

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ¹

Л.Карачурина, НИУ ВШЭ

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 российскую любовь к изменениям в правоприменении в экстренном порядке (например, во время кризисов), реализация Концепции может или отложиться на неопределенный срок, или вовсе не состояться.

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.

Новая Концепция в части «Условия формирования и реализации Государственной миграционной политики» честно и самокритично перечисляет все проблемы современных миграционных процессов в России: начиная с низкой привлекательности страны для постоянной миграции из других государств, кроме граждан стран СНГ, и констатации выгоды незаконной трудовой миграции объемом в 3–5 млн человек для теневого сектора экономики России до признания опыта стран, проводящих активную миграционную политику, и показывающего, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Само признание этих фактов в официальном государственном документе заставляет 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 – сказывается многомесячная борьба в ходе ее подготовки между ФМС России и Минздравсоцразвития России. В частности, интересы ведомств разошлись в отношении предложения отмены квот на трудовых мигрантов начиная с 2015 г., отказа 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 краткосрочной 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 коррупционнoемкие механизмы квотирования и получения разрешения на временное проживание (РВП) предлагается «модернизировать» и «совершенствовать».

Однако вопросы, связанные с принятием Концепции, остались не только в силу расплывчатости некоторых формулировок. Бюрократические «механизмы» и правоприменение способны разрушить любой, даже самый точный и эффективный документ. Концепция миграционной политики была подписана Президентом РФ в начале июня 2012 г., через два месяца был рассмотрен план мероприятий по выполнению Концепции, из которого становятся очевидными сроки представления новых миграционных законов во исполнение Концепции – это 2013 и

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

2014 гг. Отметим, что в плане мероприятий прописаны только сроки внесения законопроектов во исполнение Концепции в правительство и Госдуму, но не их принятия. Учитывая, что документы могут находиться в Госдуме годами, а также принимая во внимание российскую любовь к изменениям в правоприменении в экстренном порядке (например, во время кризисов), реализация Концепции может или отложиться на неопределенный срок, или вовсе не состояться.

Одним из примеров мотивированной тяги к постоянным новациям являются регулярно случающиеся изменения порядка миграционного учета. Последнее 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, 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 помещении¹, 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 население России не сокращается или сокращается совсем понемногу (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, рост данных о миграционном приросте хотя бы некоторым образом приближает его к реальным цифрам, озвучиваемым оценочно исследователями.

На *рис. 1* 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 внутрироссийской 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 внутрироссийская миграция выйдет за границы 3-х 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 противоположное². Во-вторых, на миграционный прирост, за который собственно и «боролись», изменяя правила учета, нововведения повлияли не очень значительно. По отношению к кризисному 2010 г. прирост увеличился значительно, но по отношению к 2008–2009 гг. – лишь немного. 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» миграции по «месту пребывания» дали почти 5-кратный 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 России 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 есть еще нелегитимная миграция, о размерах которой можно говорить только оценочно (приведенные в Концепции данные –

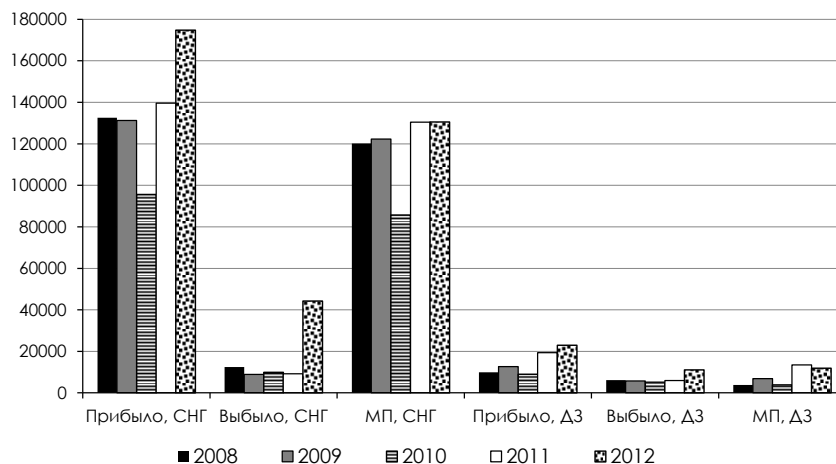
1 Хотя в Федеральном законе от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» изменений не последовало.

2 Подробнее об этом см. в: 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.

3–5 млн человек), и в ней, по данным обследований¹, 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 1-м полугодии 57 тыс. чел., 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 гг. и позволяет констатировать, что, даже если бы изменения порядка учета не произошло, миграционный прирост смог бы ее компенсировать.

Впервые за много лет Россия имела 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 гг. – 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 опросов², российский эмиграционный потенциал в Германию превышает эти цифры»³. Аналогично 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»⁴. Эмиграция из России продолжается. Основанием для нее являются как современные российские политические и социально-экономические реалии,



Примечание. ДЗ – дальнее зарубежье. К странам дальнего зарубежья, кроме традиционно относимых, причислены Грузия, страны Балтии. МП – миграционные прирост.

Рис. 1. Общие параметры миграционных потоков России со странами СНГ и дальнего зарубежья (ДЗ), 1-е полугодие 2008–2012 гг., чел.

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

2 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.

3 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>

4 Там же.

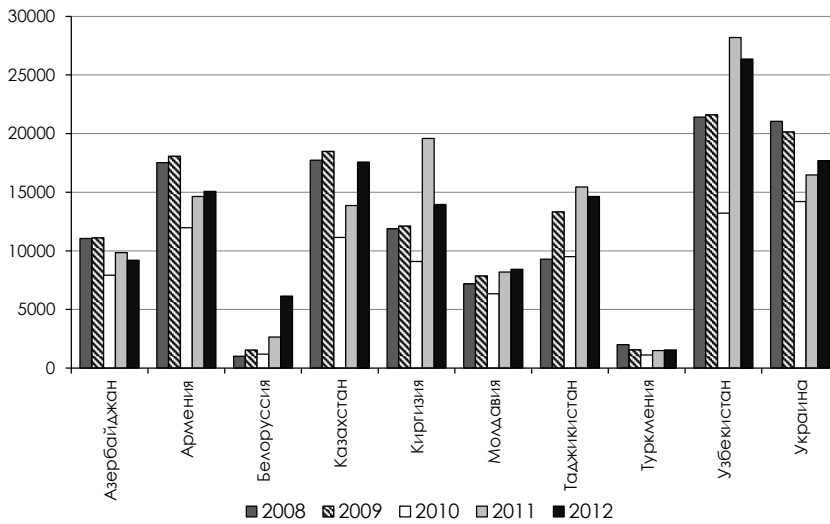


Рис. 2. Миграционный прирост России со странами СНГ, 1-е полугодие 2008–2012 гг., чел.

России, за январь–август 2012 г. оно составило 59,6 тыс. чел. 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. чел. Одновременно снизился или стабилизировался миграционный прирост России в обмене с центрально-азиатскими республиками при резком повышении прибытий и прироста из Белоруссии (рис. 2).

Как и ожидалось, реакцией на изъятие возможности получения российского гражданства для граждан некоторых стран СНГ в упрощенном порядке стал рост интереса с их стороны к буксующей госпрограмме добровольного переселения соотечественников. Число участников программы совместно с членами их семей за 8 месяцев 2012 г. возросло в 1,8 раза (по сравнению с январем–августом 2011 г.) и составило 18,2 тыс. чел.² Тем не менее подобраться даже к стартовой отметке, заявленной в Госпрограмме еще на 2007 г. и равной 50 тыс. чел., по итогам текущего года, явно не удастся.

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 Белоруссией¹). Почти на треть сократилось число лиц, его получивших, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. По данным ФМС

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

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