



УДК 32(325.1)

Теоретико-концептуальные основы политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в современных миграционных процессах

А. В. Чеботарев

Чеботарев Андрей Васильевич, адъюнкт, Военный университет Министерства обороны Российской Федерации, Москва, Chebotarev.A.V@yandex.ru

В статье рассмотрены основные причины и особенности проявления экстремизма в современных миграционных процессах и разработаны теоретико-концептуальные основы политики Российской Федерации по противодействию этому деструктивному общественно опасному явлению.

Ключевые слова: экстремизм, миграция, противодействие экстремизму в миграционных процессах, национальная безопасность.

Theoretical and Conceptual Foundations of the Russian Federation Policy to Counteract Extremism Within Modern Migration Processes

A. V. Chebotarev

Andrey V. Chebotarev, <https://orcid.org/0000-0002-8511-5362>, Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation, 14 Bolshaya Sadovaya St., Moscow 123001, Russia, Chebotarev.A.V@yandex.ru

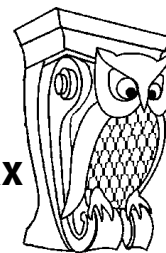
The paper discusses basic reasons and peculiarities of the extremism within modern migration processes. The author offered theoretical and conceptual framework for the policy of the Russian Federation aimed at counteracting this destructive and socially dangerous phenomenon.

Keywords: extremism, migration, counteracting extremism in migration processes, national security.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-351-359>

В последние годы под влиянием глобализации и военных конфликтов в мире наблюдается бурный рост масштабов миграционных процессов, которые по своим результатам неоднозначны и имеют амбивалентный характер. С одной стороны, миграционные процессы способствуют развитию экономики стран, что побуждает политиков содействовать иммиграции, с другой – несут угрозы государственной, общественной безопасности и безопасности личности.

Одной из таких социально-политических угроз является рост экстремизма на территориях массового вселения мигрантов. Так, в австралийском Сиднее 21 апреля 2011 г. было зафиксировано восстание беженцев – выходцев из Афганистана и Ирака, которые сожгли центр «Вилла Вуд», предназначенный для содержания лиц, ожидающих получения политического убежища. В результате акции мигрантского протеста



от огня пострадали девять зданий, в том числе медицинский пункт, кухня, прачечная, компьютерный зал, предоставленный мигрантам австралийским правительством, и др.¹. Восставшие мигранты выражали свое недовольство условиями проживания и требовали от правительства Австралии скорейшего предоставления им статуса беженцев.

В Российской Федерации 13 октября 2013 г. общественность всколыхнули события в московском Бирюлево². В 2016 г. Евросоюз потряс ряд трагедий, связанных с кризисом беженцев и процессом интеграции в европейское сообщество мигрантов из мусульманских стран³. В 2017 г. произошло столкновение местного населения с мигрантами, проживающими на территории центра для временного содержания беженцев⁴.

Высокие риски проявлений экстремизма в современных миграционных процессах, широкий общественный резонанс и огромный материальный ущерб от совершаемых экстремистских актов, а также опасность политической нестабильности дают основание утверждать, что феномен экстремизма в миграционных процессах приобрел политическую окраску и представляет реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации и многих других государств.

Обзор научной литературы дает основание полагать, что проблемы миграционных процессов и противодействия экстремизму в целом исследуются. Свои работы вопросам миграционной политики и, в частности, проблемам адаптации и интеграции мигрантов, международной безопасности посвятили А. В. Волох, В. А. Суворова⁵, Л. А. Кононов⁶, А. В. Дмитриев, В. Ю. Леденева, Е. А. Назарова⁷, А. А. Вилков⁸, С. В. Рязанцев⁹ и ряд других ученых.

Исследованию, главным образом, феномена экстремизма, его содержанию, сущности, классификации и особенностям политических технологий противодействия ему свои работы посвятили Л. А. Кононов, Ж. А. Шишова, А. Ю. Соклаков, О. В. Широкова¹⁰, С. Н. Фридинский¹¹, Н. А. Бердяев¹², И. А. Ильин¹³, К. П. Победоносцев¹⁴, Л. А. Тихомиров¹⁵ и др.

Теоретическое осмысление проблематики экстремизма отражено в работах отечественных ученых А. В. Глуховой¹⁶, А. В. Дмитриева¹⁷, Г. Ю. Запрудского¹⁸ и зарубежных ученых М. Вебера¹⁹, Э. Геллнера²⁰, А. Гидденса²¹, Р. Дарен-



дорфа²², М. Дойча²³, Г. Зиммеля²⁴, Л. Козера²⁵, М. Уолцера²⁶ и др.

Однако приходится констатировать тот факт, что и в отечественной, и зарубежной научной литературе до настоящего времени проблеме экстремизма в миграционных процессах уделяется недостаточное внимание, теоретические положения об этом явлении практически не разработаны.

Недостаток теоретических знаний о данном феномене во многом стал причиной отсутствия научно обоснованного подхода к решению проблемы противодействия экстремизму в миграционных процессах, что существенно затрудняет практическую деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и институтов по противодействию данной угрозе.

Политика Российской Федерации в сфере миграции в большей степени ориентирована на привлечение в страну мигрантов и меньше внимания уделяет вопросам безопасности миграционных процессов. Это вытекает из содержания предшествующей (2012 г.) и действующей в настоящее время Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы²⁷, в которых практически не отражены вопросы противодействия экстремистской деятельности в миграционных процессах.

Это обстоятельство указывает на то, что проводимая Россией и рядом других стран миграционная политика еще недостаточно совершенна и не способна эффективно противостоять экстремизму в миграционных процессах, она требует модернизации и поиска новых, более эффективных путей развития и оптимизации в современных условиях.

Экстремизм в миграционных процессах представляет собой сложное явление, вбирающее в себя *два компонента*: радикализацию общественных отношений миграционной направленности и экстремистскую деятельность в миграционной сфере.

Особенность экстремизма в современных миграционных процессах заключается в том, что *радикализация миграционных отношений*, которая, по нашему мнению, представляет собой процесс обострения миграционных настроений между субъектами миграционного процесса, несущий в себе потенциал ненависти и вражды между ними, *развивается между парными субъектами миграционного процесса*: мигранты – мигранты, мигранты – местное население, мигранты – органы местного самоуправления и проч., доводя обострение отношений между ними с уровня межличностной и групповой неприязни (радикальные настроения) до уровня вражды и ненависти друг к другу с участием больших людских масс (проявления экстремизма).

Именно радикализация миграционных отношений является источником и мотивом акти-

визации экстремистской деятельности лиц, групп и организаций в миграционных процессах. И наоборот, экстремистская деятельность лиц, групп и организаций во многом ориентирована на разжигание вражды и ненависти между субъектами миграционных отношений, т. е. на радикализацию миграционных отношений. Таким образом, экстремизм в миграционных процессах одновременно характеризуется и радикализацией миграционных отношений, и экстремистской деятельностью радикально настроенных лиц, групп и организаций.

К сожалению, в российской политико-правовой базе ставится знак равенства между понятиями «экстремизм» и «экстремистская деятельность»²⁸. В результате формируются искаженные представления об экстремизме, в том числе в миграционных процессах, как о социально-политическом явлении. Учитывая данное обстоятельство, автором предложено использовать другой подход к формулированию определений данных понятий.

В ходе исследования проблемы экстремизма в миграционных процессах нами сформулированы следующие определения исследуемому феномену. **Экстремизм в миграционных процессах** представляет собой *опасное общественное явление, характеризующееся радикализацией миграционных отношений и экстремистской деятельностью субъектов миграционного процесса (отдельных лиц, групп и организаций). Экстремистская деятельность в миграционных процессах – деятельность экстремистски настроенных лиц, групп и организаций, направленная на разжигание ненависти и вражды в миграционных отношениях.*

Таким образом, предлагаемый подход разделяет между собой понятия «экстремизм в миграционных процессах» и «экстремистская деятельность в миграционных процессах», исключает использование их в качестве синонимов. Такой подход позволяет составить более полное и реалистичное представление об исследуемом понятии.

Приведенные выше определения позволили сформулировать другую важную дефиницию, а именно **государственную политику по противодействию экстремизму в миграционных процессах**. Под ней предлагается понимать *деятельность уполномоченных государственных органов, направленную на снижение рисков радикализации миграционных отношений и противодействие экстремистской деятельности субъектов миграционного процесса (радикально настроенных лиц, групп и организаций), а также ликвидацию последствий экстремистской деятельности.*

На основе последнего определения нами разработан методический подход к формированию политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в миграционных процессах: политика по противодействию ради-



кализации миграционных отношений; политика по противодействию экстремистской деятельности; политика ликвидации последствий проявлений экстремизма в миграционных процессах. Каждое из этих направлений должно подкрепляться системой мер противодействия.

Первым шагом модернизации политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в миграционных процессах, по нашему мнению, должен стать вопрос о ее концептуализации, что позволит сформировать общие представления о перспективной государственной политике, являясь своего рода координатами политической деятельности, ориентируясь на которые, многочисленные управленческие структуры будут осуществлять свою деятельность в общем русле государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах.

Необходимость в этом была аргументирована и достаточно полно освещена в научной статье «Роль концепций, стратегий и доктрин в политическом управлении РФ»²⁹. По мнению автора данной статьи, концептуализация государственной политики позволяет политически сориентировать деятельность большого числа управленческих структур (государственные органы на федеральном и региональном уровне, органы местного самоуправления, общественные организации, бизнес-структуры и др.) на решение значимых общественных проблем.

Руководству страной необходимо направить многоуровневую и многоаспектную управленческую деятельность в русло проводимой государством политики, так как без политического ориентирования все участники управленческого процесса будут по-разному решать проблему противодействия экстремизму в миграционных процессах. Наличие же концептуальных положений, утвержденных высшими должностными лицами государства, задаст своего рода политические ориентиры, опираясь на которые, все субъекты управленческого процесса станут осуществлять согласованную по целям, задачам и общим представлениям управленческую деятельность.

Разработка концептуальных положений государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах. Концептуальные положения любого направления государственной политики включают в себя сформулированные понятия, характеризующие политику по решению общественно значимой проблемы. В нашем случае к таким понятиям, прежде всего, нужно отнести следующие: «радикализация миграционных отношений», «экстремизм в миграционных процессах», «экстремистская деятельность в миграционных процессах», «государственная политика по противодействию экстремизму в миграционных процессах», которые рассмотрены выше.

Необходимо концептуально обозначить опасности и угрозы, которые таит в себе обще-

ственно опасное явление, раскрыть проблему противодействия экстремизму в миграционных процессах и сформировать общее представление о ее решении в формате государственной политики. В концептуальных положениях также должны найти отражение цель и задачи государственной политики, обозначены ее объекты и субъекты, сформулированы принципы политики и определены основные сферы и направления политической деятельности.

На решении этих задач остановимся несколько подробнее.

Данная политика проводится по двум основным направлениям: внешняя и внутренняя. *Внешняя политика* ориентируется на организацию тесного взаимодействия с международными правительственными и неправительственными организациями, зарубежными странами по вопросам противодействия экстремизму в миграционных процессах, *внутренняя* – на консолидацию усилий государства и общества в борьбе с экстремизмом в миграционных процессах.

Основные опасности и угрозы экстремизма в миграционных процессах. Экстремизм в миграционных процессах несет в себе целый ряд угроз, среди которых особенно следует выделить: массовые беспорядки, возникающие по причине обострения миграционных отношений; рост преступлений экстремистской направленности, вызывающих большой общественный резонанс; анклавизация мигрантов; риски террористических актов и др. Оценка опасностей и угроз может проводиться в соответствии с методикой, разработанной и изложенной в работе «XXI век: балансирование на грани ядерной войны», которая, на наш взгляд, носит достаточно универсальный характер³⁰.

К *проблемам противодействия экстремизму в миграционных процессах* следует отнести:

- отсутствие в официальных государственных документах и законах теоретически обоснованных концептуальных положений о проблеме экстремизма в миграционных процессах и путях ее решения, что существенно затрудняет практическую деятельность органов государственного и муниципального управления по решению данной проблемы;

- отсутствие в широком спектре приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации такого важного направления, как противодействие экстремизму в миграционных процессах;

- недостаточная теоретическая проработка государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах;

- доминирование в миграционной политике России направления, ориентированного на привлечение в страну мигрантов, над направлением обеспечения безопасности от угроз, порождаемых миграционными процессами.



Цель государственной политики: обеспечение безопасности личности, общества и государства от угроз со стороны экстремизма в миграционных процессах.

Достижение данной цели может осуществляться посредством решения трех групп задач.

Первая группа задач нацелена на противодействие радикализации миграционных отношений в местах массового вселения мигрантов. В их ряд должны войти: мониторинг радикализации миграционных отношений; пропаганда толерантности в миграционных отношениях; устранение культурно-социальных и экономических барьеров между мигрантами и местным населением; защита прав и свобод мигрантов и граждан; противодействие анклавному пребыванию/проживанию мигрантов; борьба с незаконной миграцией, которая будет во многом способствовать снижению рисков радикализации миграционных настроений; другие задачи.

Вторая группа задач ориентирована на противодействие экстремистской деятельности. Эту задачу целесообразно разделить на три подгруппы.

Первая подгруппа задач связана с **профилактикой** экстремистской деятельности в миграционных процессах. В их ряду можно выделить: мониторинг экстремистской деятельности в миграционных процессах; профилактическую работу с экстремистски настроенными лицами, группами и организациями; совершенствование правовых норм профилактики экстремизма в миграционных процессах; разработку и внедрение в практику государственного управления специализированных профилактических механизмов противодействия экстремизму в миграционных процессах; другие задачи профилактического характера.

Вторая подгруппа задач ориентирована на **пресечение** экстремистской деятельности в миграционных процессах. К их числу следует отнести: заблаговременную разработку мер пресечения возможных проявлений экстремистской деятельности в миграционных процессах, в том числе и правовых мер; своевременное реагирование на проявления экстремизма; оперативно-розыскную деятельность правоохранительных органов; идентификацию и изоляцию зачинщиков и активистов массовых беспорядков, вызванных экстремизмом в миграционных процессах; локализацию и подавление массовых беспорядков, вызванных экстремистской деятельностью лиц, групп, организаций и другие меры.

Третья подгруппа задач предполагает **ликвидацию последствий** экстремистских и террористических актов: восстановление порядка и законности в миграционных отношениях; наказание виновников массовых беспорядков и преступников-экстремистов; устранение причин проявления экстремизма в миграционных процессах и другие задачи.

Согласно логике исследования проблемы, следующим шагом разработки концептуаль-

ных положений является обозначение объекта и субъекта государственной политики.

Объекты государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах. Объектами внешней политики являются международные правительственные и неправительственные организации, государства, мигранты. *Объекты внутренней политики:* органы местного самоуправления; общественные организации, вовлеченные в миграционные процессы; бизнес-структуры; местное население территорий вселения мигрантов, сами мигранты; экстремистские организации и группы (зарубежные и отечественные). На наш взгляд, в отношении каждого из этих объектов должна формироваться своя сфера государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах.

Субъектами государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах являются государственные органы, формирующие и реализующие государственную миграционную политику, а также политику по противодействию экстремистской и террористической деятельности на федеральном и региональном уровнях. Международные организации, решающие данные задачи; зарубежные страны, с которыми заключаются международные договоры о противодействии экстремизму; органы местного самоуправления; общественные организации – все они наряду с тем, что являются объектами государственной политики, в то же время могут становиться ее субъектами.

Концептуализация государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах также предполагает формулирование **принципов**, на основе которых будет формироваться и реализовываться политика. По нашему мнению, к таковым можно отнести следующие принципы:

– *законности*, предполагающий противодействие экстремизму в миграционных процессах в рамках действующего законодательства при соблюдении прав и свобод мигрантов и граждан страны их приема;

– *адаптивности*, предполагающий изменение вектора государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах в соответствии с изменяющимися условиями;

– *оперативности* – принятие своевременных политических решений профилактики и пресечения экстремистских действий в миграционных процессах;

– *научности* – опора в процессах формирования и реализации политики на науку;

– *ненанесения ущерба миграционной привлекательности страны и ее территорий* – активная деятельность противодействия экстремизму в миграционных процессах не должна снижать иммиграционные потоки в страну и на ее территории.



Учитывая многовекторный характер миграционных процессов, государственная политика по противодействию экстремизму в миграционных процессах должна формироваться и реализовываться в нескольких сферах: в сфере внешней миграции; внутренней миграции; транзитной миграции и незаконной миграции.

Кроме того, она должна учитывать регионы и страны, откуда иммигрирует население, обстановку, сложившуюся там. Государственная политика должна акцентировать свое внимание на наиболее опасных регионах и странах (с точки зрения проникновения и распространения экстремизма) и сосредоточить на них свои основные усилия, не упуская из внимания и остальные страны. Сосредоточение усилий на основных направлениях противодействия экстремизму в миграционных процессах позволит более экономно и эффективно решать поставленные задачи.

В каждой из обозначенных нами сфер целесообразно выделить приоритетные направления политической деятельности. Научное решение этой задачи следует осуществить на основе подробного анализа стадий миграционного процесса.

Стадийная модель миграционного процесса. Современные ученые по-разному подходят к определению стадий миграционного процесса, но в основном сходятся на трехстадийном³¹. *Первая*, подготовительная стадия процесса, на которой формируется миграционная подвижность: определенные миграционные установки и психологическая готовность к переселению. На *второй* – происходит собственно переселение населения; на *третьей* стадии идет процесс повышения приживаемости новоселов.

Рассматриваются и другие подходы к стадийному дроблению миграционного процесса (на пять и более стадий).

На наш взгляд, во всех предложенных стадийных моделях имеет место один существенный недостаток – модели не чувствительны к таким категориям мигрантов, как возвратные или безвозвратные. На самом деле в реальной жизни возвратные и безвозвратные мигранты по-разному проходят заключительные стадии миграционного процесса. Так, для *возвратных мигрантов* на заключительной стадии характерна только адаптация к местным условиям. Им необходимо приспособиться к местной обстановке, чтобы бесконфликтно осуществлять свою трудовую и иную деятельность.

Совсем иная картина складывается для *безвозвратных мигрантов* (решивших стать гражданами страны приема). По приезду на новое место жительства им необходимо вначале адаптироваться к местным условиям, чтобы можно было ориентироваться в новой обстановке и не вступать в конфликты с местным населением при проживании и осуществлении трудовой деятельности. В это же время принимающее государство решает задачу по интеграции в принимающий

социум безвозвратных мигрантов (встраивает мигрантов в устоявшуюся социокультурную и экономическую систему связей с целью сохранения ее целостности). Реализация государственной политики интеграции может осуществляться в форме интеграционной модели, принятой принимающим государством: интеграции, мультикультурализма, сегрегации, ассимиляции, изоляции. То есть принимающее государство само выбирает модель интеграции, устанавливает ее на законодательном уровне и реализует в процессе административной деятельности соответствующих государственных органов.

Таким образом, миграционные процессы разделяются по категориям мигрантов на возвратные и невозвратные.

Для категории возвратных мигрантов они состоят из трех стадий: принятия решения о переезде к новому месту пребывания; переезда к новому месту пребывания; адаптации к условиям новой обстановки.

Для категории безвозвратных мигрантов предлагается выделить четыре стадии: принятия решения о переезде к новому месту пребывания; переезда к новому месту пребывания; адаптации к условиям новой обстановки; интеграции по интеграционной модели, реализуемой в принимающем государстве.

Характеристика стадий миграционного процесса. На стадии принятия решения на миграцию (для безвозвратных мигрантов) потенциальные мигранты используют возможную модель принятия решения: добровольная миграция или вынужденная, под давлением сложившихся обстоятельств.

Решение на *добровольную миграцию* формируется в сознании человека при накоплении у него информации о континентах и странах и условиях проживания на этих территориях. При этом мотивацией для добровольного переселения служит твердое убеждение о предпочтительном месте проживания, на основе которого у человека возникает желание добровольно мигрировать в конкретную страну.

Вынужденная миграция. Под давлением сложившихся обстоятельств у мигранта формируется твердое убеждение в безвыходности сложившегося положения и нежелание дальнейшего нахождения в стране проживания. В результате чего человек выбирает страну с наиболее благоприятными для него условиями проживания и принимает решение на миграцию.

Мотивацией на миграцию *возвратных мигрантов*, например *трудовых*, выступает чаще всего желание получить в стране приема работу с более высоким заработком, чем в стране проживания. Для *туристов* – это знакомство с культурой, традициями страны.

На стадии принятия решения основная масса мигрантов чаще всего планирует законную миграцию, легальное пересечение государствен-



ной границы, пребывание/проживание в стране приема на законных основаниях с учетом действующих нормативных правовых норм страны приема. Однако часть мигрантов еще на стадии принятия решения вынашивают намерения нелегально пересечь государственную границу и незаконно пребывать/проживать в стране приема. Как правило, такие мигранты попадают в криминальную среду с высоким уровнем экстремистских воззрений. А некоторые из них являются членами зарубежных экстремистских организаций и переезжают на пребывание/проживание в страну приема с целью вербовки в свои ряды новых членов, распространения экстремистской идеологии, создания экстремистских организаций и проч. Нередки случаи и законного проникновения в страну приема таких мигрантов.

Все это указывает на необходимость формирования государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах еще на этапе принятия мигрантами решений на миграцию. Поэтому важно снизить риски миграции в страну мигрантов-экстремистов. Работа в этом направлении должна проводиться за рубежом силами МИД России, зарубежных представительств и представителей МВД, специальными службами, силами международных организаций, в работе которых принимает участие Россия (СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕАЭС и др.). Целесообразно привлекать к ней и зарубежные общественные организации, работающие с мигрантами. На наш взгляд, ориентированная на зарубежье работа должна строиться на системной основе.

Стадия переезда мигранта к новому месту проживания (пребывания). Процесс переезда для разных категорий мигрантов может существенно отличаться. Например, для одних мигрантов – это просто авиаперелет, переезд на автомобиле или поезде, или водным транспортом с ясной процедурой оформления проездных документов. Для других же переезд может быть связан со сложными ситуациями, когда мигрантам приходится использовать труднопроходимые маршруты в условиях высокого риска для жизни, что делает переезд к новому месту пребывания чрезвычайно трудным и ответственным предприятием.

Сам переезд может быть легальным или нелегальным. Легальный переезд – это законный переход мигранта через государственную границу (через пункты пропуска госграницы), нелегальный – в обход пунктов пропуска госграницы или проход через пункты пропуска по поддельным документам.

Мигранты-экстремисты могут осуществлять переход государственной границы как законным путем, так и нелегально. Поэтому противодействие экстремизму в миграционных процессах на этапе переезда к месту пребывания/проживания должно осуществляться по двум направле-

ниям: снижение рисков незаконного пересечения мигрантами государственной границы в обход пунктов пропуска через государственную границу; фильтрация и выявление мигрантов-экстремистов в пунктах пропуска государственной границы. Привлекаемые для этого силы в России – ФСБ России, МВД России, МИД России, Таможенная служба России и другие госорганы при содействии международных организаций: СНГ, ОДКБ, ШОС и др.

На *стадии адаптации мигранта к новым условиям* происходит его приспособление к условиям проживания на новой территории пребывания.

В период адаптации мигранты подвергаются сильному стрессу. Незнакомая обстановка, сложность общения с местным населением, государственными и муниципальными чиновниками, трудности поиска жилья и работы, а также многое другое часто порождают недовольство мигрантов своим положением и, как следствие, *повышаются риски радикализации миграционных настроений в миграционной среде*, что создает благоприятную среду для распространения экстремизма.

Местное население также испытывает определенные трудности от наплыва мигрантов: сокращаются свободные рабочие места для местного населения, снижается уровень оплаты за труд, ухудшается отношение к работникам со стороны работодателей, растет уровень безработицы, преступности с участием мигрантов, распространяются инфекционные заболевания.

В результате роста недовольства мигрантами со стороны местного населения радикализируются отношения к ним, что является благоприятной средой для деятельности экстремистских организаций и экстремистски настроенных лиц среди местного населения. Происходит обострение конфликтов между местным населением и мигрантами, в связи с чем возникают высокие риски преступлений на экстремистской почве, вызывающих широкий общественный резонанс, риски массовых столкновений мигрантов с местным населением с возможными тяжелыми политическими последствиями. В условиях социального конфликта также высоки риски крайнего проявления экстремистской деятельности – терроризма.

Все это указывает на необходимость выделения в приоритетное направление государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах – противодействие экстремизму на этапах адаптации мигрантов к местным условиям территорий вселения. По нашему мнению, к решению этой задачи должны привлекаться уполномоченные государственные органы (ФСБ России, МВД России). Целесообразно также привлечь к этой работе органы местного самоуправления, структуры гражданского общества, бизнес-структуры, заинтересо-



ванных лиц и организаций из миграционной среды (НКА – национально-культурная автономия). Только хорошо скоординированная совместная работа всех этих структур может оказать существенное влияние на снижение рисков радикализации миграционных настроений и экстремистской деятельности в миграционных процессах на этапах адаптации.

Стадия интеграции мигранта в принимающий социум является для безвозвратных мигрантов заключительной стадией миграционного процесса и представляет собой встраивание мигранта в структуру экономических и социокультурных связей принимающего общества.

Критерии интеграции: со стороны мигрантов – это возникновение у них и их потомков полного ощущения принадлежности к принимающему обществу; *со стороны принимающего общества* – восприятие мигрантов и их потомков «своими среди своих».

Условием интеграции мигрантов является разрыв или существенное ослабление ими родственных, имущественных, земляческих и других связей с прежними местами проживания.

В отличие от адаптации основным субъектом интеграции выступает государство. Именно государство проводит **государственную политику интеграции**.

В России государственная политика интеграции должна осуществляться **исключительно в отношении безвозвратных мигрантов** (решивших стать гражданами России). По нашему мнению, не имеет никакого смысла вживлять в организм принимающего общества тех, кто рано или поздно покинет страну приема. При этом первоначальным шагом интеграции является процесс адаптации мигрантов. Именно поэтому к безвозвратным мигрантам употребим двойной термин «интеграция и адаптация», где адаптация является первым шагом интеграции.

Основными механизмами, используемыми органами государственной и муниципальной власти для интеграции мигрантов, могут быть: государственные, муниципальные программы интеграции, отсутствующие пока в России; селективные механизмы отбора востребованных мигрантов; гармонизация межэтнических и межрелигиозных миграционных отношений (совместные браки, обучение в учебных заведениях, военная служба); противодействие анклавизации мигрантов; формирование толерантной среды на территориях вселения и другие механизмы. Все они будут способствовать снижению рисков радикализации миграционных отношений.

Из перечисленных выше менее известным является механизм *гармонизации миграционных отношений*, который предполагает совместное (мультикультурное) образование детей местного населения и мигрантов, позволяющее учащимся приобрести толерантное отношение к опыту других культур; покровительственные

действия к мигрантам со стороны органов государственной и муниципальной власти страны приема, а также общественных организаций, например, в вопросах гарантированной занятости мигрантов; организация совместного праздника «День гармонии» с отражением основных исторических и религиозных моментов культуры различных групп мигрантов и др.

Процесс интеграции безвозвратных мигрантов проходит несколько периодов. Прежде чем получить гражданство, мигрант проживает в стране приема в статусе временного проживающего, затем в статусе постоянно проживающего (вид на жительство) и только потом получает гражданство.

Но даже получив гражданство, мигрант и его потомки тоже продолжают интегрироваться. По взглядам американских ученых, только третье поколение потомков мигранта может полностью интегрироваться в принимающее общество. А если этого не случилось (потомки мигранта проживают в анклавах, не интегрируясь в общество), то можно говорить о провале интеграционной политики.

В процессе интеграции по мультикультурной модели мигранты самостоятельно выбирают место своего проживания, что часто выражается в их анклавном проживании. В анклавах практически не действуют законы страны приема, там мигранты отгораживаются от общества и власти, устанавливают свои порядки проживания. В анклавах возникает благоприятная среда для экстремизма и даже его крайнего проявления – терроризма. Анклавы являются источниками многих миграционных угроз. Поэтому противодействие обособлению мигрантов в анклавы является в том числе и противодействием радикализации миграционных отношений и, как следствие, экстремисткой деятельности.

Осмысление стадий миграционного процесса и миграционных угроз позволяет теоретически обосновать необходимость выделения следующих приоритетных направлений государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах: государственная политика по противодействию экстремизму на стадии принятия мигрантами решений на миграцию при нахождении за рубежом; на стадии переезда мигрантов к новому месту пребывания; на стадии адаптации возвратных мигрантов в стране приема; на стадии адаптации и интеграции безвозвратных мигрантов в стране приема, включающей государственную политику по противодействию экстремизму на стадии временного проживания мигрантов, на стадии постоянного проживания (вид на жительство) и на стадии проживания мигрантов и их потомков в статусе гражданина страны-приема.

Данные теоретически обоснованные направления могут лечь в основу формирования



приоритетных направлений политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в миграционных процессах.

Проведенный анализ дает основание говорить о необходимости более подробного дифференцирования противодействия экстремизму в миграционных процессах в рамках обозначенных политических направлений. Работа должна вестись практически со всеми категориями мигрантов (трудовые, туристы, транзитные мигранты, прибывающие в Российскую Федерацию на переселение по государственным программам или добровольно, вынужденные мигранты, незаконная миграция и проч.).

Нельзя также забывать о внутренних мигрантах и эмигрантах, так как эмигранты, решившие покинуть родину, часто становятся носителями радикальных суждений, источником распространения ненависти и вражды ко всему, что связывало их с местом прежнего проживания.

Сформулированные выше положения, по нашему мнению, могут лечь в основу концептуализации политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в миграционных процессах. Полагаем целесообразным внести данные положения в перспективную концепцию миграционной политики России, в перспективную стратегию противодействия экстремисткой деятельности и использовать при корректировке закона об экстремизме.

Кроме того, разработанные теоретико-концептуальные положения позволяют предложить методические рекомендации уполномоченным государственным органам при формировании государственной политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах.

Таким образом, представленные авторские теоретико-концептуальные основы формируют научно обоснованное целостное представление о сложном, постоянно трансформирующемся социально-политическом феномене «экстремизм в миграционных процессах» и угрозах, исходящих от него, а также о политической деятельности государства по противодействию ему. По мнению автора, они представляют собой методический ресурс, который может быть использован органами государственного управления Российской Федерации при разработке политики по противодействию экстремизму в миграционных процессах.

Примечания

- 1 См.: Выдержит ли Австралия атаку иммигрантов? // Pravda.ru. URL: <https://www.pravda.ru/world/restofworld/australiaoceania/21-04-2011/1074480-austral-0> (дата обращения: 23.04.2018).
- 2 См.: Беспорядки в Бирюлево : хроника событий // РИА новости. URL: <https://ria.ru/20131013/969693444> (дата обращения: 23.04.2018).
- 3 См.: В плену террора : к чему привела миграционная политика Европы в 2016 году // Правда-TV.ru. URL: <http://www.pravda-tv.ru/2016/12/24/273408/v-plenu-terroga-k-chemu-privela-migracionnaya-politika-evropy-2016-godu> (дата обращения: 23.04.2018).
- 4 См.: На окраине Рима произошли столкновения местных жителей с мигрантами // Вести.Ru. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2926764> (дата обращения: 23.04.2018).
- 5 См.: Волох В. А., Суворова В. А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // Вопр. безопасности. 2013. № 3. С. 1–16. DOI: 10.7256/2306-0417.2013.3.713
- 6 См.: Кононов Л. А. Государственная политика переселения соотечественников : проблемы и пути решения. М. : Изд-во РАГС, 2009. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС при Президенте РФ ; № 4 (7) 2009) ; *Его же*. Миграционная политика России : проблемы и пути их решения. М. : Изд-во РАГС, 2010. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС при Президенте РФ ; № 4 (14) 2010).
- 7 См.: Дмитриев А. В., Леденёва В. Ю., Назарова Е. А. Миграция в Москве. Модели и перспективы. М., 2013.
- 8 См.: Вилков А. А. Политические аспекты гармонизации этноконфессиональных отношений на региональном уровне // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2016. Т. 16, вып. 1. С. 55–62. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-1-55-62
- 9 См.: Рязанцев С. Миграционные тренды и международная безопасность. URL: <http://www.intertrends.ru/three/003.htm> (дата обращения: 23.02.2016).
- 10 См.: Кононов Л. А., Шишова Ж. А., Соклаков А. Ю., Широкова О. В. Профилактика экстремизма в области межэтнических и межконфессиональных отношений – одно из направлений обеспечения национальной безопасности : учеб.-метод. пособие. М., 2012.
- 11 См.: Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование). М., 2013.
- 12 См.: Бердяев Н. А. Судьбы России. Опыты по психологии войны и национальности. М., 1990.
- 13 См.: Ильин И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. М., 1992.
- 14 См.: Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. М., 2004.
- 15 См.: Тихомиров Л. А. Личность, общество и церковь. Минск, 2010.
- 16 См.: Глухова А. В. Политический конфликт : анализ теории и методологии исследования : дис. ... д-ра полит. наук. М., 1997.
- 17 См.: Дмитриев А. В. Этнический конфликт : теория и практика. М., 1998.
- 18 См.: Запрудский Г. Ю. Социальный конфликт (политологический анализ). Ростов н/Д, 1992.
- 19 См.: Вебер М. Образ общества. М., 1994.
- 20 См.: Геллнер Э. Нации и национализм. М., 1991.
- 21 См.: Гидденс Э. Социология. М., 1999.



- ²² См.: Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социс. 1994. № 5. С. 142–147.
- ²³ См.: Дойч М. Разрешение конфликта (Конструктивные и деструктивные процессы) // Социально-политический журнал. 1997. № 1. С. 202–212.
- ²⁴ См.: Зиммель Г. Конфликт современной культуры. М., 1996.
- ²⁵ См.: Козер Л. Основы конфликтологии. СПб., 1999.
- ²⁶ См.: Уолцер М. О терпимости. М., 2000.
- ²⁷ См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ²⁸ См.: О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- ²⁹ См.: Кононов Л. А. Роль официальных документов : концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55–66. DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/gu.2017.2.7>
- ³⁰ См.: Кононов Л. А., Кончугов А. В. XXI век : балансирование на грани ядерной войны. М., 2018. С. 34–36.
- ³¹ См.: Демографический понятийный словарь / под ред. А. А. Рыбаковского ; Центр социального прогнозирования. М., 2003. С. 173–176.

Образец для цитирования:

Чеботарев А. В. Теоретико-концептуальные основы политики Российской Федерации по противодействию экстремизму в современных миграционных процессах // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 351–359. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-351-356>

Cite this article as:

Chebotarev A. V. Theoretical and Conceptual Foundations of the Russian Federation Policy to Counteract Extremism Within Modern Migration Processes. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politologiya*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 351–359 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-351-359>
