

СОЦИОЛОГИЯ МИГРАЦИИ

МИГРАНТЫ КАК «ЛИЦА, ПОДВЕРЖЕННЫЕ ИДЕОЛОГИИ ТЕРРОРИЗМА». ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО КЕЙСА СЕКЬЮРИТИЗАЦИИ МИГРАЦИИ

Ксения Сергеевна Григорьева (kseniagrigroryeva@yandex.ru)

Институт социологии ФНИСЦ РАН, Москва, Россия

Цитирование: Григорьева К.С. Мигранты как «лица, подверженные идеологии терроризма». Институциональный анализ российского кейса секьюритизации миграции. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 24(3): 58–85.
<https://doi.org/10.31119/jssa.2021.24.3.4>

Аннотация. В последние двадцать лет в России и за рубежом миграция все чаще представляется как проблема безопасности или, более узко, в качестве источника террористической угрозы. Теория секьюритизации позволяет понять, как развивается этот процесс на уровне дискурсов (Копенгагенская школа) и недискурсивных практик (Парижская школа). Однако институциональные аспекты секьюритизации миграции редко попадают в поле зрения исследователей. В статье предпринята попытка проанализировать роль институтов на примере российского кейса превращения мигрантов в «лиц, подверженных идеологии терроризма». Эмпирической базой исследования послужил корпус федеральных и региональных документов, связанных с исполнением Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг. и Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2021 гг. Анализ документальных источников позволил проследить институциональные механизмы секьюритизации миграции, установить основной круг акторов, участвующих в этом процессе, определить практики, через которые он реализуется. Проведенное исследование показало, что ключевую роль в секьюритизации миграции играет бюрократическое поле и множество принадлежащих к нему агентов, как являющихся, так и не являющихся профессионалами безопасности. Перформативные и перлокутивные речевые акты, секьюритизирующие миграцию, содержатся в федеральных планах, которые, спускаясь по бюрократической цепочке на места, порождают массу производных плановых документов, вовлекающих все новых и новых исполнителей во все новые и новые мероприятия, направленные на предупреждение «террористической угрозы», исходящей от мигрантов.

Ключевые слова: секьюритизация миграции, Копенгагенская школа, Парижская школа, подзаконные акты, бюрократический аппарат.

Превращение миграции в проблему безопасности на Западе

Миграция уже давно ассоциируется с угрозами безопасности. Однако так было не всегда. Со времени окончания Второй мировой войны и по крайней мере до 1960-х годов миграция редко воспринималась как угроза западному миру. Напротив, и среди политиков, и среди значительной части населения западных стран был распространен если не позитивный, то нейтральный взгляд на миграцию. В ней видели одно из ключевых средств послевоенного восстановления экономики, и она действительно немало способствовала экономическому развитию западноевропейских государств и США (Huysmans 2000; Rudolph 2003).

Начало процесса политизации миграции часто относят к 1970-м годам, связывая его с нефтяным эмбарго 1973 г., ростом безработицы, бедности и кризисом государства всеобщего благосостояния (см., например: Huysmans 2000; Karyotis 2007; Özerim 2014). Кристофер Рудольф вносит коррективы в это распространенное представление, отмечая, что акцент на экономических детерминантах затеняет другие не менее важные причины, приведшие к изменению взгляда на миграцию, а также влечет за собой хронологическую путаницу. Среди наиболее значимых неэкономических факторов, обусловивших политизацию миграции, он называет изменение геополитической обстановки (снижение воспринимаемой угрозы со стороны СССР), повышение социальной заметности мигрантов (вследствие увеличения доли «видимых меньшинств» в миграционных потоках и их компактного расселения в странах назначения), очевидную ориентацию мигрантов на постоянное жительство в принимающих странах (тогда как раньше они воспринимались только как временная рабочая сила). К. Рудольф подчеркивает, что в некоторых государствах-реципиентах политизация миграции началась до 1970-х годов. Так, во Франции и Германии этот процесс стал заметен уже в конце 1960-х годов, а в Великобритании — еще раньше, в конце 1950-х — 1960-е годы (Rudolph 2003).

Политизация миграции сопровождалась поворотом к рестрикционной миграционной политике. При этом риторика, сопровождавшая выработку ограничительных мер, все чаще связывала миграцию с дестабилизацией общественного порядка (Huysmans 2000). В 1980-е годы и в США, и в Европе миграция постоянно обсуждалась в контексте нелегального пересечения границ, использования мигрантами института беженства в экономических целях, необходимости ужесточения миграционного контроля. Тем не менее вплоть до распада Советского Союза миграция не воспринималась на Западе как серьезная проблема безопасности.

Конец биполярного мира повлек за собой переосмысление концепции безопасности в сторону ее расширения. Военные риски (ранее сосредоточенные на оси противостояния Запада и Востока, исчезнувшей после крушения СССР) были дополнены экологическими, экономическими и социальными угрозами. Одной из ключевых проблем безопасности в социальном секторе вскоре была признана миграция, интерпретированная как угрожающая коллективным идентичностям принимающих обществ (Buzan et al. 1998).

Еще один поворотный пункт на пути политизации миграции ознаменовало 11 сентября 2001 г. После теракта она начала представляться уже не только и не столько как социальная, сколько как военная (террористическая) угроза¹ (Rudolph 2003; Karyotis 2007). И хотя, как отмечает Дидье Биго, международное сообщество не стремится смешивать борьбу с терроризмом и миграционные вопросы при разработке юридических обязательств, предназначенных для ратификации государствами, такое стремление демонстрируют политические институты ООН, в частности Совет Безопасности. Последний нередко поощряет или по меньшей мере «с пониманием» относится к мерам, принимаемым против мигрантов, которые рассматриваются как потенциальный источник терроризма (Bigo 2019).

Миграция и безопасность в России

В России связь между миграцией и безопасностью была установлена со значительным опозданием по сравнению с западными странами и до известной степени вдохновлена зарубежным опытом. Это обусловлено тем, что до распада Советского Союза Россия практически не сталкивалась с массовой международной миграцией, а при выработке постсоветской миграционной политики во многом ориентировалась на зарубежные подходы.

В начале 1990-х годов российская миграционная политика была более чем щедрой по всем международным стандартам (Light 2017; Мукомель 2005). Основной акцент делался на содействии репатриации, защите прав и обустройстве беженцев, что было связано с преобладанием в миграционных потоках этого периода вынужденных мигрантов и внутренне перемещенных лиц. Процедура признания беженцем для граждан государств СНГ была предельно проста (Мукомель 2005: 117). Слабость нормативной базы в сфере миграции обеспечивала высокий уровень открытости по от-

¹ В Европе воспринимаемая связь между терроризмом и миграцией была усилена более поздней серией терактов в европейских городах и миграционным кризисом 2015–2016 гг., а также миграционными кризисами 2005–2006 и 2015–2016 гг.

ношению к иностранным работникам, права которых в первые годы после распада Советского Союза регулировались законом «О правовом положении иностранных граждан в СССР», фактически приравнивавшим их к правам российских граждан (Chudinovskikh, Kharaeva 2020: 83–84). Государственные границы сохраняли высокую пористость (Heleniak 2002; Chudinovskikh, Denisenko 2017), при этом контроль над нелегальной миграцией не являлся приоритетным направлением миграционной политики (Мукомель 2005: 41). Ситуация начала меняться во второй половине 1990-х годов, когда структура миграционных потоков значительно трансформировалась², был преодолен первоначальный институциональный вакуум в регулировании миграционных процессов, а сотрудничество со странами СНГ сфокусировалось на вопросах борьбы с незаконной миграцией.

Теракт 11 сентября 2001 г. резко интенсифицировал наметившийся процесс политизации миграции в России. Проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, ориентированный на «реализацию интеллектуального и трудового потенциала мигрантов» (Мукомель 2005: 33), был отклонен. Ему на смену пришла Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, разработанная Министерством внутренних дел, напрямую связывавшая миграцию с «ухудшением криминогенной обстановки» и «усиливающейся угрозой проникновения на территорию России террористических организаций» (Распоряжение Правительства РФ 2003). В 2003 г. концепция была одобрена правительством России.

Институциональные преобразования, происходившие в начале 2000-х годов, также отражали изменившийся взгляд российских властей на миграцию. В феврале 2002 г. Федеральная миграционная служба была подчинена Министерству внутренних дел. Этот шаг недвусмысленно подчеркнул представление о миграции как о проблеме безопасности. В дальнейшем, несмотря на чередование ужесточения и либерализации миграционного законодательства, «полицейский подход» в миграционной политике сохранялся (Malakhov, Simon 2016). Логичным следствием указанного подхода стало упразднение ФМС в 2016 г. и передача ее функций МВД.

Теракт в петербургском метро 3 апреля 2017 г. привел к укреплению представления о связи миграции и терроризма. Уже 11 апреля директор Федеральной службы безопасности Александр Бортников на заседании Национального антитеррористического комитета заявил, что «основной

² Доля вынужденных мигрантов стала стремительно сокращаться, а доля иностранных работников расти.

косяк террористических групп составляют граждане стран СНГ, прибывшие в Россию в потоках трудовых мигрантов» (РИА Новости 2017). Затем последовал ряд громких дел о раскрытии «спящих» террористических ячеек, сформированных из граждан среднеазиатских государств (Ващенко 2017; BBC News 2017; Маслова 2017), а статистика преступлений террористического характера за 2018–2019 гг. показала почти двукратное увеличение участия в них соответствующего контингента иностранных граждан по сравнению с 2017 г., составившее тем не менее лишь около 10 % (табл. 1).

Рост показателей может отражать простое увеличение участия граждан СНГ в преступлениях террористического характера, которое, впрочем, по сравнению с показателями россиян по-прежнему остается довольно скромным. Однако сопровождавший это статистическое колебание контекст (теракт в петербургском метро, заявление руководителя ФСБ, последовавшие за ним резонансные дела) позволяет также предположить возможное действие самоисполняющегося пророчества, обусловленного возросшим интересом правоохранительных органов к выходцам из стран Содружества.

Теоретические подходы к осмыслению превращения миграции в проблему безопасности

В настоящее время можно выделить два доминирующих подхода к анализу трансформации миграции в угрозу безопасности. Первая концепция предложена Копенгагенской школой и известна как теория секьюритизации (подробнее см.: Balzacq et al. 2014; Waever 2003). Безопасность рассматривается здесь не в качестве чего-то объективного и изначально данного, а как особый тип intersубъективной политики. Создатели теории секьюритизации отмечают, что угрозы и уязвимости постоянно возникают в различных областях, однако не все они становятся вопросами безопасности. Чтобы это произошло, они должны быть представлены аудиторией³ в виде экзистенциальных угроз референтному объекту⁴

³ Аудитория — «те, кого нужно убедить, чтобы секьюритизация прошла успешно» (Waever 2003: 11–12). Под аудиторией может пониматься не только население или граждане, но и любые социальные/политические/профессиональные группы, к которым обращен секьюритизирующий нарратив. В зависимости от политической системы и характера проблемы аудитория варьируется.

⁴ Референтный объект — «то, что постулируется как имеющее потребность в необходимом выживании и находящееся в настоящее время под угрозой» (Waever 2003: 11). В качестве референтного объекта может выступать государство, международные объединения, коллективные идентичности, окружающая среда и т.д.

Таблица 1
Участие граждан иностранных государств, лиц без гражданства и россиян в преступлениях террористического характера в России за период с 2017 по 2019 г.*

Статьи	2019 кол-во (%)			2018 кол-во (%)			2017 кол-во (%)		
	Граждане государств СНГ (кроме РФ)	Граждане других государств и лица без гражданства	Россияне	Граждане государств СНГ (кроме РФ)	Граждане других государств и лица без гражданства	Россияне	Граждане государств СНГ (кроме РФ)	Граждане других государств и лица без гражданства	Россияне
205	4 (17,4)	0	19 (82,6)	3 (12,5)	1 (4,2)	20 (83,3)	10 (35,7)	0	18 (64,2)
205.1	31 (39,7)	0	47 (60,3)	28 (39,4)	1 (1,4)	42 (59,2)	6 (11,5)	0	46 (88,4)
205.2	24 (23,3)	1 (1 %)	78 (75,7)	21 (22,1)	1 (1)	73 (76,8)	10 (13,2)	0	66 (86,8)
205.3	4 (36,4)	0	7 (63,6)	4 (44,4)	0	5 (55,6)	1 (11,1)	0	8 (88,9)
205.4	0	0	1 (100)	1 (100)	0	0	0	0	1 (100)
205.5	31 (27)	0	84 (73)	28 (35,4)	0	51 (64,6)	24 (25)	1 (1)	71 (74)
206	0	0	5 (100)	0	0	3 (100)	0	0	6 (100)
207	9 (1,5)	1 (0,2 %)	568 (98,3)	10 (1,7)	4 (0,7)	562 (97,6%)	12 (1,7)	6 (0,9)	665 (97,4)
208	0	0	106 (100)	2 (1,6)	0	124 (98,4)	2 (0,8)	1 (0,4)	248 (98,8)
Всего:	103 (10)	2 (0,2)	916 (89,8)	97 (9,9)	7 (0,7)	880 (89,4)	65 (5,4)	8 (0,7)	1129 (93,9)

* По материалам Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (<http://www.cdep.ru>).

секьюритизирующим субъектом⁵, стремящимся к одобрению чрезвычайных мер, выходящих за рамки установленных правил игры (Buzan et al. 1998: 23). Представители Копенгагенской школы предлагают изучать данные процессы посредством анализа дискурсов и политических констелляций, рассматривая секьюритизацию как перформативный речевой акт⁶.

Миграционные вопросы Барри Бьюзен, Оле Вейвер и Яап де Вайльд относят к социальному сектору, организующей концепцией которого является идентичность. Угрозы идентичности, — подчеркивают они, — всегда представляют собой конструирование чего-то как угрожающего неким «мы» (Buzan et al. 1998: 120). Типичный дискурс, секьюритизирующий миграцию, описывается представителями Копенгагенской школы следующим образом: «Сообщество людей X переполняется или разбавляется притоками людей Y; X-сообщество уже не будет таким, как прежде, потому что другие составят население; X-идентичность меняется в результате сдвига в составе населения» (Buzan et al. 1998: 121).

Другой подход, иногда называемый «международной политической социологией практик безопасности» (Balzacq et al. 2010), предложен Парижской школой (подробнее см.: Vigo, McCluskey 2018). Ее представители тоже рассматривают безопасность как политический ярлык, однако отказываются видеть в секьюритизации (или (ин)секьюритизации⁷) исключительно речевой акт. По мнению сторонников парижского подхода, сведение секьюритизации к нарративам агентов (как правило, профессионалов политики, таких как правительство, парламент или внепарламентская оппозиция) заставляет исследователей пренебрегать анализом условий, делающих возможной перформативность этих нарративов, а также изучением повседневных практик других акторов (Balzacq et al. 2010: 3–4). Представители Парижской школы используют разработанные Пьером Бурдьё понятия поля и габитуса. Поле в их интерпретации — это «эвристический прием, позволяющий превратить не сразу видимое пространство дифференцированных позиций (т.е. позиций агентов / агентств безопасности) в осязаемое социальное пространство, определяемое раз-

⁵ Секьюритизирующий субъект — «тот, кто выдвигает аргумент об угрозе референтному объекту» (Waever 2003: 11).

⁶ То есть речевой акт, равносильный поступку.

⁷ Представители Парижской школы предпочитают использовать термины «(не)безопасность» и «(ин)секьюритизация», подчеркивая идею о том, что «любая попытка получить максимальную безопасность всегда провоцирует максимальную незащищенность» (Balzacq et al. 2010: 3).

личными формами и объемами капитала (экономического, культурного, символического, бюрократического и т.д.)» (Balzacq et al. 2010: 4–5). Габитус — система устойчивых социальных диспозиций, управляющая поведением и дискурсами акторов внутри поля. Кроме того, используется концепт диспозитива, введенный Мишелем Фуко, понимаемый как гетерогенный ансамбль, сплетающий воедино агентов и агентства безопасности, их инструменты, архитектурные сооружения, дискурсы, институты, представляющий собой систему отношений, власти и сопротивления, которые никогда не могут быть разделены (Balzacq et al. 2010: 5). Таким образом, вместо стройной целеполагающей речевой игры, описанной Копенгагенской школой, Парижская школа видит в (ин)секьюритизации калейдоскоп дискурсивных и недискурсивных практик, необязательно представляющих собой продукт рационального проектирования, но являющихся результатом бесчисленных взаимодействий акторов — специалистов в области безопасности.

Одно из ключевых положений крупнейшего представителя Парижской школы Дидье Биго состоит в том, что в текущий момент происходит дедифференциация внутренней и внешней безопасности, сливающихся в единое трансверсальное поле — транснациональную гильдию профессионалов в сфере безопасности (полиции и вооруженных сил, а также посреднических организаций: таможи, пограничной службы, разведывательных структур и частных компаний, специализирующихся в области безопасности). Данному процессу способствуют практики насилия, технологии идентификации, наблюдения и предотвращения, нацеленные не на всю популяцию в целом, а на отдельные группы населения, воспринимаемые как подозрительные и угрожающие. Это избирательное внимание специалистов в области безопасности Д. Биго называет бан-оптиком (соединяя термины «бан»⁸ и «паноптикон»⁹, разработанные соответственно Жаном-Люком Нанси (в трактовке Джорджо Агамбена) и Мишелем Фуко) (Bigo 2004).

Мигранты являются одной из ключевых групп, представляющих интерес для профессионалов безопасности. При этом, как подчеркивает Д. Биго, мигрант не равен иностранцу. Богатые иностранцы (туристы, бизнесмены и т.д.) воспринимаются как желательные и нуждающиеся в защите. Напротив, бедных путешественников, не входящих в категорию потенциальных потребителей, рассматривают как нежелательных и представляющих угрозу. Таким образом, целью становятся не иностранцы,

⁸ Запрет.

⁹ Всеобъемлющее наблюдение.

а люди «похожие на мигрантов, extra communautaire», отличающиеся внешним видом и обычаями, вредные для единства нации¹⁰ и безопасности государства (Vigo 2004).

Институциональный анализ трансформации миграции в угрозу безопасности

Разделяя взгляд Копенгагенской и Парижской школ на безопасность как политический конструкт, соглашаясь с важностью исследования дискурсов и недискурсивных практик, необходимо тем не менее обратить внимание на еще один ключевой аспект, во многом оставшийся за рамками интереса исследователей обоих направлений. Речь идет об институтах, без которых ни дискурсы, ни практики отдельных, пусть даже чрезвычайно влиятельных акторов не могли бы оказывать значимого воздействия на социальную реальность.

Нельзя утверждать, что институты полностью игнорируются представителями обеих школ (к примеру, Парижская школа указывает на институты как на неотъемлемый элемент диспозитива безопасности), однако они выступают скорее в качестве фона, а не объекта анализа. Такое невнимание к одному из наиболее значимых социальных механизмов приводит к серьезным искажениям в социологическом описании секьюритизации. В частности, за кадром остаются процессы стандартизации и типизации секьюритизирующих дискурсов и практик, достигаемые за счет действия институтов и бюрократических структур, а также участие в секьюритизации массы разнообразных акторов, принадлежащих к бюрократическому полю, в том числе имеющих весьма отдаленное отношение к вопросам безопасности.

Ниже при помощи анализа российского случая причисления мигрантов к категории «лиц, наиболее подверженных или уже подпавших под воздействие идеологии терроризма», будет предпринята попытка сделать первый шаг к исследованию роли институтов в практической реализации превращения миграции в проблему безопасности.

Мигранты — лица, подверженные идеологии терроризма

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг., утвержденный Президентом РФ 28 декаб-

¹⁰ Как отмечает Д. Виго, миграция всегда понимается через категории национального и государственного как опасность для мифической «однородности нации». Образ миграции связан с приходом постороннего внутрь, угрожающим гомогенности государства, общества и политики (Vigo 2002: 67).

ря 2018 г. № Пр-2665, относит иностранных граждан, приезжающих в Россию для работы и обучения «из стран с повышенной террористической активностью»¹¹, к категории «лиц, подверженных идеологии терроризма, а также подпавших под ее влияние» (Комплексный план... 2018: 4). Это определение, если воспользоваться терминологией Копенгагенской школы, представляет собой перформативный речевой акт, секьюритизирующий указанную категорию мигрантов. Пункты 1.5. и 1.6. плана предусматривают необходимость организации работы по «доведению» до таких иностранцев норм российского законодательства, «устанавливающих ответственность за участие и содействие террористической деятельности, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, создание и участие в деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя России» (Комплексный план... 2018: 5–6). Подобные распоряжения могут рассматриваться как перлокутивные речевые акты¹², предполагающие практическую деятельность по устранению «опасности», исходящей от мигрантов.

В основном тексте предшествующего Комплексного плана на 2013–2018 гг. мигранты напрямую не были включены в упомянутую категорию. Однако в разделе 4, посвященном «формированию и совершенствованию законодательных, нормативных, организационных и иных механизмов, способствующих проведению мероприятий по противодействию распространению террористической идеологии», предусматривалась разработка «дополнительных мер, направленных на урегулирование миграционных потоков и организацию профилактической работы в среде мигрантов»

¹¹ Согласно плану, данный перечень должен предоставляться аппаратом Национального антитеррористического комитета в рамках ежегодных рекомендаций по планированию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части исполнения мероприятий Комплексного плана. Такие рекомендации обнаружить не удалось. Тем не менее в большинстве проанализированных документов, где были указаны «страны с повышенной террористической активностью», речь шла о среднеазиатских государствах. В письме Минпросвещения России от 29.08.2019 № 06-920 «О методических рекомендациях» также говорится о «лицах, прибывающих в Российскую Федерацию из стран Центрально-Азиатского региона» (Письмо... 2019: 13). Вместе с тем наряду с государствами Средней Азии встречаются упоминания и о таких странах, как Сирия, Турция, Афганистан, Иран, Ирак, Пакистан и Ливия.

¹² То есть речевые акты, призванные оказать воздействие на поведение воспринимающих его людей (в данном случае исполнителей плановых мероприятий).

(Комплексный план... 2013: 15). При этом Приложение 2, где перечислялись статистические сведения, которые следует включать в отчет о проделанной работе, содержало графы о количестве целенаправленных мероприятий с «гражданами, наиболее подверженными воздействию идеологии терроризма», в том числе с иностранными студентами (п. 7.1) и «приезжими рабочими (трудовыми мигрантами — выходцами из мусульманских стран)» (п. 7.3) (Комплексный план... 2013: 20). Следовательно, можно заключить, что и в этом комплексном плане содержались перформативные и перлокутивные речевые акты, секьюритизирующие миграцию и мигрантов.

Интересно, что более ранние нормативно-правовые акты, касающиеся борьбы с терроризмом и изданные федеральными органами власти, либо вообще не упоминали мигрантов¹³, либо содержали общие формулировки о необходимости «регулирования миграционных процессов»¹⁴.

Впрочем, в региональных нормативно-правовых актах «мигрантов — выходцев из мусульманских стран» уже давно причисляли к категории лиц, представляющих повышенную опасность в контексте террористической угрозы. В частности, распоряжение Администрации г. Кемерово от 21 сентября 1999 г. № 2094 «О мерах по предупреждению террористических актов в городе» предусматривало проверки законности «проживания и трудоустройства на территории районов лиц <...> среднеазиатской национальности» и требовало «взять под жесткий контроль одиночные и групповые перемещения граждан, прибывших из <...> Средней Азии» (Распоряжение администрации... 1999, плановые мероприятия № 13–14). А распоряжение мэра г. Шахты от 29.03.2002 № 856 «Об утверждении и организации исполнения Плана проведения мероприятий антитеррористического характера на территории города Шахты на 2002 год» предписывало «создать единый банк данных на всех юридических лиц, находящихся под контролем выходцев из <...> Средней Азии и Ближнего Востока, осуществляющих активные внешнеэкономические операции с указанными странами» (Распоряжение мэра... 2002, организационное мероприятие № 1.6).

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 338 «О мерах по усилению борьбы с терроризмом»; Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»; Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом»; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму»; Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

¹⁴ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации 05.10.2009.

Сложно сказать, исходила ли первоначальная инициатива по отнесению мигрантов из мусульманских стран к лицам, подверженным идеологии терроризма, от федеральных или региональных властей. Естественная выборка релевантных документов, находящихся в открытом доступе¹⁵, не дает удовлетворительного ответа на этот вопрос. С одной стороны, количество таких документов неравномерно распределено по регионам и формулировки значительно варьируются, что наводит на мысль об «инициативе снизу». С другой стороны, типичность описываемых в них практик и их широкая распространенность позволяет предположить, что определенные сигналы в этом отношении посылались из центра на места. Вероятнее всего, истина как всегда где-то посередине: учитывая, что со второй половины 1990-х годов в России начался процесс политизации миграции и представлении ее в качестве проблемы безопасности, движение в этом направлении наверняка шло как снизу вверх¹⁶, так и сверху вниз.

Сегодня инициатива в данном вопросе, очевидно, принадлежит федеральному центру, что делает роль институтов особенно рельефной. Именно поэтому в фокусе анализа находится реализация упоминавшихся выше комплексных планов противодействия идеологии терроризма на 2013–2023 гг.

Эмпирическая база исследования

Эмпирической базой исследования послужил корпус федеральных и региональных документов, связанных с исполнением Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг. (далее Комплексный план — 1) и Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг. (далее Комплексный план — 2).

Поиск релевантных документов осуществлялся в справочно-правовых системах «Гарант» и «Консультант» по ключевым словам («Комплексный план противодействия идеологии терроризма», «лица, подверженные идеологии терроризма» и др.). Дополнительный поиск документов проводился в системах «Яндекс» и Google. При этом также использовались

¹⁵ Не стоит забывать про распоряжения для служебного пользования, которые недоступны для исследования.

¹⁶ В.И. Мукомель, впрочем, отмечает, что наиболее одиозные нормативно-правовые акты относительно миграции в 1990-е годы издавались на региональном уровне по местной инициативе и периодически даже оспаривались в судах (Мукомель 2005).

ключевые слова, извлеченные из нормативно-правовых актов («страны с высокой террористической активностью», «организация профилактической работы в среде мигрантов» и т.д.)

Всего было отобрано 167 региональных документов¹⁷: 125 документов планирования из 55 регионов РФ (36 документов по Комплексному плану — 1; 89 документов по Комплексному плану — 2) и 42 отчетных документа из 20 регионов РФ (16 отчетов по Комплексному плану — 1; 26 отчетов по Комплексному плану — 2).

Кроме того, были проанализированы десять федеральных документов: методические рекомендации Национального антитеррористического комитета к Комплексному плану — 1 и по реализации Комплексного плана — 2 (2 ед.), «Порядок организации и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по исполнению Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы», утвержденный решением НАК от 09.04.2019, документы Министерства науки и высшего образования РФ (приказ № 247 от 25.04.2019), МЧС России (приказ № 380 от 22.07.2019), Министерства просвещения (письмо № 06–920 от 29.08.2019), Министерства спорта (приказ № 3 от 14.01.2020), Министерства транспорта (распоряжение № НЗ-2-Р от 15.01.2020) и Федерального агентства воздушного транспорта (План основных мероприятий на 2020 г., утвержденный 06.04.2020).

Анализ документов позволил исследовать институциональные механизмы превращения мигрантов в источник террористической угрозы, установить основной круг акторов, участвующих в этом процессе, определить практики, с помощью которых происходит это превращение.

Подзаконные акты и бюрократические структуры как институциональная основа трансформации миграции в источник террористической угрозы

По справедливому замечанию представителей Парижской школы, секьюритизация миграции необязательно представляет собой явный разрыв с нормальной политикой (Balzacq et al. 2010: 14–15). В российском случае, как и в его европейских аналогах, никаких чрезвычайных законов о мигрантах не принималось. В собственно законодательных актах невозможно найти положение о том, что мигранты «из стран с повышенной

¹⁷ Отбирались только «первичные» документы, нормативно-правовые акты о внесении изменений в предшествующие НПА не включались в выборку.

террористической активностью» являются лицами, подверженными идеологии терроризма или подпавшими под ее влияние. Оно фигурирует только в подзаконных актах. Учитывая, что последние декларируют опору на действующее законодательство, возникает соблазн согласиться с тезисом сторонников парижского подхода, согласно которому секьюритизация миграции представляет собой продолжение нормальной политики¹⁸. Однако при более внимательном рассмотрении становится ясно, что чрезвычайные нормы просто создаются на другом уровне, мимикрируя под нормальную политику посредством формальных ссылок на «нормальное» законодательство. Так, отнесение мигрантов из отдельных стран к категории лиц, подверженных идеологии терроризма и поэтому заслуживающих особого обращения, очевидно, является дискриминационным, а дискриминация по признаку национальной принадлежности запрещена 19 статьей Конституции. Следовательно, ссылка на Конституцию как на основу для разработки и реализации Комплексных планов противодействия идеологии терроризма (Комплексный план... 2013: 2) фиктивна, а сами они не соответствуют российскому законодательству и должны рассматриваться скорее как завуалированный разрыв, чем как продолжение нормальной политики.

При этом действие подзаконного акта, подписанного президентом, мало чем отличается от действия федерального закона. Спускаясь сверху на места по бюрократической цепочке, он порождает массу производных подзаконных актов в каждой новой точке «прибытия»: на уровне министерств и ведомств, которые обозначены в нем в качестве ответственных исполнителей¹⁹, региональных и местных органов власти.

Это движение не прямолинейно. Скорее, оно имеет вид сильноветвящегося дерева (графа), где изначальный узел (корень) составляет первичный подзаконный акт, а среди последующих связанных подзаконных актов можно обнаружить множество новых узлов, в свою очередь порождающих новые подзаконные акты (рис. 1).

¹⁸ Парижская школа отстаивает этот тезис в споре с Копенгагенской школой, утверждающей, что секьюритизация всегда предполагает разрыв с нормальной политикой.

¹⁹ В случае Комплексного плана — 1 это ФМС России, МВД России, ФСБ России, Минрегион России и НАК; в случае Комплексного плана — 2 это МВД России во взаимодействии с ФАДН России; Минобрнауки России, Минпросвещения России, иные органы государственной власти, имеющие в ведении образовательные организации высшего и (или) среднего профессионального образования.



Рис. 1. Процесс порождения новых подзаконных актов на примере нескольких плановых документов, принятых в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

* Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского АО — Югры от 27 марта 2019 г. № 63-рг.

** Постановление администрации г. Когалыма Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 мая 2019 г. № 1137.

*** Постановление администрации г. Нефтеюганска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 9 апреля 2019 г. № 166-п.

**** Постановление Администрации г. Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 апреля 2019 г. № 2839.

В каждом из этих документов воспроизводится перформативный речевой акт, приравнивающий мигрантов к лицам, подверженным идеологии терроризма, и плодятся новые перлокутивные речевые акты, предполагающие принятие мер против объявленной угрозы на соответствующем уровне.

Производные подзаконные акты могут иметь разные формы. Среди проанализированных документов преобладают планы противодействия идеологии терроризма, в значительной степени копирующие первичные подзаконные акты. Однако иногда наблюдаются случаи «пересадки» мероприятий, предусмотренных Комплексным планом — 1 и Комплексным планом — 2, в смежные региональные/местные планы или программы

по профилактике терроризма и экстремизма, борьбы с преступностью или даже гармонизации межэтнических отношений.

Интересно, что однажды зафиксированные в региональных и местных планах мероприятия имеют тенденцию воспроизводиться в более поздних документах, посвященных аналогичной тематике. В частности, хотя Комплексный план — 2 не повторяет формулировок Комплексного плана — 1, в производных от него региональных документах встречались такие, где были сохранены формулировки обоих федеральных планов²⁰.

Инициаторами принятия производных подзаконных актов, как правило, становятся те должностные лица или органы власти, в зоне ответственности которых находится организация деятельности по исполнению федеральных и региональных (на местном уровне) планов. Проанализированные документы чаще всего принимались по инициативе глав и правительств регионов, региональных министерств и ведомств (как правило, министерств культуры, науки и образования), региональных антитеррористических комиссий (АТК), администраций и глав городов, муниципальных образований. При этом из 125 документов планирования лишь 11 были инициированы АТК, представителей которых определенно можно отнести к профессионалам безопасности. Это означает, что подавляющее большинство инициаторов разработки и принятия исследованных плановых документов имели весьма отдаленное отношение к полю безопасности.

Исполнители планов

Каждый новый подзаконный акт расширяет круг исполнителей, вовлекая в него все новых должностных лиц, новые ведомства, подведомственные организации и просто «дружественные» или зависимые структуры, такие как СМИ, религиозные и общественные организации, частные учреждения и предприятия. Так, хотя в Комплексном плане — 1 в качестве исполнителей мероприятий «по разработке дополнительных мер, направленных на урегулирование миграционных потоков и организацию профилактической работы в среде мигрантов» в основном были перечислены ведомства, принадлежащие к полю безопасности²¹ (за исключением Мин-

²⁰ См., например, Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского АО — Югры от 27 марта 2019 г. № 63-рг «О Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на 2019–2023 годы», пп. 1.5, 1.6, 1.8.

²¹ ФМС, МВД, ФСБ, антитеррористические комиссии в субъектах РФ (Комплексный план... 2013: 15).

региона), в производных плановых документах регионального и местного уровня ряды исполнителей пополнили руководители и заместители руководителей местных администраций, управления образования, молодежной политики и культуры, департаменты жилищно-коммунального хозяйства, транспортные департаменты и образовательные учреждения, подведомственные местным администрациям.

Комплексный план — 2 расширил исходный круг исполнителей²², включив в него, помимо силовых ведомств, Минобрнауки, Минпросвещения и другие органы власти, имеющие подведомственные образовательные учреждения, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие полномочия в сферах образования, культуры, молодежной и национальной политики, спорта, а также органы местного самоуправления. Тем не менее в региональных и местных производных планах список исполнителей вновь пополнился новыми ведомствами и организациями, в том числе региональными министерствами и департаментами внутренней политики, здравоохранения, труда и соцзащиты, экономики, социального развития, центрами занятости, негосударственными организациями.

Интересно, что если в документах, производных от Комплексного плана — 1, преобладали профессионалы безопасности (53 исполнителя данной категории против 22 исполнителей, не имеющих прямого отношения к полю безопасности), то в документах, производных от Комплексного плана — 2, перевес оказался уже на стороне профессионалов, далеких от вопросов безопасности (194 против 82). Таким образом, поле безопасности, имеет безусловно важное, но далеко не исключительное значение в процессах, обеспечивающих секьюритизацию миграции. Ключевым является бюрократическое поле в целом с массой играющих на нем акторов, как тех, которые могут быть отнесены к категории профессионалов безопасности, так и тех, кто таковыми не является.

Основные плановые мероприятия (перлокутивные речевые акты)

Региональные и местные планы не только повторяют (как правило, дословно) перлокутивные речевые акты, содержащиеся в федеральных, но и нередко дополняют их собственными, более конкретизированными применительно к своей территории и зоне ответственности. Спускаясь

²² Речь идет об исполнителях уже упоминавшихся пунктов 1.5 и 1.6, касающихся работы с гражданами, прибывшими из стран с повышенной террористической активностью.

на места, расплывчатые формулировки о «мерах, направленных на урегулирование миграционных потоков», «профилактической работе в среде мигрантов», «доведении до них норм законодательства» пополняются списками вполне определенных плановых мероприятий. Как правило, они распадаются на три основные категории:

- сбор и обмен информацией о целевых группах иностранцев (трудовых мигрантах и иностранных учащихся);
- проверочные мероприятия (облавы, проверки документов);
- профилактические мероприятия (раздача памяток, беседы, лекции и т.д.).

Несмотря на то что во всех трех категориях в качестве исполнителей могут фигурировать и профессионалы безопасности, и специалисты, далекие от этой сферы, проверочные мероприятия в значительной степени находятся в ведении первых, а профилактические — в ведении вторых. В то же время в сборе информации предусмотрено участие самых разнообразных акторов: от сотрудников правоохранительных органов до глав администраций, региональных министерств образования, культуры, внутренней политики, здравоохранения, департаментов жилищно-коммунального хозяйства, молодежной политики, работодателей, мусульманского духовенства, руководителей образовательных учреждений, классных руководителей, социальных педагогов и даже органов студенческого самоуправления.

Планируемые практики сбора информации могут иметь различные формы. Региональные и местные документы предусматривают как общий мониторинг миграционной ситуации, так и более целенаправленные меры. Например, подготовку «запросов в образовательные организации высшего и среднего профессионального образования <...> о наличии лиц прибывающих из стран с повышенной террористической активностью для обучения» (Постановление администрации... 2020, плановое мероприятие № 2.3) или «получение от работодателей информации о местах совершения молитвенных обрядов мигрантами, исповедующими ислам» (Распоряжение губернатора... 2021, п.1.4.).

Запланированные проверочные мероприятия также достаточно широко варьируются: от специальных операций вроде «Нелегального мигранта» или «Резиновой квартиры» до рутинных проверок документов в аэропортах, на железнодорожных вокзалах, рынках, строительных объектах, в гостиницах и общежитиях.

Наконец, планируемые профилактические мероприятия, включают в себя лекции и беседы с самими мигрантами, их работодателями, арендодателями, представителями диаспор, руководителями учебных заведе-

ний, где обучаются иностранные студенты, вовлечение последних в деятельность органов студенческого самоуправления и волонтерские движения, привлечение семей мигрантов к участию в культурно-массовых мероприятиях, раздачу иностранцам памяток, демонстрацию антитеррористических роликов и другой наглядной агитации.

Реализованные мероприятия

Мероприятия, описанные в отчетных документах, довольно близки к запланированным и тоже могут быть разделены на три упомянутые выше категории. В частности, в отчетах сообщается о «постоянном мониторинге» вновь прибывающих иностранцев, об их периодическом анкетировании для выяснения «цели приезда, установления формальных и неформальных лидеров» (Отчет о деятельности... 2016: 2), о межведомственном обмене информацией относительно миграционной ситуации. Говорится о проведении оперативных мероприятий «Нелегальный мигрант», «Нелегал», «Сирийский конфликт», «Наемник», проверках «в мечетях и молельных комнатах <...>, местах компактного проживания выходцев из стран Центрально-Азиатского региона, а также организациях и предприятиях, использующих труд иностранных мигрантов» (Мониторинг ситуации... 2015: 12–13), о визуальных осмотрах «жилищ (мигрантов) на предмет наличия экстремистской литературы, какой-либо экстремистской символики, литературы на арабском языке» (Информация (донесение)... 2020: 12). Наконец, сообщается об изготовлении и раздаче иностранцам памяток, проведении встреч и профилактических бесед с трудовыми мигрантами и иностранными учащимися по вопросам соблюдения норм российского законодательства, организации встреч с работодателями, представителями религиозных и общественных организаций.

Интересно, что если при выполнении Комплексного плана — 1 в профилактической работе с мигрантами акцент часто ставился на содействии адаптации и интеграции иностранных граждан,²³ то в ходе реализации Комплексного плана — 2 фокус явно сместился на вынесение предупреждений о недопустимости осуществления террористической деятельности и нарушения российского законодательства. Так, в качестве примеров успешных практик профилактической работы с мигрантами НАК приво-

²³ Такие программы, как «Школа мигранта» в Ленинградской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югра, разработка учебных материалов для детей мигрантов, проведение специализированных курсов по русскому языку, истории и праву, нередко фигурировали в соответствующих отчетах.

дит пять разновидностей предупредительных мер²⁴ и только одну, направленную на помощь в адаптации к новой среде (Рекомендации...: 5–6)²⁵.

Впрочем, «мягкие» виды профилактической работы, как и ее более суровые разновидности, в контексте секьюритизации миграции играют весьма двусмысленную роль. Она становится особенно заметной при взгляде на форму статистической отчетности по Комплексному плану — 2²⁶, предлагающую исполнителям пп. 1.5 и 1.6 отчитаться:

- 1) об общем количестве лиц, прибывших из стран с повышенной террористической активностью для работы или обучения, находящихся на территории субъекта Российской Федерации.
- 2) количестве лиц, с которыми проведены мероприятия.
- 3) количестве реализованных мероприятий.
- 4) количестве уголовных дел, возбужденных по признакам преступлений террористического характера, в отношении лиц из числа прибывших для осуществления трудовой деятельности или обучения.

(Не)выполнение планов

Не следует полагать, что планы выполняются неукоснительно и в полном объеме. Несмотря на то что они, без сомнения, имеют принудительную силу и заставляют массы исполнителей регулярно осуществлять что-то, хотя бы отдаленно напоминающее плановые мероприятия, вследствие необходимости регулярно отчитываться у них всегда остается достаточно широкая маржа маневра вплоть до прямого игнорирования некоторых пунктов плана.

²⁴ Информирование об ответственности за участие в террористической деятельности при оформлении разрешительных документов в Костромской области; трансляция видеороликов антитеррористической направленности в Калужской области; оформление стендов с наглядной антитеррористической агитацией, распространение брошюр и буклетов о недопустимости нарушения российского законодательства в Республике Калмыкия, Северной Осетии — Алании и Ставропольском крае; выявление «групп риска» среди иностранных студентов и дальнейшая работа с ними с привлечением духовенства и правоохранительных органов в Казанском (Приволжском) федеральном университете (Рекомендации...: 5–6).

²⁵ Закрепление за иностранными студентами Российского университета дружбы народов наставников, оказывающих им поддержку, привлекающих их к участию в культурных, спортивных и внеурочных мероприятиях вуза (Рекомендации...: 6).

²⁶ Форму статистической отчетности по Комплексному плану — 2 можно обнаружить, например, в Методических рекомендациях АТК Ярославской области от 20.08.2019, протокол № 7 (Методические рекомендации... 2019: 9)

Так, в десяти²⁷ из 42 проанализированных отчетных документов было указано, что никаких мероприятий с мигрантами не проводилось, из них в семи — по причине отсутствия иностранных граждан в населенном пункте и в трех — по неизвестной причине (из данных отчетов следует, что иностранцы на подведомственной территории были). Профилактические мероприятия с трудовыми мигрантами в отчетах по Комплексному плану — 1 не проводились в шести случаях из 15, по Комплексному плану — 2 — в одном случае из 12²⁸. Кроме того, в двух отчетах²⁹ было указано, что и с иностранными студентами не было проведено никакой профилактической работы.

Нужно также иметь в виду, что далеко не все практики, описываемые в отчетных документах, были вызваны комплексными планами. Многие из них существовали ранее в рамках других программ и были просто подстроены под текущие плановые мероприятия. Более того, немало таких практик продолжает служить материалом для отчетов и по другим (смежным) планам или программам. Тем не менее некоторая часть перечисленных мероприятий, например изготовление памяток для мигрантов о недопустимости террористической деятельности, является прямым порождением комплексных планов.

Таким образом, перлокутивные речевые акты, содержащиеся в документах планирования, не находят зеркального отражения в реальности, однако имеют принудительную силу по отношению к исполнителям и структурируют их деятельность в определенном направлении, закрепляя уже существующие практики секьюритизации миграции и порождая новые.

Выводы

Уравнение «миграция = проблема безопасности» не существует само по себе, но является результатом продолжительной политизации миграционных процессов, сопровождавшейся энергичной риторикой, связывающей миграцию с нарушением общественного порядка.

Исследовательские подходы, развиваемые Копенгагенской и Парижской школами, помогают понять, как происходит секьюритизация мигра-

²⁷ В трех отчетах по Комплексному плану — 1 и в семи отчетах по Комплексному плану — 2.

²⁸ Учитывались только те отчеты, где содержалась статистическая информация о проведенных мероприятиях и сообщалось о наличии иностранцев на подведомственной территории.

²⁹ В одном отчете по Комплексному плану — 1 и в одном отчете по Комплексному плану — 2.

ции на дискурсивном уровне и на уровне практик профессионалов безопасности, однако фактически оставляют за рамками анализа институты, без которых ни дискурсы, ни практики отдельных акторов не способны трансформировать социальную реальность.

Проведенное исследование показало, что бюрократическое поле в целом (а не только поле безопасности, как утверждают представители Парижской школы) играет ключевую роль в практическом воплощении секьюритизации миграции. Бюрократические структуры служат чем-то вроде сигнального пути, по которому при помощи плановых документов распространяются, множась по дороге, перформативные речевые акты, превращающие мигрантов в «лиц, подверженных идеологии терроризма», и перлокутивные речевые акты, предполагающие принятие конкретных мер для купирования исходящей от иностранцев угрозы. Спускаясь из центра на места, планы вовлекают все больше и больше исполнителей (как профессионалов безопасности, так и тех, кто таковыми не является), принуждая их приспособлять свою профессиональную деятельность к императивам секьюритизации. В результате уже существующие практики, секьюритизирующие мигрантов, воспроизводятся, закрепляются и пополняются новыми. Иногда исполнители игнорируют задачи, поставленные перед ними вышестоящим начальством. Однако это происходит в меньшинстве исследованных случаев и лишь затормаживает, но не прерывает поступательное движение в направлении превращения миграции в воспринимаемый источник террористической угрозы.

Литература

Мукомель В.И. (2005) *Миграционная политика России: постсоветские контексты*. М.: Диполь-Т.

Balzacq T., Başaran T., Bigo D., Guittet E.-P., Olsson C. (2010) Security Practices. In: *The International Studies Encyclopedia Online*. Ed. by R.A. Denemark. Blackwell Publishing, March 18, 2010. [https://is.muni.cz/el/fss/podzim2015/ESS419/um/Balzacq_et_al_2010.pdf] (дата обращения: 08.06.2021)

Balzacq T., Guzzini S., Williams M.C., Wæver O., Patomäki H. (2014) What kind of theory – if any – is securitization? *International Relations International*, published online 21 October 2014. [<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0047117814526606>] (дата обращения: 08.06.2021)

Bigo D. (2002) Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, Special Issue: 63–92.

Bigo D. (2004) Criminalization of «migrants»: The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion. In *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspective*. Ed. by B. Bogusz,

R. Cholewiński, A. Cygan, E. Szyszczak. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers: 90–127.

Bigo D., Guild E. (2019) International Law and European Migration Policy: Where Is the Terrorism Risk? *Laws*, 8(4): 30

Bigo D., McCluskey E. (2018) What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. In: *The Oxford Handbook of International Security* Online. Ed. by A. Gheciu, W.C. Wohlforth. Oxford University Press. April 2018. [<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198777854.001.0001/oxfordhb-9780198777854-e-9>] (дата обращения: 08.06.2021)

Buzan B., Wæver O., De Wilde J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Reiner.

Chudinovskikh O., Denisenko M. (2017) Russia: A Migration System with Soviet Roots. *Migration Information Source*, May 18.

Chudinovskikh O., Kharaeva O. (2020). Migration policy towards skilled labor in the Russian Federation. *BRICS Journal of Economics*, 1(2): 80–102.

Heleniak T. (2002) Migration Dilemmas Haunt Post-Soviet Russia. *Migration Information Source*, October 1.

Huysmans J. (2000) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751–777.

Karyotis G. (2007) European migration policy in the aftermath of September 11. The security-migration nexus. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 20(1): 1–17.

Light (2017) Zwischen Liberalisierung und Restriktion: Entwicklungen der russischen Migrationspolitik. *Russland-Analysen*, 331: 2–8.

Malakhov V., Simon M. (2016) The Political Economy of Russian Migration Politics. *Preprints*. [<https://www.preprints.org/manuscript/201609.0058/v1/download>] (дата обращения: 08.06.2021)

Özerim G. (2014) Avrupa'da göç politikalarının ulusüstüleşmesi ve bir güvenlik konusuna dönüşümü: Avrupa göç tarihinde yeni bir dönem mi? [Supranationalisation of the migration policies in Europe and transformation into a security issue: a new phase in history of European migration?]. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 5(1):11–48.

Rudolph C. (2003) Security and the Political Economy of International Migration. *American Political Science Review*, 97(4): 603–620.

Wæver O. (2003) Securitisation: Taking stock of a research programme in Security Studies. Unpublished manuscript. *DOCPLAYER*. [<https://docplayer.net/62037981-Securitisation-taking-stock-of-a-research-programme-in-security-studies.html>] (дата обращения: 08.06.2021)

Источники

Ващенко В. (2017) Террористов ткнули носом в Сахалин. *Газета.ру*. [<https://www.gazeta.ru/social/2017/04/26/10645079.shtml>] (дата обращения: 08.06.2021).

Информация (донесение) о ходе выполнения комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Шатровском районе на 2019–2023 гг. по состоянию на 01.01.2020г. *Администрация Шатровского района* [http://radmshatrovo.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=18417:ivkп0120&catid=949:ckplpit&Itemid=1079] (дата обращения: 08.06.2021).

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг., утвержден Президентом Российской Федерации 26 апреля 2013 г. № Пр-1069.

Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг., утвержден Президентом Российской Федерации 28 декабря 2018 г. № Пр-2665.

Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.

Маслова В. (2017) «Чтобы поезд — авария»: ФСБ задержала готовивших теракт в Санкт-Петербурге. *RT на русском* [<https://russian.rt.com/russia/article/413259-fsb-zaderzhanie-terakt-peterburg>] (дата обращения: 08.06.2021).

Методические рекомендации органам исполнительной власти и органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Ярославской области, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти по исполнению Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг., утверждены решением АТК Ярославской области от 20.08.2019, протокол № 7. *Портал органов государственной власти Ярославской области* [<https://www.yarregion.ru/depts/drп/docsActivities/Методические%20рекомендации%20по%20исполнению%20Комплексного%20плана.docx>] (дата обращения: 08.06.2021).

Мониторинг ситуации в сфере противодействия идеологии терроризма на территории города Шадринска за II полугодие 2015 г. *Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования — город Шадринск Курганской области* [https://www.shadrinsk-city.ru/wp-content/uploads/2016/05/monitoring_2-polugodie.pdf] (дата обращения: 08.06.2021).

Отчет о деятельности Антитеррористической комиссии Мамадышского муниципального района по итогам 2016 г. *Мамадышский муниципальный район* [https://mamadysh.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_909077.doc] (дата обращения: 08.06.2021).

Письмо Минпросвещения России от 29.08.2019 № 06-920 «О методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями по планированию и информационному сопровождению мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 гг. в субъектах Российской Федерации»).

Постановление Администрации Ангарского городского муниципального образования Иркутской области от 21 февраля 2020 г. № 152-ПА «Об утверж-

дении Программы в сфере профилактики терроризма и экстремизма на территории Ангарского городского округа на 2020 г.».

Постановление Администрации г. Когалыма Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 мая 2019 г. № 1137 «Об утверждении Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в городе Когалыме на 2019–2023 гг.».

Постановление администрации г. Нефтеюганска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 9 апреля 2019 г. № 166-п «Об утверждении комплексного плана противодействия идеологии терроризма в городе Нефтеюганске на 2019–2023 гг.».

Постановление Администрации г. Сургута Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 апреля 2019 г. № 2839 «Об утверждении комплексного плана противодействия идеологии терроризма на территории города Сургута на 2019–2023 гг.».

Распоряжение Администрации г. Кемерово от 21 сентября 1999 года № 2094 «О мерах по предупреждению террористических актов в городе».

Распоряжение Губернатора Нижегородской области от 27 января 2021 г. № 77-р «О решении постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Нижегородской области».

Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского АО — Югры от 27 марта 2019 г. № 63-рг «О Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на 2019–2023 годы».

Распоряжение мэра г. Шахты от 29.03.2002 № 856 «Об утверждении и организации исполнения Плана проведения мероприятий антитеррористического характера на территории города Шахты на 2002 г.».

Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации».

Рекомендации по реализации мероприятий Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы в субъектах Российской Федерации, разработанные Аппаратом Национального антитеррористического комитета. *Официальный портал органов государственной власти Еврейской автономной области* [<https://www.eao.ru/upload/medialibrary/aa1/Рекомендации%20Аппарата%20НАК%20по%20КП%20ПИТ.RTF>] (дата обращения: 08.06.2021).

РИА Новости (2017) Бортников рассказал о составе террористических групп на территории России. *РИА Новости* [<https://ria.ru/20170411/1491977017.html>] (дата обращения: 08.06.2021)

Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом».

Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 338 «О мерах по усилению борьбы с терроризмом».

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом».

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму».

BBC News (2017) ФСБ сообщила о задержании 12 активистов «Исламско-го джихада». *BBC News. Русская служба* [<https://www.bbc.com/russian/news-39727695>] (дата обращения: 08.06.2021).

MIGRANTS AS “PERSONS SUSCEPTIBLE TO THE IDEOLOGY OF TERRORISM”. INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE RUSSIAN MIGRATION SECURITIZATION CASE

Kseniya Grigoryeva (kseniagrigoryeva@yandex.ru)

Institute of Sociology FCTAS RAS, Moscow, Russia

Citation: Grigoryeva K. Migranty kak “litsa, podverzhennyye ideologii terrorizma”. institutsional’nyy analiz rossiyskogo keysa sek’yuritizatsii migratsii [Migrants as “persons susceptible to the ideology of terrorism”. Institutional analysis of the Russian migration securitization case]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 24(3): 58–85 (in Russian).
<https://doi.org/10.31119/jssa.2021.24.3.4>

Abstract. In the last twenty years, in Russia and abroad, migration has increasingly been presented as a security problem, or more narrowly, as a source of terrorist threat. Securitization theory allows us to understand how this process unfolds at the level of discourses (Copenhagen School) and non-discursive practices (Paris School). However, institutional aspects of migration securitization rarely come to the attention of researchers. This article attempts to analyze the role of institutions using a Russian case study of the transformation of migrants into “individuals exposed to the ideology of terrorism”. The empirical basis for the research was a corpus of federal and regional documents related to implementing the Comprehensive Plan to Counter the Ideology of Terrorism in the Russian Federation for 2013–2018 and the Comprehensive Plan to Counter the Ideology of Terrorism in the Russian Federation for 2019–2021. Analysis of document sources made it possible to trace the institutional mechanisms of migration securitization, establish the main circle of actors involved in this process, and determine the practices through which it is implemented. The research showed that a key role in migration securitization is played by the bureaucratic field and the multitude of agents in it, both security and non-security professionals. Performative and perlocutionary speech acts securitizing migration are contained in federal plans, which, going down the bureaucratic

chain to the field, generate a mass of derivative planning documents that involve ever more implementers in ever more activities aimed at preventing the “terrorist threat” posed by migrants.

Keywords: migration securitization, Copenhagen School, Paris School, bylaws, bureaucracy.

References

Balzacq T., Başaran T., Bigo D., Guittet E.-P., Olsson C. (2010) Security Practices. In: *The International Studies Encyclopedia Online*. Ed. by R.A. Denmark. Blackwell Publishing, March 18, 2010. [https://is.muni.cz/el/fss/podzim2015/ESS419/um/Balzacq_et_al_2010.pdf] (дата обращения: 08.06.2021).

Balzacq T., Guzzini S., Williams M.C., Wæver O., Patomäki H. (2014) What kind of theory – if any – is securitization? *International Relations International*, published online 21 October 2014. [<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0047117814526606>] (дата обращения: 08.06.2021).

Bigo D. (2002) Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, Special Issue: 63–92.

Bigo D. (2004) Criminalization of «migrants»: The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion. In *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspective*. Ed. by B. Bogusz, R. Cholewiński, A. Cygan, E. Szyszczak. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers: 90–127.

Bigo D., Guild E. (2019) International Law and European Migration Policy: Where Is the Terrorism Risk? *Laws*, 8(4): 30.

Bigo D., McCluskey E. (2018) What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. In: *The Oxford Handbook of International Security Online*. Ed. by A. Gheciu, W.C. Wohlforth. Oxford University Press. April 2018 [<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198777854.001.0001/oxfordhb-9780198777854-e-9>] (дата обращения: 08.06.2021).

Buzan B., Wæver O., De Wilde J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Reiner.

Chudinovskikh O., Denisenko M. (2017) Russia: A Migration System with Soviet Roots. *Migration Information Source*, May 18.

Chudinovskikh O., Kharaeva O. (2020). Migration policy towards skilled labor in the Russian Federation. *BRICS Journal of Economics*, 1(2): 80–102.

Heleniak T. (2002) Migration Dilemmas Haunt Post-Soviet Russia. *Migration Information Source*, October 1.

Huysmans J. (2000) The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751–777.

Karyotis G. (2007) European migration policy in the aftermath of September 11. The security-migration nexus. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 20(1): 1–17.

Light (2017) Zwischen Liberalisierung und Restriktion: Entwicklungen der russischen Migrationspolitik. *Russland-Analysen*, 331: 2–8.

Malakhov V., Simon M. (2016) The Political Economy of Russian Migration Politics. *Preprints* [<https://www.preprints.org/manuscript/201609.0058/v1/download>] (дата обращения: 08.06.2021).

Mukomel V.I. (2005) *Migracionnaya politika Rossii: Postsovetskie konteksty* [Migration policy of Russia: Post-Soviet contexts]. Moscow: Dipol-T (in Russian).

Özerim G. (2014) Avrupa'da göç politikalarının ulusüstüleşmesi ve bir güvenlik konusuna dönüşümü: Avrupa göç tarihinde yeni bir dönem mi? [Supranationalisation of the migration policies in Europe and transformation into a security issue: a new phase in history of European migration?]. *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 5(1): 11–48.

Rudolph C. (2003) Security and the Political Economy of International Migration. *American Political Science Review*, 97(4): 603–620.

Wæver O. (2003) Securitisation: Taking stock of a research programme in Security Studies. Unpublished manuscript. *DOCPLAYER* [<https://docplayer.net/62037981-Securitisation-taking-stock-of-a-research-programme-in-security-studies.html>] (дата обращения: 08.06.2021).