

УДК 325.1

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ\*

**Слепцова Юлия Михайловна,**

студентка 2-го курса магистратуры,  
Финансовый университет, Москва, Россия  
butterfly\_1810@mail.ru

**Галас Марина Леонидовна,**

д-р ист. наук, профессор, главный научный сотрудник  
Института проблем эффективного государства  
и гражданского общества, Финансовый университет, Москва, Россия  
lucera2008@yandex.ru

**Аннотация.** В данной статье содержится анализ правовых аспектов формирования государственной миграционной политики. Миграция рассматривается автором как сложное явление, которое может, с одной стороны, стать панацеей от демографической убыли населения и перспективным инвестиционным инструментом, но с другой стороны, несет в себе угрозу, связанную с всплеском радикализма. В частности, делается акцент на проблемы криминализации общества и активной вовлеченности в этот процесс мигрантов, а также активного распространения «сетевой войны». Автор обращает внимание на исключительно важную роль диаспоральных институтов в процессе адаптации и интеграции мигрантов, подчеркивая, что диаспора является не только механизмом консолидации определенного этноса с целью поддержания и развития своей общности и идентичности, но и гармоничного слияния со страной проживания. Кроме того, автором проведен анализ государственной политики по проблеме вторичной миграции, заключению реадмиссионных соглашений и санкционной политике. В статье отражены дуалистичные проявления экономических санкций в России. Таким образом, санкции, по мнению автора, могут выступать, с одной стороны, как сдерживающий фактор для вторичной миграции и как катализатор иностранного инвестирования, привлечения иностранного капитала, с другой стороны.

**Ключевые слова:** миграционные процессы; диаспоральные институты; транснациональная организованная преступность; некоммерческие организации; иностранные агенты; иностранные инвестиции; санкции.

## LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION OF THE STATE MIGRATION POLICY IN CRISIS SITUATIONS

**Sleptsova J.M.,**

the master student of the  
Financial University, Moscow, Russia  
butterfly\_1810@mail.ru

**Galas M.L.,**

Dr. of historical Sciences, Professor, chief researcher  
of the Institute of the effective state and  
civil society of the Financial University, Moscow, Russia  
lucera2008@yandex.ru

---

\* Статья выполнена на основе НИР (руководитель Рыльская М.Н.) в рамках Государственного задания 2016 г.

**Abstract.** This article contains an analysis of the legal aspects of the formation of the state migration policy. Migration is a complex institute, which can be as an elixir for population demographic decline and a good investment tool, as a threat associated with a radicalism. Particularly, the author talks about the problems of the criminalization of society and the active spread of “network war”. The author draws attention to the extremely important role of diaspora institutions within the process of adaptation and integration of migrants. The diaspora is not only a mechanism for consolidating a certain ethnos to maintain and develop its community and identity, but also to harmoniously merge with the country of residence. In addition, the author analyzes the state policy to solve the problem of secondary migration, entering into a readmission agreements and sanctions policy. There are the dualistic manifestations of economic sanctions in Russia. Thus, according to the author’s point of view, sanctions can be not only restraining factor to secondary migration, but also catalyst for foreign investment, attracting foreign capital.

**Keywords:** migration; Diaspora; transnational organized crime; nonprofit organizations; foreign agent; foreign investment; sanctions.

Дестабилизация социально-экономической и политической обстановки во многих государствах способствовала появлению на территории Российской Федерации многомиллионной массы мигрантов (как законных, так и незаконных), в том числе из постсоветских государств Евразийского пространства [1].

На рис. 1 представлена миграционная ситуация с 2012 по 2015 г. Показатели диаграммы являются относительно стабильными. Произведя простой математический расчет, замечаем, что количество въехавших иностранных граждан в 2–2,5 раза превышает показатель лиц, вставших на миграционный учет.

Рисунок 2 наглядно демонстрирует соотношение мигрантов трех лидирующих (в 2016 г.) в этом отношении государств — Украины, Узбекистана и Таджикистана.

Интересно отметить, что приведенные далее диаграммы (рис. 3–5) приводят нас к осознанию

того, что за последние три года лидерство среди них сохранялось, хотя еще в 2013 г. «гости» Украины не превышали по количеству «гостей» из Узбекистана. На изменение ситуации могли оказать влияние как экономические, так и политические факторы.

Незаконная миграция тесно взаимосвязана с проблемами криминализации российского общества, распространением транснациональной организованной преступности, экстремистских и террористических организаций [1]. По данным Росстата в 2015 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации было совершено 48,2 тыс. преступлений [3]. В то же время МВД России апеллирует несколькими иными цифрами, анализируя данный вопрос: 46,4 тыс. преступлений (что на 4,4% больше, чем за январь — декабрь 2014 г.). Министерство также подытожило: удельный вес граждан государств СНГ в преступных деяниях составил 86,9% [4].



Рис. 1. Сведения по миграционной ситуации за период с 2012 по 2015 г.

Источник: [2].

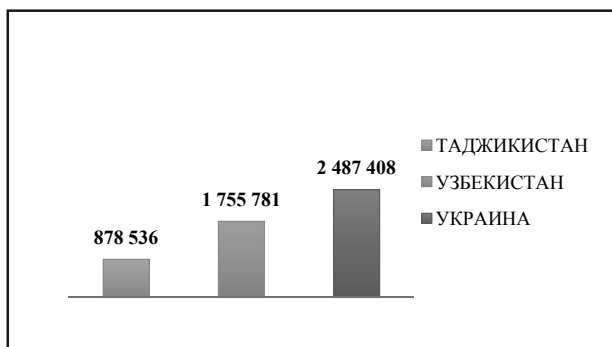


Рис. 2. Сведения в отношении количества граждан Таджикистана, Узбекистана и Украины, находящихся на территории РФ (по состоянию на 5 апреля 2016 г.)

Источник: [2].

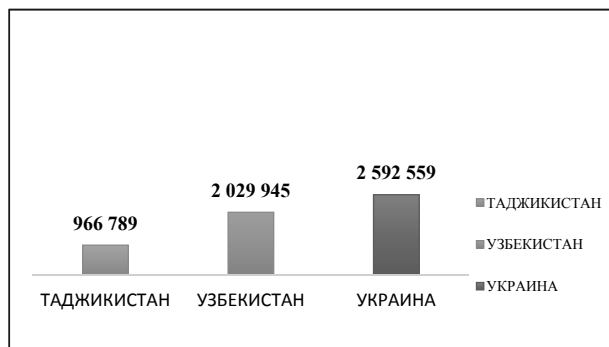


Рис. 3. Сведения в отношении количества граждан Таджикистана, Узбекистана и Украины, находящихся на территории РФ (по состоянию на 4 октября 2015 г.)

Источник: [2].

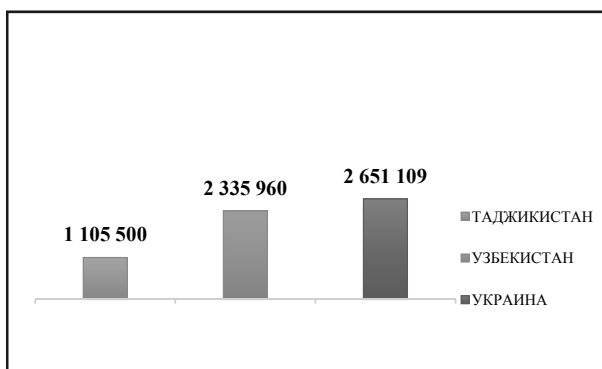


Рис. 4. Сведения в отношении количества граждан Таджикистана, Узбекистана и Украины, находящихся на территории РФ (по состоянию на 5 ноября 2014 г.)

Источник: [2].

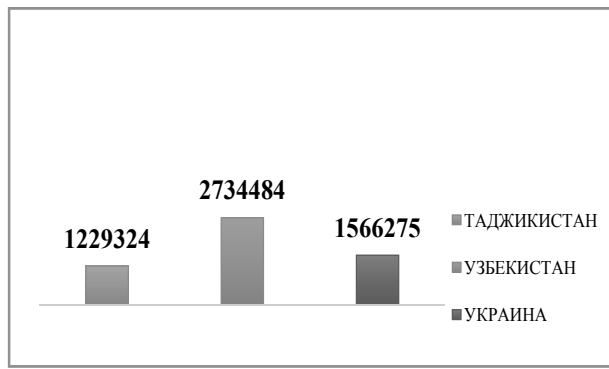


Рис. 5. Сведения в отношении количества граждан Таджикистана, Узбекистана и Украины, находящихся на территории РФ (по состоянию на 29 августа 2013 г.)

Источник: [2].

В последнее время особое значение стал приобретать исламский фактор, который придает конфликтогенность миграционным процессам на всей территории Российской Федерации.

За шесть первых месяцев 2016 г. зарегистрировано 1313 преступных деяний террористического характера (лишь в Республике Дагестан зафиксировано 552 преступления) и 830 преступлений экстремистской направленности (наибольший показатель в Москве — 61 преступление) [5].

Динамика, отраженная на рис. 6, приводит нас к неутешительному прогнозу. Количество преступлений лишь за половину текущего года уже почти достигло показателей целого 2015 г.

Опасность также заключается в том, что это лишь данные о преступлениях, которые удалось выявить. Не стоит забывать о широком распространении так называемой сетевой войны (от англ. — *netwar*) [7], направленной на

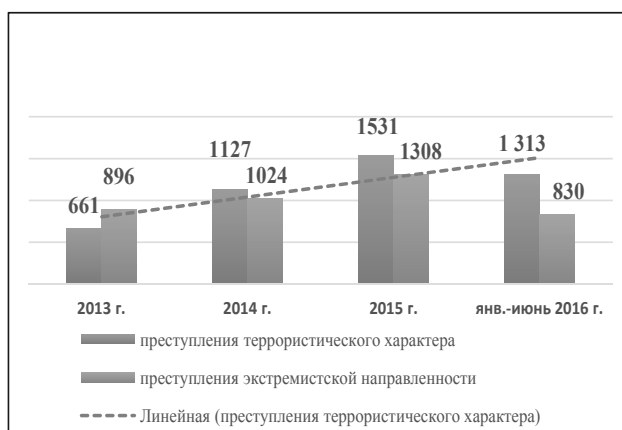


Рис. 6. Динамика количества преступных посягательств террористической и экстремистской направленности в РФ (без учета показателей Крымского федерального округа)

Источник: [6].

дезориентацию населения, подрыв духовно-нравственных устоев общества и искажение восприятия реальности [8]. Это явление может проявляться как в социальных сетях, блогах, так и в религиозных организациях, транснациональных организациях, благодаря которым противозаконные деяния становятся более латентными.

Важным и необходимым элементом адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество являются диаспоральные институты [9]. На настоящий момент в России активно функционирует множество национально-культурных автономий (далее НКА) на различных уровнях: 19 общероссийских, 284 региональных, 929 местных [10], созданных на основании ст. 30 Конституции РФ, Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федерального закона № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее — Закон о национально-культурной автономии) и др. актов. Согласно ст. 1 Закона о национально-культурной автономии подобные общественные объединения создаются в целях:

- самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности;
- развития языка, образования, национальной культуры;
- укрепления единства российской нации;
- гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу;
- осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

Для реализации оных целей органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают содействие НКА (материальную, правовую, организационную и иную помощь в проведении массовых мероприятий в области национальной культуры, создании негосударственных учреждений национальной культуры, образовательных организаций по подготовке творческих работников и иных специалистов), в том числе путем предоставления субсидий из федерального бюджета. В 2014 г., по результатам конкурса, субсидии были предоставлены Общественной организации «Федеральная еврейская национально-культурная автономия» в размере свыше 7,6 млн руб. (в 2012 г. размер субсидии этой организации составил около 4,26 млн руб.), а также финансовая поддержка была оказана Федеральной

национально-культурной автономии татар — 3,3 млн руб.

Одним из ключевых методов борьбы со скрытым финансированием из иностранных источников некоммерческих организаций (далее — НКО), занимающихся политической деятельностью, стало законодательное закрепление в 2012 г. института НКО, выполняющей функции иностранного агента. Причем в июне 2016 г. был ратифицирован закон, уточняющий границы распространения понятия «политическая деятельность»: к данной деятельности отнесено и вовлечение иных лиц, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность (так называемая агитация и вербовка). При желании осуществлять деятельность на территории России за счет финансирования из иностранных источников политические НКО должны соблюсти процедуру регистрации в Министерстве юстиции РФ. По состоянию на 18 августа 2016 г., в реестре НКО, выполняющих функции иностранного агента, зарегистрировано 102 организации. Всего в реестре содержались сведения о 138 НКО; в основном причиной исключения из реестра стало прекращение деятельности в связи с ликвидацией [11].

Пресечение неконтролируемых потоков беженцев в Европу из стран Ближнего Востока, Северной Африки, из Афганистана, из других регионов, ставшее одним из явлений Европейского миграционного кризиса, начавшегося в апреле 2015 г., породило еще одну угрозу национальной безопасности России — вторичная миграция [12]. На заседании Совета безопасности 31 марта 2016 г. В.В. Путин обозначил необходимость перманентного мониторинга обстановки в ближневосточном и иных регионах, «откуда могут исходить новые миграционные волны». Прежде всего, это касается партнеров по Евразийскому экономическому союзу, ОДКБ и СНГ.

В нашей стране существует совокупность механизмов борьбы с незаконной миграцией. Это и проведение оперативно-профилактических мероприятий (далее — ОПМ), и специальные мероприятия по противодействию незаконной миграции граждан третьих стран (к примеру, «Нелегал» и др.), а также проведение ОПМ, направленных на выявление и пресечение каналов незаконной миграции и их организаторов, нарушений миграционного законодательства (в том числе при следовании

Россия	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Количество проектов ПИИ	111	87	139	143	170	201	128	128	114	125	201
Количество созданных рабочих мест	6632	8060	14 934	12 900	11 834	8058	8362	13 356	13 621	18 248	13 672
Среднее количество созданных рабочих мест на проект	60	93	107	90	70	40	65	104	119	146	68

Источник: EY Global Investment Monitor, 2016.

Рис. 7. Количество рабочих мест, появившихся благодаря прямым иностранным инвестициям

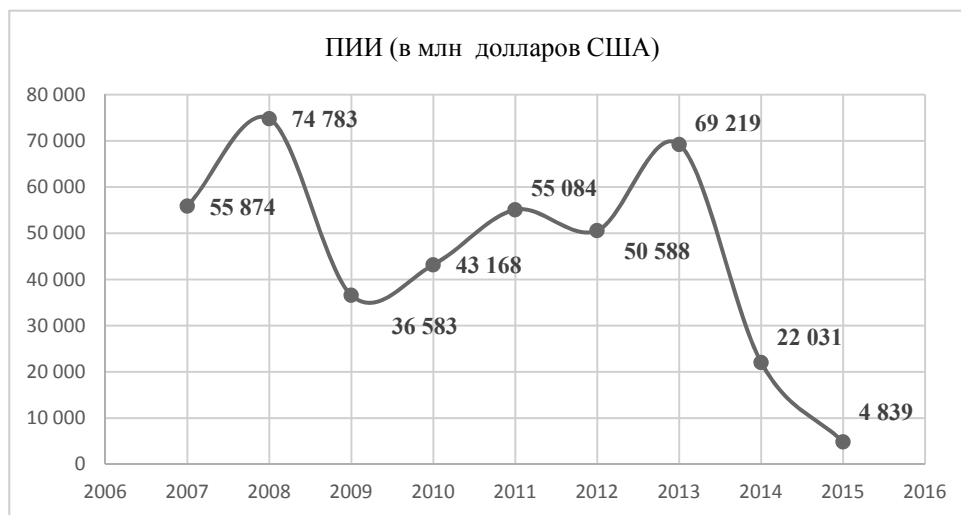


Рис. 8. Прямые иностранные инвестиции в Россию

Источник: [14].

транспортными средствами междугородного сообщения; например, ОПМ «Регион-Магистраль»). Проводится политика по заключению международных договоров о реадмиссии и их реализации (уже заключено свыше 20 соглашений); внедрение государственной дактилоскопической регистрации, выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов и др.

Присоединение Крыма к России в 2014 г. и конфликтная ситуация на востоке Украины явились причинами введения санкций в отношении России. Они, в совокупности со снижением мировых цен на нефть и общим ухудшением геополитической обстановки, стали одной из причин финансового кризиса в России, согласно проекту «Основных направлений денежно-кредитной политики на 2016–2018 гг.», разработанному Банком России.

В свою очередь, санкции могут выступать своеобразным сдерживающим фактором для вторичной миграции, поскольку делают Россию менее привлекательной в экономическом плане.

И тем не менее благодаря созданию внутренних механизмов противодействия западным

ограничительным мерам, активной реализации импортозамещения, усилению сектора внутреннего туризма Российская Федерация — выгодная площадка для иностранных инвесторов.

По исследованию компании «Эрнст энд Янг» в 2015 г. зарубежные инвесторы сделали вклады в 201 проект в России, что сопоставимо с показателем рекордного в этом плане 2010 г.

Таким образом, за предыдущий год было создано 13 672 рабочих места (рис. 7). Всего за промежуток с 2013 по 2015 г. количество новых рабочих мест, появившихся благодаря прямым иностранным инвестициям (далее — ПИИ), составляет 45,5 тысяч [13].

Хотя эти оптимистичные «качественные» сведения расходятся с «количественными» данными Центрального банка, согласно которым ПИИ в Россию сократились в 2015 г. на 78% и составили 4,84 млрд долл. США. И тенденция снижения сохраняется в течение 3 последних лет (рис. 8).

Современные угрозы макроуровня, в том числе деятельность запрещенной на территории Российской Федерации террористической группировки ИГИЛ (о чем мы рассуждали выше),



заставили многих представителей субъектов международного права пересмотреть приоритеты деятельности. К примеру, еще в июне 2016 г. депутаты Европарламента призывали: «Геоэкономическая война, которая сейчас идет между Россией и Евросоюзом, не должна больше стоять на пути борьбы с терроризмом» [15]. В частности, поэтому ряд стран неоднократно поднимал вопрос о снятии некоторых санкций. Ведь ослабление контактов с западными странами может ударить не только по нашей стране, но и по самим инициаторам санкционных подходов к России.

Таким образом, в рамках настоящей статьи мы проанализировали правовые аспекты формирования государственной миграционной политики в кризисных ситуациях. Миграция — сложное явление, которое может, с одной стороны, стать панацеей от демографической убыли населения и перспективным инвестиционным инструментом, но с другой — несет в себе угрозу, связанную с всплеском радикализма. Этим объясняется столь активное вмешательство государства и стремительное развитие законодательства, смежного с миграционными процессами.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Тремба В. А. Государственная миграционная политика в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2013 // Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennaya-migratsionnaya-politika-v-kontekste-obespecheniya-natsionalnoi-bezopasnosti#ixzz4C1S2KC5F> (дата обращения: 15.10.2016).
2. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России [Электронный ресурс]. URL: [https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--p1ai/about/activity/stats/Statistics/Svedeniya\\_v\\_otnoshenii\\_inostrannih\\_grazhd/item/5850/](https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--p1ai/about/activity/stats/Statistics/Svedeniya_v_otnoshenii_inostrannih_grazhd/item/5850/) (дата обращения: 15.10.2016).
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#) (дата обращения: 14.10.2016).
4. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/folder/101762/item/7087734/> (дата обращения: 17.10.2016).
5. Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. Портал правовой статистики [Электронный ресурс]. URL: [http://crimestat.ru/offenses\\_map](http://crimestat.ru/offenses_map) (дата обращения: 17.10.2016).
6. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/folder/101762/1/> (дата обращения: 17.10.2016).
7. Artur K. Celebrowski and John J. Garstika. Network — centric Warfare: Its Origin and Future // Proceedings, 1998. January.
8. Савин Л. В. Сетевые угрозы национальной и международной безопасности: стратегия, тактика, гибридные акторы и технологии // Экономические стратегии. 2014. № 2. С. 82–89.
9. Нам И. В. «Новые» этнические группы (диаспоры) в г. Томске // Вестник Томского государственного университета. История. 2015. № 5 (37). С. 33–43.
10. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 10.10.2016).
11. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx> (дата обращения: 15.10.2016).
12. Оленченко В. А. Миграционная волна в Европе // Запад-Восток-Россия. 2015. Ежегодник / отв. ред. Д. Б. Малышева, В. Г. Хорос. М.: ИМЭМО РАН, 2016.
13. Ситуация в России. Исследование инвестиционной привлекательности стран Европы [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/\\$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).
14. Официальный сайт Банка России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/? Prtid=svs> (дата обращения: 10.10.2016).
15. Депутаты Европарламента: Снять санкции с России, чтобы победить терроризм // Центр Актуальной Политики [Электронный ресурс]. URL: <http://actualpolitics.ru/article/12566> (дата обращения: 09.10.2016).

## REFERENCES

1. Tremba V. A. The state migration policy in the context of ensuring national security of the Russian Federation. The abstract of the thesis for a degree of the candidate of political sciences. Rostov-on-Don. 2013 [Gosudarstvennaja migracionnaja politika v kontekste obespechenija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata politicheskikh nauk. Rostov-na-Donu. 2013 // Nauchnaja biblioteka dissertacij i avtoreferatov disserCat]. Available at: <http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennaya-migratsionnaya-politika-v-kontekste-obespecheniya-natsionalnoi-bezopasnosti#ixzz4C1S2KC5F> (accessed 15 October 2016).
2. The official site of Head department concerning migration of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Oficial'nyj sajt Glavnogo upravlenija po voprosam migracii MVD Rossii]. Available at: [https://xn -- b1ab2a0a.xn -- b1aew.xn -- p1ai/about/activity/stats/Statistics/Svedeniya\\_v\\_otnoshenii\\_inostrannih\\_grazhd/item/5850/](https://xn -- b1ab2a0a.xn -- b1aew.xn -- p1ai/about/activity/stats/Statistics/Svedeniya_v_otnoshenii_inostrannih_grazhd/item/5850/) (accessed 15 October 2016).
3. Official site of Federal State Statistics Service [Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki]. Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#) (accessed 15 October 2016).
4. Official site of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Oficial'nyj sajt Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii]. Available at: <https://mvd.rf/folder/101762/item/7087734/> (accessed 15 October 2016).
5. Official site of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Portal of legal statistics [Oficial'nyj sajt General'noj Prokuratury RF. Portal pravovoj statistiki]. Available at: [http://crimestat.ru/offenses\\_map](http://crimestat.ru/offenses_map) (accessed 15 October 2016).
6. Official site of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation [Oficial'nyj sajt Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii]. Available at: <https://mvd.rf/folder/101762/1/> (accessed 15 October 2016).
7. Artur K. Celebrowski and John J. Garstika. Network – centric Warfare: Its Origin and Future // Proceedings, 1998, January.
8. Savin L.V. Network threats of the national and international security: strategy, tactics, hybrid actors and technologies [Setevye ugrozy nacional'noj i mezhdunarodnoj bezopasnosti: strategija, taktika, gibridnye aktory i tehnologii]. *Jekonomicheskie strategii – Economic strategy*, 2014, no. 2, pp. 82–89.
9. Nam I.V. “New” ethnic groups (diasporas) in Tomsk [«Novye» jetnicheskie gruppy (diaspory) v g. Tomske]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tomsk state university. Istorija*, 2015, no. 5 (37), pp. 33–43.
10. Information portal of the Ministry of Justice of the Russian Federation [Informacionnyj portal Ministerstva justicii Rossijskoj Federacii]. Available at: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (accessed 15 October 2016).
11. Information portal of the Ministry of Justice of the Russian Federation [Informacionnyj portal Ministerstva justicii Rossijskoj Federacii]. Available at: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (accessed 15 October 2016).
12. Olenchenko V.A. A migration wave in Europe [Migracionnaja volna v Evrope]. Zapad-Vostok-Rossija. 2015. Ezhegodnik / otv. red. D.B. Malysheva, V.G. Horos. Moscow, IMJeMO RAN, 2016.
13. [Situacija v Rossii. Issledovanie investicionnoj privlekatel'nosti stran Evropy]. Available at: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/\\$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf) (accessed 15 October 2016).
14. Official site of the Bank of Russia [Oficial'nyj sajt Banka Rossii]. Available at: <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs> (accessed 15 October 2016).
15. MEPs: lift the sanctions with Russia to defeat terrorism [Deputaty Evroparlamenta: sn`yat sankcyi s Rossii, chtoby pobedit` terrorism]. The Center For Current Politics. Available at: <http://actualpolitics.ru/article/12566> (accessed 9 October 2016).