

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2020.80.12.001

Генезис миграционной системы России: от Федеральной миграционной программы до Концепции регулирования миграционных процессов 2003 г.

Аршин Константин Валерьевич

Кандидат философских наук,
Ученый секретарь,
Федеральный исследовательский центр картофеля им. А.Г. Лорха,
400052, Российская Федерация, Красково, ул. Лорха, 23;
e-mail: Kosta-10@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются процессы генезиса миграционной системы Российской Федерации с момента распада СССР до начала XXI века. Автором подробно рассматриваются основные документы стратегического планирования (Федеральная миграционная программа, Концепция миграционной политики 2004 г.), законы и подзаконные акты. Анализируются условия их принятия и то влияние, которое они оказали на миграционную ситуацию в Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что именно в начале 2000-х гг. в миграционной политике Российской Федерации проявились тенденции к «секьюритизации» миграции, то есть рассмотрение миграционных процессов, прежде всего, как феномена, прямо влияющего на национальную безопасность в широкой трактовке, включающей не только военное, но и экономическое, продовольственное, эпидемиологическое измерение. В работе показано, что существующие процессы свидетельствуют о нарастании в миграционной политике Российской Федерации тенденций к «секьюритизации» миграции, то есть рассмотрения миграционных процессов, прежде всего, как феномена, прямо влияющего на национальную безопасность в широкой трактовке, включающей не только военное, но и экономическое, продовольственное, эпидемиологическое измерение. В рамки подобного подхода к регулированию миграционных процессов вполне укладываются представленные выше федеральные законы начала 2000-х годов, а также изменение статуса самой ФМС России.

Для цитирования в научных исследованиях

Аршин К.В. Генезис миграционной системы России: от Федеральной миграционной программы до Концепции регулирования миграционных процессов 2003 г. // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 6А. С. 58-72. DOI: 10.34670/AR.2020.80.12.001

Ключевые слова

Миграция, мигрант, иностранный гражданин, гражданство, секьюритизация.

Введение

Распад в 1991 году Союза Советских Социалистических Республик, сопровождающийся процессами суверенизации как союзных республик внутри СССР, так и автономных республик, областей и краев в рамках союзных республик, вспышками националистического насилия, экономическими кризисами и общим хозяйственным упадком спровоцировали рост кризисных миграций в виде репатриаций и широких потоков беженцев.

Так, по данным статистики за 1991-1994 гг. в Российскую Федерацию прибыло 3 687 тыс. человек. Пиковым годом прибытия стал 1994 г., когда на территорию страны прибыло 1 146 тыс. человек. Одновременно наблюдалось снижение числа выбывших из России в страны СНГ и Балтии.

Основное содержание

В основном в Российскую Федерацию из республик бывшего СССР прибывали русские, столкнувшиеся с дискриминацией и насилием на национальной почве. Среди иных причин прибытия следует назвать угрозу потерять право на российское гражданство, угрозу потерять работу из-за незнания государственного языка того суверенного государства, которое образовалось на территории прежнего проживания вынужденного переселенца.

При этом в течение 1991-1992 гг. поддерживался достаточно высокий показатель количества выбывших из Российской Федерации в страны СНГ и Балтии, что, по мнению отечественных мигрантологов и демографов, было обусловлено значительным оттоком граждан украинской национальности с русского Севера. Это значительно смягчало «ситуацию в России, уменьшая миграционное давление на ее центральные и юго-западные районы, тем самым существенно облегчая бремя вынужденной миграции». В 1993 г. отток населения на Украину практически прекратился. Наоборот, стал набирать силу поток украинских гастарбайтеров в Российскую Федерацию.

Следует отметить, что в отличие от показателей миграционных потоков между Российской Федерацией и бывшими республиками СССР показатели миграционных потоков между Российской Федерацией и странами дальнего зарубежья в 1991-1992 гг. оставались достаточно низкими. Так, в 1991 г. из России в страны дальнего зарубежья выехало только 88,3 тыс. человек, а в 1992 г. – 102,9 тыс. человек. Для сравнения, в течение 1990 г. из России выехало 103,6 тыс. человек.

В Российской Федерации находилось достаточно большое количество иностранцев и лиц без гражданства, прибывших на территорию страны из-за пределов бывшего СССР. По разным оценкам их количество составляло от 300 до 500 тыс. человек. В основном это были выходцы из беднейших стран Азии и Африки. По мнению экспертов, указанную категорию иммигрантов представляли: экономические иммигранты, прибывшие в Российскую Федерацию, в поисках работы (в основном, китайцы и вьетнамцы); беженцы и лица, ищущие в России убежище (афганцы, граждане Сомали, Эфиопии, Анголы); транзитные мигранты, пытающиеся проникнуть в развитые западные страны.

Таким образом, на первоначальном этапе существования Российской Федерации в качестве независимого государства основной проблемой в области миграции стал вопрос о вынужденных переселенцах и беженцах, прибывающих на территорию страны в массовом порядке, что и предопределило преимущественно гуманитарный характер сформировавшегося в начале 1990-

х годов методологического подхода к регулированию миграционных потоков.

В основе этого подхода лежала принятая на съезде народных депутатов СССР 21 статья Декларации прав и свобод человека, в которой утверждалось право каждого человека на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания. Однако оговаривалось, что возможны ограничения этого права, но только в рамках закона. Несколькими месяцами спустя, 22 декабря 1991 г., Постановлением Верховного Совета РСФСР была утверждена Декларация прав человека и гражданина, в 12-ой статье которой было также закреплено право граждан Российской Федерации свободно передвигаться по территории России и выбирать место жительства.

Последнее, вероятно, стало исполнением Заключения Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 года № 26 (2-1) «О разрешительном порядке прописки граждан», которым разрешительный порядок прописки был признан несоответствующим Конституции СССР. По требованию Комитета конституционного надзора СССР с 1 января 1992 г. подлежали отмене те нормы о прописке, которые обязывали граждан России при выборе места проживания, при устройстве на работу или поступлении на учебу, приобретении жилых домов, квартир и дач, гаражей получить разрешение административных органов. При этом следует отметить, что правила прописки сохранялись для регистрации граждан, удостоверения их места проживания как постоянного, так и временного.

Окончательное упразднение института прописки состоялось с принятием Закона Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹.

Указанным нормативным правовым актом подтверждалось право граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории страны, на свободу перемещения и свободу выбора места жительства и места пребывания, устанавливались определение понятий место жительства и место пребывания, обязанность граждан регистрироваться по месту пребывания и месту жительства (при этом отсутствие регистрации по месту пребывания и месту жительства не может служить основанием для лишения гражданина его прав), основные правила регистрации по месту пребывания и месту жительства (в последнем случае необходимые документы и нормативные сроки оказания государственной услуги), а также основания ограничения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации. К таковым законодатель отнес: пограничные полосы; закрытые военные городки; закрытые административно-территориальные образования; зоны экологического бедствия; территории или населенные пункты, где присутствует опасность распространения инфекционных или неинфекционных заболеваний, отравлений, и, как следствие, введены особые правила проживания; территории, где введены чрезвычайное или военное положение.

Впоследствии в указанный закон 18 раз вносились изменения. Так, например, была расширена статья 2 Закона, где приводятся определения основных понятий, используемых в Законе. В указанной статье появились такие понятия как: «регистрационный учет граждан

¹ Следует отметить, что сам термин «прописка» использовался в нормативных документах еще на протяжении нескольких лет. Например, в г. Москва и Московской области указанный термин использовался до 1 января 1996 года, вплоть до утраты силы Постановления Правительства Москвы и Администрации МО от 04.02.1992 г. № 51-8 «О едином порядке прописки и выписки населения в Москве и Московской области».

Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; «регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания»; «регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства»; «снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания»; «снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства»; «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства». Также было внесено изменение в определение понятия «место жительства». Процедура регистрации по месту жительства была признана бесплатной. Назначен единственный орган, ответственный за предоставление государственной услуги по регистрации по месту пребывания и по месту жительства. Например, если в соответствии с редакцией указанного закона от 25.06.1993 г. указанную услугу в ряде населенных пунктов могла предоставлять местная администрация, то в соответствии с редакцией закона от 01.04.2019 г. – только органы внутренних дел.

Была уточнена информация, содержащаяся в базовом государственном информационном ресурсе регистрационного учета граждан России по месту пребывания и по месту жительства (далее – государственный реестр). Внесены специальные правила касающиеся регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации, относящихся к коренным (малочисленным) народам Крайнего Севера и ведущих кочевой (полукочевой) образ жизни. Внесены изменения, касающиеся снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства. Так, были исключены такие основания как призыв на военную службу и осуждение к лишению свободы. Одновременно были внесены изменения касающиеся снятия с регистрационного учета по месту жительства упомянутых выше граждан России, относящихся к коренным малочисленным народам Крайнего Севера.

Также изменениями утверждены следующие права граждан России:

- на ознакомление и при необходимости ходатайства о внесении изменений в государственный реестр (в случае обнаружения в нем ошибочных сведений);
- пребывания в течение 90 дней без регистрации по месту пребывания в населенном пункте, не являющемся населенным пунктом, в котором он зарегистрирован по месту жительства;
- пребывания более 90 дней без регистрации по месту пребывания по иному адресу в том населенном пункте, в котором гражданин уже зарегистрирован по месту жительства.

Вместе с тем, несмотря на многочисленные изменения, внесенные в указанный закон его основа, утверждающая свободу граждан Российской Федерации на свободу перемещения и свободу выбора места жительства осталась неизменной.

Двумя другими важнейшими законами, связанными с регулированием миграционных процессов в указанный период, стали Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» и Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Данные законы пришли на смену постановлению Совета министров РСФСР от 22.11.1990 г. № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам», и в настоящее время, наряду с Законом Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1, являются старейшими нормативными правовыми актами в миграционной сфере.

Указанные законы были призваны разграничить понятия вынужденный переселенец и беженец. Подобное подразделение стало необходимым вследствие определения тех форм материальной поддержки, которую следует оказывать данным категориям вынужденных мигрантов, а также их прав и обязанностей. Так, например, в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 вынужденный переселенец, являясь

гражданином Российской Федерации, имеет право на получение компенсации за утраченное жилье или земельного участка для строительства жилого дома². Кроме того, будучи гражданином России, вынужденный переселенец имеет право самостоятельно определять свое место жительства на территории страны без уведомления соответствующего органа исполнительной власти.

Данного права беженцы лишены. Беженцы обязаны сообщать о своем намерении изменить место пребывания в Российской Федерации, при перемене места пребывания сняться с учета в том территориальном подразделении федерального органа исполнительной власти, в пределах компетенции которого они пребывали, и встать на учет в соответствующем подразделении по новому месту пребывания. Они обязаны сообщать об изменении фамилии, имени, семейного положения, а также приобретении гражданства России, гражданства иного государства, получения разрешения на постоянное проживание в Российской Федерации. В то же время, в отличие от вынужденного переселенца, беженцу гарантируется содействие в получении медицинской и лекарственной помощи, питания в центре временного размещения, направлении на профессиональное обучение и трудоустройство, защиту трудовых прав, получение социального обеспечения, устройстве детей в образовательные организации различного уровня, а также ряд иных прав.

В то же время ряд гарантий беженца и вынужденного переселенца совпадают. Например, в качестве такой единой гарантии может рассматриваться право беженца и вынужденного переселенца на пользование жилым помещением в случае отсутствия такового на территории России, а также получение содействия в проезде и провозе багажа к месту жительства или месту пребывания.

Следует также отметить, что именно вопрос обустройства беженцев и вынужденных переселенцев стал причиной выделения специализированного направления работы органов государственной власти РСФСР, а с образованием Российской Федерации – новой службы, занятой регулированием вопросов в сфере миграции.

Так, уже упоминавшимся постановлением Совета министров РСФСР от 22.11.1990 г. № 539 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» было образовано республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев Министерства труда РСФСР (так называемое объединение «Миграция»). В обязанности данного объединения входило:

- организация приема и временного размещения беженцев, их трудоустройство;
- координация работы министерств, ведомств и организаций по созданию социально-бытовых условий в местах нового проживания граждан, прибывающих в РСФСР из других союзных республик в соответствии с заключаемыми межправительственными соглашениями;
- осуществление практических мер по реализации Республиканской долговременной программы «Миграция»;
- обеспечение проведения научно-исследовательских работ по проблемам вынужденной миграции.

Штат новообразованной структуры составлял 40 единиц, из которых 20 единиц передавались из центрального аппарата Министерства труда РСФСР. Во главе объединения

² Также до 1 января 2003 г. вынужденный переселенец мог получить долговременную беспроцентную возвратную ссуду на строительства (приобретение) жилья; до 16 октября 2010 г. – безвозмездную субсидию на строительство (приобретение) жилья.

«Миграция» был поставлен заместитель Министра труда РСФСР.

С образованием Российской Федерации указанное объединение было преобразовано в Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации. А уже через шесть месяцев после формирования указанного Комитета в июле 1992 года была образована Федеральная миграционная служба.

Следует отметить уже тогда наметившуюся двойственность в положении Федеральной миграционной службы. Так, с одной стороны, именно на нее была возложена ответственность за реализацию политики в области регулирования миграции населения, с другой стороны, важная функция по регулированию внутренних миграционных потоков (в частности, регистрация по месту пребывания и по месту жительства, выдача паспортов (национальных и международных), вопросы визовой работы) остались в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, в ведении которого осталась паспортно-визовая служба. Как следствие самостоятельность Федеральной миграционной службы (далее – ФМС России) была в значительной степени ограничена, и в конечном итоге привела к в начале 2000-х годов, к ее упразднению и включению ее сотрудников в аппарат МВД России.

Указанная двойственность позиции ФМС России проявилась уже в первом документе стратегического планирования, разработанного ФМС России – Федеральной миграционной программе. Данная программа была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» и ее целью было заявлено «регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации» [Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668].

В рамках исполнения указанной цели были сформулированы мероприятия по таким направлениям как:

- правовое обеспечение программы (заявлена разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, призванных регулировать миграционные потоки);
- мероприятия по оказанию помощи вынужденным мигрантам;
- мероприятия по решению проблем внешней миграции;
- мероприятия по решению проблем внешней трудовой миграции;
- мероприятия по организации иммиграционного контроля;
- мероприятия по координации потоков внутренней социально-экономической миграции;
- ряд иных мероприятий, связанных с материально-техническим обеспечением программы, подготовкой кадров, международным сотрудничеством и т.д.

На реализацию мероприятий программы предполагалось ежегодно выделять, а мероприятия программы должны были быть выполнены в течение 1994-1995 гг., 157 миллиардов 993 млн. рублей (или 1,7888 млн. долларов).

Анализ мероприятий Федеральной миграционной программы показывает, что ее исполнение изначально было не под силу Федеральной миграционной службе. При отсутствии территориальных подразделений (которые еще только предстояло создать), недостаточной материально-технической оснащенности и кадровом дефиците масштабные мероприятия, предполагаемые программой, не могли быть реализованы в полном объеме. Соответственно практически ни одно из указанных выше мероприятий, за исключением вопроса обустройства беженцев и вынужденных переселенцев, выполнено не было.

Вместе с тем Федеральная миграционная программа важна тем, что в ней были впервые

обозначены важнейшие проблемы Российской Федерации в области миграции, которые не потеряли своей актуальности и в настоящее время – это вопросы регулирования внутренней миграции (прекращения оттока населения из северных и восточных регионов страны), вопросы адаптации мигрантов (в Федеральной миграционной программе данный вопрос рассматривался в применении к беженцам), вопросы стимулирования реэмиграции в страну, вопросы регулирования внешней трудовой миграции. Как кажется ряд мероприятий для решения указанных вопросов, предполагаемых к исполнению в рамках Федеральной миграционной программы, могли быть актуальны и сегодня.

Одновременно необходимо отметить и терминологическое содержание Федеральной миграционной программы. В ней часто используется термин «мигрант» (190 раз), при этом определение указанному термину в программе не дается. Однако в приложении 1 к Федеральной миграционной программе дается описательное (описательное) определение тех, кто может быть охарактеризован как мигрант. Так, к мигрантам законодатель относил 23 категории иностранных граждан и граждан Российской Федерации [Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668].

Вероятно, вследствие подобной размытости термина законодателем было принято решение отказаться от термина мигрант в пользу двух терминов «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства».

Данные термины для характеристики прибывающих в Российскую Федерацию мигрантов были использованы в Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в котором устанавливаются гарантии свободы перемещения граждан России за границы Российской Федерации, а также возвращения в нее, а также правила въезда и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе основания для запрета на въезд на территорию России указанных граждан.

В дальнейшем решение об использовании в отношении мигрантов из зарубежных государств данных вышеуказанных терминов нашло свое отражение в ряде нормативных правовых актов, принятых в начале 2000-х годов и призванных регулировать отношения в области миграции. Это прежде всего Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 N 62-ФЗ и Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ.

Именно в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» было дано определение, ставшее универсальным для использования в отношении внешних мигрантов – иностраный гражданин. Под иностранным гражданином законодатель понимает «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Практически синонимом понятия иностраный гражданин выступает понятия «лицо без гражданства», определение которому также было дано в рамках исследуемого закона. Под «лицом без гражданства» понималось «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства» [Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ]. Формулировка указанных определений снизило активность дискуссий в российском правоведении относительно понятия «иностранец» и

«мигрант» [Еременко, 2015]. Вместе с тем, практически полное отождествление понятий «иностранец» и «лицо без гражданства» вызвало критику со стороны ряда представителей общественных организаций [Еременко, 2015]. Также принятие указанного закона трактовали в качестве нормативного ужесточения отношения к иностранным гражданам.

Действительно, ряд положений данного закона в значительной степени ужесточало положение иностранных граждан (мигрантов) в Российской Федерации.

Так, например закон устанавливал следующие категории иностранных граждан:

- иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации. Основным документом, удостоверяющим право иностранного гражданина на пребывание на территории страны, в соответствии с законом, признавался вид на жительство;

- иностранные граждане, временно проживающие на территории Российской Федерации. Основным документом, удостоверяющим право иностранного гражданина на пребывание на территории страны, в соответствии с законом, признавалось разрешение на временное проживание;

- иностранный гражданин, временно пребывающий на территории Российской Федерации. Основным документом, удостоверяющим право иностранного гражданина на пребывание на территории страны, в соответствии с законом, признавалась миграционная карта;

Миграционную карту любой иностранный гражданин, пересекающий границу Российской Федерации, получал по факту пересечения государственной границы. В миграционной карте указывается дата въезда иностранного гражданина на территорию России и цель его въезда. Срок временного пребывания иностранного гражданина прибывшего в порядке, требующем получения визы, устанавливается на период действия визы. Срок же пребывания иностранного гражданина, прибывшего в порядке не требующем получения визы, устанавливался на срок 90 суток. Как следствие по истечению 90 суток иностранные граждане выезжали с территории Российской Федерации для того, чтобы немедленно въехать обратно на ее территорию. Впоследствии указанная «лазейка» была устранена введением ограничения срока пребывания иностранных граждан на территории России 90 днями из каждых 180 дней.

Получение разрешения на временное проживание и вида на жительство регламентировалось законом. Так, разрешение на временное проживание выдавалось иностранному гражданину, законно пребывающему на территории страны, в пределах утверждаемой Правительством Российской Федерации квоты, либо вне квоты (основания для получения разрешения на временное проживание устанавливались ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ). Первоначально было установлено шесть оснований получения разрешения на временное проживание вне квоты. Однако в рамках внесения изменений в закон количество указанных оснований было расширено и в настоящее время составляет 14 пунктов. Разрешение на временное проживание выдается сроком на 3 года. При этом ежегодно иностранный гражданин обязан подавать в уполномоченный орган исполнительной власти уведомление о подтверждении своего проживания на территории России, а также прилагать к уведомлению справку о доходах. Одновременно, он ограничен в праве смены места жительства и, соответственно, при наличии желания сменить место жительства получить разрешение соответствующего уполномоченного органа исполнительной власти. Кроме того, иностранному гражданину, получившему разрешение на временное проживание, запрещено осуществлять трудовую деятельность за пределами региона, где ему было предоставлено такое разрешение. Также следует отметить, что в случае, если иностранному гражданину было отказано в предоставлении ему разрешения на временное проживание или выданное ему разрешение на временное проживание было

аннулировано, подать документы на получение разрешения на временное проживание он мог не ранее, чем через один год после принятия решения от отказе в выдаче разрешения на временное проживание или его аннулировании. Основания для отказа в выдаче разрешения на временное проживание или его аннулирование также устанавливались ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ.

Похожий порядок был введен и в отношении вида на жительство. Подать документы на получение вида на жительство мог иностранный гражданин, не менее одного года проживающий на территории Российской Федерации по разрешению на временное проживание. В отличие от разрешения на временное проживание вид на жительство выдавался на срок 5 лет (по ранее действовавшему законодательству иностранным гражданам достигшим возраста 45 лет вид на жительство выдавался бессрочно). Как и в случае разрешения на временное проживание иностранный гражданин, имеющий вид на жительство, обязан ежегодно уведомлять уполномоченный орган исполнительной власти о факте проживания на территории Российской Федерации. Однако в отличие от иностранного гражданина, проживающего на территории страны в соответствии с разрешением на временное проживание, он не должен подавать также документы, подтверждающие законный источник получаемых им доходов, но должен указать в уведомлении размер и источник дохода, полученного им за истекший год. Также, в отличие от иностранного гражданина, имеющего разрешение на временное проживание, иностранный гражданин, имеющий вид на жительство, при смене места жительства не обязан получать на это разрешение уполномоченного органа исполнительной власти.

Нововведения коснулись и трудовой миграции. Так ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ было введено понятие разрешения на привлечение и использование иностранного работника. Отныне работодателем иностранного гражданина могло стать только физическое или юридическое лицо, получившее разрешение на привлечение и использование труда иностранных работников. Одновременно и осуществлять трудовую деятельность мог только иностранный гражданин, получивший подтверждение права осуществлять трудовую деятельность. Причем, осуществлять трудовую деятельность он мог только по той специальности, которая указана в разрешении и только на том предприятии, которое его пригласило. Одновременно устанавливалась государственная пошлина за выдачу разрешения на привлечение иностранных работников, а также за выдачу иностранному гражданину разрешения на работу.

Кроме того в ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ содержались нормы гарантирующие законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства свободу перемещения по территории страны (за исключением отдельных территорий, перечень которых устанавливался Правительством Российской Федерации); право избирать и быть избранными в местные органы власти, участие в местных референдумах (только для иностранных граждан, проживающих по виду на жительство), ограничения для иностранных граждан занимать должности на государственной и муниципальной службе, выполнять отдельные виды работ; отношение иностранных граждан к военной службе; нормы оформления приглашений на въезд на территорию России.

Также важным законом, относящимся к указанному периоду, стал Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ (далее - № 62-ФЗ от 31.05.2002). Указанный закон пришел на смену Закону «О гражданстве РСФСР» от 28.11.1991 № 1948-1 и призван был привести российское законодательство о гражданстве в соответствие с нормами основных правовых актов в сфере гражданства и прав человека, в частности Европейской

конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Европейской конвенцией о гражданстве от 6 ноября 1997 г.. Им установлены условия приема в гражданство Российской Федерации, условия прекращения гражданства Российской Федерации, условия отмены решений о приеме в гражданство, порядок производства дел по гражданству, а также полномочия Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации, реализующих государственную политику Российской Федерации в области гражданства.

Несмотря на тот факт, что указанный закон в ряде случаев стал шагом вперед по сравнению с Законом «О гражданстве РСФСР» (в частности, были установлены общий и упрощенный порядок получения гражданства, сроки обязательного проживания на территории страны при получении гражданства, стали более прозрачны механизмы получения гражданства Российской Федерации, введены различные категории претендентов на получение гражданства, расширен список основных понятий, отсутствуют устаревшие нормы), все же новый № 62-ФЗ от 31.05.2002 в значительной степени рассматривался как нормативное ужесточение. Основная причина подобного взгляда стали факты лишения гражданства Российской Федерации тех, кто приобрел гражданство Российской Федерации путем регистрации. Подобный путь приобретения гражданства был предусмотрен Законом «О гражданстве РСФСР», но отсутствовал в № 62-ФЗ от 31.05.2002. В результате многие из тех, кто считали себя гражданами Российской Федерации, а это и лица, проживавшие на территории республик бывшего СССР, и лица, прибывшие на территорию Российской Федерации после 06.02.1992 г., были признаны не имеющими гражданства Российской Федерации, и вынуждены были заново его получать [Косс, 2011].

Ужесточение законодательства коснулось как уголовного, так и административного права. В 2004-2007 гг. было принято ряд федеральных законов устанавливающих уголовную ответственность за организацию незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции»), а также административную ответственность за привлечение иностранных граждан в качестве рабочей силы, нарушения иммиграционных правил, правил въезда и пребывания на территории Российской Федерации (ст. 18.8-18.17 КоАП РФ).

Разработка и принятие указанных законов сопровождалось изменениями в сфере международных соглашений по вопросам миграции. В 1999-2000 гг. проходил процесс отказа от Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников, заключенного в г. Бишкек 09.10.1992 г. Причины отказа от данного Соглашения с российской стороны были озвучены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным и заключались в том, что с территории ряда государств-членов СНГ, а именно Грузии и Азербайджана, в Россию прибывают боевики и иностранные наемники, которые затем участвуют в вооруженных действиях против российской армии в Чечне. Кроме того, были констатированы рост нелегальной миграции, организованной преступности и контрабанды.

Как предполагалось, на смену всеобъемлющему соглашению должны были прийти двусторонние и многосторонние соглашения. Уже 30 ноября 2000 г. первое такое соглашение было заключено. Им стало Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан. Соглашение подтвердило права граждан свободно въезжать, выезжать, следовать транзитом по территории государств Соглашения (но только

через пункты пропуска, открытые для международного сообщения); утвердило документы, подтверждающие личность мигрантов для каждой из страны; также утвердило подсудность мигранта в случае нарушения им миграционного законодательства страны пребывания.

Представленное выше ужесточение законодательство в сфере миграции определило изменения в области организационного обеспечения в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации. С одной стороны увеличение крайне специфических стихийных миграций, вызванных Контртеррористической операцией на территории Северо-Кавказского региона и породивших в России феномен внутренне перемещенных лиц [Ивахнюк, Ионцев, www...], а с другой большее внимание вопросам борьбы с незаконной миграцией, регулирования внешней трудовой миграции и эффективному выстраиванию работы иммиграционного контроля, предопределило, что Федеральная миграционная служба в качестве самостоятельного федерального органа исполнительной власти прекратила свое существование. 17 мая 2000 г. функции Федеральной миграционной службы были переданы образованному Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики, а чуть более чем через год, 16 октября 2001 г., после упразднения указанного министерства функции в сфере миграционной политики были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации [Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867]. В рамках Министерства внутренних дел Российской Федерации произошло объединение структур паспортно-визовой службы и Федеральной миграционной службы, позволившее в 2004 г. воссоздать Федеральную миграционную службу в виде федеральной службы в составе МВД России [Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314].

Основным документом стратегического планирования, которым руководствовалась ФМС России в указанный период стала Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятая распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.03.2003 № 256-р (далее - Концепция-2003) [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года №256-р]. Необходимо отметить, что указанная Концепция по затронутым в ней проблемам в значительной степени соответствует Федеральной миграционной программе 1994 г. Также как и в Федеральной миграционной программе 1994 г. значительное место в Концепции-2003 уделено проблемам вынужденной миграции, адаптации вынужденных мигрантов к новым условиям, внутренней миграции российских граждан, внешней трудовой миграции, привлечении в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и образовательной миграции, а также несбалансированности миграционных потоков (вследствие чего идет отток населения из восточных и северных регионов страны в центральные и южные), эффективности иммиграционного контроля (в частности, выстраивания механизмов возвращения незаконных иммигрантов в страну исхода). Среди новых тем следует отметить вопрос эмиграции квалифицированных специалистов, формирование иностранных общин (этнических анклавов) в приграничных регионах, сопряженность внешней миграции с опасностью распространения терроризма, политического экстремизма, опасных болезней, взаимодействие с институтами гражданского общества (объединениями мигрантов).

Важно отметить, что уже в этом документе наметилась тенденция к установлению связи вопросов миграционной политики и национальной безопасности, которая станет доминирующей в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. Вместе с тем, в ней еще достаточно обширно представлен

экономический элемент в качестве доминирующего в управлении миграционными процессами. В частности законодатель пишет: «Следует всемерно способствовать стремлению мигрантов к самообустройству и осуществлению трудовой деятельности. Рыночный механизм предопределяет необходимость осуществления государственного управления миграционными процессами на основе обеспечения прав граждан на свободу передвижения и создания с этой целью системы экономических стимулов» [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года №256-р].

Однако как было указано, именно противодействие незаконной миграции рассматривалось в качестве приоритета. Так, например, первым из направлений деятельности рассмотренным в п. 3 «Основные направления деятельности по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации» представлен именно контроль за иммиграционными процессами.

Заключение

Вышеизложенное свидетельствует о нарастании в миграционной политике Российской Федерации тенденций к «секьюритизации» миграции, то есть рассмотрения миграционных процессов, прежде всего, как феномена, прямо влияющего на национальную безопасность в широкой трактовке, включающей не только военное, но и экономическое, продовольственное, эпидемиологическое измерение. В рамки подобного подхода к регулированию миграционных процессов вполне укладываются представленные выше федеральные законы начала 2000-х годов, а также изменение статуса самой ФМС России.

Библиография

1. В 1990-е годы приток в Россию мигрантов из бывших союзных республик СССР сократился // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/037/tema01.php> (дата обращения: 29.10.2020) [In the 1990s, the inflow of migrants to Russia from the former Soviet republics of the USSR decreased. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/037/tema01.php> (in Russ.)]
2. Горелишвили Д. Анализ Закона РФ «О правовом положении иностранных граждан» // URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/31003/> (дата обращения: 18.05.2019 г.) [Gorelishvili D. Analysis of the Law of the Russian Federation "On the Legal Status of Foreign Citizens". URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/31003/> (In Russ.)]
3. Еременко Е.В. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. №1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-polozeniya-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 19.05.2019) [Eremenko E. V. Features of the legal status of foreign citizens in the Russian Federation // Izvestiya VUZov. Volga region. Social Sciences. 2015. No. 1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-polozeniya-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii> (In Russ.)].
4. Ивахнюк И., Ионцев В. Интеграция беженцев, лиц, ищущих убежище, и внутренне перемещенных лиц в Российской Федерации // URL: http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-118.pdf (дата обращения: 18.05.2019) [Ivakhnyuk I., Iontsev V. Integration of refugees, asylum seekers and internally displaced persons in the Russian Federation. URL: http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-118.pdf (In Russ.)].
5. Косс А.В. Коллизионные аспекты применения действующего законодательства о гражданстве Российской Федерации // Вестник Балтийского университета им. И.Канта. 2011. № 9. С. 42-48. [Koss A.V. Conflicting aspects of the application of the current legislation on citizenship of the Russian Federation. Bulletin of the Baltic University. I. Kant. 2011. No. 9. Pp. 42-48. (In Russ.)]
6. Миграции в России после распада СССР // Население & общество. Информационный бюллетень. Центра демографии и экологии человека. № 1. 1994. С. 2-4. [Migration in Russia after the collapse of the USSR. Population & Society. Newsletter. Center for Human Demography and Ecology. 1994. No. 1. Pp. 2-4. (In Russ.)]
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 года №256-р // <https://base.garant.ru/185588/> (дата обращения: 18.05.2019) [Order of the Government of the Russian Federation of March 1, 2003 No 256-r. URL: <https://base.garant.ru/185588/> (In Russ.)]

8. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан (Минск, 30 ноября 2000 г.) // URL: <https://base.garant.ru/1155645/> (дата обращения: 18.05.2019) [Agreement between the Government of the Republic of Belarus, the Government of the Republic of Kazakhstan, the Government of the Kyrgyz Republic, the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on mutual visa-free travel of citizens (Minsk, November 30, 2000). URL: <https://base.garant.ru/1155645/> (In Russ.)]
9. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (дата обращения: 18.05.2019) [Decree of the President of the Russian Federation of 09.03.2004 № 314 (as amended on 12.04.2019) "On the system and structure of federal executive bodies". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (In Russ.)]
10. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 (ред. от 25.11.2003) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/ (дата обращения: 18.05.2019) [Decree of the President of the Russian Federation of 05/17/2000 № 867 (revised on 11/25/2003) "On the structure of federal executive bodies". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/ (In Russ.)]
11. Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. N 1668 «О Федеральной миграционной программе» // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/186359/paragraph/64222:0> (дата обращения: 18.05.2019 г.) [Decree of the President of the Russian Federation of August 9, 1994 № 1668 "On the Federal Migration Program". URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/186359/paragraph/64222-0> (In Russ.)]
12. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_37868/b698269155bb4233fb310d9c514ff51f1b8fd1ba/ (дата обращения: 18.05.2019 г.) [Federal Law "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" dated 25.07.2002 № 115-FL. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_37868/b698269155bb4233fb310d9c514ff51f1b8fd1ba/ (In Russ.)]

The genesis of the Russian migration system: from the Federal Migration Program to the Migration Policy Concept of 2003

Konstantin V. Arshin

PhD in Philosophical Sciences,
Academic Secretary,
Federal Potato Research Center named after A.G. Lorch,
400052, 23 Lorkha str., Kraskovo, Russian Federation;
e-mail: Kosta-10@yandex.ru

Abstract

The article examines the processes of the genesis of the migration system of the Russian Federation from the collapse of the USSR to the beginning of the XXI century. The author examines in detail the main documents of strategic planning (Federal Migration Program, Migration Policy Concept of 2003), laws and by-laws. The conditions for their acceptance and the impact they had on the migration situation in the Russian Federation are analyzed. The author comes to the conclusion that it was at the beginning of the 2000's in the migration policy of the Russian Federation, tendencies towards the «securitization» of migration appeared, that is, the consideration of migration processes, first of all, as a phenomenon that directly affects national security in a broad interpretation, including not only the military, but also the economic, food, epidemiological dimension. The paper shows that the existing processes indicate the growing trends in the migration policy of the Russian Federation towards the " securitization " of migration, that is, the consideration

of migration processes, first of all, as a phenomenon that directly affects national security in a broad interpretation, including not only military, but also economic, food, and epidemiological dimensions. The above-mentioned federal laws of the early 2000s, as well as the change in the status of the Russian Federal Migration Service itself, fit perfectly into the framework of such an approach to regulating migration processes.

For citation

Arshin K.V. (2020) Genezis migratsionnoi sistemy Rossii: ot Federal'noi migratsionnoi programmy do Kontseptsii regulirovaniya migratsionnykh protsessov 2003 g. [The genesis of the Russian migration system: from the Federal Migration Program to the Migration Policy Concept of 2003]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (6A), pp. 58-72. DOI: 10.34670/AR.2020.80.12.001

Keywords

Migration, migrant, foreign citizen, citizenship, securitization.

References

1. In the 1990s, the influx of migrants to Russia from the former Soviet Union republics decreased. <http://www.demoscope.ru/weekly/037/tema01.php> (accessed: 29.10.2020) [In the 1990s, the influx of migrants to Russia from the former Soviet republics of the USSR decreased. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/037/tema01.php> (in Russian.)]
2. Gorelishvili D. Analysis of the Law of the Russian Federation "On the legal status of foreign citizens" // URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/31003/> (accessed: 18.05.2019) [Gorelishvili D. Analysis of the Law of the Russian Federation "On the legal status of Foreign Citizens". URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/31003/> (In Russian.)]
3. Eremenko E. V. Features of the legal status of foreign citizens in the Russian Federation // *Izvestiya VUZov. Volga region. Social sciences.* 2015. No. 1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-polozheniya-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii> (accessed: 19.05.2019) [Eremenko E. V. Features of the legal status of foreign citizens in the Russian Federation // *Izvestiya VUZov. Volga region. Social sciences.* 2015. No. 1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-polozheniya-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii> (In Russia.)].
4. Ivakhnyuk I., V Iontsev. Integration of refugees, Asylum Seekers and internally displaced persons in the Russian Federation // URL: http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-118.pdf (accessed: 18.05.2019) [Ivakhnyuk I., Iontsev V. Integration of refugees, asylum seekers and internally displaced persons in the Russian Federation. URL: http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-118.pdf (In Russian.)]
5. Koss A.V. Collision aspects of the application of the current legislation on the citizenship of the Russian Federation // *Bulletin of the Baltic University named after I. Kant.* 2011. No. 9. pp. 42-48. [Koss A.V. Conflict aspects of the application of the current legislation on the citizenship of the Russian Federation. *Bulletin of the Baltic University named after I. Kant.* 2011. No. 9. pp. 42-48. (In Russian.)]
6. Migrations in Russia after the collapse of the USSR // *Population & Society. Newsletter. Center for Human Demography and Ecology.* No. 1. 1994. pp. 2-4. Migration in Russia after the collapse of the USSR. *Population and society. Newsletter. Center for Demography and Human Ecology.* 1994. No. 1. pp. 2-4. (In Russian.)
7. Order of the Government of the Russian Federation No. 256-r of March 1, 2003 // <https://base.garant.ru/185588/> (accessed: 18.05.2019) [Order of the Government of the Russian Federation of March 1, 2003 No. 256-p. URL: <https://base.garant.ru/185588/> (In Russian.)]
8. Agreement between the Government of the Republic of Belarus, the Government of the Republic of Kazakhstan, the Government of the Kyrgyz Republic, the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on Mutual visa-free travel of citizens (Minsk, November 30, 2000) // URL: <https://base.garant.ru/1155645/> (accessed: 18.05.2019) [agreement between the Government of the Republic of Belarus, the Government of the Republic of Kazakhstan, the Government of the Kyrgyz Republic, the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on mutual visa-free travel of citizens (Minsk, November 30, 2000). URL: <https://base.garant.ru/1155645/> (In Russian.)]
9. Decree of the President of the Russian Federation of 09.03.2004 N 314 (ed. of 12.04.2019) "On the system and structure of Federal Executive Bodies" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (accessed: 18.05.2019)

-
- 18.05.2019) [Decree of the President of the Russian Federation No. 314 of 09.03.2004 (as amended, dated 12.04.2019) "On the system and structure of Federal Executive Bodies". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (In Russian.)]
10. Decree of the President of the Russian Federation of 17.05.2000 No. 867 (ed. of 25.11.2003) "On the structure of Federal Executive Authorities" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/ (accessed: 18.05.2019) [Decree of the President of the Russian Federation of 17.05.2000 No. 867 (ed. of 25.11.2003) "On the Structure of Federal Executive Bodies". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/ (In Russian.)]
11. Decree of the President of the Russian Federation of August 9, 1994 N 1668 "On the Federal Migration Program" // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/186359/paragraph/64222:0> (accessed: 18.05.2019) [Decree of the President of the Russian Federation No. 1668 of August 9, 1994 "On the Federal Migration Program". URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/186359/paragraph/64222-0> (In Russian.)]
12. Federal Law " On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation " of 25.07.2002 No. 115-FZ // URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_37868/b698269155bb4233fb310d9c514ff51f1b8fd1ba/ (accessed: 18.05.2019) [Federal Law " On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation " of 25.07.2002 No. 115-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_37868/b698269155bb4233fb310d9c514ff51f1b8fd1ba/ (In Russian.)]