

ИММИГРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В БОРЬБЕ С ИСЛАМИСТСКИМ ТЕРРОРИЗМОМ

*ВОСПРИЯТИЯ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ,
ЭФФЕКТИВНОСТЬ*

СЕРГЕЙ ГОЛУНОВ

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, Москва, Россия

Резюме

Терроризм рассматривается в качестве одной из основных угроз безопасности для многих стран мира, включая Россию и страны Запада. В числе мер борьбы с террористической угрозой значительной части политиков и общественности часто называется ужесточение миграционной политики, включая визовый режим и процедуры предоставления убежища. В настоящей работе исследуется вопрос эффективности иммиграционного контроля в борьбе с терроризмом, включая такие проблемы, как влияние массовых восприятий террористической угрозы на формирование иммиграционной политики, принципы работы иммиграционного контроля, анализ эффективности иммиграционного контроля как средства затруднить деятельность потенциальных террористов, а также концептуальная значимость российского опыта. В исследовании используются результаты анализа террористических инцидентов за период с 1999 по 2017 год, содержащихся в «Глобальной базе данных по терроризму», которая ведется американским «Национальным консорциумом по изучению терроризма и ответов на терроризм» (Мэрилендский университет в Колледж-Парке, США). Оценивается участие в террористической активности обладателей различных иммиграционных статусов: нерезидентов, резидентов и граждан подвергшихся атаке стран. По итогам проведённого исследования делается вывод о том, что в целом эффективность иммиграционного контроля как средства борьбы с терроризмом относительно невелика. Основную массу исполнителей в настоящее время составляют граждане атакуемых стран, а участвующие в терактах неграждане-резиденты, как правило, радикализируются уже после получения статуса резидента. Жёсткую миграционную политику корректнее рассматривать как способ предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации, затрудняя террористическим группировкам проведение широкомасштабных и хорошо финансируемых операций с участием нерезидентов, подобных терактам 11 сентября. Вместе с тем российский пример показывает, что безвизовый режим в условиях широкомасштабной миграции из Центральной Азии далеко не обязательно должен вести к резкому ухудшению террористической обстановки. Целесообразность проведения жёсткой визовой политики, по-видимому, во многом зависит от ряда страновых и региональных факторов.

Ключевые слова:

терроризм; миграционная политика; визовый режим; проактивный контроль; радикализация.

Дата поступления рукописи в редакцию: 24.12.2018

Дата принятия к публикации: 08.05.2019

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: sergei.golunov@gmail.com

Терроризм – одна из наиболее сложных проблем безопасности для многих стран мира, включая Россию, государства постсоветской Евразии и страны Запада. Непосредственный ущерб от террористических атак дополняется резонансом в информационном пространстве, массовым страхом перед непредсказуемостью действий террористов, а также фрустрацией относительно собственной беспомощности и ощущения неэффективности ответных мер государства. В массовом восприятии складывается комплекс стереотипов относительно тех мер, которые представляются необходимыми для более эффективного решения проблемы.

В качестве одного из инструментов борьбы с угрозой политикам и общественности нередко видится ужесточение миграционной политики, которая как раз и должна была бы защитить страну от «опасных чужаков». Речь идёт о процедурах выдачи виз и предоставления убежища, пограничном контроле и депортации. В ряде случаев правительствам приходится учитывать подобные требования даже тогда, когда эксперты сомневаются в целесообразности их введения.

Подобные практики порождают ряд вопросов. В какой степени иммиграционный контроль эффективен в борьбе с терроризмом? Какие категории потенциальных террористов такие меры способны остановить, а какие – нет? Насколько значима специфика ситуации в России в контексте рассматриваемой проблемы? Данные вопросы находятся в центре настоящего исследования.

В эмпирическом плане работа в значительной степени основана на изучении массива «Глобальной базы данных по терроризму», охватывающего период с 1999 (начало систематического сбора подробной информацией) по 2017 год. Последняя стала продуктом работы американской исследовательской организации «Национальный консорциум по изучению терроризма и ответов на терроризм». Анализу подверглись в первую очередь террористические атаки, совершённые в странах

Запада (Европы, США, Австралии и Океании), поскольку данные по ним отличаются наибольшей полнотой и открытостью, а необходимая дополнительная информация может быть получена из других источников (например, новостных сообщений). Кроме того, принципы функционирования иммиграционного контроля западных государств наиболее прозрачны и изучены в сравнении с другими, что повышает качество анализа и обоснованность выводов применительно именно к данному массиву. В дополнение к терактам, совершённым в странах Запада, на основе той же базы в сравнительных целях анализируются ключевые параметры террористических актов, совершённых в Российской Федерации.

Основная часть настоящей работы включает в себя четыре раздела. В первом оцениваются массовые восприятия террористической угрозы, общественные ожидания относительно характера ответных мер по борьбе с терроризмом и роль миграционного контроля в данном контексте. Во втором разделе рассматриваются разновидности и некоторые особенности миграционного контроля как инструмента отбора «благонадёжных» претендентов на въезд и исключения «неблагонадёжных». В третьей части, посвящённой проблеме эффективности миграционного контроля в борьбе с терроризмом, анализируется вышеупомянутый массив эмпирических данных. Наконец, последний раздел включает предварительные соображения, касающиеся особенностей и теоретической значимости российской ситуации.

1

Массовые восприятия проблемы терроризма и распространённые представления об эффективных путях борьбы с ним оказывают серьёзное влияние на проводимую властями антитеррористическую политику. *В то время как фактическая эффективность популистских мер зачастую выглядит сомнительной, расхожие стереотипы и давление со стороны общественности в некото-*

рых случаях могут перевесить соображения профессионалов.

Террористические атаки в большинстве случаев остаются далеко не самой смертоносной угрозой, и вероятность стать жертвой теракта статистически ничтожна. В этом смысле гораздо более значимой угрозой выступают, например, дорожно-транспортные происшествия. Более того, по некоторым расчётам, после терактов 11 сентября 2001 г. вероятность стать жертвой террористической атаки для жителей США меньше, чем шанс погибнуть в результате падения плохо закреплённой мебели¹.

Разница состоит в том, что опасности дорожно-транспортных происшествий или падения мебели в массовом сознании в гораздо большей степени нормализованы и вызывают менее интенсивный страх, чем угроза подвергнуться нападению террористов.

По мнению многих исследователей проблемы, одна из ключевых особенностей массового восприятия террористической угрозы – ощущение непредсказуемости [Christensen, Aars 2017: 3]. В выборе террористами жертв, места и времени атаки во многих случаях не прослеживается чёткой закономерности, которая позволила бы человеку хотя бы отчасти контролировать и минимизировать риск (рекомендация избегать мест массового скопления людей приемлема не для всех и не всегда) [Todd et al. 2005: 185]. Свою роль в продуцировании интенсивного массового страха играет приоритетное и драматизированное освещение СМИ многих терактов, которое придаёт им первоочередную значимость и особо зловещий характер в глазах обывателя [Todd et al. 2005: 186].

Ощущение случайности мест, времени и мишеней атак создаёт искушение отыскать предсказуемость в стереотипных характеристиках самих террористов. В последние полтора-два десятилетия наи-

более резонансными и кровавыми стали теракты, совершённые на почве радикальной исламистской идеологии. *Стереотипность и слабая дифференцированность восприятия проблемы соотношения ислама и терроризма значительной частью общественности привела к тому, что во многих западных странах и в России страх перед терроризмом в немалой степени коррелирует с исламофобией* [Andersen, Mayerl 2018: 1; Захарова 2018: 249].

Страх в отношении «опасных чужаков» вызывает желание отгородиться от них, взять под жёсткий контроль «своих» некое территориально локализованное социальное пространство в соответствии с концептуальной моделью обороняемого района (см.: [Grattet 2009: 135–137]). При этом вряд ли можно утверждать, что террористическая угроза воспринимается алармистски настроенной общественностью как нечто исключительно внешнее. Речь, скорее, идёт о комбинированной угрозе, источником которой видятся как внутренние (уже прочно утвердившиеся на «нашем» социальном пространстве), так и внешние враги. Значительная часть поддерживаемых алармистами мер носит внутренний характер, включая усиление полицейского контроля (в том числе в отношении представителей тех групп, которые обладают легко идентифицируемыми внешними и поведенческими признаками) и ограничения возможностей для выражения тех идентичностей и взглядов, которые воспринимаются как потенциально враждебные [Sharma, Nijjar 2018].

После того как вызванная терактами 11 сентября волна принятия мер по ужесточению пограничной и миграционной политики в западных странах пошла на убыль, представители политического истеблишмента и руководители ответственных ведомств в основном избегают жёсткой увязки иммиграции с терроризмом и пере-

¹ Shaver A. You're More Likely to be Fatally Crushed by Furniture than Killed by a Terrorist. The Washington Post. 23.11.2015. URL: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/23/youre-more-likely-to-be-fatally-crushed-by-furniture-than-killed-by-a-terrorist/?utm_term=.9b53b6f61f67 (дата обращения: 05.08.2019).

стали апеллировать к террористической угрозе для обоснования чрезвычайных мер по ужесточению контроля за въездом иностранцев, увеличению штата пограничников или сооружению физических барьеров. Показательно, что в подготовленном Европейской службой пограничной и береговой охраны (Frontex) «Анализе рисков на 2018» наибольшие риски возможного проникновения террористов на территорию ЕС связываются с возвращением в интеграционное объединение тех граждан государств-членов, которые воевали на стороне запрещённой в России террористической организации ИГИЛ. Для решения этой проблемы, а также для выявления потенциальных террористов в потоке прибывающих беженцев предлагаются в основном рутинные меры (в частности, повышение качества контроля в пунктах пропуска)².

Вместе с тем в массовых восприятиях проблемы терроризма ключевая роль противодействия угрозе нередко отводится мерам по укреплению границ и ужесточению иммиграционного контроля. Согласно расхожим представлениям, безопасность могли бы повысить ужесточение процедуры выдачи виз и непродоставление убежища гражданам «подозрительных» стран, а также беспрецедентно широкомасштабное применение депортации. Соответствующие взгляды нашли выражение в заявлениях правопопулистских и правоконсервативных западных политиков, партии кото-

рых пользуются значительной поддержкой избирателей³. В ЕС политики подобного толка в ряде случаев также предлагают заняться укреплением национальных границ в ущерб интеграционному сближению.

В частности, рост террористической опасности с увеличением масштабов неконтролируемой миграции чётко увязывала лидер французского «Национального объединения» Марин Ле Пен⁴. О необходимости укреплять границы в целях борьбы с терроризмом периодически заявляли представители партии «Альтернатива для Германии»⁵, а Партия независимости Соединённого Королевства в программном манифесте призвала ограничить «миграцию из исламских стран теми людьми, в отношении которых, насколько возможно, мы уверены в том, что они не исповедуют буквалистскую и экстремистскую интерпретацию ислама»⁶.

Стереотипное и недифференцированное восприятие выходцев из мусульманских стран в качестве угрозы выразительно проявилось в заявлениях и действиях американского президента Дональда Трампа, который также стремился дистанцироваться от истеблишмента. Подписанный им вскоре после вступления в должность в январе 2017 г. указ «Защита нации от въезда иностранных террористов в Соединённые Штаты» приостанавливал доступ в страну даже тех граждан Ирана, Сирии, Ливии, Сомали, Йемена и Ирака, которые на момент подписания документа уже имели

² Risk Analysis for 2018. Frontex. European Border and Coast Guard Agency. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf (дата обращения: 07.05.2019).

³ Так, партия «Альтернатива для Германии» стала третьей политической силой страны по количеству набранных голосов по результатам национальных парламентских выборов 2017 года, а лидер «Национального объединения» М. Ле Пен заняла второе место по итогам французских президентских выборов того же года.

⁴ См., например: *Nossiter A.* Marine Le Pen's Anti-Islam Message Gains Influence in France. The New York Times. 17.11.2015. URL: <https://www.nytimes.com/2015/11/18/world/europe/marine-le-pen-anti-islam-message-gains-influence-in-france.html> (дата обращения: 22.12.2018).

⁵ См., например: *Pazderski G.* Waffenfund in Berlin gibt Grund zu größter Sorge vor terroristischer Bedrohung in Deutschland. Alternative für Deutschland, 26.10.2017. URL: <https://www.afd.de/georg-pazderski-waffenfund-in-berlin-gibt-grund-zu-groesster-sorge-vor-terroristischer-bedrohung-in-deutschland> (дата обращения: 22.12.2018).

⁶ Interim Manifesto "Policies for People". UKIP. URL: <https://www.ukip.org/uploads/UKIP%20Manifesto%20Sept%202018.pdf> (дата обращения: 22.12.2018).

американские визы⁷. При этом выходцы из данных стран (в отличие от представителей, например, Саудовской Аравии) не убили ни одного гражданина США в ходе террористических атак, совершённых на американской территории в период 1975–2015 годов⁸. После того как упомянутый документ был успешно оспорен в судах, в марте 2017 г. Д. Трамп выпустил новое распоряжение со смягчёнными формулировками. Оно разрешало въезд обладателям действовавших виз и исключало Ирак из перечня «неблагонадёжных стран», граждане которых лишались возможности получения виз или въезда в США в качестве беженцев⁹.

Даже в тех случаях, когда политики и профессионалы сомневаются в эффективности ужесточения иммиграционного контроля в целях борьбы с терроризмом, правительства всё же могут счесть целесообразным пойти на такие шаги в целях умиротворения общественного мнения. Перед лицом террористической угрозы руководство страны несёт политические издержки, если оно выглядит в глазах населения нерешительным (например, когда оно ограничивается принятием «незаметных» и неафишируемых мер) в ситуации, когда общественность ожидает демонстративно жёстких шагов.

В отчасти сходном контексте (комментируя решение индийского правительства построить малополезную для борьбы с нелегальной миграцией пограничную стену на границе с Бангладеш в 1980-х годах) американский экономист Дж. Бхагвати назвал такое решение «наименее опасным способом не делать ничего и при этом казаться что-то делаемым» [Bhagwati 1986:

124]. Подкрепляемое апелляцией к общественному мнению ужесточение иммиграционной политики может также стать инструментом в борьбе за власть, способом поднятия авторитета правительства и предлогом для перераспределения ресурсов от одних правительственных учреждений к другим [Andreas 2009: 144–145].

2

Практически все дееспособные государства стремятся контролировать въезд иностранных граждан (особенно нерезидентов) и лиц без гражданства на свою территорию. Для принимающих государств утрата контроля чревата серьёзными вызовами в сферах безопасности и социального обеспечения. Некоторая, пусть даже и относительно небольшая, часть приезжих способна создать непропорциональные своей численности проблемы путём участия в криминальной и прочей опасной деятельности. Очень большой единовременный приток вполне законопослушных мигрантов может привести к неблагоприятной для резидентов трансформации рынка труда и к перегрузке национальной системы социального обеспечения.

Вместе с тем чрезмерно жёсткий иммиграционный режим способен нанести принимающему государству болезненный ущерб. Избыточный контроль может лишить его части крупных налоговых поступлений от притока туристов и студентов, навредить транснациональным бизнес-связям, воспрепятствовать привлечению нужной национальной экономике квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы. Вопросы оптимального баланса между открытостью и контролем,

⁷ Executive Order 13769 of January 27, 2017. Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states> (дата обращения: 22.12.2018).

⁸ Friedman U. Where America's Terrorists Actually Come From. The Atlantic, 30.01.2017. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/trump-immigration-ban-terrorism/514361> (дата обращения: 22.12.2018).

⁹ Executive Order 13780 of March 6, 2017. Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/09/2017-04837/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states> (дата обращения: 22.12.2018).

а также минимизации ущерба от выбора той или иной опции довольно непросты. Их решение во многом зависит от конкретных обстоятельств.

Наиболее развитые системы регулирования миграции современных государств являются комплексными и многомерными. Контроль в них жёстко не привязан к национальной территории или к моменту въезда на неё. Некоторые зарубежные исследователи проблем трансграничной мобильности полагают, что регулирование потоков людей становится всё менее линейным и привязанным к государственной границе и всё более ориентированным на отслеживание перемещений на всей их протяжённости [Vigo, Guild 2005].

Представляется, однако, что тенденция к отделению миграционного контроля от территории нередко преувеличивается. Он действительно может становиться в высокой степени виртуальным, проактивным и мобильным. Однако государственная граница по-прежнему остаётся главной референтной линией: если человек её не пересекает, то он, как правило, не подвергается миграционному контролю. По критерию локализации иностранного гражданина относительно территории страны въезда можно выделить такие стадии, как: проактивный, пограничный, послевъездной, въездной и (при необходимости) депортационный контроль. Остановимся на некоторых из них подробнее.

Стадия проактивного контроля заключается в заблаговременном сборе информации о въезжающих в страну иностранцах и в принятии предварительного решения об их допуске. Её ключевой элемент во многих случаях — выдающие визы консульские учреждения. В ряде случаев заявитель предоставляет информацию миграционным службам по другим каналам, например подавая на электронную визу или при

покупке пассажирского билета (передавая информацию опосредованно через транспортные компании).

Транспортные компании, которые в принципе заинтересованы в либерализации иммиграционной политики и нередко лоббируют её изменение в соответствующем ключе, в то же время вынуждены собственными силами участвовать в осуществлении проактивного миграционного контроля под угрозой крупных штрафов и затрат на выдворение нарушителей. В особенности это касается авиакомпаний, которые, опираясь на базу данных о миграционных требованиях *Timatic* Международной ассоциации воздушного транспорта (IATA), могут принять решение о недопуске пассажиров к трансграничной авиатransпорте. Такого рода практика имеет место, даже когда информация *Timatic* интерпретируется ими неверно либо уже устарела и не учитывает недавних изменений иммиграционных правил в отношении граждан некоторых стран¹⁰. В отдельных случаях авиакомпании сообщают иммиграционным властям и полицейским органам об уже въехавших в страну подозрительных лицах, являющихся потенциальными нарушителями миграционного режима.

Непосредственно на стадии въезда, в ходе пограничного контроля, происходит дополнительная проверка заранее собранных данных и обновление досье въезжающего за счёт наиболее свежей информации. Хотя наличие визы существенно повышает шансы её обладателя на доступ в страну назначения, формально этот документ такого права не даёт. Пограничники или представители иных служб, осуществляющих миграционный контроль на границе, имеют право отказать иностранцу-нерезиденту во въезде даже на основании недоказанного подозрения. Известно немало случаев, когда во въезде отказывалось по таким осно-

¹⁰ Подобную проблему нередко отмечали, например, участники «Форума Винского» при обсуждении визовых вопросов. См., например: Форум Винского. 30.06.2009. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=1375&t=53841&start=100#p947374> (дата обращения: 22.12.2018); Форум Винского. 08.09.2012. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=1109&t=166376&start=60#p4256949> (дата обращения: 22.12.2018).

ваниям, как отсутствие каких-либо подтверждающих цель приезда документов, недостаток наличных средств по сравнению с нормой, подозрительный маршрут путешествия, обвинение в даче ложного ответа на вопросы иммиграционного чиновника или даже просто политическая неблагонадёжность¹¹.

Иммиграционный контроль отнюдь не кончается на стадии пересечения границы. Государства назначения могут различными способами отслеживать перемещения иностранных граждан на своей территории. В ряде случаев они обязаны регистрироваться в официальных учреждениях, указывая своё место жительства. Некоторые коммерческие структуры (например, гостиницы и транспортные компании) могут быть обязаны проверять паспорта иностранцев, сообщать информацию о правонарушителях в компетентные органы. Контроль на выезде из государства позволяет удостовериться в том, что иностранный гражданин действительно выполнил условие покинуть страну в установленный срок, или же внести его в базу данных нарушителей миграционного законодательства и привлечь к ответственности за нарушения. Наконец, депортационный контроль заключается в использовании информации о правонарушителях, выполнении формальных процедур для выдворения и для принятия высланных индивидов странами-партнёрами. Он также предполагает задействование учреждений для содержания выдворяемых и материальных ресурсов для осуществления депортации.

Возвращаясь к стадиям проактивного и пограничного контроля, следует отметить роль анализа рисков. Его суть заключается

в рассмотрении досье каждого иностранного претендента на въезд в государство назначения в соответствии с набором критериев, многие из которых оцениваются не поодиночке, а в совокупности с другими. При анализе рисков используются как опыт и интуиция работников иммиграционных служб, так и формальные алгоритмы, основанные в том числе на принципах нечёткой логики (допускающих частичность истины, отсутствие или сомнение в достоверности части данных; а также приоритетность одних критериев по сравнению с другими [Doyle 2015: 11]).

Типичными критериями риска выступают страна происхождения, этничность или страна рождения¹², уровень дохода, криминальное прошлое, профессия, образование, возраст, пол, маршрут путешествия, способ пересечения границы, способ оплаты связанных с путешествием расходов, характеристики попутчиков, объём багажа и поведение во время досмотра (как слишком нервное, так и слишком индифферентное поведение могут показаться проверяющим подозрительными) [Pratt 2010: 475]. Отказ во въезде на основе недоказанных подозрений применяется в первую очередь по отношению к тем, кто подозревается в намерении стать нелегальным иммигрантом, террористом, участвовать в операциях организованных преступных группировок, заниматься порицаемой обществом деятельностью (например, проституцией). Для некоторых государств (в основном авторитарных) одной из самых нежелательных категорий въезжающих иностранцев выступают журналисты, получение которыми виз затруднено и связано с дополнительными проверками. Широ-

¹¹ См., например: Форум Винского. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=808&t=146866>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=808&t=115844>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=808&t=129091>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=808&t=97751>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=536&t=365045>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=350&t=56422>; Там же. URL: <https://forum.awd.ru/viewtopic.php?f=521&t=151587>

¹² Поскольку в западных странах дискриминация по этническому признаку считается недопустимой, в процессе анализа рисков критерий места рождения используется вместо этничности. Некоторые из интервьюированных автором в 2009–2011 гг. лиц утверждали, что использование такого критерия некоторыми консульствами ряда стран ЕС в некоторых случаях вело к необоснованным с точки зрения здравого смысла отказам. См.: [Golunov 2012].

кое использование методик анализа рисков и, фактически, принципа презумпции виновности в процессе миграционного контроля создаёт ряд проблем с точки зрения социальной справедливости и произвольного правоприменения в отношении претендентов на въезд.

Ряд критикующих современные практики миграционного контроля исследователей полагает, что под закрывающим возмозможность въезда подозрением легче всего оказаться небогатым гражданам беднейших стран (особенно стран с преобладанием мусульманского населения) даже в тех случаях, когда заявители являются благонадёжными и не имеют каких-либо противозаконных намерений. По мнению Э. Гилд, современные системы миграционного контроля западных стран по своей сути работают на дисквалификацию людей с низким достатком, которым не повезло родиться в бедных и «подозрительных» странах [Guild 2005]. Можно добавить, что системы иммиграционного контроля большинства богатых государств до недавнего времени были в основном толерантны к обладателям крупных доходов, которые с высокой степенью вероятности были получены коррупционным путём.

Частичное ужесточение контроля над состоятельными заявителями в последние годы связано в первую очередь с изменением внешнеполитической конъюнктуры. В частности, Великобритания, на протяжении десятилетий толерантно относившаяся к обладателям сомнительных богатств, серьёзно озаботилась ужесточением контроля над получением инвестиционных виз только в 2018 году¹³ на фоне ухудшения отношений с Россией и некоторыми другими странами. В начале 2019 г. Европейская комиссия издала доклад, в котором сложившиеся в Болгарии, на Мальте и Кипре практики предоставления инвестиционно-

го гражданства были подвергнуты жёсткой критике: заявлялось, что они способствуют распространению в ЕС практик отмывания денег, уклонения от налогов и коррупции¹⁴. Параллельно (хотя и менее выраженной) критике подверглась распространённая в более широком круге стран интеграционного объединения практика выдачи так называемых «золотых виз».

До настоящего времени такого рода кампании носили половинчатый характер. По меньшей мере, они не отменяли тезиса о том, что при подаче документов на обычные визы консульства западных стран гораздо больше интересуются размером имеющихся у заявителя средств, нежели источниками их происхождения. Таким образом, богатый коррупционер имеет гораздо более высокие шансы получить неиммиграционную визу, нежели честный, но малообеспеченный гражданин бедной страны, особенно если эта страна считается иммиграционными властями принимающего государства подозрительной в качестве потенциального источника терроризма, организованной преступности или широкомасштабной неконтролируемой миграции.

Наличие у консульских работников и иммиграционных чиновников права отказывать в выдаче визы или в доступе на территорию страны на основе подозрений (в том числе ошибочных) ставит претендентов на въезд почти в бесправное положение. Попытки оспорить отказы на границе путём апелляций и в судебном порядке чаще всего оказываются безуспешными, поскольку возможность въезда в страну обычно трактуется не как право, а как отменяемая привилегия. Между тем для пострадавшего запрет на въезд может повлечь крупные финансовые потери, серьёзные гуманитарные, карьерные и прочие последствия.

¹³ Investor Visa Scheme Halted in Money Laundering Crackdown. BBC.com. 6.12.2018. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-46463319> (дата обращения: 22.12.2018).

¹⁴ Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. European Commission. 23.01.2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf (дата обращения: 07.05.2018).

Бесправие претендентов на въезд на стадиях визового и пограничного контроля стало объектом жёсткой критики многих западных исследователей. Значительная часть этих экспертов, используя известные метафоры «человек сакральный» и «голая жизнь» итальянского социального философа Дж. Агамбена, утверждает, что на стадии прохождения пограничного контроля человек лишается практически всех гражданских прав и сводится лишь к своему биологическому существованию (см., например: [Salter 2008]). Данная аналогия представляется, впрочем, преувеличенной, поскольку ограничение прав человека в ходе пограничного контроля не является полным и, как правило, длится очень ограниченное время.

На взгляд автора настоящей работы, одним из главных недостатков остросоциальной критики несправедливостей иммиграционного контроля в западных исследованиях остаётся отсутствие жизнеспособных рекомендаций относительно возможных альтернатив. В большинстве случаев они ограничиваются осуждением нынешних порядков. Между тем, с точки зрения лиц, ответственных за формирование и проведение иммиграционной политики, практически любые возможные действия в этой сфере связаны с жёсткой критикой, при том что какая-либо последовательная политика (пусть даже подразумевающая выбор не между «хорошим и плохим», а «плохим и худшим») так или иначе должна проводиться. Это даёт им основание игнорировать оценки, лишённые конструктивной составляющей.

Таким образом, дисквалификация неблагонадёжных лиц, включая потенциальных террористов, происходит главным образом на стадии предварительного контроля. Соответствующие службы в числе прочего опираются на анализ рисков (с алгоритмом которого претендентов на въезд не знакомят) на основании «презумпции виновности». Сами по себе «подозритель-

ное» гражданство или место рождения рассматриваются как индикаторы опасности, которые существенно повышают вероятность отказа в выдаче визы или во въезде. Какие-либо дополнительные подозрения существенно усложняют положение заявителей. Тем не менее, как будет показано далее, даже столь жёсткая система контроля оказывается способной отсеять лишь часть лиц, которые впоследствии становятся исполнителями терактов.

З

Широкое использование проактивного и пограничного миграционного контроля для противодействия опасностям, которые создают «опасные чужаки», выглядит многообещающим. Однако серьёзной проблемой остаётся способность террористов выстраивать свои операции таким образом, чтобы минимизировать риск недопуска ключевых организаторов и исполнителей в подвергаемую атаке страну.

Как отмечают исследователи, после ужесточения мер безопасности, принятого правительствами многих стран в ответ на атаки 11 сентября 2001 года, террористические группировки серьёзно изменили организационную стратегию и тактику проведения операций. По утверждению М. Сэйджмана, радикальные исламисты перешли к широкомасштабному использованию виртуальных сетей «джихада без лидеров», делающих первоочередную ставку на инициативы автономно действующих индивидов («терроризм волков-одиночек») и небольших групп, состоящих в первую очередь из резидентов атакуемых стран [Sageman 2008: 110–123]. Согласно подсчётам итальянского исследователя Л. Видино, с сентября 2014 по август 2017 г. 64% исполнителей были гражданами тех стран, в которых совершались теракты¹⁵. Для осуществления террористических актов в Европейском Союзе, как будет показано далее, нередко привлекаются граждане других государств—членов

¹⁵ Walker D. Who Was behind the Jihadist Attacks on Europe and North America? BBC.com. 30.08.2017. URL: <https://www.bbc.com/news/world-40000952> (дата обращения: 21.12.2018).

ЕС, которые визовому или пограничному контролю не подвергаются.

Такую аргументацию было бы всё же не вполне корректно использовать в качестве обоснования отмены иммиграционного контроля. Следует учитывать его сдерживающий эффект, а также непредсказуемые последствия серьёзной либерализации иммиграционного законодательства. При всех ограничениях эффективности въездного контроля его преодоление всё же создаёт для потенциальных террористов риски, которые они вполне могут счесть неприемлемыми. Ослабление иммиграционного регулирования способно существенно расширить свободу маневра террористических организаций, предоставив им возможность делать большую ставку на иностранцев, которым нужна виза, и увеличивать количество потенциальных исполнителей. Это позволило бы террористическим группировкам планировать крупномасштабные операции, предполагающие международную координацию, мощное финансирование и значительное количество участников, как это было в случае террористических атак 11 сентября 2001 года.

В целях более детального рассмотрения роли миграционного контроля в борьбе с терроризмом автором был произведён анализ «Глобальной базы данных по терроризму», которая ведётся американской исследовательской организацией «Национальный консорциум по изучению терроризма и ответов на терроризм»¹⁶. На первой стадии был идентифицирован массив из 8371 теракта, совершённых в странах ЕС, России, Северной Америке, Австралии и Океании в период с 1999 по 2017 год¹⁷. Из этого массива на следующей стадии было отобрано 113 атак, совершённых на почве радикальной исламистской идеоло-

гии (по версии следственных органов или согласно заявлениям самих исполнителей)¹⁸ лицами, чьи биографии были выявлены правоохранителями, а сведения о гражданстве и иммиграционном статусе доступны при поиске по новостным сообщениям посредством поисковой системы *Google*. На этой стадии были исключены теракты на территории России (и других стран европейской части СНГ), которые рассматривались отдельно.

В контексте упомянутых 113 нападений в рассматриваемых базах данных и в других источниках упоминается 175 исполнителей, которые в значительном большинстве случаев действовали в одиночку. Автор включил в анализ информацию о лицах, не являвшихся непосредственными исполнителями, но официально обвинённых властями в организации терактов или в косвенном участии в них. Это было сделано в целях дополнительной проверки выявленных в настоящей работе закономерностей, связанных с иммиграционным статусом и гражданством участников террористических операций.

Произведённый автором подсчёт показал, что 60% исполнителей — граждане тех государств, в которых осуществлялись террористические атаки. Имеющаяся в открытом доступе дополнительная информация о выявленных властями косвенных участниках терактов это соотношение сколько-нибудь существенно не меняет. Такая пропорция (соответствующая упомянутым выше данным Л. Видино) не позволяет говорить о том, что ужесточение миграционного контроля было бы способно в обозримой перспективе существенно улучшить террористическую обстановку в западных странах. Те времена, когда большое число исполнителей могло почти одновре-

¹⁶ Global Terrorism Database. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/> (дата обращения: 21.12.2018).

¹⁷ 1999 год был выбран в качестве нижней границы, поскольку до этого года информация о терактах в базе данных крайне скупа, что затрудняет поиск сведений об исполнителях (тем более что новостные источники за более ранний период представлены в сети Интернет слабо).

¹⁸ Подавляющее большинство не связанных с идеологией радикального исламизма нападений было совершено принадлежащими к этническому и/или культурному большинству гражданами соответствующих стран. Основная масса таких терактов не воспринимается остро общественностью в контексте иммиграционного дискурса.

менно въехать в страну по туристическим визам для реализации широкомасштабной и заранее спланированной операции (о нападениях 11 сентября речь пойдёт далее), по всей видимости, прошли. В настоящее время организаторы терактов явно предпочитают опираться на местные кадры.

Гипотетически возможный аргумент о том, что ужесточение иммиграционного контроля было бы способно смягчить проблему втягивания в криминальную деятельность мигрантов «второго поколения», не вполне корректен с этической точки зрения (криминальные намерения приписываются малолетним или даже ещё не родившимся людям на основании ассоциации с определёнными этническими и религиозными группами) и снимает с принимающих государств ответственность за неэффективную политику воспитания подрастающего поколения. Кроме того, в краткосрочной перспективе жёсткий иммиграционный контроль вряд ли подорвёт нынешнюю социальную базу терроризма, а в средне- или долгосрочной перспективе серьёзные изменения может претерпеть как сама проблема терроризма (например, могут потерять свою остроту ныне проводящие террористическую активность международные конфликты), так и его социальная база (например, вербовщики террористических организаций переключат свои усилия со «второго» поколения мигрантов на «третье»).

Следует иметь в виду, что для совершения террористических атак нужно лишь относительно небольшое число исполнителей, которых вполне можно найти даже при сужении упомянутой социальной базы. Показательно, что из числа исполнителей, являвшихся гражданами подвергшихся

атаке стран, почти 20% оказались представителями этнокультурного и расового большинства либо других групп, с которыми опасность террористических атак в массовом восприятии не связывается (например, латиноамериканцами в США). Таким образом, представление о том, что угроза исламистского терроризма исходит исключительно от «опасных чужаков», которым достаточно ограничить въезд в страну, некорректно. Даже в случае резкого ужесточения иммиграционного режима и массированного применения нарушающих права человека неизбирательных мер внутреннего контроля по этническому или расовому признаку террористы способны оставаться незаметными в процессе осуществления своих ключевых операций.

Из 114 исполнителей терактов, совершённых на территории государств—членов ЕС, 12% оказались гражданами не подвергавшихся в тот момент атаке стран объединения. В июле 2012 г. имевший французское гражданство Мохамад Хасан эль-Хусейни взорвал в Болгарии автобус с израильскими туристами¹⁹. По меньшей мере пять граждан Бельгии приняли участие в организации серии взрывов на парижском стадионе «Стад де Франс» в ноябре 2015 года²⁰. Внёсший вклад в организацию этого теракта и нападений в Брюсселе в марте 2016 г. Осам Крайем оказался гражданином Швеции²¹. Юсеф Загба, один из трёх террористов, которые в июне 2017 г. атаковали жителей Лондона на грузовике и затем с применением холодного оружия, был гражданином Италии²². Подобные случаи ставят вопрос о координации действий между правоохранительными органами стран ЕС, а некоторые евроскептики даже используют их для обоснования целе-

¹⁹ Burgas Attack: Bulgaria Names Anti-Israeli Bomber. BBC.com. 18.07.2014. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-28370527> (дата обращения: 21.12.2018).

²⁰ Paris attacks: Who Were the Attackers? BBC.com. 27.04.2016. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34832512> (дата обращения: 21.12.2018).

²¹ Brussels Attacks: Suspect Osama Krayem Charged over Paris. BBC.com. 20.04.2016. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36094380> (дата обращения: 21.12.2018).

²² Tondo L. et al. Italian Officials Alerted UK about Youssef Zaghba, Says Prosecutor. The Guardian. 7.06.2017. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jun/07/youssef-zaghba-italian-officials-wrote-to-uk-says-prosecutor> (дата обращения: 21.12.2018).

сообразности восстановления полноценного контроля над внутренними границами в рамках интеграционной группировки.

11% от общего числа исполнителей терактов оказались резидентами-негражданами соответствующих стран. По мнению правоохранительных органов, подавляющее большинство таких людей на момент получения права на работу или жительство отнюдь не были приверженцами экстремистских взглядов, а радикализировались впоследствии. Это ставит под вопрос целесообразность кардинального ужесточения иммиграционной политики по отношению к соискателям резидентского статуса. Если отказаться от неизбирательно дискриминационного подхода по отношению к представителям некоторых этнических и религиозных групп, самый жёсткий контроль способен поставить заслон только перед теми, чей «послужной список» вызывает сомнение к моменту получения резидентства, но вряд ли перед теми, кто потенциально может стать неблагонадёжным в будущем.

Ещё 8% исполнителей либо других выявленных властями участников терактов оказались лицами, получившими убежище на территории западных стран. Хотя значительная часть будущих террористов была радикализована уже после получения убежища, в ряде случаев миграционные власти, по-видимому, допустили просчёты, позволив проникнуть на территорию своих стран лицам с сомнительным прошлым. Подорвавшийся в ноябре 2015 г. на парижском стадионе «Стад де Франс» неидентифицированный иракский смертник, вероятно, находился во Франции по паспорту, принадлежавшему убитому сирийскому военному²³. Атаковавший пассажиров поезда в июле 2016 г. недалеко от немецкого

города Вюрцбург афганец Рияз Хан Ахмадзай получил убежище в Германии лишь примерно за год до этого²⁴. Осуществивший в сентябре 2017 г. взрыв в лондонском метро ираец Ахмед Хасан подал заявление на получение убежища в 2015 г. на льготных основаниях как несовершеннолетний и в процессе рассмотрения заявки сообщал иммиграционным служащим о прохождении подготовки в лагере террористической организации ИГИЛ²⁵.

Таким образом, предоставление статуса беженца выступает уязвимым звеном миграционной политики западных государств с точки зрения предотвращения попадания на их территорию лиц с экстремистскими взглядами. Вместе с тем вклад таких индивидов в осуществление терактов меньше, чем у граждан атакуемых стран.

Хотя во всех обследованных случаях доля въехавших страну в качестве нерезидентов составляет около 21%, среди исполнителей терактов 11 сентября 2001 г. подавляющее большинство составляла именно эта категория. В числе исполнителей этих атак оказалось по крайней мере 15 человек, получивших туристические визы (причём многие по упрощённой процедуре) и ещё несколько — получивших резидентские студенческие визы. Теракты 11 сентября стали одним из самых крупных провалов иммиграционно-визового контроля.

Он был во многом обусловлен тем, что, с точки зрения проверяющих чиновников, большинство соискателей не входило в группу риска — в их числе были обеспеченные граждане таких благополучных и дружественных Соединённым Штатам стран, как Саудовская Аравия и ОАЭ. С этими государствами на тот момент не связывалась столь крупномасштабная террористи-

²³ *Blaise L., Alderman L., and Breeden A.* France Unsure if Raid Killed Top Suspect in Paris Attacks. The New York Times. 18.11.2015. URL: <https://www.nytimes.com/2015/11/19/world/europe/paris-attacks.html> (дата обращения: 21.12.2018).

²⁴ German Train Attack: Afghan Knifeman 'Wanted Revenge' for Friend's Death. BBC.com. 19.07.2016. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36837109> (дата обращения: 21.12.2018).

²⁵ *Ward V. and Evans M.* Follow Parsons Green Terror Attack: Foster Parents of Teenage Bomber Ahmed Hassan Demand to Know Why he Was not Stopped. The Telegraph. 16.03.2018. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/16/parsons-green-terror-attack-teenager-ahmed-hassan-found-guilty> (дата обращения: 21.12.2018).

ческая угроза. События 11 сентября повлекли за собой ужесточение процедуры выдачи виз и пересмотр алгоритма анализа рисков в процессе довездного миграционного контроля.

Тем не менее визовая служба США (вместе с ЦРУ и другими спецслужбами) впоследствии допустила ещё одну ошибку, которая могла повлечь за собой трагические последствия. В 2009 г. туристическая виза была выдана нигерийцу Умару Фаруку Абдулмуталлабу, который в декабре того же года едва не устроил теракт на выполнявшем рейс по маршруту Амстердам–Детройт самолёте. Нигериец был допущен к путешествию несмотря на то, что в ноябре оказался в базах данных ЦРУ и Национального контртеррористического центра. Из-за межведомственной несогласованности это не привело, однако, к его внесению в составляемый ФБР список не допускаемых к полётам пассажиров, а также к отзыву американской визы²⁶.

4

Российский опыт предотвращения террористической опасности на стадии миграционного контроля имеет свои выраженные особенности по сравнению с практиками западных стран. Постсоветский терроризм сформировался в первую очередь на базе северокавказского подполья, и большинство исполнителей терактов были гражданами Российской Федерации. Иностранцы (можно вспомнить, например, полевого командира Хаттаба) участвовали в подготовке и осуществлении нападений только в качестве организаторов. Вопреки опасениям, периодически высказываемым ответственными за обеспечение безопасности официальными лицами, экспертами и публицистами²⁷, интенсификация многомиллион-

ного миграционного потока из стран СНГ долгое время не находила выражения в резонансных терактах с участием их граждан.

Ситуация, однако, изменилась в последние годы, когда произошло сразу несколько террористических атак подобного рода. В частности, совершённый в марте 2017 г. теракт в метро Санкт-Петербурга был осуществлён силами международной группировки, в которой значительную роль сыграли радикализированные граждане Киргизии, Узбекистана и Таджикистана. Непосредственным исполнителем стал Акбарджон Джалилов – этнический узбек и выходец из Киргизии, получивший российское гражданство ещё в 2011 г. и, вероятно, радикализировавшийся гораздо позже²⁸.

Вместе с тем количество терактов в России с участием выходцев из стран СНГ пока невелико. Её пример как одного из глобальных лидеров по безвизовому приёму мигрантов из стран с преобладанием мусульманских традиций заслуживает внимания в контексте рассматриваемой проблемы. То обстоятельство, что при сохранении безвизового режима с относимыми к мусульманскому миру постсоветскими странами Россия не испытывает острых проблем с террористической активностью иммигрантов, способно поставить под вопрос универсальную целесообразность жёсткой визовой политики как средства борьбы с терроризмом.

Тем не менее полноценное сравнение эффективности миграционной политики Российской Федерации и западных стран требует тщательного учёта ряда специфических региональных и страновых особенностей. Различия в уровне террористической активности могут иметь несколько объяс-

²⁶ Father of Terror Suspect Reportedly Warned U.S. About Son. Fox News. 26.12.2009. URL: <https://www.foxnews.com/story/father-of-terror-suspect-reportedly-warned-u-s-about-son> (дата обращения: 21.12.2018).

²⁷ См., например: Иванов А. Калитка для террористов шириной 7500 км. Как предотвратить проникновение радикалов из Казахстана в Россию. Свободная пресса. 07.06.2016. URL: <http://svpressa.ru/politic/article/150201/> (дата обращения: 21.12.2016).

²⁸ См.: Ахметжанова К., Крылова А. Джалилова, устроившего взрыв в петербургском метро, депортировали из Турции за четыре месяца до теракта. Комсомольская правда. 11.04.2017. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/26661/3686506> (дата обращения: 22.12.2018).

нений, не связанных с вопросами доступа на национальную территорию. В частности, нельзя исключать, что государства Центральной Азии, выступающие источником мусульманской миграции в Россию, ведут более жёсткую и успешную борьбу с радикальным исламом, чем многие другие страны происхождения радикальных исламистских группировок. Кроме того, логично предполагать более широкие возможности постсоветских правоохранительных органов в борьбе с подозреваемыми в террористической деятельности по сравнению с их коллегами на Западе. Наконец, может сказываться худшая организация и гораздо более ограниченный финансовый потенциал сил, ориентированных на совершение нападений в России, по сравнению с группировками ближневосточными.

При этом в перспективе ситуация может измениться к худшему. На рост террористической активности может влиять вовлечение воинствующих экстремистов из постсоветских стран в активность запрещённой в России ИГИЛ, а также возвращение в регион боевиков, выезжавших на Ближний и Средний Восток. Данные проблемы требуют отдельного изучения.

* * *

Эффективность миграционного контроля в борьбе с исламистским терроризмом во многих случаях относительно невелика. Для выполнения своих задач террористам нужна не массовость, а чётко отлаженная система подбора очень небольшого числа исполнителей, желательно находящихся вне поле зрения правоохранительных органов и спецслужб. Для совершения террористических атак чаще всего используются местные граждане, а также неграждане-резиденты, которые радикализируются уже после приезда в страну. Выявление потен-

циально склонных к радикализации лиц на стадии предварительного миграционного контроля на настоящий момент сталкивается с рядом сложностей и не представляется реализуемым. Существует проблема получения убежища потенциально опасными лицами, но вклад беженцев в совершение терактов меньше вклада граждан соответствующих стран и преувеличивается правопопулистскими политиками.

Таким образом, обоснованность предположения о том, что ужесточение миграционной политики в обозримом будущем способно снизить террористическую активность, выглядит сомнительной. Более корректно было бы считать жёсткую миграционную политику одним из средств, способных предотвратить ухудшение ситуации. Мягкий миграционный режим потенциально способен предоставить международным террористическим группировкам большую свободу манёвра и облегчить им проведение крупномасштабных операций, подобных терактам 11 сентября, с большим количеством исполнителей и серьёзным финансированием. Другими словами, резкое ужесточение миграционного контроля в западных странах не способно привести к улучшению ситуации, тогда как его либерализация может привести к её значительному ухудшению.

Большую ценность в изучении проблем взаимосвязи иммиграционного режима и террористической деятельности представляет собой российский опыт. При том что сама по себе проблема терроризма остаётся достаточно серьёзным вызовом для Российской Федерации, вклад иммигрантов в статистику нападений пока относительно невелик. Случай России ещё раз подтверждает, что сложность террористической обстановки не всегда зависит от жёсткости миграционного контроля, а связан с набором других параметров.

Список литературы

- Andersen H., Mayerl J.* Attitudes towards Muslims and fear of terrorism // *Ethnic and Racial Studies*. 2018. Vol. 41. No. 15. P. 2634–2655. DOI: 10.1080/01419870.2017.1413200.
- Andreas P.* *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press, 2009. 200 p.

- Bigo D., Guild E.* Introduction. Policing in the Name of Freedom // *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe* / ed. by D. Bigo, E. Guild. Aldershot: Ashgate, 2005. P. 1–13.
- Bhagwati J.* U.S. Immigration Policy: What Next // *Essays on Legal and Illegal Immigration* / ed. by S. Pozo. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1986. P. 111–128.
- Christensen D.A., Aars J.* Does Democracy Decrease Fear of Terrorism? // *Terrorism and Political Violence*. 2017. Vol. 31. No. 3. P. 615–631. DOI: 10.1080/09546553.2017.1287700.
- Doyle T.* The Future of Border Management // *Border Management Modernization* / ed. by G. McLinden, E. Fanta, D. Widdowson. Washington, D.C.: World Bank, 2011. P. 11–22.
- Golunov S.* EU-Russian Border Security: Challenges, (Mis)Perceptions, and Responses. London: Routledge, 2012. 208 p.
- Grattet R.* The Urban Ecology of Bias Crime: A Study of Disorganized and Defended Neighborhoods // *Social Problems*. 2009. Vol. 56. No 1. P. 135–137.
- Guild E.* The Legal Framework: Who Is Entitled to Move? // *Controlling Frontiers: Free Movement Into and within Europe* / ed. by D. Bigo, E. Guild. Aldershot: Ashgate, 2005. P. 14–48.
- Pratt A.* Between a Hunch and a Hard Place: Making Suspicion Reasonable at the Canadian Border // *Social & Legal Studies*. 2010. Vol. 19. No. 4. P. 461–480.
- Sageman M.* *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008. 208 p.
- Salter M.* When the exception becomes the rule: borders, sovereignty, and citizenship // *Citizenship Studies*. 2008. Vol. 12. No. 4. P. 365–380.
- Sharma S., Nijjar J.* The Racialized Surveillant Assemblage: Islam and the Fear of Terrorism // *Popular Communication*. 2018. Vol. 16. No. 1. P. 72–85.
- Todd A., Wilson C., Casey Sh.* Comparing British and Australian Fear of Terrorism Pre and Post the Iraqi War // *Psychiatry, Psychology and Law*. 2005. Vol. 12. No. 1. P. 184–193.

IMMIGRATION CONTROL AS A MEANS FOR COMBATING ISLAMIC TERRORISM

PERCEPTIONS, MODES OF FUNCTIONNING, AND EFFICIENCY ISSUES

SERGEI GOLUNOV

Primakov's Institute of World Economy and International Relations of the RAS, Moscow, 117997, Russian Federation

Abstract

Terrorism is one of the most acute security threats for many states, including Russia and Western countries. Many politicians and a significant part of general public see tightened immigration policies, including visa regime and asylum application procedures, as one of the key measures to counter terrorism threat. This study is focused on evaluating the effectiveness of immigration control as a means of combating terrorist threat. The study examines such issues, as influence of mass perceptions of terrorist threat on immigration policies, some fundamentals of immigration control as such, relevance of immigration policies as a way of targeting perpetrators, and conceptual importance of the Russian case. The study uses empirical data covering the period from 1999 to 2017 (the Global Terrorism Database, maintained by National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (University of Maryland, College)). Contributions of various categories of perpetrators according to their immigration statuses (non-residents,

residents, and citizens of attacked states) are evaluated. The author concludes that the usual effectiveness of immigration control as a means of combating terrorist threat is relatively low. The bulk of perpetrators is represented by citizens of targeted states while permanent alien residents are usually radicalized after obtaining the resident status. It would be more correct to consider tough immigration policies as a means of preventing further deterioration by reducing terrorist groups' opportunities to implement large-scale attacks, as it was on September 11, 2001. Yet the Russian case demonstrates that the visa-free regime in condition of large-scale immigration from Central Asia hasn't led to dramatic exacerbation of terrorist threat. The utility of rigid visa policies for combatting terrorism depends to a large extent on some specific regionwide and countrywide factors.

Keywords:

terrorism; migration policy; visa regime; proactive control; radicalization.

References

- Andersen H., Mayerl J. (2018). Attitudes towards Muslims and fear of terrorism. *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 41. No. 15. P. 2634–2655. DOI: 10.1080/01419870.2017.1413200.
- Andreas P. (2009). *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press. 200 p.
- Bigo D., Guild E. (2005). Introduction. Policing in the Name of Freedom. In: Bigo D., Guild E. (eds) *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe*. Aldershot: Ashgate. P. 1–13.
- Bhagwati J. (1986). U.S. Immigration Policy: What Next. In: Pozo S. (ed.) *Essays on Legal and Illegal Immigration*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. P. 111–128.
- Christensen D.A., Aars J. (2017). Does Democracy Decrease Fear of Terrorism? *Terrorism and Political Violence*. Vol. 31. No. 3. P. 615–631. DOI: 10.1080/09546553.2017.1287700.
- Doyle T. (2011). The Future of Border Management. In: McLinden G., Fanta E., Widdowson D. (eds) *Border Management Modernization*. Washington, D.C.: World Bank. P. 11–22.
- Golunov S. (2012). *EU-Russian Border Security: Challenges, (Mis)Perceptions, and Responses*. London: Routledge. 208 p.
- Grattet R. (2009). The Urban Ecology of Bias Crime: A Study of Disorganized and Defended Neighborhoods. *Social Problems*. Vol. 56. No 1. P. 135–137.
- Guild E. (2005). The Legal Framework: Who Is Entitled to Move? In Bigo D., Guild E. (eds) *Controlling Frontiers: Free Movement Into and within Europe*. Aldershot: Ashgate. P. 14–48.
- Pratt A. (2010). Between a Hunch and a Hard Place: Making Suspicion Reasonable at the Canadian Border. *Social & Legal Studies*. Vol. 19. No. 4. P. 461–480.
- Sageman M. (2008). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 208 p.
- Salter M. (2008). When the exception becomes the rule: borders, sovereignty, and citizenship. *Citizenship Studies*. Vol. 12. No. 4. P. 365–380.
- Sharma S., Nijjar J. (2018). The Racialized Surveillance Assemblage: Islam and the Fear of Terrorism. *Popular Communication*. Vol. 16. No. 1. P. 72–85.
- Todd A., Wilson C., Casey Sh. (2005). Comparing British and Australian Fear of Terrorism Pre and Post the Iraqi War. *Psychiatry, Psychology and Law*. Vol. 12. No. 1. P. 184–193.