

Актуальные вопросы администрирования миграционных процессов на пространстве ОДКБ в современных условиях

Воронов А. М.

Институт государства и права Российской академии наук, Экспертно-консультативный совет при Совете ПА ОДКБ, Москва, Российская Федерация; adminlaw@igpran.ru

РЕФЕРАТ

Целью данной работы является совершенствование правового администрирования миграционных процессов на пространстве ОДКБ в современных условиях. На основе научных методов познания автором анализируется современное состояние исследуемой проблематики, изучаются актуальные вопросы правового регламентирования миграционных процессов как в глобальном мировом масштабе, так и применительно к территории, находящейся под юрисдикцией ОДКБ. Автором раскрываются причины и выявляются условия возникновения нежелательных миграций, когда под видом беженцев боевики проникают на сопредельную территорию для совершения террористических акций. Автору представляется целесообразным инициировать рассмотрение вопроса о законодательном ограничении нежелательных миграций не только в Российской Федерации, но и в государствах — участниках ОДКБ, поскольку границы здесь абсолютно «прозрачны».

Ключевые слова: правовое администрирование, миграционные процессы, нежелательная миграция, ИГИЛ (ДАИШ), пространство ОДКБ

Topical Issues of Administration of Migration Processes on Space of the CSTO in Modern Conditions

Alexey M. Voronov

Institute of the State and the Right of the Russian Academy of Sciences, Expert Advisory Board at Council of PAS of the CSTO, Moscow, Russian Federation; adminlaw@igpran.ru

ABSTRACT

The purpose given works is improvement of legal administration of migration processes on space of the CSTO in modern conditions. On the basis of scientific methods of knowledge, the author analyzes the current state of the studied perspective, topical issues of legal regulation of migration processes as in global world scale, and applicable the territory which is under jurisdiction of the CSTO are studied. The author the reasons reveal and conditions of emergence of undesirable migrations when under the guise of refugees fighters get on the adjacent territory for commission of acts of terrorism come to light. Summarizing the author it is advisable to initiate consideration of a question of legislative restriction of undesirable migrations not only in the Russian Federation, but also in the CSTO State Parties as borders “are absolutely transparent” here.

Keywords: legal administration, migration processes, undesirable migration, ISIL (ISIS), space of the CSTO

“Omniafluunt, omniamutantur (все течет, все изменяется)”, — сказал великий философ античности Гераклит, так становление и развитие Российской государственности, да и всего мирового социума столь динамично и интенсивно.

31 октября 2018 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал Указ о Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг. (далее — Концепция) в связи с необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности Российской Федерации в сфере миграции. Действующая концепция (утверждена в 2012 г. и должна была действовать до 2025 г.) в нем объявляется утратившей силу. В документе прописываются «цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики», исходя из анализа сложившейся практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных современных проблем миграции за прошедшие 6 лет, при этом отмечается, что в 2012–2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции.

Как показал анализ, Концепция является сложно структурированным документом, раскрывающим современные тенденции в сфере миграции в Российской Федерации, которые обусловлены в основном экономическими и социальными факторами. Достоинством новой Концепции является положение о том, что за последние годы существенно возросла миграционная активность вблизи внешних границ Российской Федерации и в зоне ее интересов.

Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014–2015 гг., ставший одной из причин негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления могут стать угрозой как для Российской Федерации, так и для приграничных с ней государств. Однако явным упущением Концепции является отсутствие положений, касающихся именно нежелательной миграции. В предыдущей редакции Концепции были даны более десятка трактовок понятия миграции: начиная от временной и заканчивая незаконной миграцией. Однако здесь следует отметить, что же мы понимаем под нежелательной миграцией. Под нежелательной миграцией нами предлагается понимать перемещение боевиков ДАИШ (ИГИЛ) под видом беженцев из стран Арабского Востока, Северной Африки и т. д., в которых США под предлогом навязывания демократических режимов были инициированы цветные революции, целью которых является свержение легитимно избранного руководства (захват власти). При этом боевики под видом беженцев проникают в Европу для тех же целей — проведение террористических операций и свержение власти как в странах ЕС, так и на постсоветском пространстве стран — участниц ОДКБ. Не секрет, что боевики планируют в перспективе создание на территории ЕС Шариатского государства.

Целью обновленной миграционной политики в Концепции объявлено создание в этой сфере ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе и т. д. Представляется более корректной цель миграционной политики, прописанная в прежней редакции Концепции, где на первом месте значилось «обеспечение безопасности РФ, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения страны и говорилось о необходимости стабилизации и увеличения численности и содействия обеспечению потребности экономики в рабочей силе».

Здесь представляется уместным уточнить, что без надлежащей обороны и защищенности национальных интересов не может быть суверенной российской государственности. При этом приоритетными направлениями развития Концепции должны являться именно национальные интересы в сфере обороны нашего отечества и обеспечения безопасности личности, гражданского общества и всего государства в целом. Таким образом, именно нежелательная миграция, когда под видом переселенцев (беженцев) боевики запрещенных мировым сообществом террористических организаций проникают на территорию стороннего государства с целью проведения терактов и свержения законного политического режима (власти), является одной из существенных угроз международной (транснациональной) безопасности.

Основу права международной безопасности составляют общепризнанные принципы современного международного права, в том числе: неприменение силы или угрозы силой, территориальная целостность государств, нерушимость государственных границ, невмешательство во внутренние дела государств, мирное разрешение споров, сотрудничество между государствами. Однако сегодня мы видим слабость международных институтов, неспособных остановить кровопролитные конфликты там, где, по сути, не существует государств, а есть лишь псевдогосударственные образования. Но не менее опасна и попытка отдельных государств заменить собой международные институты, присвоив себе право самостоятельно определять, где же необходимо внешнее вмешательство. Зачастую получается, что суверенитет государств нарушается там, где реальных глобальных угроз не существует. Зато есть практические интересы крупных государств, самовольно взявших на себя функции международных институтов.

Некоторые современные международные структуры (наиболее наглядный пример — ООН) находятся в глубоком кризисе и показали свою полную неспособность помогать в решении действительно опасных конфликтов. (Яркий пример — ситуация у Крымского моста, когда украинские ВМС спровоцировали нарушение государственной границы Российской Федерации 22–23 ноября 2018 г.) Однако вместо реформирования этих структур США и ряд стран Западной Европы начали самостоятельно решать, где может использоваться их право на нарушение национального суверенитета. Делается это зачастую необоснованно, а глобальные угрозы для человечества используются в качестве бездоказательного, но действительного предлога. Там, где действительно гибнут сотни тысяч людей и требуется вмешательство мирового сообщества, никто не спешит это делать. Огромное количество западных фондов и общественных организаций постоянно рассказывают о катастрофических событиях в Африке, но тема решения конфликта в том же Судане совершенно не заботит политическое руководство США и ЕС, которые не спешат в него вмешиваться. Зато там, где никакой угрозы человечеству нет и в помине, суверенитет нарушается довольно безапелля-

ционно. Это может быть как прямым военным вторжением, так и участием в подготовке государственных переворотов и революций. Все это делается вовсе не из-за соображений глобальной безопасности, а в конкретных политических и экономических интересах ряда государств. Например, не является секретом, что Ирак обладает крупнейшими запасами нефти и газа, а в Судане таких ресурсов нет. Военная кампания в Ираке является наглядным примером подтасовки фактов для аргументации нарушения суверенитета страны. Решения мирового сообщества о возможности военной операции в Ираке не было, однако США и Великобритания прикрылись заявлениями о наличии «неопровержимых» доказательств разработки оружия массового поражения в Ираке. Впоследствии оказалось, что эти «доказательства» были в самой грубой форме сфальсифицированы. Администрация США была вынуждена признать, что на территории Ирака не было обнаружено явных свидетельств того, что Ирак действительно приступил к изготовлению химического или бактериологического оружия. Глава американской группы инспекторов по вооружениям Дэвид Кей ушел в отставку, заявив, что Ирак не располагал запрещенными видами вооружений. Передавший журналистам информацию о грубых подтасовках доклада о якобы имеющемся у Ирака оружии массового поражения эксперт министерства обороны Великобритании Дэвид Келли погиб при весьма загадочных обстоятельствах.

Когда говорят о внешних вызовах и угрозах, практически всегда приводят одни и те же аргументы: международный терроризм, наркоторговля, распространение ядерного оружия, региональные войны — и так вплоть до глобального потепления. Этот стандартный набор, к великому сожалению, на сегодняшний день существенно изменился. С учетом реалий сегодняшнего дня представляется целесообразным обратить внимание на некоторые угрозы и вызовы, о которых порой замалчивается, хотя они уже имеют давнюю историю. При этом данные угрозы актуализировались именно сегодня. Так, национальные интересы США, например мировой гегемонизм во всех его проявлениях, являются прямой угрозой национальным интересам России, впрочем, как и большинству других стран мира. Сегодня практически многие уже признают, что рост международного терроризма, вплоть до возникновения Аль-Каиды и ИГИЛ, является прямым следствием политики США, которые намеренно, согласно своим национальным интересам, устанавливают так называемые ими «демократические режимы» в целом ряде европейских стран, стран Ближнего Востока и ЮАР путем содействия сепаратистам в свержении законно избранного политического режима.

В современных условиях в государствах, национальным интересам которых противостоит внешняя политика США, объективно возникают два взаимообусловленных процесса нежелательных миграций. Первый обусловлен развитием хаоса от так называемых цветных революций и представляет собой вынужденную миграцию, где выталкивающими факторами являются насильственная радикальная исламизация, фашизация общества и, наконец, открытое уничтожение отдельных социальных слоев населения. Второй, напротив, формируется на почве ускоренной враждебной трансформации социальных отношений (Сирия). Таким образом, мы столкнулись с масштабными за всю историю современного мира потоками мигрантов из числа противников (в большинстве своем жертв) и сторонников «новых» революционных отношений, которые ранее приводили к масштабным изменениям геополитической карты мира в конце XVIII в. и начале XX столетия.

С позиции международного права данные виды миграций, возникающие на фоне деструктивных социальных изменений, вполне легитимны и, по существу, должны быть обеспечены «принимающими» сторонами в лице государств, признающих право на свободу передвижения и убежище, в качестве гаранта реализации данной свободы. Вместе с тем с потоками беженцев в искомые страны въезда устремляются эмигранты, активные участники (боевики) и просто пособники преступных организаций, управляемых в первую очередь США, для ведения подрывной работы в очередном государстве-жертве. Цель таких планируемых миграций вполне очевидна.

Во-первых, это юридическое закрепление правового статуса своих сторонников под эгидой беженцев.

Во-вторых, формирование в новой социальной среде платформы для новоиспеченных «революций» или как минимум вербовка наемников для ведения войн в «захваченных» странах исхода.

Актуальность данных положений уместно аргументировать официальными источниками. Как пишет австрийское издание *Kronen Zeitung* от 04.11.2018, свыше 20 тыс. мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки проникли в Боснию и Герцеговину и намерены в ближайшее время прорваться на территорию Европейского союза, при этом ситуация осложняется тем, что практически все нелегалы вооружены ножами. По данным МВД Австрии, большинство мигрантов — выходцы из Пакистана, Ирана, Алжира, Марокко (точно идентифицировать их невозможно, так как многие уничтожают свои документы). В основном это молодые люди, среди которых почти нет женщин и детей. А стремятся они в Германию и скандинавские страны, где уже созданы

прекрасные условия для их пребывания. Ранее Хорватия, находящаяся на «передовой», разместила специальные подразделения на границе. Лишь это помогло предотвратить прорыв, который свыше 200 мигрантов пытались осуществить в конце октября 2018 г. Тогда в столкновениях пострадали около десятка человек, половина из них — полицейские. Следует обратить внимание на тот факт, что нынешние события на Арабском Востоке, в Северной Африке и Евросоюзе являются звеньями одной, извне спланированной цепи и полностью вписываются в разработанную в США геополитическую теорию «управляемого хаоса». На сегодняшний день государства — участники Договора о коллективной безопасности не исключение. Европа пока является лишь благоприятной средой. В результате активных боевых действий в Сирии и на севере Ирака образовалось большое число беженцев, которые в своей общей массе находятся в Иордании и Турции, однако при этом стремятся найти убежище в более благоприятных странах Евросоюза. Поэтому последние 2–3 года в Европе наблюдается кризисная ситуация, связанная с резким ростом неконтролируемого потока вынужденных мигрантов. Попросту европейские власти столкнулись с проблемами массового перемещения через государственные границы государств — членов ЕС людей из Ближнего Востока в поисках лучших условий жизни под предлогом боевых действий в государствах своей гражданской принадлежности. За этот период границу ЕС пересекли свыше 2 млн мигрантов. ООН прогнозирует в ближайшие два года как минимум до 5–8 млн переселенцев. На сегодняшний день для них благоприятной средой пока является Европа. Российская Федерация, государства — участники Договора о коллективной безопасности, по нашему прогнозу, не станут исключением.

Евросоюз трещит по швам, повсеместно возведены приграничные заграждения, налицо многократное обострение криминальной обстановки. Более того, когда Исламское государство, по сути, объявило войну мировому социуму, данная проблематика является весьма актуальной. Можно привести множество подтверждений тому: террористическая атака 13.11.2015 во Франции. В терактах погибли соответственно 224 чел. и более 120 чел. получили ранения. 22 марта 2016 г. — два взрыва в аэропорту Брюсселя (Бельгия), третий — в метро. Погибло 34 чел. Более 200 получили ранение. По официальным данным Europol, 135 Tote durch islamistischen Terror (нем.), Zeit Online от 15.06.2017, в последние годы в Западной Европе отмечается общее увеличение количества жертв терактов. Так, в 2015 г. на территории Европейского союза в результате терактов погиб 151 чел. и более 360 чел. получили ранения различной степени тяжести. В 2016 г. в результате терактов в Европе погибло 142 чел., из них 135 стали жертвами исламистов (данные Европола).

На наш взгляд, ИГИЛ сегодня главная угроза безопасности планетарного масштаба. Цель ИГИЛ — создание Шариатского государства путем захвата всего Ближнего Востока, Северной Африки, Средней Азии и даже России. ИГИЛ — это хорошо организованный механизм по осуществлению терроризма, наркоторговли, захвата заложников и проч. В настоящее время на стороне Исламского государства воюют, по разным данным, около 10 тыс. русскоязычных боевиков, из них одномоментно в рядах ИГИЛ находится примерно 5–8 тыс. русскоязычных боевиков, еще 2–5 тыс. находятся на отдыхе и в лагерях подготовки. В случае возврата даже части этих людей в страны своей гражданской принадлежности (государства СНГ) террористическая угроза на территории как Российской Федерации, так и государств — участников ОДКБ может резко возрасти. В этой связи представляется необходимым инициировать рассмотрение вопроса о законодательном ограничении нежелательных миграций не только в Российской Федерации, но и в государствах — участниках ОДКБ, поскольку границы у нас абсолютно «прозрачны». Речь идет о законодательном закреплении (уточнении) трех правовых институтов национальных законодательств:

- ограничения (запрета) въезда определенным категориям иностранных граждан (возможно, запрета въезда лицам, имеющим двойное гражданство, либо виды на жительство, полученные в государствах не своей гражданской принадлежности), причастным к террористической деятельности;
- ограничения (запрета) выезда гражданам в государства с повышенным уровнем террористической опасности и на отдельные территории без признанного международным сообществом правового статуса, где ведутся военные действия;
- применения мер принуждения в отношении иностранных граждан, чье пребывание на территории государства въезда как из числа дальнего зарубежья, так и государств — участников ОДКБ представляет угрозу безопасности и национальным интересам государства въезда.

В последнем блоке правовых инноваций в рамках развития института принуждения, применяемого к рассматриваемой категории иностранных граждан, законодательно должны быть закреплены механизмы контроля за лицами, в отношении которых вынесены представления о нежелательности пребывания (проживания) на территории государства — участника ОДКБ, вынесшего соответствующее решение.

Цель предлагаемого законопроекта не ограничивается только защитой интересов каждого из государств — участников ОДКБ. Единые правовые подходы к проблемам противодействия экстремизму в этих государствах позволят на системной основе в рамках совместной правоохранительной деятельности по контролю за лицами (гражданами государств — участников ОДКБ) существенно снизить уровень угроз, исходящих от международных террористических организаций. При этом на законодательном уровне будет реализована общегосударственная превентивная функция по отношению к потенциальным наемникам (жертвам) в лице представителей молодежи наших государств, склонных к вербовке со стороны эмиссаров террористических организаций и сомневающих в себе. Эти и многие другие угрозы безопасности и территориальной целостности государств — участников ОДКБ актуализировались именно сегодня и требуют, на наш взгляд, незамедлительного решения.

Об авторе:

Воронов Алексей Михайлович, заведующий сектором административного права и процесса, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, эксперт РАН, член Экспертно-консультативного совета при Совете ПА ОДКБ (Москва, Российская Федерация), профессор, доктор юридических наук; adminlaw@igpran.ru

About the author:

Alexey M. Voronov, Professor Managing the Sector of Administrative Law and Process, the Chief Researcher of Institute of the State and the Right of the Russian Academy of Sciences, the Expert of RAS, the Member of the Expert Advisory Board at Council of PAS of the CSTO (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Jurisprudence), Professor; adminlaw@igpran.ru