---

<sup>123</sup> Актуальные проблемы миграции. Аналитический обзор // Домодедово. 2014. С. 14.

<sup>124</sup> Актуальные проблемы миграции. Аналитический обзор // Домодедово. 2014. С. 14.

ному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Поэтому по-прежнему оставалась актуальной разработка правовых и иммиграционных процедур, которые бы способствовали въезду в страну мигрантов, востребованных российской экономикой, и ограничивали въезд иностранных рабочих, чьи профессии не востребованы на рынке труда. Для этого необходимо было упростить иммиграционные правила для квалифицированных работников, а также для дисциплинированных в правовом отношении трудовых мигрантов, готовых работать над повышением своей квалификации и к быстрой интеграции в российское культурное пространство<sup>125</sup>.

Необходимо было создать надлежащие условия трудоустройства для высококвалифицированных специалистов и использовать систему отбора, учитывающие профессиональные и личные характеристики мигрантов.

Дальнейшее усовершенствование программы возвращения соотечественников, то есть русскоязычного населения из бывших советских республик, являлось одним из важных условий улучшения качества миграционной политики Российской Федерации, конструктивного и менее конфликтного решения проблем экономического и демографического характера.

В целях повышения эффективности регулирования миграционных процессов стала очевидной целесообразность ис-

---

<sup>125</sup> Красинец Е.С. Трудовые мигранты в России // Проблемы миграции в современной России. М., 2014. С. 42–43.

пользования системного подхода к решению миграционных проблем.

Для совершенствования миграционного законодательства была нужна его систематизация, которая позволила бы избежать противоречий в разрозненных правовых актах и эффективно регулировать комплекс проблем, связанных со всеми категориями мигрантов: их правовой статус, порядок обустройства, социальной адаптации, экономической интеграции на территории России.

Правовое регулирование отношений, связанных с миграцией рабочей силы, снятие формальных препятствий на пути к приглашению, регистрации и оформлению иностранных работников, принятие эффективных решений по управлению персоналом с участием иностранных граждан являлось и остается важной задачей России и стран СНГ.

Так, например, только в 2015–2018 гг. были приняты более трех десятков федеральных законов, касающихся вопросов регулирования миграции. В основном, эти законы были направлены на совершенствование порядка трудовой деятельности и обучения в Российской Федерации иностранных граждан, модернизацию законодательства о вынужденных переселенцах, улучшение положения граждан Российской Федерации в паспортно-регистрационной сфере, регистрационного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

*Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».* Закон направлен на совершенствование порядка привлечения к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, признаваемых высококвалифицированными специалистами.



*Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».* Законом определяются основания и процедура проведения предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации проверки достоверности сведений, включаемых или включенных в единый государственный реестр юридических лиц.

*Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333-33 и 333-35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»* предусматривает освобождение жителей Республики Крым и города Севастополя от уплаты государственной пошлины при первичном обращении за получением заграничного паспорта, водительского удостоверения, удостоверения тракториста, регистрационных документов и регистрационных знаков транспортных средств при наличии действующих документов, выданных на территории Украины. Действие Закона распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2015 г., что повлечет необходимость возврата из бюджета уплаченной ранее государственной пошлины.

*Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в статьи 18.10 и 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».* Закон принят в целях уточнения порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и оснований привлечения к административной ответственности за нарушения этого порядка.

*Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Рос-*

*сийской Федерации*». Закон направлен на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в части, касающейся регулирования отношений, связанных с регистрацией граждан Российской Федерации по месту пребывания.

В этих целях Федеральным законом вносятся в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» изменения, согласно которым гражданин Российской Федерации не подлежит регистрации по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в медицинской организации или другом подобном учреждении (за исключением учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющего наказания в виде лишения свободы или принудительных работ), если он зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в том же субъекте Российской Федерации, где располагается указанная организация или учреждение. При этом основания для освобождения от обязанности регистрировать гражданина Российской Федерации по месту пребывания применяются в случае, если непрерывный срок пребывания данного гражданина не превышает 90 дней со дня его прибытия в соответствующее место пребывания.

*Федеральный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».*

В Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» внесены изменения, согласно которым предусмотрена возможность оформления и выдачи гражданину Российской Федерации в период срока действия ранее оформленного данному гражданину паспорта, удостоверяющего его личность за пределами

территории Российской Федерации, второго такого паспорта, содержащего электронный носитель информации. При этом исключены положения, ограничивающие выдачу гражданину Российской Федерации второго паспорта, удостоверяющего его личность за пределами территории Российской Федерации.

*Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 466-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».* В Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вносятся изменения, предусматривающие возможность продления срока временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной или очно-заочной форме в образовательных организациях по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию.

*Федеральный закон от 01.05.2016 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».* Согласно изменениям, иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке, признанным беженцами на территории Российской Федерации или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и ставшим участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также членам их семей, переселившимся совместно с ними в Российскую Федерацию, вид на жительство выдается на срок действия свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

*Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».*

*Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».* Закон обязывает лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации по одному из оснований, предусмотренных пунктами «б» – «г» статьи 11 настоящего Федерального закона (за исключением лиц, указанных в части второй настоящей статьи), принести Присягу гражданина Российской Федерации. От принесения Присяги освобождаются лица: не достигшие возраста восемнадцати лет; признанные недееспособными или ограниченными в дееспособности вступившим в законную силу решением суда; неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать; иные лица в соответствии с решениями Президента Российской Федерации. Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о приобретении этим лицом гражданства Российской Федерации. Закон устанавливает процедуру отказа от гражданства иностранного государства в случае принятия российского гражданства, а также приобретения или отмены российского гражданства при определенных обстоятельствах.

*Федеральный закон от 31.12.2017 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».* Закон определяет место, виды и перечень лиц, обязанных пройти дактилоскопическую регистрацию в Российской Федерации. Согласно закону, лицо, обратившееся с ходатайством на территории Российской Федерации, проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства. Обязательная государственная дактилоскопическая регистрация лица, обратившегося с ходатайством вне пределов тер-

ритории Российской Федерации, проводится по месту выдачи удостоверения беженца.

*Федеральный закон от 27 июня 2018 года № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».* Закон вносит изменения в процедуру постановки на учет по месту пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Согласно закону, место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (далее – место пребывания) – жилое помещение, не являющееся местом жительства, или иное помещение, в котором иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (регулярно использует для сна и отдыха), либо организация, по адресу которой иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 настоящего Федерального закона. Иностраный гражданин подлежит постановке на учет по месту пребывания: по адресу фактического проживания, независимо от вида жилья (жилое помещение, гостиница, санаторий и т.д.). Иностраный гражданин подлежит постановке на учет по месту пребывания по адресу организации, в которой он в установленном порядке осуществляет трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность, в случае фактического проживания по адресу указанной организации либо в помещении указанной организации, не имеющем адресных данных (строении, сооружении), в том числе временном.

Таким образом, анализ отдельных федеральных законов в сфере миграции, принятых в 2015–2018 гг., дает возможность отметить определенный прогресс в совершенствовании миграционного законодательства Российской Федерации.

Однако новые геополитические вызовы, связанные с независимой позицией России по ключевым вопросам современ-

ного мироустройства, актуализируют технологии управления миграцией в корреляции со стабилизацией межнациональных отношений, требуют регулярного обновления и совершенствования форм и методов деятельности, как государственных органов, так и органов местного самоуправления и общественных организаций.

В этой связи 31 октября 2018 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»<sup>126</sup>, который вступил в силу в день подписания.

В новом документе были подведены определенные итоги реализации предыдущей Концепции миграционной политики 2012 г., учтены положительный опыт и недостатки, которые проявились в ходе ее практического воплощения.

В «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» (далее Концепции 2018 г.) подчеркивается приоритетность миграционных связей с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, привлекательность которых для трудовых мигрантов определяется сохранением исторических и культурных связей и взаимными безвизовыми поездками.

В Концепции 2018 г. подчеркивается, что в 2012–2017 гг. миграционный приток (суммарный прирост которого составил 1,6 млн. чел.) в Россию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек (3–4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов).

---

<sup>126</sup> Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310139/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/)

В документе выражается озабоченность тем, что среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, по-прежнему значительную часть составляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется зачастую как меньшими по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации издержками, так и недостаточно высоким в некоторых отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда, сокращением рабочих мест, требующих средней и высокой квалификации труда.

Центрами миграционной привлекательности для иностранных граждан становятся в первую очередь крупные экономически развитые города европейской части России, а также приграничные территории Сибири и Дальнего Востока.

В Концепции 2018 г. отмечается увеличение в 2012–2017 гг. интенсивности внутренней миграции на 10 процентов при сохранении общей тенденции к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны, что является постоянным фактором роста диспропорции в размещении населения, которая принимает угрожающий для национальной безопасности характер.

В документе подчеркивается, что в 2012–2017 гг. усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции. Проведение корректировки правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации позволило сократить число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, и способствовало увеличению числа иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на законных основаниях. Оптимизация правил пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных граждан способствовала росту их числа (291

тыс. человек на начало 2017/18 учебного года по сравнению с 153,8 тыс. человек на начало 2010/11 учебного года).

Создание дополнительных условий, способствующих добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также упрощение правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций, способствует увеличению доли мигрантов, не нуждающихся в языковой и культурной адаптации в новых условиях.

В Концепции 2018 г. предлагаются более жесткие меры по борьбе с незаконной миграцией, которые должны привести к снижению числа нелегальных мигрантов на территории России: введение уголовной ответственности за пересечение государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами, въезд которым в страну не разрешен, за фиктивную постановку иностранных граждан на миграционный учет, ужесточение санкций за организацию незаконной миграции. Для пресечения незаконной миграции введена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенных иностранных граждан, за предоставление заведомо ложных сведений о цели их въезда в Российскую Федерацию при оформлении документов на въезд.

Согласно документу, миграционная ситуация должна способствовать решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда.

В документе также подчеркивается необходимость поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, особое внимание уделяется защите и сохранению русской культуры, русского языка и истори-



ко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В этом отношении цели Концепции 2018 г. согласованы с целями обновленной Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>127</sup>.

Основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами, согласно Концепции 2018 г., должно оставаться его естественное воспроизводство. Миграционная политика должна быть вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем.

Совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил.

Основными принципами миграционной политики государства в документе обозначены: приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории; учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

Для повышения уровня эффективности предполагается участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Основными задачами миграционной политики являются: добровольное переселение в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество, а также въезд

---

<sup>127</sup> Указ Президента Российской Федерации от 06.12.2018 № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666» [Электронный ресурс] // URL: <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-703-ot-6-dekabnja-2018-goda-07-12-2018.html>

и пребывание на территории России иностранных граждан, способных, благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России.

Не менее важными задачами в области управления миграцией являются адаптация к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также создание благоприятного режима для образовательной миграции, снижение диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны.

Основными направлениями в области совершенствования миграционного законодательства являются обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий (въезд в Российскую Федерацию, включая оформление виз; получение права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; приобретения гражданства Российской Федерации), совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов.

По-прежнему приоритетным направлением миграционной политики остается формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

В условиях, когда в российских городах сохраняется тенденция к созданию мигрантами замкнутых в культурном и цивилизационном отношении диаспор, в Концепции 2018 г. считается необходимым принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов, а также обеспечение иностранным гражданам, независимо от их миграционного статуса, уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных.

Концепция 2018 г. предполагает повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях; расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан.

Особое внимание в новой Концепции уделяется созданию условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития российского государства.

С этой целью документ предполагает обеспечение транспортной связанности регионов, формирование рынка доступного жилья и удовлетворение экономических, социальных, образовательных, профессиональных и культурных потребностей граждан при выработке стратегии развития российских регионов, развитие инструментов государственной политики в области занятости населения, обеспечение полноты, качества и доступности сведений о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации.

Для профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, кроме прочих мер, Концепция предлагает расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции, а также обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников.

Концепция 2018 г. подтверждает соблюдение российским государством международных гуманитарных норм в области миграции и считает важным направлением миграционной политики оказание беженцам, лицам, получившим временное убежище, и претендентам на получение соответствующего статуса содействия в социальной и культурной адаптации с учетом уязвимости их положения.

В области международного сотрудничества России в сфере миграции документ сохраняет основные положения Концепции 2012 г., которые включают реализацию международных договоров Российской Федерации в сфере миграции; участие российского государства в деятельности международных организаций, взаимодействие с иностранными партнерами и международными институтами в целях совершенствования качества регулирования международных миграционных потоков; повышение эффективности механизмов противодействия незаконной миграции и другие мероприятия.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы стала новым шагом в совершенствовании миграционного законодательства, оптимизации организационных мероприятий, способствующих более

быстрой культурной адаптации мигрантов, повышению уровня эффективности миграционной политики, успешному решению демографических и экономических проблем российского государства.

Для успешной реализации миграционной политики, помимо прочих факторов, необходимо эффективное институциональное обеспечение.

Важнейшими проблемами институционального обеспечения миграционной политики являются ее сопровождение, полномочия и разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО<sup>128</sup>.

Изучение структуры институционального обеспечения миграционной политики Российской Федерации позволяет утверждать, что она представляет собой автономную подсистему в политической системе государства<sup>129</sup>. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной власти, нижний уровень – административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегической программы, законодательства и исполнения законодательства, в том числе в области миграции населения.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства).

<sup>128</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С. 130.

<sup>129</sup> Здесь и далее частично используются актуализированные материалы диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук Суворовой В.А. «Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты». М.: ГУУ, 2008.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, генеральная политическая линия по любому государственно-му вопросу формируется Президентом Российской Федерации, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства<sup>130</sup>.

В своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Президент формулирует главные направления во внешней и внутренней политике России, издает соответствующие Указы и Распоряжения, которые обязательно должны исполняться на всей территории Российской Федерации, через своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту широкие властные полномочия по формированию и реализации государственной миграционной политики.

Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. Во внешнеполитической области Президент осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, в том числе по проблемам миграции и предоставления гражданства.

Таким образом, глава государства – Президент Российской Федерации – обладает высшей компетенцией в области формирования миграционной политики и реализует свои полномочия, опираясь на систему органов государственной вла-

<sup>130</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

сти, а также на консультативные и совещательные органы. Он возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию, контролирует и координирует деятельность государственных органов, в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по реализации миграционной политики.

Важную роль в функционировании государства играют представительные органы власти. Постоянно действующим сложным организационным механизмом является Федеральное Собрание – представительный и законодательный орган Российской Федерации, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеральное Собрание Российской Федерации как законодательный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, которое реализуется в двух плоскостях:

1) ратификация международных соглашений в области миграции;

2) правотворчество.

В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания созданы профильные комитеты, выполняющие ряд не менее важных функций, в том числе в сфере миграции населения. В их числе:

- разработка и принятие законопроектов для реализации миграционной политики;

- рассмотрение и утверждение выделяемых денежных средств на эффективное осуществление миграционной политики;

- контроль органов исполнительной власти в сфере реализации политики, законодательства и использования финансовых ресурсов, выделяемых бюджетом на реализацию миграционной политики и др.

Третьим звеном в институциональной структуре миграционной политики выступает Правительство Российской Феде-

рации. Несмотря на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>131</sup>, также принимает политические решения в рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления миграционными процессами, сформулированными в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Таким образом, на основании ст.16 указанного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики.

В целях осуществления единой миграционной политики Правительство Российской Федерации обеспечивает согласованное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по управлению миграционными процессами:

- определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах;
- утверждает целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции;
- заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей.

Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие с иностранными государствами, поддерживает контакты с международными организациями, развивает международное сотрудничество:

<sup>131</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17107/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/)



- по вопросам миграции населения, предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище, по проблемам противодействия нелегальной миграции;
- по вопросам возврата и приема нелегальных мигрантов (реадмиссии); по координации деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции;
- по пресечению деятельности трансграничных группировок, связанных с торговлей людьми, контрабандой, наркобизнесом и другой противоправной деятельностью.

Другой уровень институциональной структуры миграционной политики – административный. Исполнительная власть представляет собой мощный механизм, переводящий политические решения в действительность, имеет разветвленную структуру вертикали, обеспечивающую прохождение и конкретизацию таких решений по всей системе исполнительных органов.

Административный уровень институциональной структуры миграционной политики представляет собой совокупность государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории России. Они обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, Указов Президента и постановлений Правительства в области миграции, а также в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уровень институциональной структуры миграционной политики.

В настоящее время в реализации миграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти:

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации;
2. Министерство иностранных дел Российской Федерации;
3. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

4. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;
5. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
6. Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации;
7. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации;
8. Министерство транспорта Российской Федерации;
9. Министерство просвещения Российской Федерации
10. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
11. Министерство финансов Российской Федерации;
12. Министерство юстиции Российской Федерации;
13. Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
14. Служба внешней разведки Российской Федерации;
15. Федеральная служба государственной статистики;
16. Федеральная таможенная служба.

До 2016 г. основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную миграционную политику, являлась Федеральная миграционная служба.

Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел, ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних

дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции<sup>132</sup>.

Таким образом, в качестве основного механизма, регулирующего миграционную политику в Российской Федерации, выступает государство.

Законодательная власть нормирует представления о желаемом развитии миграционной политики, перекладывая эти представления на административно-правовые нормы и создавая юридическое обеспечение пространства проектируемой миграции.

Судебная власть, стоящая на страже соблюдения Закона, обеспечивает справедливость процедурного взаимодействия, повышает уровень доверия и общественной солидарности.

Исполнительная власть формирует проектное пространство страны, в том числе она проектирует миграцию (из-за рубежа, внутри страны и за ее пределы), указывая на желаемое развитие миграционной политики, перекладывает представления о желаемом развитии миграционной ситуации на административно-правовую, организаторскую деятельность.

При этом разные уровни власти выполняют разные объемы политических задач, и чем ниже уровень власти, тем меньше в ней политической составляющей и больше технического администрирования.

Одним из стратегических направлений миграционной политики страны на современном этапе должно стать совершенствование институтов гражданского общества, работающих в сфере миграции.

---

<sup>132</sup> Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 (ред. от 15.02.2018) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_254042/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042/)

Много лет на территории Российской Федерации работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции», правозащитный центр ООД «Российский Конгресс народов Кавказа» и Института миграции и межнациональных отношений и другие. Они оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции, осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека<sup>133</sup>.

В Концепции 2018 г. одним из принципов миграционной политики объявлено участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а одним из направлений миграционной политики – обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, миграционная политика Российской Федерации обеспечена продуманным миграционным законодательством и эффективным институциональным обеспечением. Для успешной ее реализации необходимо формирование позитивного общественного мнения, воспринимающего миграцию как фактор экономического благополучия российского государства

---

<sup>133</sup> Волох В.А. Миграционная политика. Учебное пособие. М.: ГУУ, 2017. С. 112–113.

и обеспечение ее конструктивного информационного сопровождения.

Приложение необходимых усилий всеми заинтересованными субъектами (органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, гражданами) – участниками государственной политики в сфере миграционной безопасности позволит максимально полно реализовать все задачи и направления миграционной политики, особенно в части правовой, экономической и социально-культурной адаптации мигрантов, что, в конечном счете, позитивно скажется на состоянии национальной, и в том числе миграционной, безопасности Российской Федерации.

## **ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ, СИТУАЦИЯ НА РЫНКЕ ТРУДА, КСЕНОФОБИЯ, МИГРАНТОФОБИЯ И ШОВИНИЗМ КАК ФАКТОРЫ ВОЗМОЖНОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ ТЕРРОРИЗМА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Изменения, происшедшие в миграции в 90-е гг. XX в., проявились, прежде всего, в оттоке населения из Северного, Восточно-Сибирского и Дальневосточного районов. В 1989–1998 гг. показатель отрицательной миграции в Дальневосточном районе оказался самым высоким среди экономических районов России.

Отток населения из северных и восточных районов России имеет три рода последствий:

1) демографические (уменьшение численности населения этих территорий и изменение возрастной структуры населения);

2) качественные (потеря населения, адаптированного к экстремальным условиям жизни);

3) геополитические (создание устойчивых предпосылок превращения многих районов нового освоения в территории демографического неблагополучия)<sup>134</sup>.

При всей очевидности экономической выгоды внешней миграции необходимо признать ее демографическую, социальную и политическую опасность для любого суверенного государства. Основной, наиболее эффективной возможностью

<sup>134</sup> Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М., 2004. С. 260–261.

(внутренним резервом) решения проблемы дефицита трудовых ресурсов является использование свободных внутренних трудовых ресурсов.

В этом отношении главным донором с огромным переизбытком трудовых ресурсов является Северный Кавказ.

Необходимо расширение и укрепление экономических связей между республиками Северного Кавказа и другими регионами России. Создание Северокавказского федерального округа, имевшее определенный (чисто психологический с точки зрения безопасности) смысл в период проведения Олимпиады, сегодня является фактором, препятствующим более активной и тесной экономической интеграции Северокавказского региона с другими областями России.

Необходимо вернуться к существовавшей в советское время практике обмена трудовыми ресурсами между различными регионами, который невозможен без либерализации правовых норм, связанных с внутренней миграцией. Можно было бы организовывать и стимулировать внутреннюю миграцию путем заключения соглашений между трудоизбыточными и труднедостаточными регионами, чтобы обеспечивать мигрантов элементарными бытовыми условиями и создавать благоприятный моральный климат<sup>135</sup>.

Сегодня Кавказ (в свою очередь) нуждается в хороших специалистах в области науки, образования, медицины. Необходимо признать, что присланные из центральных российских регионов выпускники вузов в свое время определяли высокий уровень интеллектуальной сферы на Кавказе. Сегодня это сделать непросто и в экономическом, и в психологическом отношении. Для этого нужно создать не только единое конституционно-правовое поле, но и культурно-психологическое пространство.

На Кавказе существует огромный переизбыток рабочей силы, а также самая высокая плотность населения в стране

---

<sup>135</sup> Паскачев А.Б. Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Саранск. 24 августа 2012 г.

при полном отсутствии крупных промышленных предприятий и развале аграрного комплекса. Помимо людей среднего и предпенсионного возраста, в регионе сегодня, по разным оценкам, насчитывается от 800 000 до 1 миллиона молодых людей в возрасте от 18 до 35 лет без постоянного вида деятельности. Если сегодня государство не сможет заняться их трудоустройством, то найдутся силы, которые захотят их использовать в своих деструктивных целях. А насколько эффективно действуют вербовщики, понятно уже по числу молодых людей из России и из других стран, влившихся в ряды ИГИЛ (запрещена в России). Или еще такие примеры из недавней трагической истории страны: во время войны в Чечне были отдельные случаи, когда, поддавшись пропаганде, в НВФ уходили даже дети некоторых наших сторонников. По сути это была гражданская война, когда шли брат на брата, сын на отца. Одновременно шел приток террористов из-за рубежа. По данным Министра обороны России Сергея Иванова в рядах боевиков тогда активно воевали представители более 50 стран мира.

Все это является причиной маргинализации широких слоев населения, что значительно усложняет процесс их интеграции в российское общество, но создает благоприятную среду для пропаганды радикальных политических и религиозных взглядов.

Молодежь необходимо вовлекать в системную каждодневную социальную работу на всей территории Кавказа, оптимальной организационной рамкой представляется Кавказское молодежное движение.

Также, по нашему мнению, необходимо:

– массовое направление северокавказской молодежи на учебу в ВУЗы, техникумы, ПТУ в российские регионы. (Примечательно, наш анализ показал, что самые ожесточенные бои в Чечне происходили в районах с самым низким уровнем образования);

– восстановить подготовительные отделения в ВУЗах, уделять особое внимание изучению русского языка;



– набор в армию и военные училища,  
– в условиях дефицита эффективных управленческих кадров в различных сферах и прежде всего в системе государственного муниципального управления предлагается формирование кадровой программы, и придания ей статуса «Президентской»; ввести уроки в школах и семинары в ВУЗах по правильному восприятию, анализу информации из соцсетей, а также по истории, культуре, традициям и обычаям народов. Также в учебный курс включить объединяющее начало в российской истории:

1. Единую для всех республик СКФО концепцию истории Северного Кавказа с общероссийским контекстом;
2. Иллюстрированную историю высокой культуры народов;
3. Убедительные примеры вклада лучших представителей этих народов в общероссийскую историю и культуру;
4. Примеры доблестного воинского служения представителей Кавказа в российской армии;
5. При этом очень важно говорить правду о трагических страницах народов Кавказа не для того чтобы сеять рознь, а для того чтобы не допускать подобного в будущем.

Необходимо осуществлять интеграцию кавказской молодежи в российский социум, но не только как физическое присутствие в населенном пункте, а как их соучастие в государственном управлении и общественной жизни, т.е. молодые граждане независимо от национальности, должны иметь доступ ко всем ресурсам образования, работе на всей территории Российской Федерации. На практике мы встречаемся с дискриминацией по национальному признаку при приеме на работу в государственные и коммерческие структуры, найме жилья и т.д.<sup>136</sup>

Значительные изменения в экономике Юга России начали происходить, начиная с 2000-х гг., когда были приняты программные документы для развития региона. Но при этом эко-

<sup>136</sup> Паскачев А.Б. Выступление на встрече с Президентом РФ Д.А. Медведевым. 19 мая 2010 г.

номические, социально-политические и другие проблемы рассматривались без взаимной увязки, а все выделяемые средства направлялись в основном в социальную сферу. В реальный сектор государство вкладывало недостаточно, не был разработан механизм стимулирования его развития. Поэтому не было крупных инвестиционных проектов, а уровень социального развития все равно остался намного ниже среднероссийского, при этом выделенные на эти цели бюджетные средства осваивались не полностью. Ситуация часто осложнялась тем, что регионы зачастую были неспособны оплатить свою долю в инвестиционных проектах.

На этом фоне слабо развивался малый, средний бизнес и государственно-частное партнерство. Нередки случаи чиновничьего произвола, препятствующего развитию бизнеса, исходя из национальной принадлежности предпринимателей.

Разумеется, меры по поддержке социальной сферы и подъему уровня жизни населения нужно принимать и дальше. Но при этом представляется целесообразным разработать программу, включающую в себя ускоренное развитие реального сектора экономики, повышение инвестиционной привлекательности, гармонизацию межэтнических отношений, снижение уровня безработицы среди молодежи, интеграцию народов Кавказа в российское общество в сочетании с программой борьбы с радикализмом и экстремизмом.

Для этого необходимо:

*1. Разработать программы повышения инвестиционной привлекательности региона и ускоренного развития:*

1. реального сектора экономики;
2. сельского хозяйства (регионы Юга России способны обеспечить потребности страны в основных видах сельхозпродуктов);
3. туристического и санаторно-курортного сектора экономики и достижения конкурентного уровня сервиса и доступности для граждан России и иностранных туристов.

*II. Осуществить дополнительные мероприятия по значительному снижению безработицы среди молодежи по следующим направлениям:*

1. создание новых рабочих мест в реальном секторе;
2. организация школы малого бизнеса и оказания помощи в развитии малого бизнеса;
3. разработка программы с целью обеспечения благоприятных условий для обмена, свободного перемещения и обустройства рабочей силы в труднедостаточные регионы России;
4. замещение выбывших рабочих из Турции и Средней Азии опытными строителями из СКФО.

*III. Расширить и укрепить экономические связи, как внутри СКФО и ЮФО, так и с другими субъектами России и рассмотреть вопрос объединения СКФО и ЮФО в один округ.*

*IV. Предоставить субъектам Юга России статус ОЭЗ (особая экономическая зона) или ТОР (территория опережающего развития), но в более широком формате:*

1. обеспечить инвесторам значительные преференции, в том числе налоговые льготы, субсидирование ставок по кредитам и т.д.
2. обеспечить инвесторов соответствующей производственной инфраструктурой;
3. освободить регионы от долевого участия в госгарантиях по кредитам.

*V. Разработать меры по возвращению в регионы русскоязычного населения.*

*VI. Разработать меры по гармонизации межэтнических отношений и интеграции народов Кавказа в российское общество. Разработать механизм предоставления предпринимателям равных возможностей для занятия бизнесом независимо от национальной и конфессиональной принадлежности и обеспечить жесткий государственный контроль.*

*VII. Повысить эффективность хозяйствующих субъектов, в первую очередь за счет использования внутренних резервов.*

*VIII. Организовать массовую ускоренную целевую подготовку и переподготовку кадров для народного хозяйства Юга России в ведущих вузах и учебных центрах страны*<sup>137</sup>.

Необходимо признать, что реликты племенного сознания, особенно в отношении собственности на землю, существуют у населения почти всех российских регионов, что значительно усложняет процессы внутренней миграции.

Однако без внутренней миграции, без свободного передвижения российских граждан по всей стране, без правовой и фактической возможности свободного выбора ими места жительства любые слова о формировании единой гражданской нации будут профанацией. Как это принято говорить у этнологов, единая нация формируется в процессе миксации, но это не означает утрату этническими группами своего языкового, культурного и конфессионального своеобразия. Без создания универсальной шкалы духовно-нравственных и культурных ценностей говорить о формировании единой национальной идентичности также не приходится.

Настоящая культура никогда не вступает в конфликт с другой культурой. Их всегда сближает и объединяет гуманизм, который лежит в основе любой истинной культуры. Так же, как и не может быть войны между цивилизациями, так как любая цивилизация конструктивна. Но может быть конфликт экономических интересов, который всегда обряжают в этнические и конфессиональные одежды<sup>138</sup>.

В связи с этим, необходимо отметить, что источником многих конфликтов в сфере межнациональных отношений являются не только социально-экономические и цивилизационные проблемы, но и низкий образовательный и культурный уровень большинства населения России.

---

<sup>137</sup> Паскачев А.Б. Выступление на форуме Общероссийского народного фронта. Ставрополь, 2016.

<sup>138</sup> Паскачев А.Б. Выступление на семинаре-совещании высших должностных лиц ЮФО. Ростов-на-Дону. 6 июня 2014 г.

Для улучшения ситуации в этой сфере необходима серьезная реформа образования. Школа должна давать учащимся не только определенный набор знаний и навыков, необходимо возродить ее функции духовно-нравственного воспитания, повысить ответственность семьи, родителей за воспитание и образование своих детей. Сегодня воспитание юного поколения полностью отдано на откуп телевидению и социальным сетям, которые, если называть вещи своими именами, занимаются их моральным разложением. Агрессивная реклама алкогольной и табачной продукции, пропаганда насилия, ксенофобии, расизма стали обычным явлением даже для дневных программ центральных каналов, не говоря о развлекательных каналах, где все это буквально навязывается телезрителям. Это не может быть основанием для введения цензуры, но все это никак не может быть благоприятным информационным фоном для формирования новой российской идентичности, способной консолидировать представителей всех этнических культур и религий.

Одним из сильнейших факторов, который негативно сказывается не только на состоянии федеративных, но и межэтнических отношений и мешает формированию единой российской идентичности, является регионализм или областничество. В России эта проблема свойственна не только национально-территориальным образованиям, но и собственно территориальным<sup>139</sup>.

Проблема регионализма (областничества) возникала в периоды ослабления государства: и после Октябрьской революции, и во время распада СССР, когда сепаратистские настроения появлялись не только в национальных республиках, но и регионах с преобладающим русским населением.

Региональное мышление, которое сегодня свойственно большинству глав российских регионов, в определенной мере способствует дезинтеграции единого политического, правового

<sup>139</sup> Паскачев А.Б. Выступление на семинаре-совещании с высшими должностными лицами исполнительных органов ЮФО. Ростов-на-Дону, 6 июня 2014 г. // А.Б. Паскачев. Национальная политика в России: (от империи – к единой российской нации) / А.Б. Паскачев. М., 2016..

го и культурного пространства России. Совершенно справедливое, с точки зрения обывателя, стремление руководителя защищать интересы своего региона, его населения не всегда совпадает с интересами государства в целом, а иногда приходят в противоречие с федеральными законами. Интересы государства, так же, как и его законы должны быть приоритетными для глав регионов, иначе федерация превратится в формальное объединение замкнутых анклавов.

В этих условиях совершенно не приходится говорить о формировании единой гражданской нации, единой идентичности, основанной на патриотизме, любви к Родине, когда единственная территория в стране, где гражданин России может чувствовать себя комфортно в экономическом и правовом отношении – это регион, где он родился. Региональное мышление не только препятствует созданию единой российской нации, но и противоречит Конституции Российской Федерации, так как это нарушает право гражданина на свободу выбора места жительства. Любые вопросы, связанные с трудоустройством, образованием, занятием бизнесом должны решаться на конкурсной основе, а не на основе этнической или региональной принадлежности гражданина. Многие руководители регионов ссылаются на ухудшение межэтнических отношений в результате внутренней миграции, когда жители северокавказских республик перемещаются в Ставрополье, Краснодарский край, центральные регионы России. Но эту проблему невозможно решить путем насильственного сдерживания внутренней миграции, так как высокая плотность населения и избыточность трудовых ресурсов в республиках Северного Кавказа делает миграцию неизбежной.

Сдерживание внутренней миграции, создание правовых, бытовых и других препятствий для внутренних миграционных процессов приводит к перенаправлению их потоков в страны Европейского Союза. При этом большинство людей, покидающих страну – это молодежь до сорока лет, что усиливает демографи-

ческий кризис в России. Часть мигрантов из России попадает под влияние радикальных идеологий или используется местными спецслужбами в целях, противоречащим интересам Российской Федерации. Выходом из этой ситуации, наряду с созданием новых рабочих мест, является организованная, управляемая и добровольная миграция из регионов, где плотность населения достигла критической массы (Чечня, Ингушетия, Дагестан) в другие российские регионы, испытывающие дефицит рабочей силы и населения вообще. В долгосрочной перспективе это более соответствует стратегическим интересам и национальной безопасности России, чем заселение этих регионов переселенцами из Китая, Вьетнама и Центральной Азии.

С проблемой регионального мышления связана и необходимость новой кадровой политики. Региональные элиты должны создаваться и формироваться в центре, в этом случае они будут по-настоящему лояльны центру, они будут проводить политику центра на местах, будут мыслить не только региональными, но и общегосударственными категориями. Народ, его мировоззрение, настроение, идентичность, отношение к другим этносам формирует элита. В России с каждым годом снижается политический и культурный уровень региональных и этнических элит, что отражается не только на развитии регионов, но и на качестве отношений между регионами, а также между этносами. Мы являемся свидетелями того, как провокационные, популистские высказывания жириновских (как на федеральном уровне, так и некоторых руководителей и с юга, и севера) могут мгновенно возмутить и поднять тысячи людей и посеять межнациональную рознь.

Этнические элиты в большинстве случаев, не только на уровне глав регионов, но и на уровне министров, их заместителей, руководителей департаментов, ректоров ведущих вузов должны формироваться в центре: получать образование, работать в государственных учреждениях, преподавать в вузах, заниматься наукой, проходить школу управления в других рос-

сийских регионах. Без решения проблемы регионализма невозможно формирование единой российской нации так же, как и укрепление единого государственного пространства. А без этого говорить об организации внутренней миграции и эффективном перераспределении трудовых ресурсов не приходится.

Вопрос о широкой представленности этнических элит в федеральных органах власти нужно рассматривать не только в плоскости их пропорционального представительства, но и с точки зрения формирования у них общегосударственного мышления и лояльности к центру. Федеральный центр в регионах и национально-территориальных образованиях должен опираться не на узкий круг людей, чаще всего составляющий клановую структуру, а на разные политические силы, имеющие широкую социальную поддержку.

Для того чтобы при этом российская идентичность не приходила в конфликт с этнической идентичностью, чтобы у них не было взаимного отторжения, в основе государственной национальной политики должны лежать общечеловеческие ценности, приемлемые для представителей любых конфессий и этнических культур. Государство сможет сыграть свою консолидирующую роль только в том случае, если оно предложит народам интеграцию на основе приемлемых для всех общечеловеческих и гуманистических ценностей, а не ценностей одной религии и культуры, и тем более не ложных ценностей морально разлагающейся массовой культуры.

Ксенофобия, мигрантофобия и шовинистические настроения в российском обществе, подогреваемые некоторыми средствами массовой информации и политиками, являются ясными симптомами опасных тенденций в межэтнических отношениях, которые угрожают политической стабильности и государственной целостности федеративного государства. Усилий одного гражданского общества в этой сфере недостаточно, нужна стратегически выверенная государственная политика, в том числе и новые законы, которые бы позволяли жестко пресе-



кать любые публичные проявления ксенофобии, шовинизма и расизма, от кого бы они ни исходили.

Следует активно привлекать к уголовной ответственности должностных лиц СМИ за сообщения, разжигающие межнациональную, межконфессиональную, социальную рознь<sup>140</sup>.

Даже при современной сложной демографической ситуации проблемы дефицита трудовых ресурсов можно решить большей частью на основе внутренних резервов, попутно минимизируя потоки внешней миграции и снимая социальную и межэтническую напряженность в российских регионах.

Для обеспечения оптимизации структуры и масштабов внутрироссийских миграционных потоков в рамках государственной миграционной политики могут применяться такие предусмотренные нормативно-правовыми актами методы регулирования (меры миграционной политики), как:

- административные (устанавливающие порядок смены места жительства внутри страны и предусматривающие административную ответственность, в том числе государственных служащих, за нарушение существующих нормативных актов);
- экономические (предусматривающие налоговые льготы, предоставление финансовой помощи на осуществление переезда и обустройство на новом месте, регулирование стоимости аренды и покупки жилья и др.);
- пропагандистские, социально-психологические (предусматривающие целенаправленное воздействие на систему предпочтений и ценностных ориентаций, формирующих миграционное поведение населения).

Совершенно очевидно, что при выборе между внутренней и внешней миграцией на отечественном рынке труда необходимо отдавать предпочтение внутренним мигрантам. Внутренняя трудовая миграция решает комплексные задачи, снижая уровень безработицы в трудоизбыточных регионах страны и

---

<sup>140</sup> Паскачев А.Б. Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Саранск, 24 августа 2012 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/16292>

проблему дефицита рабочей силы в трудонедостаточных, при этом с меньшими правовыми издержками и рисками.

В связи с этим необходимо повысить мобильность трудовых ресурсов внутри страны, создать механизмы для переориентации потоков трудовых мигрантов с целью обеспечения потребности экономики в трудонедостаточных районах, регулировать внешнюю трудовую миграцию в соответствии с требованиями национальной безопасности и геополитическими интересами Российской Федерации. Таким образом, остается актуальной проблема модернизации информационного портала «Работа в России», разработки на нем «трудовых карт» субъектов Российской Федерации, которые помогут работодателю получить необходимую информацию о работниках и одновременно в определенной степени решить проблему привлечения трудовых ресурсов, в том числе из других субъектов Российской Федерации. Выявить потребность в трудовых ресурсах регионов и страны в целом. Для этого важно системно разрабатывать и внедрить в практику Балансы трудовых ресурсов как в целом по России, так и по регионам. Ведь если говорить объективно, то наше правительство понятия не имеет, какова потребность экономики страны в трудовых ресурсах. Не знает оно, и мы соответственно, сколько на самом деле в стране нелегальных внешних мигрантов и каково количественно движение граждан внутри страны.

Необходимо, как уже говорили, создать условия для добровольного переселения молодых людей из трудоизбыточных регионов в трудонедостаточные. Подготовить их квалификационно, помочь с переездом и обустройством. В нашей стране есть такой опыт. Задача это государственная и решать ее нужно по-государственному.

Появилась жизненно важная для государства необходимость вмешаться в процесс переселения людей: смягчить удары вынужденной миграции, повлиять на внутреннюю социально-экономическую миграцию, (чтобы не оголить огромные богатейшие территории), создать условия для баланса спроса и предложения на внутреннем рынке труда.

## **АДАПТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ, СОКРАЩЕНИЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ – ВАЖНЫЕ МЕРЫ ПРОФИЛАКТИКИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ**

Развал СССР привел к необратимым процессам на всей территории страны: к деградации государственной системы и отдельных ее институтов, разрушению экономических связей не только между бывшими союзными республиками, но и российскими регионами.

Стремительное разрушение некогда огромной страны в одночасье превратило ее граждан, в том числе и близких родственников, в жителей разных государств. Это привело к формированию огромных миграционных потоков, так как люди, несмотря на большие морально-нравственные и материальные издержки, пытались исправить последствия масштабной геополитической катастрофы.

Несмотря на огромную научную, законотворческую, административную деятельность в сфере миграции в России, исследователи характеризуют миграционную ситуацию в стране как тревожную. Образование внешними мигрантами замкнутых этнических анклавов, распространение среди них радикальных течений ислама, взаимная ненависть и культурное неприятие с местным населением, которые в любой момент могут перерасти в масштабные столкновения, создают благоприятную почву для внедрения в среду мигрантов радикальных, и даже террористических идей. Трудно не согласиться с тем, что государство должно поддерживать баланс интересов пред-

ставителей различных народов и отслеживать характеристики этно-национальной структуры населения, отдавая предпочтение интересам коренного населения страны. А это возможно лишь в том случае, когда мигранты интегрируются в общество небольшими группами, адаптируются к новым условиям и с уважением относятся к существующим в стране пребывания законам, порядкам и правилам общежития<sup>141</sup>.

Интеграция мигрантов является двусторонним процессом, который определяется не только отношением к ним принимающего общества, но и желанием мигрантов интегрироваться в данное общество. Отсутствие взаимности в интеграционных процессах делает невозможной интеграцию мигрантов в принимающее общество<sup>142</sup>.

Одной из самых сложных проблем в этой сфере является работа с местным населением принимающих сообществ по приучению их к факту многонациональности, многоконфессиональности, поликультурности российского общества и осознанию выгод от этого разнообразия, прежде всего экономических<sup>143</sup>.

Для успешной адаптации мигрантов необходим дифференцированный подход, в основе которого должна лежать их классификация с точки зрения стратегических целей пребывания в принимающей стране. Например, О. Воробьева предлагает классификацию, которая, по ее мнению, «в дальнейшем позволит выбрать наиболее адекватные инструменты и механизмы их социально-экономической поддержки для успешной адап-

<sup>141</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 283.

<sup>142</sup> Вольтер О. Интеграция мигрантов как предмет государственной политики в современной России // Общество и этнополитика. Материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 104.

<sup>143</sup> Паскачев А.Б. Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Саранск, 24 августа 2012 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/16292>

тации и интеграции. Исследователь выделяет следующие категории мигрантов:

- долгосрочные иммигранты на постоянное место жительства, «носители русского языка»;
- соотечественники (участники действующей федеральной программы);
- трудовые мигранты с перспективой переселения на постоянное место жительства;
- временные трудовые мигранты;
- вынужденные мигранты с перспективой постоянного проживания;
- временные вынужденные мигранты, политические беженцы;
- учебные мигранты».

При этом «важным в сфере адаптации и дальнейшей интеграции долгосрочных иммигрантов является правовая поддержка и получение статуса, дающего доступ на рынок труда и возможность использования социальных институтов, таких как образование, здравоохранение, наука, культура»<sup>144</sup>.

Образование иностранными трудовыми мигрантами замкнутых социальных анклавов имеет множественные причины, в том числе незнание российских законов, русского языка, бытовых традиций, сегрегация их принимающим обществом, отсутствие контактов с местным населением.

Современная ситуация в области миграционных процессов характеризуется тем, что большая часть приезжающих в страну мигрантов слабо осведомлена или абсолютно незнакома с федеральным и региональным законодательством, что влечет их низкую правовую грамотность, и, как следствие, повышение криминогенной ситуации в регионе. В первую очередь, это

---

<sup>144</sup> Воробьева О.Д. Методологические и организационные подходы к интеграционным процессам иммигрантов в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов. Сборник документов. М., 2018. С. 6.

связано с определенной степенью деформации правовой культуры и правового сознания у иностранных граждан, прежде всего, прибывающих из стран СНГ.

В связи с этим очень важной является правовая адаптация мигрантов, которая представляет собой систему мер, направленных на совершенствование взаимодействия между иностранными гражданами и органами государственной власти, местного самоуправления, институтами гражданского общества.

Наиболее традиционными методами правовой адаптации мигрантов являются проведение различных семинаров, выставок, тематических лагерей и специализированных молодежных школ. Но, учитывая трудовую занятость, гораздо продуктивнее была бы организация кратких курсов, на которых бы изучались наиболее важные темы: основы трудового законодательства, разъяснение прав и обязанностей мигрантов, а также раздавались материалы с контактной информацией региональных миграционных подразделений МВД России.

Несомненно, одним из факторов, способствующих сепарации мигрантов, является их социальная исключенность, обусловленная их тяжелым материальным положением и нечеловеческими трудовыми и бытовыми условиями. Несмотря на вновь принятые законы об обязательном медицинском страховании мигрантов, возможности их обращения за медицинской помощью ограничены не только из-за нехватки финансовых средств и отсутствия медицинской страховки, но и вследствие негативного отношения к ним местного населения, а иногда и дискриминации со стороны врачебного персонала, с которыми мигранты сталкиваются при посещении больниц и поликлиник.

Основные принципы и нормы трудового законодательства РФ в равной мере распространяются на трудовых мигрантов. Но, несмотря на это, работодатели часто отказываются заключать трудовой договор с мигрантами, устанавливают им ненормированный рабочий график, иногда изымают документы (уведомления, разрешение на работу, паспорт), при форс-мажорных обстоятельствах не возмещают вред, причиненный мигранту.

Правовая и социальная защищенность мигрантов, улучшение бытовых условий их жизни, увеличение контактов с местным населением в сфере культуры, образования, спорта являются важными условиями успешной адаптации мигрантов и их интеграции в российское общество.

Факторами, способствующими быстрой интеграции мигрантов, являются знание русской языка, бытовой культуры, этикета, ощущение ими социальной, правовой защищенности. Большую роль в обретении мигрантами необходимых знаний играют различного рода образовательные программы, языковые центры, центры адаптации. Решение проблем интеграции в нормативно-правовой и семейно-бытовой сфере невозможно без участия региональных и муниципальных органов, общественных институтов, представляющих интересы мигрантов<sup>145</sup>.

В целях создания инфраструктуры, обеспечивающей адаптацию и интеграцию мигрантов, уже несколько лет реализуется проект, который предполагает изучение трудовыми мигрантами русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации без отрыва от производства, а также участие в культурно-просветительских мероприятиях. Кроме того, на территории России работают около 300 центров по изучению русского языка иностранными гражданами, треть из которых открыта при содействии территориальных органов ФМС России и работает на безвозмездной основе<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Хуснутдинова Л. Г. Роль муниципальных органов и общественных организаций в адаптации и интеграции мигрантов в местное сообщество (На примере Республики Башкортостан, Пермского края, Самарской области) // Миграция и мигранты. XI КОНГРЕСС АНТРОПОЛОГОВ И ЭТНОЛОГОВ РОССИИ (КАЭР) 2015 г. М., 2015. С. 17.

<sup>146</sup> Зорин В.Ю. Миграция и межнациональные отношения // «Об основных задачах реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации». Материалы региональной научно-практической конференции. 2–3 декабря 2013 г. Оренбург, 2013. С. 23.

Однако усилий государства недостаточно не только для обучения граждан русскому языку, но и для полноценной реализации задач в области адаптации и интеграции мигрантов, поэтому в процессе должны принимать активное участие различные институты гражданского общества<sup>147</sup>.

Нелегальная миграция в России по-прежнему остается одним из наиболее негативных и криминогенных явлений, которая в отдельных случаях представляет террористическую угрозу.

Численность нелегальных мигрантов, по разным оценкам, достигает от 1 до 3 млн. человек, представляя угрозу для объектов социальной, экономической, этнокультурной безопасности страны.

Нелегальный рынок труда нарушает конституционные права россиян, лишая их возможности здоровой конкуренции в этой сфере, так как, обладая более высокой квалификацией, они не могут конкурировать с низкооплачиваемыми нелегальными мигрантами, оплата труда которых не требует дополнительных расходов на налоги, медицинское страхование.

Использование малоквалифицированного и низкооплачиваемого труда мигрантов тормозит процессы модернизации экономики и консервирует технологическую отсталость страны. Присутствие на российском рынке труда огромного количества нелегальных мигрантов несет большие политические и экономические риски, является важным фактором снижения управляемости и повышения непредсказуемости социально-экономических процессов в обществе. Применение нелегальной, дешевой и бесправной рабочей силы подрывает рыночные механизмы экономики, препятствует росту производительности труда, повышению эффективности занятости и роста оплаты труда российских граждан. В этом отношении необходима дальнейшая разработка правовых механизмов, обеспечивающих защиту интересов российских граждан на рынке труда и

---

<sup>147</sup> Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. М., 2015. С. 90.



реализацию принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов.

В целях борьбы с нелегальной миграцией, на наш взгляд, было бы целесообразно осуществить поголовную дактилоскопию при въезде в Россию. Эта практика существует во многих странах и не вызывает проблем с точки зрения прав человека<sup>148</sup>.

В сфере миграционной политики необходимо изучение состояния российского рынка труда, оценка перспективной потребности в иностранных работниках с учетом экономических и демографических интересов страны.

Из-за проблем в миграционной сфере снижается экономическая мощь страны, происходит деградация нравственных ценностей, растет уровень преступности, на территорию России проникают запрещенные радикальные организации, чужие традиции, идеология и террористические идеи. Нежелание части мигрантов считаться с культурой местного населения приводит к межэтническим столкновениям, а экономический кризис усугубляет сложившуюся ситуацию<sup>149</sup>.

Одной из основных причин, способствующих сохранению большого числа нелегальных мигрантов, является невозможность легального устройства на работу даже при наличии соответствующей квалификации и всех разрешительных документов, связанная с мигрантофобией или желанием работодателей извлекать сверхприбыли за счет использования дешевой рабочей силы нелегальных мигрантов.

Большое значение для интеграции мигрантов имеет информационная поддержка, использование интеграционного потенциала средств массовой информации: телевидения, Интернета,

<sup>148</sup> Паскачев А.Б. Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Йошкар-Ола, 20 июля 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109>

<sup>149</sup> Вольтер О. Интеграция мигрантов как предмет государственной политики в современной России // Общество и этнополитика. Материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 105.

прессе. Государственные телевизионные каналы, газеты, журналы должны содействовать реализации государственной миграционной политики, а не заниматься формированием негативного образа мигрантов и разжиганием межнациональной розни, которая очень часто является источником экстремистских настроений и в среде мигрантов, и в принимающем обществе.

В этом смысле трудно не согласиться с мнением президента России о том, что для реализации своей политики в таких сферах, как межнациональные отношения, миграция, государство должно использовать такие действенные инструменты, как телевидение, кино, Интернет, массовую культуру в целом, которые формируют общественное сознание, задают поведенческие образцы и нормы. При этом речь идет не о цензуре, не об официальной идеологии, а о том, что государство обязано и имеет право свои усилия и свои ресурсы направлять на решение осознанных социальных, общественных задач, в том числе и на формирование мировоззрения, укрепляющего стабильность в обществе.

Необходимо создать условия, когда любой факт разжигания межнациональной и религиозной вражды и ненависти в СМИ находил бы адекватную реакцию со стороны Закона, невзирая на статус периодического издания и личность журналиста. Следует предъявлять к журналистам, по крайней мере, работающим в государственных СМИ, жесткие требования по соблюдению журналистской этики, включая национальную, религиозную и социальную толерантность освещения любых событий»<sup>150</sup>.

Эффективность миграционной политики зависит от сотрудничества, взаимопонимания и доброй воли всех сторон, участвующих в этом процессе: государства, гражданских институтов, СМИ, принимающего сообщества и, конечно, самих мигрантов.

---

<sup>150</sup> Паскачев А.Б. Выступление на конференции мэрии Москвы по СМИ. Москва, 28 ноября 2012 г.

## **МИГРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Влияние внешней миграции на принимающие страны является противоречивым, с одной стороны, решая острые демографические и экономические проблемы (старение населения, дефицит кадров), с другой стороны, создавая новые, столь масштабные, что они квалифицируются как риски и становятся системным компонентом угроз национальной безопасности. При этом позитивные и негативные последствия внешней миграции проявляются на всех иерархических уровнях общественной системы страны, а также влияют на международные отношения в сфере политики, экономики, социально-культурных процессов. К негативным последствиям миграции в странах-реципиентах «при достижении критических значений мощности потоков иммигрантов и накопленных объемов иностранных диаспор относятся:

- коренная трансформация этнической и религиозной структуры населения;
- институционализация иностранных диаспор;
- углубление сегментации рынка труда по этническому признаку;
- расширение и ускорение развития теневого сектора экономики;
- рост нагрузки на социальную инфраструктуру и изменение структуры востребованных услуг;

– обострение проблем межнациональных и межконфессиональных отношений, усиление ксенофобии и националистических настроений среди представителей титульной национальности страны; рост уровня криминализации общества, изменение структуры преступности;

– рост дифференциации населения по уровню жизни из-за низкого уровня жизни иммигрантов;

– замедление процесса интеграции иммигрантов в принимающее общество;

– нарастание угрозы террористических актов на территории страны-реципиента»<sup>151</sup>.

С глубоким сожалением приходится констатировать: сегодня в России при наличии продуманного, хорошо проработанного миграционного законодательства, эффективного институционального обеспечения, стремления руководства страны навести порядок в этой сфере проблемы миграции, как внутренней, так и внешней, по-прежнему относятся к ключевым проблемам российского общества и государства, в том числе его национальной, демографической и экономической безопасности.

Работодатели часто отдают предпочтение более дешевой и менее требовательной рабочей силе мигрантов. Видимо, здесь не обходится без коррупционной составляющей, что наносит ущерб одновременно и престижу России как цивилизованного государства, и ее экономике.

Доступность рабочей силы особо бесправных, согласных на любые условия незаконных мигрантов является основным препятствием для эффективного использования местных трудовых ресурсов, в том числе потенциала внутренней миграции. Значительную опасность для общества представляют и формируемые, в том числе под негативным влиянием старожильческой среды, из нелегальных мигрантов этнические

---

<sup>151</sup> Бородушко И.В., Васильева Э.К., Янковская Е.С. Миграция и национальная безопасность России. СПб., 2013. С. 140–141.

преступные группировки, представителей которых легче вербовать в НВФ.

В этом отношении, по мнению некоторых экспертов, определенную опасность представляют мигранты из государств ближнего зарубежья, которые в начале 90-х гг., пользуясь коррупцией в России, в ряде случаев незаконным путем получили российское гражданство и сегодня образуют диаспоры в некоторых крупных городах нашей страны. Многие годы они сохраняют монополию в отдельных сферах экономики и торговли, включая монополию на ценообразование. Для сохранения своего особого положения они пытаются коррумпируют представителей местной администрации и правоохранительных органов, лоббируют продвижение своих людей в государственных структурах.

Это и есть криминализация тех сфер экономики, в которых присутствует значительный процент легальных и нелегальных мигрантов... Сращивание этнического бизнеса и криминалитета становится настоящей проблемой, которая детерминирована спецификой социального положения групп мигрантов в инокультурном и иноэтническом окружении...<sup>152</sup>

В этой ситуации для вновь прибывающих мигрантов усложняется ситуация для их адаптации и интеграции в российское общество, в лучшем случае они становятся данниками своих криминальных покровителей, в худшем – пополняют ряды многочисленных криминальных группировок<sup>153</sup>.

Чтобы минимизировать последствия миграционной политики 90-х гг. XX в., следует упорядочить миграции из этих стран, имея в виду предвыездную подготовку мигрантов в странах исхода, а также делая упор на высококвалифицированных специалистов, учебных мигрантов и туристов. Первые шаги в

<sup>152</sup> Тарасов В.И., Трофимова В.В., Нехайчук Д.В. Россия в условиях глобальных вызовов третьего тысячелетия: основные тенденции, проблемы и перспективы развития. Симферополь, 2017. С. 101.

<sup>153</sup> Голубева Э.Р. Организация незаконной миграции: вопросы теории и практики, Уфа, 2017. С. 97.

этом направлении уже сделаны: в апреле 2017 года Межправительственное соглашение между Республикой Узбекистан и Россией заключено. Задача состоит в том, чтобы оно неукоснительно выполнялось. А следующие соглашения с другими странами надо заключать с учетом уже накопленного опыта.

Не меньшую угрозу, по мнению В.Е. Петрищева, внешние мигранты создают системе национальной безопасности России. Возраст мигрантов, «их низкий образовательный уровень, достаточно высокая степень сплоченности, слабое знание российского законодательства и пренебрежительное отношение к общепринятым в нашей стране нормам общежития создают условия, позволяющие достаточно быстро организовать этих людей под националистическими, религиозными или социально-политическими лозунгами для провоцирования масштабных экстремистских проявлений в той или иной форме»<sup>154</sup>.

Необходимо отметить, что при исследовании потребности в трудовых ресурсах в столице России, как и в других крупных городах, недостаточно изучены все возможности замещения труда внешних мигрантов, в том числе людьми пенсионного и предпенсионного возраста, внутренними мигрантами, в сфере услуг, в системе коммунального обслуживания, в торговле, занятии мелким предпринимательством, но могут и хотели бы работать для улучшения своего материального положения и на благо своей страны.

Внешняя миграция, по мнению ученого, является основным раздражителем в сфере социальных отношений. В качестве примера он приводит весьма навязчивое, а порой и наглое поведение представителей некоторых республик ближнего зарубежья, заполонивших российские рынки и диктующих условия и цены. Ситуация осложняется тем, что в качестве мигрантов в Россию приезжают люди с низким культурным и образовательным уровнем, которые, сталкиваясь с языковым

---

<sup>154</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 290–291.

и культурным барьером, ограничивают свой круг общения соотечественниками, а на любые возникающие извне вызовы реагируют агрессивно, что только усиливает межнациональное напряжение<sup>155</sup>.

По нашему мнению, внутренняя миграция является не меньшим фактором возникновения межэтнических конфликтов, под которыми за редким исключением скрываются экономические интересы различных групп населения и нередко представителей правоохранительных структур и органов власти.

Согласно Концепции 2018 г., основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами должно оставаться его естественное воспроизводство. Но для повышения уровня естественного воспроизводства населения страны одной программы материнского капитала недостаточно. Для этого необходимо создать стабильную экономику и укрепить национальную валюту, способствовать становлению среднего класса, который является стержнем любого государства и основным источником роста населения. Не обойтись здесь и без оптимизации системы налогообложения, возрождения эффективной системы здравоохранения и доступного образования. Пришло время задуматься над тем, есть ли будущее у государства, в котором значительная часть молодежи мечтает уехать за границу для постоянного проживания и что сделать, чтобы умная молодежь ехала в нашу страну.

Все эти угрозы, усугубляемые последствиями нелегальной миграции, влекут за собой целый ряд потенциальных опасностей:

«– формирование территориальных анклавов с большинством либо со значительной долей этнических мигрантов среди постоянного населения и последующей возможностью

---

<sup>155</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 292.

усиления вмешательства государств – миграционных доноров во внутренние дела России в целях защиты прав и интересов своих соотечественников;

– чрезмерная нагрузка на социальную инфраструктуру муниципальных образований в местах массового оседания мигрантов;

– усиление противоречий в сфере экономических и межэтнических отношений, возникновение на этой основе межэтнических конфликтов и столкновений в ранее стабильных в этом отношении районах;

– проникновение в страну членов экстремистских организаций, и как следствие, усиление террористической угрозы;

– формирование организованных преступных группировок на этнической и межэтнической основе;

– отток денежных средств из России в экономику стран-доноров, снижение налоговых поступлений в бюджеты разного уровня;

– формирование теневого оборота финансовых средств, используемых в значительных объемах, кроме прочего, для финансирования преступной деятельности;

– массовое распространение на территории Российской Федерации фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров;

– нарушение экологической и санитарной безопасности населения страны вследствие незаконного проникновения лиц – носителей опасных инфекционных, вирусных заболеваний»<sup>156</sup>.

По мнению ученых, «сложившаяся миграционная ситуация в Российской Федерации, а именно массовые неконтролируемые перемещения населения являются фактором, способствующим усилению социальной напряженности в социуме,

---

<sup>156</sup> Ромодановский К. Процесс незаконной международной миграции, к сожалению, уже не может не затрагивать каждого из нас // Союзники ОДКБ. Информационно-аналитический журнал. 2011. № 2. С. 55.



оказывающим негативное влияние на состояние рынка труда, межнациональные и межконфессиональные отношения, увеличивающим степень криминализации и виктимизации общества»<sup>157</sup>.

Совершенно очевидно, культурная и правовая адаптация нескольких миллионов человек даже в такой огромной стране, как Россия, является очень сложной задачей, требующей очень много времени и средств. Значительным препятствием для этого является не только нежелание принимающего общества интегрировать мигрантов, но и открытое нежелание значительной части самих мигрантов, которые органично и комфортно чувствуют себя в своих закрытых моноэтнических анклавах, особенно если они приехали на короткий период на заработки. Эта проблема не разрешена в 2012–2018 гг., необходимо принять жесткие меры для ее решения в последующие шесть лет.

В.Е. Петрищев считает, что эту задачу можно решить в том случае, «когда мигранты вливаются в устоявшуюся этно-национальную структуру населения небольшими группами, успевая адаптироваться к новым для них условиям, когда они с уважением относятся к существующим в стране пребывания законам, порядкам и правилам общежития»<sup>158</sup>.

Как отмечалось ранее, необходимо существенно повысить уровень работы по адаптации и интеграции мигрантов в российский социум. По нашему мнению, необходимо безотлагательно приступить повторно к рассмотрению законопроекта по социокультурной адаптации мигрантов по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов.

Одним из факторов выхода из этого демографического тупика является увеличение масштабов и темпов государственной программы возвращения соотечественников, живущих за

---

<sup>157</sup> Голубева Э.Р. Организация незаконной миграции: вопросы теории и практики. Уфа, 2017. С. 97.

<sup>158</sup> Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013. С. 299.

рубежом. Для этого необходимо значительное увеличение финансирования этой программы и ее эффективности. Но надо иметь в виду, что потенциал этой категории мигрантов значительно сократился. Поэтому необходимо наряду с ним использовать потенциал внутренней миграции.

Многие исследователи сводят большинство проблем в сфере миграции к так называемой незаконной миграции. На самом деле, вызывает сомнения корректность употребления в научном и административном обиходе такого понятия. Незаконной можно назвать внешнюю миграцию в Россию в обход пограничных постов, тайное пересечение границы, без регистрации въезда в страну. Но масштабы и способы подобного рода миграции в силу технических причин ограничены и не существенны.

Основная часть мигрантов въезжает в страну на совершенно законных основаниях, пользуясь правом безвизового въезда, некоторые из них не регистрируются в месте пребывания и переходят на нелегальное положение. Нелегальным мигрант становится также в случае, когда он не покидает территорию России после окончания срока его официального, разрешенного законом, пребывания в стране.

Причины нелегальной миграции различны и в формировании их участвует несколько сторон:

– мигрант, который в силу каких-то обстоятельств не хочет регистрироваться по месту пребывания, оплачивать патент и услуги медицинского страхования или после окончания срока пребывания переходит на нелегальное положение;

– работодатель, который хочет получить дешевую, нетребовательную и бесправную рабочую силу, при экономии на технике безопасности, бытовых условиях и нередко невыплате части заработной платы;

– представители правоохранительных органов и миграционных учреждений, за определенную мзду закрывающие глаза на правонарушения, связанные с нелегальной миграцией;

– участники преступных группировок, занимающиеся перевозкой мигрантов в обход пограничных постов в случае незаконной миграции, в которой также присутствует коррупционный элемент.

Совершенно очевидна коррупционная составляющая нелегальной миграции, так как введение крупных штрафов делает для того же малого бизнеса разорительным использование нелегальной рабочей силы, и они «как черт от ладана» шарахаются от них. Но для крупных строек, подпольных заводов и фабрик, где трудятся сотни и даже тысячи нелегальных мигрантов, использование дешевой рабочей силы выгодно, так как они, по мнению экспертов, платят определенную долю от прибыли представителям правоохранительных органов и миграционных учреждений. Поэтому борьба с коррупцией в этих структурах является основой успешного противодействия нелегальной миграции.

По мнению исследователей, «к числу наиболее эффективных мер предупреждения незаконной миграции следует отнести:

- ограничение въезда на территорию Российской Федерации с целью временного трудоустройства ранее судимых лиц;
- обязательную постановку на временный учет в органах внутренних дел лиц, прибывающих в страну для работы по найму;
- введения обязательного получения вида на жительство лицами, прибывающими в Россию для временного проживания;
- установление уголовной ответственности за нарушение порядка пребывания иностранцев в Российской Федерации;
- установление материальной ответственности работодателей за факты правонарушений наемными работниками из числа иностранцев и нарушения ими сроков пребывания в России;
- установление повышенных налогов для нанимателей иностранной рабочей силы;

- разработку законодательства о трудовой миграции в Российской Федерации;
- принятие мер по усилению пропускного режима в пограничных пунктах между странами СНГ;
- развитие системы двусторонних и многосторонних международных соглашений по борьбе с незаконной миграцией;
- усиление контроля за учетом, фотографированием и государственной дактилоскопической регистрацией иностранцев с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных ГИАЦ МВД РФ»<sup>159</sup>.

Огромные масштабы нелегальной миграции, в первую очередь нелегальной трудовой миграции, в стране оказывают крайне негативное влияние как на экономику и другие сферы жизни российского общества, так и на положение самих трудовых иммигрантов. Нелегальная трудовая иммиграция способствует росту коррупции и развитию теневого сектора экономики; замедляет процесс модернизации в ряде отраслей в связи с использованием неквалифицированного дешевого труда иностранных рабочих; создает угрозу здоровью населения; повышает социальную напряженность; создает реальную почву для облегчения вербовки в криминальные и террористические организации.

С другой стороны, нелегальная миграция препятствует интеграции трудовых мигрантов, влечет за собой нарушение их прав и распространение подневольного труда, втягивает их в криминальную деятельность, а также превращает их в доступный и безответный объект для всякого рода преступлений – от взяток и поборов до прямых грабежей и насилия. Эксперты оценивают положение незаконных трудовых мигрантов в России как наиболее массовый случай нарушения прав человека в постсоветский период. Поэтому перед Россией остро стоит проблема урегулирования статуса незаконных трудовых ми-

<sup>159</sup> Хромов И.Л. Незаконная миграция, экстремизм и меры противодействия. М., 2018.

грантов, одним из способов решения которой может стать проведение государственной программы легализации мигрантов с неурегулированным правовым статусом<sup>160</sup>.

Особенно важно сделать это для мигрантов, прибывших в Россию по Программе по содействию добровольному переселению соотечественников, которые из-за нарушения сроков пребывания не могут легализоваться, а из-за отсутствия у них гражданства не могут покинуть территорию страны<sup>161</sup>.

Однако было бы неверно все проблемы, связанные с внешней миграцией, сводить к последствиям нелегальной миграции.

Любая внешняя миграция, легальная, контролируемая, становится огромной проблемой для любого государства, когда ее масштабы приобретают такой массовый характер, что угрожают его суверенитету и целостности, а адаптация и интеграция регулярно прибывающих в страну мигрантов в силу разных причин становится невозможной. Возникает ситуация, когда уже принимающее общество вынуждено адаптироваться к вызывающему и агрессивному поведению внешних мигрантов, как это сегодня происходит в Западной Европе.

Главной угрозой, связанной с внешней миграцией, является усиление террористической опасности по мере увеличения численности мигрантов в стране. Сама по себе внешняя миграция не может быть прямым источником терроризма, но ряд факторов, сопровождающих ее, усиливают террористическую опасность.

Один из главных факторов – это социальное неравенство (реальное или мнимое), которые ощущают мигранты в принимающем государстве. Наличие любой формы социального неравенства при существовании других причин и условий

---

<sup>160</sup> Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях. М., 2017.

<sup>161</sup> Паскачев А.Б. Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ. Йошкар-Ола, 20 июля 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109>

оказывает на граждан негативно мотивационное влияние. По мнению исследователей, «ситуации, в которых личность чувствует себя неравной с другими, вызывают протест, иногда в незаконной, преступной форме»<sup>162</sup>. Поэтому внешние мигранты, особенно нелегальные, часто становятся легкой добычей идеологов международного терроризма, которые используют это чувство протеста, во многих случаях вполне справедливое, в своих деструктивных целях. При этом они почти всегда используют религиозный дискурс.

Для лишения международных террористов, совершающих свои кровавые акции под предлогом защиты своей религии, необходимо представителям их конфессий объяснять истинные цели террористов, которые не имеют ничего общего с религией, а носят прагматический характер<sup>163</sup>. О том, что международный терроризм все больше теряет свою идеологическую основу и становится прибыльным бизнесом на человеческой крови, пишут многие исследователи.

С религиозным экстремизмом нужно бороться не только запретительными и силовыми методами. Необходима серьезная религиозная и просветительская работа. С мигрантами-мусульманами должны работать представители Духовного управления мусульман России, а не идеологи салафитов и ИГИЛ (организация запрещена в России). Для этого необходимо строить новые мечети в регионах, где много мигрантов-мусульман. Местным жителям, которые протестуют против строительства мечетей, нужно разъяснять, что это послужит и их благу, и прежде всего, стабильности в городах России. Если проповеди в мечетях будут читать имамы, представляющие традиционный ислам, объясняя миротворческую миссию ислама, его терпимость по отношению к представителям дру-

---

<sup>162</sup> Голубева Э.Р. Организация незаконной миграции: вопросы теории и практики, Уфа, 2017. С. 94.

<sup>163</sup> Петришев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2103. С. 333.

гих религий, то это поможет удержать многих мигрантов от посещения закрытых молелен, где на умы прихожан воздействуют представители радикального ислама и международно-го терроризма<sup>164</sup>.

Кроме того, на наш взгляд, для преодоления негативных стереотипов необходимо:

- прекратить говорить только об исламском терроризме, создавая в подсознании обывателя убеждение, что практически все представители ислама – это террористы;

- на федеральном уровне разбираться с фактами отказа региональных властей от предоставления земель под строительство мечетей, что на руку экстремистам;

- государство обязано знать, сколько, как, для кого и для чего готовят религиозных деятелей в соответствующих религиозных заведениях;

- четко разделять при освещении в СМИ межэтнические конфликты и конфликты на экономической почве, которые чаще всего этнический окрас получают в процессе;

- представительство национальных кадров в органах власти, общественных советах, правоохранительных структурах, общественных советах.

Общественные организации являются важной составной частью гражданского общества. Большинство из них – это патриоты, которые тратят свои силы и знания для решения государственных и общественно значимых проблем. Сотрудничество с ними и уважительное отношение к ним – один из факторов гармонизации межнациональных отношений, в то же время их необходимо поддерживать, в том числе и на грантовой основе<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> Паскачев А.Б. Выступление на семинаре-совещании с высшими должностными лицами ЮФО. Ростов-на-Дону, 6 июня 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ufo.gov.ru/press/events/178/>

<sup>165</sup> Паскачев А.Б. Выступление на семинаре-совещании с высшими должностными лицами ЮФО. Ростов-на-Дону, 6 июня 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ufo.gov.ru/press/events/178/>

Нужно учитывать, что при больших масштабах миграции опасность распространения террористической идеологии существует не только в мигрантской среде, но и в принимающем обществе. Это этнонационализм, в основе которого лежит ксенофобия, ненависть ко всему чужому, расизм, желание преступным, агрессивным путем отстоять моноэтничность в своей стране. Он не менее опасен, чем терроризм в среде мигрантов. В борьбе с экстремизмом этнонационалистической направленности, ксенофобией главную роль должны играть средства массовой информации, которые чаще всего формируют «образ мигранта – врага» и становятся идеологической основой этнонационализма в его различных проявлениях. Борьбе с этнонационалистическим экстремизмом и терроризмом антитеррористические ведомства должны уделять не меньше внимания, чем международному терроризму, так как они часто являются факторами, способствующими усилению террористических угроз.

К числу основных факторов успешного противодействия международному терроризму является совершенствование антитеррористического законодательства.

Формирование антитеррористического законодательства в России началось во второй половине 90-х гг. в связи с событиями на Северном Кавказе и обострением террористических угроз в стране. Указом Президента Российской Федерации 17 декабря 1997 г. №1300 была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации<sup>166</sup>. В документе отмечалось возрастание различного рода угроз для национальной безопасности российского государства. Основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации были объявлены:

---

<sup>166</sup> Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17186/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17186/)



– своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;

– реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;

– обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства;

– преодоление научно-технической и технологической зависимости Российской Федерации от внешних источников;

– обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;

– совершенствование системы государственной власти Российской Федерации, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства Российской Федерации, формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;

– обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;

– подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства;

– укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

– принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против Российской Федерации.

В 1998 г. был принят федеральный закон «О борьбе с терроризмом», в который вошли многие положения Концепции национальной безопасности 1997 г.

Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» был создан Национальный антитеррористический комитет (НАК) и утверждено Положение о Национальном антитеррористическом комитете.

Председателем НАК по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации, в настоящее время – генерал армии Александр Васильевич Бортников.

В состав НАК входят руководители почти всех силовых структур, спецслужб, ключевых правительственных ведомств, а также обеих палат Федерального Собрания России.

Одновременно с созданием НАК были образованы антитеррористические комиссии, которые возглавляют руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для планирования и управления контртеррористическими операциями в составе НАК образованы Федеральный оперативный штаб, подчиненный Директору ФСБ России, а для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации – оперативные штабы, которые возглавляют руководители территориальных органов ФСБ.

В соответствии с Положением о НАК основными задачами этого органа являются:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по формированию государственной политики в области противодействия терроризму, а также по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой области;

б) координация деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организация их взаимодействия с органами исполни-

тельной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями;

в) разработка мер по противодействию терроризму, устранению способствующих ему причин и условий, в том числе мер по обеспечению защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

г) участие в международном сотрудничестве в области противодействия терроризму, в том числе в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в этой области;

д) подготовка предложений по обеспечению социальной защиты лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и (или) привлекаемых к этой деятельности, а также по социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористических актов;

е) решение иных задач, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по противодействию терроризму.

«Концепция противодействия терроризму» была принята 5 октября 2009 г.<sup>167</sup>, в ней была сформулирована общегосударственная система противодействия этому явлению. В документе были обозначены основные внешние факторы, способствующие возникновению и распространению терроризма в Российской Федерации:

а) попытки проникновения международных террористических организаций в отдельные регионы Российской Федерации;

б) наличие очагов террористической активности вблизи государственной границы Российской Федерации и границ ее союзников;

в) наличие в иностранных государствах лагерей подготовки боевиков для международных террористических и экстремист-

---

<sup>167</sup> Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_92779/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92779/)

ских организаций, в том числе антироссийской направленности, а также теологических учебных заведений, распространяющих идеологию религиозного экстремизма;

г) финансовая поддержка террористических и экстремистских организаций, действующих на территории Российской Федерации, со стороны международных террористических и экстремистских организаций;

д) стремление ряда иностранных государств, в том числе в рамках осуществления антитеррористической деятельности, ослабить Российскую Федерацию и ее позицию в мире, установить свое политическое, экономическое или иное влияние в отдельных субъектах Российской Федерации;

е) распространение идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет и средства массовой информации;

ж) заинтересованность субъектов террористической деятельности в широком освещении своей деятельности в средствах массовой информации в целях получения наибольшего общественного резонанса;

з) отсутствие в международном сообществе единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил, наличие двойных стандартов в правоприменительной практике в области борьбы с терроризмом;

и) отсутствие единого антитеррористического информационного пространства на международном и национальном уровнях.

Согласно этой Концепции, основными задачами противодействия терроризму являются:

а) выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

б) выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение

террористических актов и иных преступлений террористического характера;

в) привлечение к ответственности субъектов террористической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;

д) обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

е) противодействие распространению идеологии терроризма и активизация работы по информационно-пропагандистскому обеспечению антитеррористических мероприятий<sup>168</sup>.

Концепция противодействия терроризму для предупреждения террористической деятельности предполагает решение следующих задач:

а) разработка мер и осуществление мероприятий по устранению причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма;

б) противодействие распространению идеологии терроризма путем обеспечения защиты единого информационного пространства Российской Федерации; совершенствование системы информационного противодействия терроризму;

в) улучшение социально-экономической, общественно-политической и правовой ситуации в стране;

г) прогнозирование, выявление и устранение террористических угроз, информирование о них органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности;

<sup>168</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/902180267>

д) использование законодательно разрешенных методов воздействия на поведение отдельных лиц (групп лиц), склонных к действиям террористического характера;

е) разработка мер и осуществление профилактических мероприятий по противодействию терроризму на территориях субъектов Российской Федерации;

ж) определение прав, обязанностей и ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов при организации мероприятий по антитеррористической защищенности подведомственных им объектов;

з) разработка и введение в действие типовых требований по обеспечению защищенности от террористических угроз критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

и) совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, а также лиц, пострадавших в результате террористического акта;

к) усиление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и укрепление международного сотрудничества в области противодействия терроризму;

л) обеспечение скоординированной работы органов государственной власти с общественными и религиозными организациями (объединениями), другими институтами гражданского общества и гражданами<sup>169</sup>.

Активизация международных террористических организаций и транснациональной организованной преступности поставили государства постсоветского пространства перед необходимостью координации антитеррористической деятельности. Тем более это было важно в условиях безвизового сообщения между большинством из этих стран. Прозрачность границ

<sup>169</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/902180267>

облегчала криминальным группировкам и террористическим организациям перемещение оружия, наркотиков, наличных денег (особенно в условиях массовых миграционных передвижений) и усложняла компетентным органам противодействие их преступной деятельности.

В связи с этими и другими обстоятельствами государства СНГ предприняли определенные меры по борьбе с терроризмом на региональном уровне.

Например, 4 июня 1999 г. ими был подписан Договор о сотрудничестве в борьбе с терроризмом<sup>170</sup>, согласно которому стороны договорились осуществлять сотрудничество в вопросах предупреждения, выявления, пресечения и расследования актов терроризма в соответствии с принятым документом, национальным законодательством и международными обязательствами.

Договор определил ряд новых форм в противодействии террористической деятельности:

- обмен информацией;
- выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- разработка и принятие согласованных мер для предупреждения, выявления, пресечения или расследования актов терроризма и взаимоуведомления об этих мерах;
- принятие мер для предотвращения и пресечения на своей территории подготовки к совершению актов терроризма на территории другой Стороны;
- оказание содействия в оценке состояния системы физической защиты объектов повышенной технологической и экологической опасности, разработке и реализации мер для совершенствования этой системы;
- направление по согласованию между заинтересованными государствами специальных антитеррористических фор-

---

<sup>170</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003.

мирований для оказания практической помощи в пресечении актов терроризма и в борьбе с их последствиями;

– совместное по согласованию сторон финансирование и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке систем и средств физической защиты объектов повышенной технологической и экологической опасности;

– осуществление на договорной основе поставок специальных средств, техники и оборудования для обеспечения антитеррористической деятельности<sup>171</sup>.

Стороны договорились, что компетентные органы государств обмениваются информацией о вопросах, представляющих взаимный интерес, в том числе о:

а) распространяемых на территориях своих государств материалах, содержащих сведения о террористических угрозах, о готовящихся и совершенных террористических актах, выявленных намерениях отдельных лиц, групп лиц или организаций совершить акты терроризма;

б) готовящихся актах терроризма, направленных против руководителей государств, лиц, находящихся под международной защитой, сотрудников дипломатических представительств, консульских учреждений и международных организаций Сторон, участников государственных визитов, международных и национальных, политических, спортивных и других мероприятий;

в) фактах незаконного оборота ядерных материалов, химического, бактериологического (биологического) оружия или его компонентов, высокотоксичных химических веществ, патогенных микроорганизмов;

г) террористических организациях, группах и отдельных лицах, представляющих угрозу безопасности их государств, установлении контактов между террористическими организациями, группами или отдельными лицами; д) незаконных воо-

---

<sup>171</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С.187–188.



руженных формированиях, использующих методы террористической деятельности, их структуре, членах, целях и задачах;

е) выявленных методах, приемах и средствах террористической деятельности;

ж) средствах обеспечения и оснащения, которые могут быть предоставлены Сторонами друг другу в рамках имеющихся у них возможностей;

з) практике законодательного и иного нормативного регулирования вопросов, связанных с предметом настоящего Договора;

и) выявленных и предполагаемых каналах финансирования и нелегальной доставки на территории их государств оружия и иных средств совершения террористических актов;

к) террористических посягательствах, направленных на нарушение суверенитета и территориальной целостности сторон, других вопросах, представляющих интерес для Сторон<sup>172</sup>.

Советом глав государств СНГ 21 июня 2000 г. была утверждена Программа по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 г., которая предусматривала проведение организационных мероприятий, информационно-аналитическое, материально-техническое и финансовое обеспечение антитеррористической деятельности, а также предполагала присоединение государств СНГ к основным международным договорам в сфере борьбы с международным терроризмом.

Совет глав государств СНГ 21 июня 2000 г. принял Решение о создании Антитеррористического центра (АТЦ). Согласно Положению, АТЦ является постоянно действующим специализированным отраслевым органом, предназначенным для координации взаимодействия соответствующих институтов государств СНГ в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С.189-190.

<sup>173</sup> Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003. С.195.

Основными задачами и функциями Центра являются:

– выработка предложений Совету глав государств Содружества Независимых Государств и другим органам СНГ о направлениях развития сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма;

– обеспечение координации взаимодействия компетентных органов государств – участников СНГ в борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма;

– анализ поступающей информации о состоянии, динамике и тенденциях распространения международного терроризма и иных проявлениях экстремизма в государствах – участниках СНГ и других государствах;

– формирование на базе объединенного банка данных органов безопасности, специальных служб и других компетентных органов государств – участников СНГ специализированного банка данных: о международных террористических и иных экстремистских организациях, их лидерах, а также причастных к ним лицах; о состоянии, динамике и тенденциях распространения международного терроризма и иных проявлений экстремизма в государствах – участниках СНГ и других государствах; о неправительственных структурах и лицах, оказывающих поддержку международным террористам; предоставление информации на регулярной основе и по запросам компетентным органам государств – участников СНГ, участвующим в формировании специализированного банка данных;

– участие в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений, организуемых по решению Совета глав государств Содружества Независимых Государств, а при необходимости – по поручению глав заинтересованных государств – участников СНГ в соответствии с установленным порядком;

– содействие заинтересованным государствам – участникам СНГ в подготовке и проведении оперативно-розыскных

мероприятий и комплексных операций по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма;

– содействие заинтересованным государствам – участникам СНГ в осуществлении межгосударственного розыска лиц, совершивших преступления террористического характера и скрывающихся от уголовного преследования или исполнения судебного приговора.

7 октября 2002 г. Совет глав государств принял Протокол об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников Содружества.

Советом министров внутренних дел государств СНГ принят ряд документов, определяющих взаимодействие антитеррористических учреждений этих стран.

Новый импульс организации работы по предупреждению террористических угроз во всех сферах, в том числе и в сфере миграционной безопасности придал Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>174</sup>.

«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» – базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработанный и принятый в 2009 году как основа для взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений Российской Федерации в области защиты национальных интересов и обеспечения безопасности личности, общества и государства<sup>175</sup>.

На заседании экспертной группы в Минске 17 января 2019 г. согласован проект Программы сотрудничества государств

---

<sup>174</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/)

<sup>175</sup> Материал из Википедии – свободной энциклопедии. [Электронный ресурс] // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

– участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2020–2022 годы

В обсуждении проекта Программы приняли участие эксперты Антитеррористического центра государств – участников СНГ (АТЦ СНГ), представители Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана, Исполнительного комитета и рабочих структур органов отраслевого сотрудничества государств – участников СНГ.

Программа сотрудничества стран Содружества в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2020–2022 годы стала восьмым по счету аналогичным документом, принятым в рамках СНГ, начиная с 2000 года. Целью таких программ является совершенствование сотрудничества государств – участников СНГ, органов СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма.

Однако борьба с терроризмом только силовыми методами неспособна решить проблему, в антитеррористическую деятельность нужно включать культурно-просветительские и образовательные учреждения, лидеров общественных движений, религиозных авторитетов всех конфессий, средства массовой информации. И, в первую очередь, необходимо устранить социальное неравенство, нищету, безработицу, отсутствие перспектив на образование, охрану здоровья, социального лифта для молодежи.

Государство, и общество должны осознавать, что миграция сегодня является неизбежностью, с которой придется согласиться, чтобы избежать демографического и экономического коллапса. Главная задача и власти, и гражданских институтов – минимизировать ее негативные последствия и оптимизировать позитивные.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

2. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР. – № 12. – 1956.

3. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 17. – Ст. 1785.

4. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ № 640 от 30.11.2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 49. – Ст. 6886.

5. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 05.10.2009 г. // Российская газета. – 20.10.2009. – № 198.

6. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17 (1831). – Ст. 291.

7. Резолюция 1368 (2001) Совета Безопасности ООН от 12 сентября 2001 г. S/RES/1368 [Электронный ресурс] // ГА ООН. – URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1368(2001)).

8. Резолюция № 1377 (2001) Совета Безопасности ООН <Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами> (Вместе с «Декларацией СБ ООН о глобальных усилиях по борьбе с терроризмом») (Принята в г. Нью-Йорке 12.11.2001 на 4413-ом заседании Совета Безопасности ООН) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=11202#008903301217884407>

9. Резолюция № 1373 (2001) Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. S/RES/1373 [Электронный ресурс] // ГА ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/>.

10. Федеральный закон № 35-ФЗ от 06.03.2006 г. (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. – 13.03.2006. – № 11. – Ст. 1146.

11. Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (с изм. От 27.06.2014 г.). // СЗ РФ. 20.02.2006 г. № 8. Ст. 897; Российская газета. 2006. 17 февр.

12. Постановление Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму»» (с изм. и доп. от 07.12.2011 г.) // СЗ РФ. 11.06.2007 г. № 24. Ст. 2921; Российская газета. 2007. 14 июня.

13. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ № 640 от 30.11.2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 49. – Ст. 6886.

14. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 05.10.2009 г. // Российская газета. – 20.10.2009. – № 198.

15. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом. Сборник документов. М., 2003.

## ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

16. Авдеев Ю.И. Терроризм как социально-политическое явление // Современный терроризм: состояние и перспективы. М., 2000.

17. Агаджанян Э.М. Историко-правовой анализ терроризма как негативного социального явления // Молодой ученый. 2014. № 3.

18. Актуальные проблемы миграции. Аналитический обзор. Домодедово. 2014.

19. Акулов А.А., Семейко Л.С. Национальная безопасность США и международный терроризм. М., 2003.

20. Алиев А.К., Арухов З.С., Ханбабаев К.М. Религиозно-политический экстремизм и этноконфессиональная толерантность на Северном Кавказе. М., 2007.

21. Антонян Ю.М. Типология и причины терроризма // Проблемы борьбы с терроризмом: материалы научно-практической конференции 21 марта 2000 г. М.: Институт международного права и экономики ВНИИ МВД России, 2000.

22. Арон Р. Мир и война между народами. М., 2000.

23. Батеева Е.В., Тарантаева С.С. Трансформация терроризма в эпоху глобализма // Деструктивное влияние террора на политическую и правовую

среди российского государства: всероссийская научная конференция. 11 ноября 2016 г. М., 2017.

24. Бородушко И.В., Васильева Э.К., Янковская Е.С. Миграция и национальная безопасность России. СПб., 2013.

25. Васецова Е.С. Терроризм на Ближнем Востоке и в государствах Северной Африки. М., 2018.

26. Виноградова Н.П., Пашкевич И.Л. Терроризм в глобализирующем обществе: социально-философский анализ. Волгоград, 2011.

27. Витюк В.В. Терроризм постперестроечной эпохи // Социологические исследования. 1993. № 7.

28. Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова. М.: ГУУ, 2014.

29. Волох В.А. Исторический опыт интеграционной политики в России // Адаптация и интеграция мигрантов в принимающее сообщество: проблемы и пути решения: материалы научно-практической конференции. М., 2015.

30. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. М., 2015.

31. Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров // Государственный университет управления. Институт государственного управления и права ГУУ. М.: ГУУ, 2017. –156 с.

32. Волох В.А., Суворова В.А. Внутренняя миграция. М., 2014.

33. Вольтер О. Интеграция мигрантов как предмет государственной политики в современной России // Общество и этнополитика: материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015.

34. Воробьева О.Д. Методологические и организационные подходы к интеграционным процессам иммигрантов в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: сборник документов. М., 2018.

35. Воробьева О.Д. Миграционная политика России // Проблемы миграции населения в современной России. М., 2014. С. 33.

36. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. СПб., 2003.

37. Галенская Л.Н. Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Л., 1978.

38. Гальцова Е.В. Государство, власть, управление и право: история и современность. Материалы 6-й Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. М., 2015.

39. Гарев В.А. Информационные угрозы современного международного терроризма. М. 2010.
40. Голубева Э.Р. Организация незаконной миграции: вопросы теории и практики, Уфа, 2017.
41. Гончарова Н.П., Еремин А.А., Тарасова Е.В. Миграционная политика: критерии оценки результативности// Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции. 2–4 октября 2018 года. Ставрополь.
42. Гулевский А.Н. Терроризм как современная форма войны: социально-философский анализ. Волгоград, 2016.
43. Дашкова С.В. Угрозы и вызовы современного терроризма. Волгоград, 2017.
44. Доклад Генерального секретаря ООН «Деятельность системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций». 20 апреля 2018 г.
45. Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования. Уголовно-правовое исследование. М., 2000.
46. Желтов В.В., Желтов М.В. Исламский терроризм. Радикализация, рекрутирование, индоктринация. М., 2018.
47. Захаров Т.В. Международное гуманитарное право (jus in bello) и антитеррористические операции // Международный терроризм и право: современные зарубежные исследования. М., 2017.
48. Зеленков М.Ю. Современный терроризм и антитеррористическая деятельность на железнодорожном транспорте: правовой аспект. Ч. 1. Понятие терроризма и особенности проявления его в современной России. М., 2005.
49. Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // В.Ю. Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. Саратов, 2012.
50. Зорин В.Ю. Миграция и межнациональные отношения // «Об основных задачах реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации»: материалы региональной научно-практической конференции. 2–3 декабря 2013 г. Оренбург, 2013.
51. ИГИЛ: формула современного террора. М., 2017.
52. Имаков Т.З., Корнилов Г.А. Влияние исламского радикализма на экстремизм и терроризм в современной России. Махачкала, 2016.



53. История происхождения и деятельность экстремистской организации «Хизб-ут-Тахрир». Барнаул, 2013.
54. Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979.
55. Колосов Л.Н. Из истории развития капиталистических отношений в Чечено-Ингушетии в эпоху империализма // Чечено-Ингушский научно-исследовательский институт истории, языка и литературы. Известия. Т.IV. Вып.1. Грозный, 1964.
56. Лукьянова А.Ю., Баранов А.В. Трудовая миграция в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов. Сборник материалов. Ставрополь, 2018.
57. Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991.
58. Материалы IV Международной научной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму. М.: МГУ. 30–31 октября 2008 г. Т. 1.
59. Международный терроризм: внутренняя структура понятия и его роль в политическом дискурсе. Хабаровск, 2005.
60. Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. М., 1986.
61. Немашкалов П.Г. Колонизация Северного Кавказа в XIX – начале XX вв.: этапы, тенденции и последствия. Ставрополь. 2013.
62. Паскачев А.Б. Актуальные проблемы миграции в России и пути их решения // Вестник Российской нации. 2016. № 2.
63. Паскачев А.Б. Выступление на встрече с Президентом РФ Д.А. Медведевым. М., 19 мая 2010 г.
64. Паскачев А.Б. Выступление на семинаре-совещании с высшими должностными лицами исполнительных органов ЮФО. Ростов-на-Дону, 6 июня 2014 г.
65. Паскачев А.Б. Выступление на Совете при Президенте РФ по международным отношениям. Саранск. 24 августа 2012 г.
66. Паскачев А.Б. Выступление на Совете при Президенте РФ по международным отношениям. Йошкар-Ола, 20 июля 2017 г.
67. Паскачев А.Б. Выступление на форуме Общероссийского народно-го фронта. Ставрополь, 2016.
68. Паскачев А.Б. Миграция в России: проблемы и возможные пути решения // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в новых условиях». М., 2016.
69. Паскачев А.Б. Национальная политика в России (От империи – к единой российской нации). М., 2016.
70. Паскачев А.Б. Экономическое развитие чеченцев (вторая половина XIX века – конец XX века). М., 2016.

71. Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях. М., 2017.
72. Песоцкий В.А., Горбунов В.С., Петров А.В. Современный терроризм: история, теория, проблемы и противоречия. М., 2017.
73. Петрищев В.Е. Что такое терроризм или введение в террорологию. М., 2013.
74. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 1 января 2012 г.
75. Пфаль-Траугбер А. Правый терроризм в ФРГ // Актуальные проблемы Европы. 1997. № 4.
76. Ражбадинов М.З. Египетское движение «Братьев-мусульман». М., 2004.
77. Ромодановский К. Процесс незаконной международной миграции, к сожалению, уже не может не затрагивать каждого из нас // Союзники ОДКБ. Информационно-аналитический журнал. 2011. № 2.
78. Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М., 2008.
79. Салимов К.Н. Современные проблемы терроризма. М., 2000.
80. Словарь основных терминов и понятий в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма / Под общей редакцией В.Е. Петрищева, М., 2003.
81. Современные международные отношения. М., 2016.
82. Суворова В.А. Интеграция мигрантов в сообщество как одна из составляющих иммиграционной политики // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. М.: ГУУ, 2008. № 2(10).
83. Суворова В.А. К вопросу об иммиграционной политике Российской Федерации // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. М.: ГУУ, 2008. № 1(9).
84. Суворова В.А. Концепция государственной иммиграционной политики Российской Федерации как основа ее эффективной реализации // Власть. 2008. № 12.
85. Суворова В.А. Факторы и специфика формирования иммиграционной политики России в постсоветский период // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Реализация миграционной политики Российской Федерации в новых условиях». М., 2016.
86. Суворова В.А. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук «Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты» // Москва, ГУУ, 2008.
87. Тарасов В.И., Трофимова В.В., Нехайчук Д.В. Россия в условиях глобальных вызовов третьего тысячелетия: основные тенденции, проблемы и перспективы развития. Симферополь, 2017.

88. Терроризм в исторической перспективе и современных условиях. М., 2017.
89. Ткачева Н.А., Белоножко М.Л. Миграционная политика и безопасность личности, общества и государства. Тюмень, 2013.
90. Трайнин А.Н. Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. М., 1956.
91. Устинов В.В. Обвиняется терроризм. М., 2002.
92. Фельштинский Ю.А. К истории нашей закрытости: законодательные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики. М., 1991.
93. Хиршман К. Меняющееся обличье терроризма // Международный терроризм и право. М., 2002.
94. Хофмастер Х. Воля к войне или бессилие политики. СПб., 2006.
95. Хоффманн Б. Терроризм – взгляд изнутри. М., 2003.
96. Хромов И.Л. Незаконная миграция, экстремизм и меры противодействия. М., 2018.
97. Хуснутдинова Л. Г. Роль муниципальных органов и общественных организаций в адаптации и интеграции мигрантов в местное сообщество (На примере Республики Башкортостан, Пермского края, Самарской области) // Миграция и мигранты. XI Конгресс антропологов и этнологов России (КАЭР) 2015 г. М., 2015.
98. Чайка А.В. Терроризм – явление современной культуры: от идеи разрушения к антикультурному мировоззрению. Ростов-на-Дону, 2017.
99. Шукшин В.С., Суворов В.Л. Политика противодействия международному терроризму в условиях глобализации. М., 2006.
100. Эфириков С.А. Терроризм: психологические корни и правовые оценки // Государство и право. 1995. № 4.
101. International Law Association. Report of the 56-th Conference. New Delhi, 1974.
102. International Terrorism and World Security. L., 1975.
103. Laquer W. Interpretations of Terrorism-Fact. Fiction and Political Science // Journal of Contemporary History. January. 1977.
104. Lister Ch. Profiling the Islamic State // Brookings Doha Center Analysis Paper. November. 2014. № 13.
105. Shmid A.P. Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature/ New Brunswick, CT Transaction, 1983.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение №1

Паскачев А.Б.

24 сентября 2012 г.  
г. Саранск

#### *Выступление на Совете по межнациональным отношениям при Президенте РФ*

Уважаемый Владимир Владимирович, уважаемые члены Совета!

При жизни нашего поколения проблемы межнациональных отношений и миграции впервые подняты на уровне главы государства. Это свидетельство того, какое огромное значение они имеют для нашей страны сегодня и на перспективу. Ещё до выборов были обозначены задачи в этой сфере, которые предстояло решить, и, начиная с 7 мая, был подписан ряд судьбоносных документов – указы Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия», «О создании Совета по межнациональным отношениям при президенте Российской Федерации» и «Об утверждении Концепции государственной миграционной политики». Учитывая исключительную актуальность проблем миграции, стоящих в одном ряду с вопросами развития экономики и обеспечения безопасности страны, я хотел бы тезисно остановиться на некоторых из них, понимая, что готовых рецептов нет. Есть только свой опыт и опыт других стран.

Демографические тенденции в России таковы, что, согласно прогнозам, в ближайшие 20-30 лет численность населения

останется примерно на том же уровне при одновременном снижении коэффициента поддержки пожилых людей (доля работоспособного населения, содержащего население пенсионного возраста), что может привести к серьезному экономическому и социальному кризису.

При этом у нас есть два блока проблем: внутренняя миграция и внешняя.

У нас есть крупные города и регионы, где есть потребность в дополнительной рабочей силе. В то же время, в некоторых регионах РФ наблюдается крайне низкий уровень занятости населения (в частности – на Северном Кавказе).

Понятно, что создать в ближайшие годы миллион рабочих мест в СКФО практически невозможно.

Поэтому очевидно, что, наряду с повышением уровня занятости в регионах Северного Кавказа, необходимо, в соответствии с Концепцией, содействовать внутренней миграции в трудонедостаточные регионы России. При этом нужно учитывать, что социальная напряженность и конфликты на межнациональной основе случаются чаще с участием внутренних мигрантов, при том, что их меньше, чем внешних. Следует отметить, что это преимущественно бытовые, экономические конфликты, которым заинтересованные стороны и СМИ придают межнациональный характер. Часто бывает и наоборот.

Надо использовать весь имевшийся опыт оргнабора и переселения, чтобы он был планомерным. Одновременно очень важно подготовить как самих мигрантов, так и принимающее сообщество, от муниципалитетов и участковых до рядовых граждан. Неурегулированность проблем миграции приводит зачастую к межнациональным конфликтам.

Можно было бы организовать и стимулировать внутреннюю миграцию путем заключения соглашений между трудоизбыточными и трудонедостаточными регионами, чтобы обеспечивать мигрантов элементарными бытовыми условиями и создавать благоприятный моральный климат.

Говоря о республиках Северного Кавказа, хочу отметить тревожный факт оттока русского населения по объективным и субъективным причинам. Ведь жизнь показывает, что мононация, особенно замкнутая, обречена на стагнацию. К сожалению, эта проблема пока только обсуждается.

Однако даже при полном обеспечении занятости каждого человека трудоспособного возраста для России потребность в замещающей иммиграции оценивается около 500 000 чел. в год, а чтобы предотвратить уменьшение численности населения в трудоспособных возрастах – не менее 715 000 чел. ежегодно. Поэтому Россия просто обязана стимулировать приток внешних мигрантов.

Для того чтобы миграционные процессы протекали, по возможности, бесконфликтно, государственным органам и общественным организациям России предстоит проделать огромную работу. При обеспечении прав и свобод человека и гражданина в отношении мигрантов и недопустимости любых форм дискриминации представляется целесообразным предоставить внешним мигрантам право и возможность самостоятельно выполнять необходимые процедуры по постановке на миграционный учет и пользоваться услугами бесплатных и платных центров адаптации, правовой помощи, национальных и общественных организаций и т.д.

Создав мигрантам условия, не ущемляющие их прав, не вынуждающие их становиться нелегалами поневоле, мы будем иметь не только законное, но и моральное право выдворять нарушителей из страны, как это делается в ОАЭ. Подобная система значительно снизила бы как затраты ФМС, органов по труду и занятости и смежных ведомств, так и уровень коррупции.

Необходимо формирование инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов, в первую очередь – организации бесплатной информационной, правовой и экстренной медицинской помощи для мигрантов. Мигрант еще до въезда в Россию должен понимать, куда едет и в каких условиях окажется

– думается, это задача МИД, органов ФМС в посольствах РФ в странах происхождения, Минобразования и «Россотрудничества». Должны быть разработаны и широко распространяться памятки, простым и доступным языком дающие инструкции по действиям мигранта в конкретных типичных жизненных ситуациях, содержащие контакты помогающих мигрантам государственных и общественных организаций, платных и бесплатных консультационных пунктов.

Мы считаем, что наилучшие результаты в этой работе могут дать именно общественные организации и национальные общины. На базе нашей организации уже несколько лет действует пункт бесплатной правовой помощи для внутренних и внешних мигрантов. Мы только в 2011 г. получили 6291 обращение от более чем 15 000 человек, наш уровень успешности помощи – более 86 %. Но нашей работе, работе других НКО нужна государственная поддержка.

Для мигрантов должны существовать доступные медицинские учреждения. На наш взгляд, чтобы не маргинализировать и не криминализировать эту сферу, не следует делать их отдельными от общегражданских больниц и поликлиник – достаточно в рамках некоторых действующих медучреждений ввести часы приема для мигрантов.

Аналогично должен быть вновь открыт доступ детям мигрантов в общие школы, детские сады, социальные учреждения. Ни в коем случае нельзя допустить создания гетто для мигрантов.

Мигрант в принимающем сообществе должен вести себя сообразно местным традициям, но интеграция должна иметь двусторонний характер, и одной из самых трудных проблем станет работа с местным населением принимающих сообществ по приучению их к факту многонациональности, многоконфессиональности, поликультурности российского общества и осознанию выгод от этого разнообразия, в первую очередь, непосредственной пользы миграции экономической. Для ре-

шения этой проблемы стоит реформировать всю систему мировоззрения СМИ, якобы выражающих, а в реальности формирующих общественное мнение. Нужно публиковать в крупных и уважаемых медиа реальные сведения о количестве мигрантов (их, согласно данным ФМС России, на 6 июля 2012 года на территории Российской Федерации находилось примерно 10,5 миллионов иностранных граждан и лиц без гражданства, а 4,1 млн. человек из них имеют разрешение на проживание и виды на жительство, т.е. количество временных мигрантов составляет 6,4 млн. человек, а нелегалов – около 200 000 человек на всю Россию, т.е. менее 2% от общего числа мигрантов). Данные об уровне преступности среди мигрантов (иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в РФ, в 2012 году совершили 1,95% от общего числа преступлений, совершенных в России, т.е. уровень преступности среди мигрантов в 2,7 раза ниже, чем у местного населения). Об уровне заболеваемости мигрантов опасными инфекционными заболеваниями (инфицированы 1,27% мигрантов – против 4 % россиян). А вот данные о заработках мигрантов, вывозимых из России: легальные мигранты произвели в России в 2011 г. около 4,2% ВВП, т.е. примерно 76,6 млрд. долларов, а отправили за границы РФ частными трансфертами все мигранты, в том числе, нелегалы, и все россияне чуть более 10,3 млрд. долларов, т.е. по грубым подсчетам от 10 до 15 %.

Целесообразно запретить в криминальной хронике указывать национальность, гражданство, место рождения, подозреваемого в преступлении, так же, как и в сообщениях о вспышках инфекций.

Следует активно привлекать к уголовной ответственности должностных лиц СМИ за сообщения, разжигающие межнациональную, межконфессиональную, социальную рознь.

Все это будет способствовать развенчанию мифов о якобы преступности, заразности, нелегальности и количественном засилии мигрантов в России, о том, что они якобы отнимают



рабочие места, вывозят из страны немислимые капиталы и создают социальную нагрузку на местное население.

Без таких мер реальное противодействие агрессивной ксенофобии, мигрантофобии будет просто невозможно, следовательно, новая миграционная политика России потерпит неудачу.

Особо следует повысить ответственность высокопоставленных государственных чиновников, в том числе, руководителей субъектов РФ, делающих заявления, способствующие разжиганию межнациональной розни. Это очень важно, поскольку одно такое заявление известного политического деятеля сводит на нет всю работу в масштабах государства и дискредитирует страну в глазах международного сообщества.

Миграционные процессы в России должны находиться под постоянным, профессиональным, научно обоснованным мониторингом. Необходимо тесное сотрудничество российских ученых с исследователями в странах происхождения мигрантов для получения реальных количественных и качественных данных о миграции в Россию. Необходимы ежегодные социологические исследования в России в соответствии со стандартами ООН.

Следует поддержать создание и деятельность негосударственных методолого-образовательных учреждений, институтов, которые разрабатывали бы методики и инструментарий для мигрантов, изучали и распространяли успешный опыт общественных организаций, готовили бы памятки, иные информационные материалы для мигрантов, вели научно исследовательскую и аналитическую работу, а также оказывали непосредственную помощь мигрантам.

Необходимо признать: внутренняя и внешняя миграция для России – это уже не просто неизбежное зло или желательный фактор развития, это вопрос выживания страны.

Отдельно хотелось бы отметить целесообразность принятия новой госпрограммы по содействию переселения наших

соотечественников из-за рубежа по 90–100 тыс. человек. Ежегодно.

*Благодарю за внимание!*

## Приложение №2

**Паскачев А.Б.**

24–25 января 2016 г.  
Ставрополь

### *Доклад «О социально-экономическом развитии Северо-Кавказского федерального округа» на Межрегиональном форуме ОНФ*

При всей очевидности экономической выгоды внешней миграции необходимо признать ее демографическую, социальную и политическую опасность для любого суверенного государства. Существенной возможностью решения проблемы дефицита трудовых ресурсов является эффективное использование внутренних резервов.

В этом отношении единственным регионом России с огромным переизбытком трудовых ресурсов является Северный Кавказ.

Необходимо расширение и укрепление экономических связей между республиками Северного Кавказа и другими регионами России. Создание Северокавказского федерального округа, имевшее определенный (чисто психологический) смысл в период проведения Олимпиады, сегодня является фактором, препятствующим более активной и тесной экономической интеграции Северокавказского региона с другими областями России.

Необходимо вернуться к существовавшей в советское время практике обмена трудовыми ресурсами между различными регионами, который невозможен без либерализации правовых

норм, связанных с внутренней миграцией. Можно было бы организовывать и стимулировать внутреннюю миграцию путем заключения соглашений между трудоизбыточными и трудонедостаточными регионами, чтобы обеспечивать мигрантов элементарными бытовыми условиями и создавать благоприятный моральный климат.

На Кавказе существует огромный переизбыток малоквалифицированной рабочей силы, а также самая высокая плотность населения в стране – при полном отсутствии крупных промышленных предприятий и развале аграрного комплекса. Помимо людей среднего и предпенсионного возраста, в регионе сегодня, по разным данным, насчитывается от 800 000 до 1 миллиона молодых людей в возрасте от 18 до 35 лет без особого рода занятий. Если государство не сможет заняться их трудоустройством, то найдутся силы, которые захотят их использовать в своих деструктивных целях.

Все это является причиной маргинализации широких слоев населения, что значительно усложняет процесс их интеграции в российское общество, но создает благоприятную среду для пропаганды радикальных политических и религиозных взглядов.

Также, по нашему мнению, необходимо:

- массовое направление северокавказской молодежи на учебу в ВУЗы, техникумы, ПТУ в российские регионы;
- восстановление подготовительных отделений в ВУЗах, уделение особого внимания изучению русского языка;
- набор в армию и военные училища;
- в условиях дефицита эффективных управленческих кадров в различных сферах и, прежде всего, в системе государственного муниципального управления предполагается формирование кадровой программы и придание ей статуса «Президентской»;
- введение уроков в школах и семинаров в ВУЗах по истории, культуре, традициям и обычаям народов с обязательным

включением в учебный курс объединяющего начала в российской истории (в том числе, единой для всех республик СКФО концепции истории Северного Кавказа с общероссийским контекстом, иллюстрированной историей высокой культуры народов, убедительных примеров вклада лучших представителей этих народов в общероссийскую историю и культуру, примеров доблестного воинского служения представителей Кавказа в российской армии).

Необходимо осуществлять интеграцию кавказской молодежи в российский социум, но не только как физическое присутствие в населенном пункте, а как их соучастие в государственном управлении и общественной жизни. Молодые граждане независимо от национальности должны иметь доступ ко всем ресурсам образования, работе на всей территории Российской Федерации. На практике мы встречаемся с дискриминацией по национальному признаку при приеме на работу в государственные и коммерческие структуры.

Значительные изменения в экономике Юга России начали происходить, начиная с 2000-х годов, когда были приняты программные документы для развития региона. Но при этом экономические, социально-политические и другие проблемы рассматривались без взаимной увязки, а все выделяемые средства направлялись в основном в социальную сферу. В реальный сектор государство вкладывало недостаточно, не был разработан механизм стимулирования его развития. Поэтому не было крупных инвестиционных проектов, а уровень социального развития все равно остался намного ниже среднероссийского, при этом выделенные на эти цели бюджетные средства осваивались не полностью. Ситуация часто осложнялась тем, что регионы зачастую были неспособны оплатить свою долю в инвестиционных проектах.

На этом фоне слабо развивался малый, средний бизнес и государственно-частное партнерство. Нередки случаи чиновничьего произвола, препятствующего развитию бизнеса исходя из национальной принадлежности предпринимателей.

Разумеется, меры по поддержке социальной сферы и подъему уровня жизни населения нужно принимать и дальше. Но при этом представляется целесообразным разработать программу, включающую в себя ускоренное развитие реального сектора экономики, повышение инвестиционной привлекательности, гармонизацию межэтнических отношений, снижение уровня безработицы среди молодежи, интеграцию народов Кавказа в российское общество в сочетании с программой борьбы с радикализмом и экстремизмом.

Для этого необходимо:

I. Разработать программы повышения инвестиционной привлекательности региона и ускоренного развития:

- реального сектора экономики;
- сельского хозяйства (регионы Юга России способны обеспечить потребности страны в основных видах сельхозпродуктов);
- туристического и санаторно-курортного сектора экономики и достижения конкурентного уровня сервиса и доступности для граждан России и иностранных туристов.

II. Осуществить дополнительные мероприятия по значительному снижению безработицы среди молодежи по следующим направлениям:

- создание новых рабочих мест в реальном секторе;
- организация школы малого бизнеса и оказания помощи в развитии малого бизнеса;
- разработка программы с целью обеспечения благоприятных условий для обмена, свободного перемещения и обустройства рабочей силы в трудонедостаточные регионы России;
- замещение выбывших рабочих из Турции и Средней Азии опытными строителями из СКФО.

III. Расширить и укрепить экономические связи как внутри СКФО и ЮФО, так и с другими субъектами России и рассмотреть вопрос объединения СКФО и ЮФО в один округ.

IV. Предоставить субъектам Юга России статус ОЭЗ (особая экономическая зона) или ТОР (территория опережающего развития), но в более широком формате:

– обеспечить инвесторам значительные преференции, в том числе налоговые льготы, субсидирование ставок по кредитам и т.д.;

– обеспечить инвесторов соответствующей производственной инфраструктурой;

– освободить регионы от долевого участия в госгарантиях по кредитам.

V. Разработать меры по возвращению в регионы русскоязычного населения.

VI. Разработать меры по гармонизации межэтнических отношений и интеграции народов Кавказа в российское общество. Разработать механизм предоставления предпринимателям равных возможностей для занятия бизнесом независимо от национальной и конфессиональной принадлежности и обеспечить жесткий государственный контроль.

VII. Повысить эффективность хозяйствующих субъектов, в первую очередь за счет использования внутренних резервов.

VIII. Организовать массовую и ускоренную целевую подготовку и переподготовку кадров для народного хозяйства Юга России в ведущих вузах и учебных центрах страны.

Необходимо признать, что реликты племенного сознания, особенно в отношении собственности на землю, существуют у населения почти всех российских регионов, что значительно усложняет процессы внутренней миграции.

Однако без внутренней миграции, без свободного передвижения российских граждан по всей стране, без правовой и фактической возможности свободного выбора ими места жительства любые слова о формировании единой гражданской нации будут профанацией. Как это принято говорить у этнологов, единая нация формируется в процессе миксации, но это не означает утрату этническими группами своего языкового,

культурного и конфессионального своеобразия. Без создания универсальной шкалы духовно-нравственных и культурных ценностей говорить о формировании единой национальной идентичности также не приходится.

Настоящая культура никогда не приходит в конфликт с другой культурой. Их всегда сближает и объединяет гуманизм, который лежит в основе любой истинной культуры. Так же, как и не может быть войны между цивилизациями, так как любая цивилизация конструктивна. Но может быть конфликт экономических интересов, который часто обряжают в этнические и конфессиональные одежды.

В связи с этим необходимо отметить, что источником многих конфликтов в сфере межнациональных отношений являются не только социально-экономические и цивилизационные проблемы, но и низкий образовательный и культурный уровень значительной части населения России.

Для улучшения ситуации в этой сфере необходима серьезная реформа образования. Школа должна давать учащимся не только определенный набор знаний и навыков, необходимо возродить ее функции духовно-нравственного воспитания, повысить ответственность семьи, родителей за воспитание и образование своих детей. Сегодня воспитание юного поколения полностью отдано на откуп телевидению и социальным сетям, которые, если называть вещи своими именами, занимаются их моральным разложением. Агрессивная реклама алкогольной и табачной продукции, пропаганда насилия, ксенофобии, расизма стали обычным явлением даже для дневных программ центральных каналов, не говоря о развлекательных каналах, где все это буквально навязывается телезрителям. Это не может быть основанием для введения цензуры, но все это никак не может быть благоприятным информационным фоном для формирования новой российской идентичности, способной консолидировать представителей всех этнических культур и религий.

Одним из сильнейших факторов, который негативно сказывается не только на состоянии федеративных, но и межэтнических отношений и мешает формированию единой российской идентичности, является регионализм или областничество. В России эта проблема свойственна не только и не столько национально-территориальным образованиям, но и собственно территориальным.

Проблема регионализма (областничества) возникала в периоды ослабления государства: и после Октябрьской революции, и во время распада СССР, когда сепаратистские настроения появлялись не только в национальных республиках, но и регионах с преобладающим русским населением.

Региональное мышление, которое сегодня свойственно большинству глав российских регионов, в определенной мере способствует дезинтеграции единого политического, правового и культурного пространства России. Совершенно справедливое, с точки зрения обывателя, стремление руководителя защищать интересы своего региона, его населения не всегда совпадает с интересами государства в целом, а иногда приходит в противоречие с федеральными законами. Интересы государства, так же как и его законы, должны быть приоритетными для глав регионов, иначе федерация превратится в формальное объединение замкнутых анклавов.

В этих условиях совершенно не приходится говорить о формировании единой гражданской нации, единой идентичности, основанной на патриотизме, любви к Родине, когда единственная территория в стране, где гражданин России может чувствовать себя комфортно в экономическом и правовом отношении – это регион, где он родился. Региональное мышление не только препятствует созданию единой российской нации, но и противоречит Конституции Российской Федерации, так как нарушает право гражданина на свободу выбора места жительства. Любые вопросы, связанные с трудоустройством, образованием, занятием бизнесом, должны решаться на конкурсной основе,



а не на основе этнической или региональной принадлежности гражданина. Многие руководители регионов ссылаются на ухудшение межэтнических отношений в результате внутренней миграции, когда жители северокавказских республик перемещаются в Ставрополье, Краснодарский край, центральные регионы России. Но эту проблему невозможно решить путем насильственного сдерживания внутренней миграции, так как высокая плотность населения и избыточность трудовых ресурсов в республиках Северного Кавказа делают миграцию неизбежной.

### Приложение № 3

Паскачев А.Б.

31 октября 2016 г.  
г. Астрахань

*Выступление на заседании Совета  
при Президенте РФ  
по межнациональным отношениям*

Уважаемый Владимир Владимирович!

Миграция населения исторически являлась следствием таких катастрофических явлений, как войны, стихийные бедствия, политические и социальные потрясения. Но в последние годы, с учетом сопутствующего ей терроризма, миграция сама стала грозным дестабилизирующим фактором мирового масштаба.

Пример тому Европа, когда миграция 1 млн. человек, порожденная, кстати, с непосредственным участием самих европейцев, привела к тому, что:

- встал «гамлетовский» вопрос – быть или не быть Евро-союзу;
- погибли тысячи мигрантов и массово нарушались их права, произошли масштабные теракты;

- Европа вынуждена откупаться от мигрантов миллиардами евро.

Наша страна – вторая в мире по числу мигрантов, и все эти процессы прямо или косвенно отражаются и на нас.

Так, после государственного переворота в Украине и военного конфликта в Донецке и Луганске в Россию в 2014–2015 гг. хлынул массовый поток беженцев и других категорий мигрантов: всего 3,8 млн. чел., а только с юго-востока – более 1 млн. человек.

Чтобы проанализировать, как была разрешена эта критическая ситуация с мигрантами из Украины, наша Комиссия провела расширенное выездное заседание в г. Ростове с участием представителей федеральных и региональных органов власти, общественных и правозащитных организаций и экспертов.

Уважаемый Владимир Владимирович, я обратил внимание на то, с каким удовольствием некоторые общественники иногда докладывают Вам, какие Указы и поручения Президента Российской Федерации не выполнены.

Так вот, в этот раз я также с удовольствием хочу доложить Вам, что все Указания и поручения Президента России, в том числе от 24 июня 2014 г. № Пр.-1472 по итогам совещания в Таганроге, касающиеся приема и размещения беженцев из Украины, выполнены.

Принято и размещено более 1 млн. 100 тыс. лиц, вынужденно покинувших, в основном, юго-восточные районы Украины и, в зависимости от пожеланий, им были предоставлены соответствующие правовые статусы в упрощенном порядке.

В том числе, в ведущие вузы страны было принято 4 тыс. детей из семей беженцев. Мы встречались со студентами из Украины и в университете, и в общежитиях Ростовского Государственного экономического университета (РИНХ). Все сделано достойно. Здесь нужно отметить практически все структуры и регионы, которые участвовали в этом процессе и, в первую очередь, Ростовскую область.

Таким образом, Россия, как говорится, без шума и гама, в отличие от Европы:

- справилась с огромным потоком беженцев из Украины;
- международное сообщество, в частности, УВКБ ООН и МОМ, признало прием беженцев из Украины в Россию образцовым;
- и, что может быть еще более важно, российское общество отнеслось к украинцам с пониманием и сочувствием.

Разумеется, миграция населения (как внешняя, так и внутренняя), в целом полезное и неизбежное явление. Надо отметить, что в России за последние годы в сфере миграции много сделано и в законодательной, и практической деятельности.

Но проблемы, конечно же, есть, хотя и не такие масштабные.

На заседаниях Комиссии, Всероссийских научно-практических конференциях, круглых столах, форумах в Ростове и на Алтае, Перми и Камчатке и др. мы проводили их широкое обсуждение.

Выработанные предложения мы передаем в соответствующие органы власти. Основные из них я хотел бы представить Вашему вниманию. Они сводятся к следующим:

1. Необходимо более четко распределить функции и полномочия между ведомствами и уровнями власти при осуществлении мероприятий по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. В первую очередь это касается ФАДН. Возможно, есть смысл передать Агентству и функции по выполнению Госпрограммы по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, а также наделить его полномочиями по выработке государственной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

2. Предлагается ускорить доработку и принятие федерального закона о социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в России, с одновременным формированием как

эффективной модели интеграционных процессов, так и инфраструктуры для этой цели.

3. В нашей стране имеется несколько категорий мигрантов с неурегулированным правовым статусом (по разным оценкам 2-3 млн. чел), в основном это бывшие наши соотечественники.

Представляется целесообразным подготовить предложения по амнистии отдельных категорий из них с учетом международного опыта и интересов России. Это позволит обеспечить:

- безопасность общества;
- защиту прав самих мигрантов;
- пополнить бюджет страны.

4. В Стратегии госнацполитики главная цель определена как упрочение общероссийского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и т.д. Одним из необходимых условий достижения этой цели является, как говорят социологи, миксация представителей народов всей страны. ОДНАКО управление процессами внутренней миграции не вполне соответствует задачам ни Стратегии Госнацполитики, ни стратегии оптимального размещения производительных сил по стране.

ПРЕДЛАГАЕТСЯ разработать Госпрограмму по добровольному переселению и обустройству граждан России из трудноизбыточных регионов в трудонедостаточные. По Вашему поручению Правительство уже приняло распоряжение № 663-р по разработке «дорожной карты» на эту тему. Теперь очень важно, образно говоря, чтобы по этой дороге начался трафик. Думается, что это полностью соответствует тем масштабным задачам, которые Вы поставили перед Правительством, в частности, по развитию Дальнего Востока, с созданием целой сети ТОР, и Северного Кавказа.

*Благодарю за внимание!*

**Приложение № 4****Паскачев А.Б.**20 июля 2017 г.  
г. Йошкар-Ола***Выступление на заседании  
Совета при Президенте РФ  
по межнациональным отношениям***

Уважаемый Владимир Владимирович!

Разрешите мне кратко высказать несколько предложений по проблемам в сфере миграции.

В процессе подготовки и обсуждения проекта закона о социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов (СКАИМ) с ФАДН, а затем – Концепции по миграционной политике, а также в процессе проведения семинаров-совещаний с региональными и муниципальными властями и изучения опыта муниципалитетов от Дальнего Востока и Сибири до ЮФО и СКФО обозначились несколько конкретных вопросов, которые, по моему мнению, без Вашего поручения могут остаться благими пожеланиями в ущерб интересам государства и отдельных граждан.

Наша Комиссия вносит следующие предложения:

Во-первых, речь идет о финансовом обеспечении программ СКАИМ. В проекте закона это звучит декларативно, а это, как показывает практика, в последующем не работает. При этом возникает вопрос: сколько и по каким критериям выделять средства.

Кстати, говоря об опыте Ленинградской области, следует обратить внимание на тот факт, что в расчете на одного мигранта потрачено 36 руб. Это 1/100 часть той суммы, которую мигрант тратит за патент или от 1/500 до 1/1000 того, что он платит в бюджеты разных уровней и организаций.

Просим дать поручение конкретизировать источники финансирования СКАИМ, установить их, исходя из расчета до

10% сумм, уплаченных в региональные бюджеты за патенты с последующим субсидированием 50% из федерального бюджета через ФДЦН.

Одновременно:

– считаем целесообразным разработать программы СКА-ИМ по всем субъектам;

– разработать типовые методологию и методические указания.

Кстати, мы в правозащитном центре Российского конгресса народов Кавказа и Института миграции и МНО разработали памятки для мигрантов. В МВД и ФАДН мы договорились провести их экспертизу в целях унификации и направить в субъекты. К слову сказать, при реформе в состав общественного совета МВД не включен ни один эксперт в сфере миграции.

О проблеме, с которой сталкиваются по программе добровольного переселения: у них по закону должна быть постоянная регистрация, но многие из них проживают в гостиницах, общежитиях, маневренном фонде, что затрудняет их социализацию. Этот вопрос ставился давно, но не решается.

Просьба дать поручение о внесении изменения в закон, разрешающий регистрировать их по месту пребывания.

Далее, говоря о соотечественниках. После принятия в 2002 г. Закона ФЗ №62 «О гражданстве» порядка 100 тыс. чел. (МВД с этой цифрой согласно), в основном русскоязычные, из-за нарушения сроков пребывания не могут легализоваться и выдворить их тоже некуда: у них нет гражданства.

Предлагаю осуществить акцию гуманизма и легализовать эту категорию лиц с неурегулированным правовым статусом по месту пребывания.

И еще одна просьба по акции гуманизма. Речь идет о 1000 человек – лиц без гражданства, имеющих судимость. Если их не легализовать, то у них один путь: из тюрьмы – в спецраспределитель, а затем обратно.

Далее. Просим дать поручение о внесении изменений в ст. 18 КОАП о режиме пребывания – отменить безальтернативность выдворения за одно единственное малейшее нарушение.

Одновременно в целях борьбы с нелегальной миграцией предлагаю осуществить поголовную дактилоскопию на въезде в Россию. Не думаю, что, с точки зрения правозащиты, это проблематично. Ведь я не возмущаюсь, когда у меня берут отпечатки пальцев при въезде в другие страны.

В целях систематизации всего законодательства в сфере миграции наша комиссия вносит предложения о разработке миграционного кодекса.

И последнее, уважаемый Владимир Владимирович!

У нас очень содержательный Совет, но чтобы содержание и форма соответствовали друг другу, предлагаю следующее заседание провести в национальных одеждах. Конечно, у Вас выбор из 195 костюмов. Кстати, российские цари с удовольствием носили черкески, думаю и Вам бы она пошла. А с меня, в таком случае, старинный чеченский кинжал.

*Благодарю за внимание!*

Паскачев А. Б.  
Террористические риски и миграционная  
безопасность. – Москва: Литера, 2019. – 198 с.

Технический редактор А.В.Шибанов  
Корректор О.А.Листова

Подписано в печать 05.04. 2019 г. Формат 60х90/16  
Бумага офсетная. Усл. печ.л. 12,25 Заказ № 24/К  
Тираж 800 экз.





