
МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РФ¹

Лилия КАРАЧУРИНА,

зам. зав. кафедрой демографии НИУ ВШЭ, доцент, канд. геогр. наук.

Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова.

E-mail: lkarachurina@hse.ru

В начале июня 2012 г. Президентом РФ была подписана Концепция миграционной политики, через два месяца был рассмотрен план мероприятий по ее выполнению, из которого становятся очевидными сроки представления новых миграционных законов во исполнение Концепции – 2013 и 2014 гг. Отметим, что в плане мероприятий прописаны только сроки внесения законопроектов в правительство и Госдуму, но не их принятия. Учитывая, что документы могут находиться в Госдуме годами, а также принимая во внимание пристрастие российских властей к изменениям в правоприменении в экстренном порядке (например, во время кризисов), можно предположить, что реализация Концепции может или отложиться на неопределенный срок, или вообще не состояться.

Ключевые слова: миграционная политика, Концепция миграционной политики, миграционные законы, правоприменение.

Нынешняя Концепция миграционной политики – это вторая по счету Концепция, которая принималась в современной России. Первая – «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» – была датирована 2003 г. и осталась во многом документом «на бумаге» как вследствие того, что «в России строгость законов смягчается необязательностью их выполнения», так и из-за заведомой невыполнимости ряда положений и аналитической непродуманности документа.

В новой Концепции – в части «Условия формирования и реализации Государственной миграционной политики» – честно и самокритично перечислены все проблемы современных миграционных процессов в России: начиная с низкой привлекательности страны для постоянной миграции из других государств, кроме граждан стран СНГ, и констатируя выгоды незаконной трудовой миграции объемом в 3–5 млн. человек для теневого сектора экономики России и кончая признанием опыта стран, проводящих активную миграционную политику, показывающего, в частности, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие соответствующих стран и обеспечивают рост благосостояния их населения. Само признание этих фактов в официальном государственном документе позво-

ляет считать его хоть сколько-нибудь реалистичным и изначально опирающимся на «ненарисованные» данные.

Однако в своей основной части – «Цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации» – Концепция становится менее определенной; здесь, видимо, сказались многомесячная борьба в ходе ее подготовки между ФМС России и Минздравсоцразвития России. В частности, интересы ведомств разошлись в отношении предложений об отмене квот на трудовых мигрантов начиная с 2015 г. и об отказе от разрешений на временное пребывание. В результате эти предложения ФМС не были удовлетворены. Принятые новации – разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования мигрантов, в том числе через специальные программы кратко- и долгосрочной трудовой миграции; создание балльной системы отбора мигрантов; упрощение процедур въезда и выезда для отдельных категорий мигрантов, например участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности и др. Самые же коррупционноремкие механизмы квотирования и получения разрешения на временное проживание (РВП) предлагается «модернизировать» и «совершенствовать».

¹ В следующем выпуске настоящего обзора будет представлен материал, подготовленный на основе статистических данных по трудовой миграции.

Однако вопросы, связанные с принятием Концепции, остались не только в силу расплывчатости некоторых ее формулировок. Бюрократические «механизмы» и правоприменение способны разрушить любой, даже самый хорошо прописанный и эффективный документ. Концепция миграционной политики была подписана Президентом РФ в начале июня 2012 г., через два месяца был рассмотрен план мероприятий по ее выполнению, из которого становятся очевидными сроки представления в Госдуму новых миграционных законов во исполнение Концепции — это 2013 и 2014 гг., но не сроки их принятия. Учитывая, что документы могут находиться в Госдуме годами, а также принимая во внимание пристрастие российских властей к изменениям в правоприменении в экстренном порядке (например, во время кризисов), можно предположить, что реализация Концепции может или отложиться на неопределенный срок, или вообще не состояться.

Одним из примеров мотивированной тяги к постоянным новациям являются регулярно случающиеся изменения в порядке миграционного учета. Последнее из них датировано 2011 г. В соответствии с ним в статистический учет долгосрочной миграции населения (которая и участвует в «замещении» естественной убыли) были включены мигранты, зарегистрированные по месту жительства, а также лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более (в предыдущие годы статистика учитывала мигрантов, зарегистрированных по месту жительства, а также по месту пребывания на срок больше 12 месяцев). Методологические различия здесь, по-видимому, связаны с тем, что в течение 90 дней (т.е. тех самых 3-х месяцев, «недостающих» до одного года) мигранты могут находиться без регистрации по месту пребывания в жилом помещении², и в итоге их пребывание длится в течение года, что соответствует международным рекомендациям по учету долговременных мигрантов. С одной стороны, логика этих изменений абсолютно «меркантильна»: найден механизм демонстрации того, что населе-

ние России не сокращается или сокращается очень незначительно (напомним, что еще ранее к мигрантам, формирующим миграционный прирост России, относились только зарегистрированные по месту жительства, а зарегистрированные по месту пребывания — на любой срок — не считались в миграционном приросте). С другой стороны, увеличение цифр миграционного прироста хотя бы некоторым образом приближает его к реальным значениям, оценочно озвучиваемым исследователями.

На приводимом здесь рисунке показано, как сказались изменения миграционного учета на фиксируемых статистикой параметрах миграционных потоков.

Во-первых, почти все показатели резко выросли в 2011 г., когда, собственно, и изменился порядок учета. Особенно это заметно по тренду внутривосприимчивой миграции и прибытиям из стран дальнего зарубежья. Тем самым подтверждается тезис о действительной важности в жизни россиян миграции без смены официального места жительства. Этот параметр увеличился и в первой половине 2012 г.: его «чистый рост» за сопоставимые периоды 2010 и 2012 гг. был почти двукратным. Если тренд начала 2012 г. сохранится на весь год, то внутривосприимчивая миграция выйдет за границы 3 млн. человек, чего не было начиная с 1992 г. Впрочем, тогда в составе 3.2 млн. передвижений «официально» не было и миграций с переменной места пребывания. Отсюда и такие разночтения в данных о численности населения по текущему учету и переписям населения (2002 и 2010 гг.), когда в ряде сибирских и дальневосточных регионов выявляли во время переписей нехватку населения по сравнению с текущим учетом. Одновременно в регионах центра получалось прямо противоположное³.

Во-вторых, на миграционный прирост, за который, собственно, и «боролись», изменяя правила учета, нововведения повлияли не очень значимо. Действительно, по отношению к кризисному 2010 г. прирост увеличился весьма заметно, но по отношению к 2008–2009 гг.

² Хотя в Федеральном законе от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» соответствующих изменений не последовало.

³ Подробнее об этом см.: Мкртчян Н.В. Миграция как компонент динамики населения регионов России: оценка на основе данных переписи населения 2010 года // Известия РАН. Серия географическая. 2011. № 5. С. 28–41.

— лишь незначительно. Причина тому — рост выбытий из России. Это относится и к выбытиям в дальнее зарубежье, но еще больше — к выбытиям в страны СНГ. В предыдущие годы, когда в разработку попадали только данные о действительно «постоянной» миграции, размеры выбытий из России в другие государства были ничтожными. «Добавки» же миграции по «месту пребывания» дали почти пятикратный скачок выбытий в СНГ в первой половине 2012 г. по сравнению с аналогичным периодом 2011 г.

Все это свидетельствует о том, что в действительности в миграционном приросте России теперь есть и некая «краткосрочная» составляющая, а население страны за счет миграции на постоянное место жительства частично компенсирует потери, возникшие из-за естественной убыли населения, но отнюдь не так, как об этом рапортуют данные статистики. Другое дело, что имеется еще нелегитимная миграция, о размерах которой можно говорить только оценочно (приведенные в Концепции данные — 3–5 млн. человек), и в ней, по данным обследований⁴, 20–25% составляют мигранты, уже давно находящиеся на территории России и имеющие намерение остаться здесь навсегда.

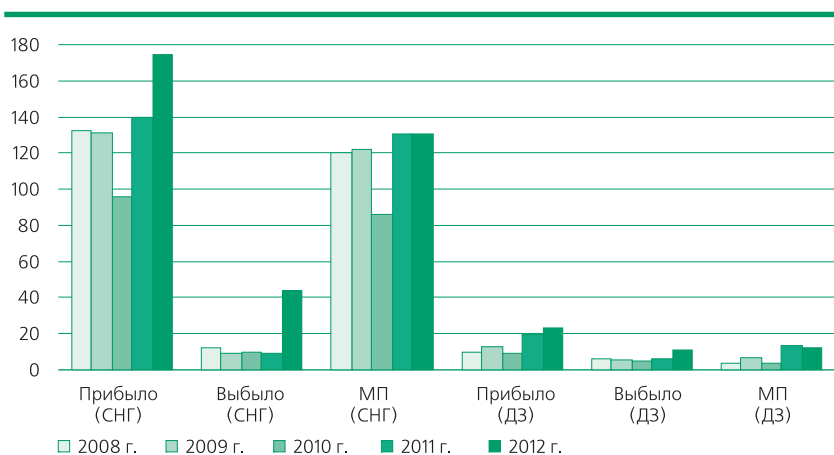
В соответствии с нынешними параметрами учета миграционный прирост не просто компенсировал снизившуюся естественную убыль

населения России (она составила в первом полугодии текущего года 57 тыс. человек, тогда как за аналогичный период 2011 г. равнялась почти 139 тыс. человек), но и «перекрыл» ее почти в 2.5 раза. Размер естественной убыли начала 2012 г. был самым небольшим за все 2000-е годы и позволяет констатировать, что, даже если бы изменения порядка учета не произошло, миграционный прирост смог бы ее компенсировать.

Впервые за много лет в России был зафиксирован миграционный прирост в обмене не только со странами СНГ, но и со странами дальнего зарубежья (к которым теперь относят также страны Балтии и Грузию); в частности, с теми государствами, которые были основными эмиграционными партнерами России на протяжении всех 1990-х и 2000-х годов, — Германией, Израилем. 13% положительного миграционного прироста в обмене со странами дальнего зарубежья обеспечил Китай, 29% — Грузия, еще 10% — страны Балтии. Миграционная убыль отмечалась только в обмене с Канадой, США и Финляндией. Однако ее размеры, фиксируемые российской статистикой, столь невелики и тренды таковы, что уже во второй половине 2012 г. или в следующем году и здесь можно ожидать смены знака с традиционного отрицательного на положительный.

Все это должно было бы говорить в пользу гипотезы о росте миграционной привлекательности России, однако даже в новой Концепции утверждается прямо противоположное. Но главное — об отсутствии серьезных подвижек в особенностях миграционного обмена России со странами дальнего зарубежья свидетельствуют и данные миграционной статистики европейских стран; например, такие: «В 2009 году общий прирост российских мигрантов составил 3 тысячи человек, в том числе 1 тысяча российских немцев и 2 тысячи других мигрантов. В отличие от российской немецкая статистика говорит о том, что эмиграция в Германию, пусть и в небольшом объеме, продолжается. Как свидетельствуют данные опросов⁵, российский эмиграционный потенциал в Германию превышает эти цифры»⁶. Аналогично

Общие параметры миграционных потоков России со странами СНГ и дальнего зарубежья в первом полугодии 2008–2012 гг., тыс. человек

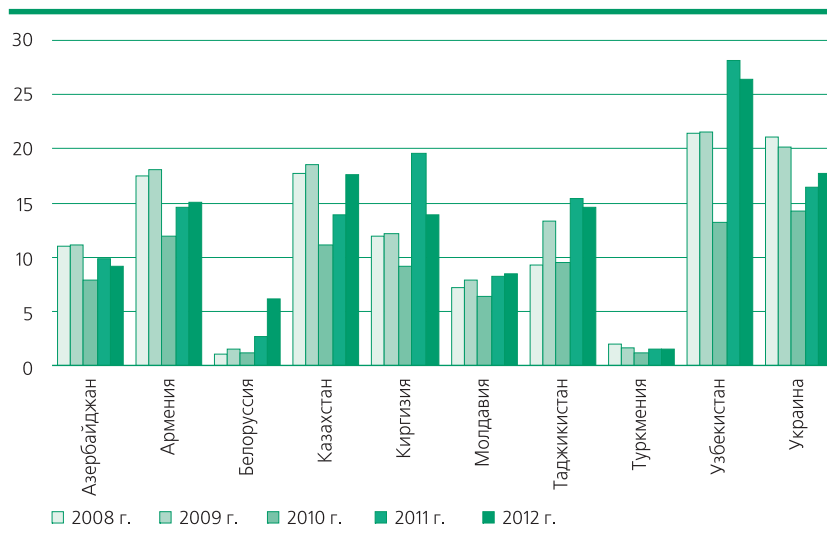


Примечание. ДЗ — дальнее зарубежье (к странам дальнего зарубежья, кроме традиционно относимых, причислены также Грузия и страны Балтии); МП — миграционный прирост.

⁴ Обследования Центра миграционных исследований, выполненные по проектам: «Управление миграцией в условиях демографического кризиса» (2007–2010 гг., грант Фонда Макаруров, рук. Ж.А. Зайончковская), «Стратегическое партнерство по продвижению прав и расширению возможностей женщин — трудовых мигрантов в России» (2010–2011 гг., грант Фонда в поддержку гендерного равенства «ООН-Женщины», рук. Е.В. Тюрюканова).

по Израилю: «Поток иммигрантов из России в Израиль в настоящее время сравнительно небольшой (2–4 тысячи человек в год) и отражает эмиграционный потенциал российской общины. Но этот поток все же заметно превышает российские оценки эмиграции: 973 человека, переселившихся в Израиль в 2011 году»⁷. Эмиграция из России продолжается. Основаниями для нее служат как современные российские политические и социально-экономические реалии, так и позднее, а значит, ускоренное включение россиян в глобализационные процессы, в том числе через миграцию.

На особенности миграционного обмена России со странами СНГ более всего повлияло, по-видимому, фактическое прекращение действия механизма упрощенного порядка предоставления российского гражданства (в соответствии с международными соглашениями с Казахстаном, Киргизией и Белоруссией⁸). Почти на треть сократилось число лиц, его получивших, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года – по данным ФМС России, за январь–август 2012 г. оно составило 59.6 тыс. человек. В целом за год Россия, скорее всего, не выйдет даже на уровень совершенно провального по этому показателю 2010 г. – тогда российское гражданство приобрели 111.4 тыс. человек. Одновременно снизился или стабилизировался миграционный прирост России в обмене с центральноазиатскими республиками при резком повышении прибытий и прироста из Белоруссии.



Как и ожидалось, реакцией на ликвидацию возможности получения российского гражданства для граждан некоторых стран СНГ в упрощенном порядке стало усиление интереса с их стороны к буксующей Госпрограмме добровольного переселения соотечественников: число участников программы совместно с членами их семей за первые восемь месяцев 2012 г. возросло по сравнению с январем–августом 2011 г. в 1.8 раза и составило 18.2 тыс. человек⁹. Тем не менее подобраться даже к стартовой отметке, заявленной в Госпрограмме еще на 2007 г. и равной 50 тыс. человек, по итогам текущего года явно не удастся.

Миграционный прирост России со странами СНГ в первом полугодии 2008–2012 гг., тыс. человек

⁵ ВЦИОМ: «Россия, Америка и Западная Европа – где лучше жить, работать и учиться?» / Пресс-выпуск № 1793. 6 июля 2011 г.; Левада-Центр: «Многие россияне готовы навсегда покинуть Родину» // Новая газета. 12 июля 2011 г.

⁶ Подробнее об этом см.: Денисенко М.Б. Эмиграция из России в страны дальнего зарубежья // Демоскоп Weekly. 2012. № 513–514, <http://demoscope.ru/weekly/2012/0513/tema05.php>

⁷ Там же.

⁸ Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы (Вып. 33). – М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2012. Разд. 5.2. С. 347.

⁹ Данные статистической формы 1-РД, разрабатываемой ФМС России.