
Опыты

2.1. ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ИНСТИТУТЫ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Преамбула

В данной главе мы рассматриваем миграционную политику как совокупность четырех составляющих — собственно миграционной политики, политики расселения, политики интеграции и политики, часто отождествляемой с предыдущей, но отличной от нее — политики натурализации.

- *Миграционная политика* — политика, регулирующая механическое движение населения в пространстве. Нами рассматривается в отношении эмиграции, иммиграции, эмиграции и транзитной миграции. В иммиграции мы остановимся только на тех типах, в отношении которых проводимая политика наиболее значима: это вынужденная миграция (беженцы и вынужденные переселенцы), экономическая (наемный и предпринимательский труд), семейная (воссоединение семьи), образовательная.
- *Расселенческая политика* определяет характер распределения миграционного потока по территории страны и пространственную схему его оседания.
- *Политика в области интеграции* направлена на адаптацию (в отношении внутренней миграции) и социокультурную переработку (в отношении внешней миграции) мигрантов, как следствие, вовле-

чение мигрантов в общественную и политическую жизнь принимающего сообщества.

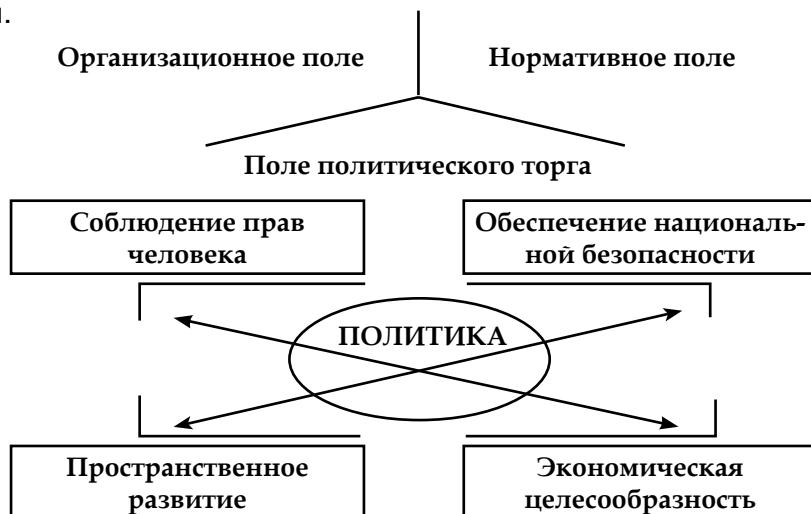
- *Натурализационная политика* есть политика огражданствления, т.е. планируемого пополнения и развития гражданского сообщества за счет части иммиграционного потока. Редко достигаемый «потолок» политики натурализации – это использование иммиграции в качестве фактора формирования новой политической нации.

Такой подход вызван необходимостью комплексного учета всех правовых, социальных и культурных состояний/статусов, в которых оказывается иммигрант с момента пересечения границы до выезда из страны или получения паспорта гражданина России. Только в совокупности рассматривая процессы перемещения, расселения, интеграции и натурализации, можно выстроить миграционную политику, адекватную вызовам современности.

Анализ проводится в хронологическом порядке, с учетом трех динамических пространств:

- нормативного поля, отраженного в федеральных и региональных законах, подзаконных актах, концепциях и программах, инструкциях соответствующих ведомств;
- организационного поля, отраженного в деятельности и процессах реорганизации институтов, обеспечивающих проведение миграционной политики (создание и реформирование ФМС, организация и функционирование комиссий и рабочих групп и т.д.);
- и поля «политического торга», осуществляемого, по крайней мере, с четырех проявленных позиций: соблюдения прав человека, обеспечения национальной безопасности, экономической целесообразности (или влияния миграции на конкурентоспособность страны) и пространственного развития (см. схему 1).

Схема 1.



Первый этап: 1991 год – август 1994 года.

Ответ на вызовы вынужденной массовой миграции

После распада СССР, в условиях рухнувшей системы управления и образовавшегося правового вакуума, Россия впервые столкнулась с проблемой вынужденной массовой иммиграции. Количество мигрантов, прибывающих в страну в начале 1990-х из стран СНГ, не слишком отличалось от того показателя, который сохранялся с середины 1980-х годов – около 800 тысяч человек в год (см. рис 1.3.1), но именно проблема беженцев и вынужденных переселенцев потребовала определения новой государственной политики в области миграции, разработки соответствующего законодательства.

Важным событием в развитии натурализационной политики было принятие Закона «О гражданстве РСФСР» 28 ноября 1991 г. Этот Закон был не просто полностью адекватен текущим событиям – он их предвосхищал. Принятый за 10 дней до распада СССР, закон полностью учитывал правовые последствия изменения гражданского статуса для жителей распадающегося государства. Особенно важными были статья 13 «Признание гражданства Российской Федерации»¹, действие которой было отменено законодательно только при принятии нового Закона «О гражданстве» в 2002 г., а фактически перестало действовать намного раньше, и статья 18 «Приобретение гражданства в порядке регистрации», которая давала возможность получить гражданство России всем гражданам бывшего СССР в заявительном порядке². Закон вступал в силу с 1 марта 1992 г.

Вставка 2.1.1

Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О гражданстве РСФСР»

Москва, Дом Советов РСФСР

28 ноября 1991 года

№ 1948-1

Из статьи 18. Приобретение гражданства в порядке регистрации (в скобках – редакция Закона РФ от 17.06.93 № 5206-1 и Федерального закона от 06.02.95 № 13-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»):

В порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретают:

- а) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином РСФСР (лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации);*
- б) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РСФСР, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста*

1 Из статьи 13. Признание гражданства Российской Федерации: «1. Гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации».

2 В 2002 г. гражданство перестало приобретаться в результате его признания и в порядке его регистрации.

- (лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином Российской Федерации, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста);
- в) дети бывших граждан РСФСР, родившиеся после прекращения у родителей гражданства РСФСР, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста (дети бывших граждан Российской Федерации, родившиеся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста);
 - г) граждане СССР, постоянно проживающие на территории других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 года, если они не являются гражданами этих республик и в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР (граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входящих в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если они до 31 декабря 2000 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации);
 - д) лица без гражданства, на день вступления в силу настоящего Закона постоянно проживающие на территории РСФСР или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 года, если в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР (лица без гражданства, на день вступления в силу настоящего Закона постоянно проживающие на территории Российской Федерации или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 года, если в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации).

Миграционную политику поручили вырабатывать и осуществлять новому ведомству: в июне 1992 года была образована Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой и стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией — беженцами и вынужденными переселенцами из стран СНГ. Эта основная задача в первые годы существования ФМС стала практически единственной, заслонив собой все остальные проблемы, которые должно было бы решать миграционное ведомство. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, чему способствовало принятие правовых документов с оговоркой «до принятия соответствующего закона РФ», относившихся в основном к гражданам дальнего зарубежья.

Фактически, в этот период меры миграционной политики применялись только в отношении тех людей, которые получили статус беженца или вынужденного переселенца, а за пределами внимания остались, по сути, все те мигранты, которые такой статус не смогли или не захотели получить. По оценкам экспертов, в период с 1992 по 2000 гг. статус получили 1570,4 тысяч

человек, а миграционный прирост за это же время составил 3 282 тысяч человек³. Всего за 1994 – 2000 гг. получили гражданство 4,9 млн человек, из них 2,3 млн – в ОВД на территории России, а остальные – в консульских учреждениях МИДа. Т.е. даже с учетом лиц, получивших гражданство по законам 1991 и 1993 гг., около 1 млн человек оставались без определенного правового статуса. Они просто «растворились» на территории страны⁴. Никаких действий по учету расселения, экономической деятельности, процессов интеграции лиц, как остававшихся гражданами СССР, так и новых граждан РФ, не проводилось и не планировалось. Точной статистики по количеству получивших гражданство до 1994 года нет.

В июле 1992 года была разработана программа по приему беженцев и вынужденных переселенцев из новых независимых государств, а в 1993 году приняты два основополагающих закона – «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

В 1993 и 1995 гг. были приняты поправки в Закон «О гражданстве РФ», позволяющие некоторым категориям лиц, не упомянутым в Законе «О гражданстве РСФСР» 1991 г., получать гражданство в упрощенном, заявительном порядке⁵.

Тогда же был сделан важный шаг в области защиты прав человека: в октябре 1992 г. было заключено соглашение между Правительством Российской Федерации и УВКБ ООН по открытию представительства УВКБ в России.

Разработка основ и первое артикулирование новой государственной миграционной политики приходится на 1993–1994 гг. Хотя полноценной политикой эти шаги назвать еще нельзя, поскольку даже заказа на разработку такого рамочного политического документа, как концепция, еще не было. Важнее было принять конкретную программу действий для решения текущих, достаточно острых, проблем.

Одно из знаковых событий того времени – принятие 25 июня 1993 года Федерального закона № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и постановления Правительства РФ

3 Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад /Под ред. А. Г. Вишневского/ М., 2004.

4 Их проблемы начнутся позднее, с принятием в 2000 г. инструкции МВД № 1/15651 и в 2002 г. федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии с этими законами (в версии 2002 г.) люди, которые по разным причинам в разные годы приехали и жили достаточно длительное время в РФ, одномоментно и неожиданно стали нелегальными мигрантами. Большинство из них спокойно жили на территории РФ и считали себя ее гражданами, поскольку имели собственные квартиры и дома, были зарегистрированы по месту жительства, работали и платили налоги. Но при попытке обмена советских паспортов на новые, российские, им заявляли, что, имея паспорта, выданные в Азербайджане, Казахстане, Таджикистане и других республиках бывшего Советского Союза, они являются иностранными гражданами и поэтому в срок до 90 суток должны определиться: либо покинуть Россию, либо обратиться в соответствующие госструктуры с ходатайством о получении вида на жительство или приобретении российского гражданства.

5 В ст. 18 «Приобретение гражданства в порядке регистрации» был добавлен пункт: «е) иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации». / См. также вставку данного раздела доклада.

от 7 августа 1995 г. №713 «Об утверждении правил регистрации». Принятие закона (упразднившего прописку и установившего правила регистрации) было попыткой уйти от «крепостной» зависимости граждан от места проживания. Конституционный смысл регистрации состоял в том, что она должна была явиться способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим только сам факт нахождения гражданина по месту пребывания или по месту жительства.

Однако принятые подзаконные акты⁶, регулирующие процедуру регистрации, свели на нет возможный положительный эффект и, по сути, сохранили статус-кво. При этом была практически разрушена система статистического учета, что крайне негативно сказалось на возможности анализа внутренней миграции, а институт регистрации по месту пребывания сегодня, спустя 12 лет, остается мощным инструментом сдерживания легальной миграции⁷.

Первым документом, в котором были сформулированы основные направления миграционной политики, стала программа «Миграция», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18 мая 1992 г. Ориентированный в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, этот небольшой (по сравнению с последующими программами) документ определял принципы правовой защиты и обеспечения занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства⁸. Был разработан достаточно детальный список конкретных мероприятий, их исполнителей и планируемых затрат. Особо стоит отметить приложение к программе, в котором приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий⁹. Однако проверить эффективность работы этой программы не представляется возможным. Ситуация менялась достаточно быстро, круг миграционных проблем и задач рос, и спустя два года на смену программе «Миграция» пришел другой документ.

В августе 1994 г. была принята «Федеральная миграционная программа», которая и определила политику России в области миграции до 2002 года. За это время Программа трижды уточнялась и утверждалась постановлениями правительства на краткосрочные периоды¹⁰.

Программа была, с одной стороны, принята «в целях реализации государственной миграционной политики, направленной на регулирование миграционных процессов в Российской Федерации, защиту прав бежен-

6 В первую очередь принятое в соответствии со ст. 3 названного закона постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 713.

7 Невозможность зарегистрироваться в течение 3-х дней делает нарушителями закона даже самых законопослушных, приводит к росту коррупции, способствует развитию теневого рынка незаконных услуг. Но если изменение правил регистрации для граждан своей страны (регистрация в течение 90 дней) было необходимо и оправданно, то в отношении граждан Украины носило конъюнктурный характер, никак не связанный с миграционной политикой.

8 Подробнее см.: Миграционная политика. 6-й выпуск из серии «Миграция населения». /Под ред. О. Д. Воробьевой/ М., 2001.

9 Правда, критерии выбора этих территорий остались не ясны.

10 На 1996–1997 гг. – постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935, на 1998–2000 гг. – постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. №1414, на 2001 г. – постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1034

цев и вынужденных переселенцев, преодоление негативных последствий стихийной миграции», а с другой — подготовлена в соответствии с постановлением Совета министров, определившим меры по выполнению задач экономической реформы. Возможно, выбор этих двух рамочных положений как основных и обусловил достаточно странную типологизацию миграционных потоков¹¹: «вынужденная миграция, внешняя миграция, внешняя трудовая миграция, незаконная миграция, внутренняя (социально-экономическая) миграция», а также тот факт, что большинство задач программы касалось вынужденной миграции. Самый маленький раздел, сколь ни удивительным это кажется сегодня, был посвящен нелегальной миграции.

Необходимо отметить, что первым основополагающим принципом миграционной политики провозглашался «выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции». Однако такое «силовое» решение проблемы расселения, особенно в части «выбора вида занятости», не могло дать особых результатов. Даже при желании житель большого города с трудом приживался на селе, принудительная смена занятости приводила к потере имеющихся квалификаций, что в целом никак не могло работать на развитие экономики страны, а попытки удержать мигрантов там, откуда уходило коренное население, были обречены на неудачу. Однако эти просчеты не были осознаны, более того — на таком ложном принципе основывалась вся миграционная политика: «Основу миграционной политики применительно к межрегиональной и сельско-городской миграции в России составит комплекс мер, нацеленных на решение проблемы стабилизации и организованного привлечения населения к возрождению малообжитых районов, сел (особенно Нечерноземья) и аграрного сектора».

Достаточно полно в программе отражено необходимое правовое обеспечение. Однако сосредоточенность на проблемах вынужденной миграции привела к тому, что не были не только приняты, но и разработаны такие важные законы, как «О миграции», «О иммиграции и эмиграции».

В области незаконной миграции основным новшеством стало введение института иммиграционного контроля. Такой контроль во многом дублировал пограничный и страдал межведомственной несогласованностью. В результате данный институт остался недооформлен в правовом плане (нет федерального закона, есть только положение), а служба так и не была наделена соответствующими полномочиями (например, выдворение лица за пределы страны). И сегодня этот потенциально мощный инструмент остается никак не задействованным.

Некоторое внимание в рассматриваемой программе уделено эмиграции. Впервые после «открытия дверей» была предпринята попытка описать

¹¹ Возможно, это объясняется тем, что на тот момент в российской миграционной науке была принята именно такая (сложившаяся в советские годы) типологизация и другой просто не существовало. К сожалению, принятие такого документа, как «Миграционная программа», не стало толчком/заказом научным, академическим кругам на разработку типологии, более корректно отвечающей ситуации, сложившейся в миграционной сфере.

эмиграционные процессы, которые не носили в то время «острого проблемного характера».

Декларативными остались положения, касающиеся учета национальной совместимости и психологии мигрантов при их расселении. Никаких шагов по разработке механизмов для учета национальной, социокультурной составляющей миграционного потока не было сделано. Отчасти это объясняется тем, что подавляющее число переселенцев из стран СНГ по менталитету и так уже были «своими», поэтому казалось, что никакие особые меры по их интеграции не нужны. Однако не была учтена необходимость подготовки местного населения к приему мигрантов, пусть даже ментально «своих». Средств на комплексные мероприятия по интеграции, ассимиляции, «встраиванию» прибывающих в местный социум не предусматривалось¹².

Перечень мероприятий, необходимых для реализации программы, охватывает практически весь спектр проблем, вплоть до подготовки кадров и проведения санитарно-эпидемиологических мероприятий. Но подавляющая часть из них так и не была воплощена в жизнь. По сути, на этом этапе — как в значительной степени и на следующем — миграционная политика сводилась почти исключительно к части социальной политики, связанной с расселением беженцев и вынужденных переселенцев.

Принятием «Федеральной миграционной программы» завершается первый этап становления миграционной политики в РФ. Несмотря на то, что многие важные задачи в этот период оставались на периферии внимания, был заложен фундамент для их дальнейшего решения. Однако реально ФМС могла заниматься только теми вопросами, которые были признаны первоочередными с политической точки зрения, а не с экономической, культурной или социальной — в более широком смысле слова, чем просто обустройство части иммигрантов.

Второй этап: август 1994 года — май 2000 года.

Совершенствование законодательства: уточнение целей и задач миграционной политики

В течение этих лет никаких новых основополагающих законов принято не было. Шла доводка и шлифовка существующего законодательства, причем только по двум категориям мигрантов — вынужденным переселенцам и беженцам.

Важным редакциям подверглись два базовых закона: «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона № 202 от 20.12.1995 г.) и «О беженцах» (в редакции Федерального закона № 95 от 28.06.1997 г.), что на тот момент являлось значительным прорывом по сравнению с законами, принятыми в 1993 году. В Закон «О порядке выезда и въезда» были внесены

12 И сейчас в этом плане ситуация не изменилась. Социокультурная составляющая миграционного потока остается на периферии внимания. На слуху — создающее алармистский фон муссирование пресловутой «китайской угрозы» и «лиц кавказской национальности». Нет масштабных, федерального значения, программ по пропаганде толерантности, нет программ по интеграции и натурализации. Результаты многочисленных исследовательских проектов (проводимых такими солидными организациями, как МОМ, МОТ, ЦМИ и др.), адекватно описывающие ситуацию и содержащие конкретные рекомендации, остаются не востребованными.

поправки, уточняющие положение о паспорте гражданина РФ, о транзитном проезде по территории страны.

К этому же периоду относится и принятие ряда миграционных программ в субъектах федерации. Региональные миграционные программы были фактически «расширенной бюджетной заявкой» на получаемые из федерального бюджета средства. Тем не менее их принятие позволяло провести оценку ситуации в региональном разрезе, скорректировать положение федеральной программы на местах.

В этот период накапливались и выявлялись противоречия между положениями программы и реальным состоянием дел. Например, направление иммигрантов, бывших городских жителей, на обустройство в обезлюдевшую российскую деревню приводило к негативным последствиям. Множились проблемы с ранее репрессированными народами, которые возвращались в места их исторического проживания. Значимой становилась трудовая и — в основном связанная с ней — нелегальная миграция.

Не все действия ФМС понимались и принимались властью. Показателен пример обсуждения в Государственной Думе 12 ноября 1997 года проекта федерального закона «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы». Крайне необходимый закон так никогда и не был принят.

В целом ФМС России увязла в выполнении функций, ей не свойственных. С 1995 года основная работа службы складывалась вокруг проблемы внутриперемещенных лиц из Чеченской Республики, туда же уходили и основные средства. При всей важности чеченской проблемы следует отметить, что она скорее носит правоохранный и гуманитарный характер, чем миграционный.

С 1995 года начинается снижение объемов иммиграции. Одна из причин — невозможность государства выполнить декларируемые в законах обязательства перед переселенцами.

Однако заметим, что резкое снижение нетто-миграции в 1995—1996 гг. было обусловлено не столько проводимой миграционной политикой, сколько внутривнутриполитической обстановкой, в первую очередь — событиями в Чечне. Семьи, в которых росли юноши призывного возраста, отказались от переезда в Россию из-за гипотетической опасности призыва в «горячую точку».

К концу 1999 года Федеральной миграционной службой был разработан проект «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации». Концепция учитывала наработанный опыт, в частности, были уточнены понятия и термины; фиксировалась произошедшая смена генерального направления миграционных потоков, «выразившаяся в выезде населения из регионов Севера и Востока страны, до этого многие десятилетия притягивавших переселенцев из других частей России и бывшего СССР»; в «целях и задачах» отдельный раздел был посвящен духовной сфере; как принцип, был заложен дифференцированный подход к регулированию различных видов миграций (добровольных/вынужденных, внешних/внутренних, законных/нелегальных, на постоянное проживание/временное

проживание/ транзитные, российских граждан/ иностранцев и апатридов и др.) и т.д.

При всей его неполноте, этот документ расширял возможности миграционной политики, кроме того, в нем впервые признавалась необходимость политики по привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию. Однако до президентских выборов принять документ не успели, а затем последовала реорганизация правительства, которая в отношении ФМС оказалась разрушительной.

Весной 2000 года «спокойное» время для ФМС завершилось. Служба не только потеряла статус независимого политического органа, принимающего решения, но оказалась в суженном поле целей и задач, диктуемых вышестоящими ведомственными интересами. Оказалась не востребованной политика по привлечению иммигрантов¹³, на периферии остались вопросы интеграции и натурализации, поскольку основу иммиграционного потока составляли соотечественники из стран СНГ¹⁴, для которых эти процессы «не актуальны». Так и не зашла речь об экономических аспектах миграции (по привычке подсчитывали, сколько бюджетных средств надо потратить на иммиграцию, но никак не оценивались выгоды и обременения экономики России в целом).

Третий этап: май 2000 года — февраль 2002 года.

Реорганизации ФМС. Переход к силовому подходу в решении миграционных проблем

В эти два года работа миграционного ведомства была по сути парализована. Причиной тому стала серия реорганизаций, приведшая к принципиальной смене приоритетов в деятельности ФМС.

17 мая 2000 года по Указу Президента РФ ФМС была передана в Министерство РФ по делам национальностей и федеративным отношениям, которое было переименовано в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ.

В апреле — мае 2001 года на экспертном Совете при Правительстве Российской Федерации обсуждалась четвертая по счету Федеральная миграционная программа (ФМП)¹⁵ на 2002 — 2004 гг., которая была включена в перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета начиная с 2002 года. Проект Программы прошел стадию предварительного согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами (*Минздрав России, МИД России, ФПС России, МЧС России, СВР России, Минтранс России, Министерством по делам печати, телевидения и радио, Госкомстатом России, Минкультуры России, Сбербанком России и Российской академией наук, ФСБ России, Минобороны России*), были учтены абсолютное большинство высказанных замечаний.

¹³ К необходимости ее проведения приходят только сейчас.

¹⁴ Вопрос о соотечественниках остается дискуссионным и поныне. При этом и обсуждаемые вопросы, и предлагаемые пути их решения видятся практически теми же, несмотря на то, что ситуация за прошедшие с момента распада СССР годы существенно изменилась.

¹⁵ Первая была утверждена Указом Президента РФ 1994 г. № 1669 на 1994 — 1995 годы, вторая — постановлением Правительства РФ 1996 г. № 935 на 1996 — 1997 годы, третья — постановлением Правительства РФ 1997 г. № 1414 на 1998 — 2000 годы.

В мае 2001 г. проект Программы был представлен в Правительство РФ. Однако после долгих обсуждений Программу так и не приняли. Основной причиной явился заявленный бюджет: на реализацию Программы на 2002–2004 гг. из федерального бюджета требовалось 23,9 млрд рублей, в том числе 2002 год – 8,4 млрд рублей, 2003 год – 7,8 млрд рублей, 2004 год – 7,6 млрд рублей. При этом основная доля из указанных средств (более 80%) должна была быть потрачена на социальную защиту, прием и обустройство мигрантов. Утвердить цифры, которые в несколько раз превышали заложенные в бюджет на 2002 г., оказалось не приемлемым, и 2001-й стал последним годом действия Федеральной миграционной программы.

В условиях нехватки ресурсов был взят курс на снижение числа вынужденных переселенцев: статус под разными предложениями не предоставляли и не продлевали. С потерей статуса утрачивались и все привилегии и права независимо от того, успел человек ими воспользоваться или нет.

Кроме внимания к вынужденным переселенцам в проект Федеральной миграционной программы были включены несколько принципиально новых предложений, которые так и не были приняты к реализации, не в последнюю очередь из-за чехарды с ведомственной принадлежностью ФМС и обострившимися спорами между сторонниками либерального и ограничительного подходов в области регулирования миграции. Так, в одном из вариантов программы ее задача определялась следующим образом: «В 2002–2004 гг. использовать имеющиеся возможности для того, чтобы поправить экономическое и демографическое положение Российской Федерации, в первую очередь за счет миграции населения из стран ближнего зарубежья и сокращения миграции из России в другие страны». В программе говорилось о необходимости принятия Закона «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в Российской Федерации»¹⁶.

Для развития различных направлений миграционной политики новые приоритеты только формулировались. И приоритеты эти были совсем другими. Так, уже в июле 2001 г. Министр по делам федерации А. В. Блохин предложил создать сеть миграционных инспекций для борьбы с нелегальной миграцией. Количество иммигрантов, не имеющих официального статуса, оценивалось в этот период в 1 млн человек¹⁷.

16 октября 2001 г. Минфедерации было ликвидировано, а его функции переданы в МВД, МИД и Минэкономразвития России. Однако только 23 февраля 2002 г. по Указу Президента РФ была создана (новая) Федеральная миграционная служба, уже в составе МВД России. Фактически же работа на местах началось лишь через несколько месяцев.

Этот период, включавший три реорганизации ведомства, характеризуется, в первую очередь, нестабильностью в работе и понижением статуса ФМС. Кроме того, подчиненное положение ФМС, т. е. отсутствие полити-

16 Подробнее см.: Денисенко М.Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

17 С тех пор миграционные инспекции были созданы в Москве, Московской области, Татарстане, Краснодарском крае, некоторых других субъектах РФ, но количество нелегальных мигрантов и незаконно работающих иностранных граждан только возросло.

ческого органа, способного централизованно вырабатывать и осуществлять миграционную политику, привело к распылению миграционных функций государства по различным комиссиям и рабочим группам, деятельность которых оказалась малоэффективной в силу нескоординированности¹⁸.

Из основных событий, серьезно повлиявших на миграционную ситуацию и отразившихся на судьбах тысяч людей, можно отметить принятие 22 августа 2000 года инструкции МВД № 1/15651 «О документировании видами на жительство». Инструкция регламентировала обязательное получение вида на жительство для граждан бывшего СССР, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и документально не подтвердивших свою принадлежность к гражданству какого-либо государства — участника СНГ, и граждан государств — участников СНГ. Инструкция вводилась в действие с 1 октября 2000 года. На иммигрантов из стран СНГ — неграждан России — была распространена процедура получения вида на жительство, которая должна предшествовать регистрации по месту проживания. Ранее такой порядок распространялся только на иммигрантов, прибывших из-за пределов СНГ. Процедура была введена без предоставления населению открытой информации о порядке и стоимости ее прохождения. На практике это поставило вне закона людей, давно проживающих на территории России.

30 августа 2000 года Россия выходит из Бишкекского соглашения от 9 октября 1992 года о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников и сразу вводит визовый режим по отношению к Грузии. Решение это имело слабое отношение к миграционной политике и преследовало политические цели в отношениях с Грузией, что естественным образом ударило по выходцам из Грузии, от которых тут же стали требовать визы.

Незамедлительной реакцией на новые правила, регламентирующие пребывание на территории РФ, стало снижение регистрируемых объемов иммиграции: в октябре 2000 года число прибывших составило на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре — на 61%, в декабре — 54,5%, т. е. сократилось почти вполовину.

Даже если принять во внимание недостатки системы статучета, динамика миграционных процессов показывает резкое снижение привлекательности России в глазах самой нужной — комплементарной, русскоязычной, образованной — части потенциальных мигрантов из стран СНГ. Россия не сумела в полной мере воспользоваться уникальным ресурсом, полученным в наследство от СССР. Сотни тысяч жителей Украины, Молдавии едут теперь не в Россию, а в более гостеприимные страны Европы. Туда же все сильнее стремятся жители Закавказья. Осознание факта незначительного отношения к советскому наследию приводит к власти только сейчас. На фоне сказанного, когда все больше квалифицированных специалистов стран СНГ имеют возможность выйти на рынок труда Европы, стано-

18 Интересна судьба документа, призванного определять стратегию государства, — уже упомянутой «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации». Сначала из его названия исчезло слово «государственная», затем вместо «миграционной политики» появились «миграционные процессы»; документ долго оставался на стадии проекта и был принят лишь в 2003 году.

вится понятной природа механизма «отрицательной селекции» входящего потока в Россию.

Четвертый этап: февраль 2002 года — по настоящее время.

Победа силового подхода. Курс на «закрытие страны»

23 февраля 2002 года Миграционная служба стала частью силового ведомства — со всеми вытекающими позитивными и негативными последствиями этого факта. Приоритетными для нее стали вопросы учета и контроля, а одним из основных направлений деятельности — борьба с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности МВД — количество пресеченных правонарушений — был распространен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие с задачами иммиграционной политики. Причем, если вопросы контроля пытались решать, применяя все более и более жесткие методы, то система учета оказалась совершенно разваленной¹⁹.

Ярким примером может служить судьба миграционных карт. Их введение (11 ноября 2002 года Приказом МВД РФ, МИД РФ, Минтранса РФ, МПС РФ, ГТК РФ И ФПС РФ) было знаковым событием, переходом на совершенно новую систему учета мигрантов. Корректная обработка миграционных карт могла бы дать возможность получить реальное, целостное представление об иммиграционных потоках. Это тот информационный фундамент, на котором держатся все последующие решения, потому значение его трудно переоценить. Однако хорошая сама по себе идея оказалась полностью дискредитированной, так как инфраструктура, необходимая для сбора, анализа, обработки, статистического учета (etc.), не была подготовлена.

Даже сейчас использование карт резко тормозится невозможностью качественной обработки той информации, которую они содержат. Создание единой базы данных по иностранным гражданам на территории РФ предусмотрено ст. 26 Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», но только в январе 2004 года Федеральная миграционная служба приступила к формированию такой базы (ее планируют создать к концу 2005 года). Конечно, понятно, что до принятия закона не было оснований ее создавать, установленный же соответствующим постановлением правительства срок разработки составлял три года. Тем не менее, вместо того чтобы проваливаться в трехлетний вакуум, необходимо было предусмотреть механизм первичного сбора статистической информации хотя бы по миграционным картам.

Пока же миграционные карты — «золотая жила» коррупции. Даже сегодня, два с половиной года спустя, миграционную карту по-прежнему можно купить за небольшие деньги²⁰, собранные с их помощью статистические данные вызывают большие сомнения, а делать какие-либо прогнозы и оценки, основываясь на результатах их обработки, весьма рискованно.

В течение 2002 года были приняты базовые документы, существенно изменившие миграционную политику государства в сторону ужесточения. Принятием 31 мая 2002 года Закона «О гражданстве», 25 июля — «О право-

¹⁹ Подробнее о статистическом учете миграции см. часть 2.2 настоящего доклада.

²⁰ В Москве миграционную карту можно купить за 200 руб.

вом положении иностранных граждан», 30 декабря – постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу» – положено начало «закрытия страны» для иммигрантов, в первую очередь трудовых.

Резкая реакция общества на закон «О гражданстве» привело к принятию его новой версии (11 ноября 2003 года), в которой были установлены некоторые преференции для некоторой категории лиц. Однако переломить сложившуюся тенденцию сокращения миграционного потока это уже не помогло: миграционный прирост продолжает неуклонно снижаться. По данным текущего учета, в 2002 году он составил 77,9 тыс человек. По данным, скорректированным на основании результатов переписи, показатель выше – 414 тыс, однако это намного меньше, чем в 1993 – 1995 гг²¹.

Еще ярче влияние принятых законов заметно на динамике приема в гражданство. По данным МВД, в 2002 году (на территории страны) в гражданство было принято 272,7 тыс человек, затем, после начала действия закона в 2003 году, всего 38,1 тыс, а после принятия поправок в 2004 году количество новых граждан вновь возросло до 334 тыс человек.

Одной из положительных характеристик нового закона можно считать попытку выстроить (через систему преференций) канал натурализации через образование и службу в вооруженных силах для молодых, образованных и прошедших определенную социокультурную переработку лиц. Эффект от введения в действие этих положений пока невелик, но, будем надеяться, это дело времени²².

24 декабря 2002 года приостанавливается выдача ссуд²³ вынужденным переселенцам. Закон «О вынужденных переселенцах» практически перестал действовать²⁴. 10 января 2003 года – принятие новой редакции закона «О порядке въезда и выезда», которым был упорядочен визовый режим.

Благое намерение навести порядок с учетом и контролем привело к резкому падению иммиграционной привлекательности России, в первую очередь в глазах жителей ближнего зарубежья. Сложная и дорогая процедура найма иностранного рабочего привела к росту нелегальной занятости, борьба с которой занимает большое место в принятой 1 марта 2003 года «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»²⁵. Документ очень детально прописан с позиции противодействия нелегальной иммиграции. Основным средством регулирования миграционных процессов видится всемерное ужесточение мер, а подавляющее большинство задач «Концепции регулирования миграционных процессов в Рос-

21 См.: Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад. /Под ред. А. Г.Вишневого/ М., 2004.

22 Проблема здесь еще и в том, что потенциальные призывники по факту становятся преступниками, так как во многих странах – наших потенциальных донорах – служба в иностранной армии считается уголовным преступлением. Поэтому, для того чтобы этот канал заработал, необходимы дополнительные двусторонние договоры.

23 В новом бюджетном кодексе нет понятия «ссуда», есть только «субсидия».

24 Фактически средства на выдачу долговременных беспроцентных возвратных ссуд вынужденным переселенцам не выделялись из федерального бюджета с начала 2002 г., а статус «вынужденного переселенца» из стран СНГ и Балтии получили в 2002 г. только 19,3 тыс чел. Для сравнения: в 1993 г. их было 238,8 тыс чел.

25 Подробнее см.: Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия?

сийской Федерации» относится к вопросам учета, регистрации, контроля, депортации и т. п.

Основные направления деятельности, декларированные в «Концепции» в области создания условий для интеграции, относятся в основном к вынужденным мигрантам (как мы знаем, поток их фактически иссяк, так что скоро интегрировать будет некого), хотя и для трудовых есть один пункт: «разработка мер по содействию адаптации иммигрантов и интеграции их в российское общество».

При этом отдельные положения «Концепции» представляются просто утопическими и слабо связанными с экономической ситуацией, например, «восстановление экономической активности организаций, расположенных на территории Крайнего Севера... <...> за счет привлечения рабочей силы из других районов страны». Наличие раздела «Основные направления в области содействия добровольному переселению соотечественников» носит, безусловно, позитивный характер, но предлагаемые меры не имеют под собой реальной базы и фактически дезинформируют потенциальных переселенцев, поскольку пока ничто не указывает на то, что им здесь будут рады.

Представляется необходимым принятие «Федеральной миграционной программы», аналогичной программе 1994 года, в которой бы действия, предложенные в «Концепции», были конкретизированы, просчитаны и обоснованы. Однако такая программа пока даже не разрабатывается, что делает «Концепцию» декларативным документом, не имеющим определяющего значения.

2004 год знаменуется принятием целой серии законов по ужесточению санкций за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов — и внешних, и внутренних. Поскольку параллельно с ужесточением мер не последовало упрощения процедур регистрации и найма, то и на статистике нелегальной занятости принятые меры отразились слабо.

9 марта 2004 года прошла последняя реорганизация ФМС, после которой она, как и другие федеральные службы в составе правительства, лишилась права законодательной инициативы.

К настоящему времени характер иммиграции как соотечественников, так и других категорий мигрантов сменился: вынужденная иммиграция уступила место экономической, однако именно трудовой мигрант оказался совершенно не защищен в правовом и социальном плане. Сложность получения легального статуса и разрешения на работу, трудности с наймом дешевого жилья выталкивают работников в нелегальный сектор принудительного рабского труда, где о соблюдении прав человека — начиная с техники безопасности и заканчивая бытовыми условиями — речь не идет. Судьба трудового мигранта, похоже, сейчас больше интересует работодателя, чем миграционные службы. Возможно, это не такая уж ненормальная ситуация, но тогда государству следует признать подобный порядок вещей и предоставить соответствующие права (ассоциациям) работодателей.

На фоне оттока квалифицированных кадров, ученых, молодых специалистов за рубеж, казалось бы, должны оказаться востребованными высоко-

квалифицированные иммигранты из СНГ. Однако уже упомянутая система расселения привела к потере ими своей капитализации вследствие невозможности применить профессиональные знания и навыки в тех местах, где они живут (в сельской местности). В целом это стало одним из факторов снижения конкурентоспособности России.

Аналогичным образом на периферии внимания остается учебная иммиграция. В советское время система привлечения иностранных студентов имела мощную идеологическую базу, жестко регулировалась государством и обеспечивалась им. Сейчас же отсутствует какая-либо институциональная структура, которая могла бы управлять учебными потоками²⁶.

Единственный законодательный акт, учитывающий студентов-иммигрантов, — поправка в Закон о гражданстве 2003 года, дающая право окончившим российский вуз или средне-специальное профессиональное учреждение на упрощенный порядок получения гражданства. Однако насколько эта норма действенна, станет ясно только через пару лет.

Парадоксально, но при всей важности учебной миграции даже данные, которые озвучивает Госкомстат, существенно расходятся с данными Минобразования²⁷. Если же принять, что последние все-таки ближе к истине, то учебная миграция, по крайней мере в последние годы, увеличивается. Если в 1997 году в вузы и средние профессиональные учебные заведения было зачислено около 12,7 тыс человек, то в 2002 году — 18 тыс.

Что касается миграции из стран дальнего зарубежья, то Госкомстат приводит данные Рособразования, и тут уж двойного толкования быть не может: поток медленно, но неуклонно сокращается. В 1998 году количество иностранных студентов составляло 59,9 тыс человек, в 2003-м — 54,2 тыс.

Россия неконкурентоспособна на международном рынке образования. Ответ на вопрос, почему это происходит, выходит за рамки настоящего доклада. Отметим лишь, что динамика мирового рынка образовательных услуг²⁸, дальнейшее вхождение в Болонский процесс представляют серьезнейший вызов российской системе образования.

Между тем студенты — одна из самых приоритетных категорий иммигрантов: молодые, образованные, успевающие интегрироваться за время учебы. За каждого иностранца, принимающего на учебу, отвечает вуз, поэтому студенты более защищены в социальном плане, чем, например, гастарбайтеры: они имеют регистрацию, гарантию медицинского обслуживания, возможность (пусть и ограниченную) работать. Сейчас же тема студенческой миграции обсуждается в основном с точки зрения эмиграции российских студентов, а не с точки зрения привлечения иностранных.

26 Например, с 1990-х гг. привлечение на платной основе студентов-иностранцев из ряда государств Азии и Африки стало для многих вузов возможностью поправить свое финансовое положение, а для некоторых «студентов» — возможностью легализоваться на территории России. Конечно, о получении знаний речь не шла изначально: «студенты» зачастую проводили время не в учебных аудиториях, а за прилавками торговых рядов, строя планы дальнейшего перемещения в страны Европы.

27 Чудиновских О. О критическом состоянии учета миграции в России.

28 По оценкам экспертов, на рынке образовательных услуг сейчас возвращается порядка 50–60 млрд долларов США. Вузы Соединенных Штатов ежегодно принимают на обучение около 500 тыс студентов из разных стран мира и зарабатывают на этом 14 млрд долларов. Австралия ежегодно принимает до 70 тыс студентов из-за рубежа, получая от этого прибыль в размере 3 млрд долларов.

Причем ни в том, ни в другом случае никаких управленческих решений, направленных на регулирование этих потоков, на федеральном уровне не принимается.

Каков итог выбранного курса? Вот, например, официальный документ Генеральной прокуратуры РФ по итогам проверки соблюдения законодательства в сфере миграционных правоотношений «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений». Он полон самых неутешительных выводов: «...количество выявленных только прокурорами фактов нарушения законодательства о гражданстве и свободе выбора места жительства в Российской Федерации увеличилось с 1 476 в первом полугодии 2000 года до 4 166 за аналогичный период 2003 года»; «по имеющимся данным, лишь 10% иностранных работников в России легально осуществляют свою трудовую деятельность»; «повсеместно иностранными гражданами, въехавшими по туристическим и учебным визам либо в безвизовом порядке, осуществляется незаконная предпринимательская деятельность в сфере торговли и трудовая деятельность» и т. д.

Этот официальный текст – достаточно яркая иллюстрация бессилия властей в борьбе с нелегальной миграцией, несмотря на разработанный в совершенстве механизм жестких санкций за нарушение миграционного законодательства.

Национальная безопасность, за которую так ратуют и которой аргументируют свои действия силовые ведомства, оказывается под угрозой как раз из-за их действий, так как рост нелегального сектора во многом спровоцирован ужесточением правил пребывания и санкций за нарушение закона при невозможности – даже при желании – закон соблюсти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сосредоточение власти на запретительном аспекте миграционной политики не позволяет решать актуальные задачи ни на одном из ниже обозначенных направлений.

Перемещение и расселение

Ограничения на перемещения²⁹ касается только одной категории иностранцев – имеющих разрешение на временное проживание. Они должны проживать и работать только там, где им было разрешено при получении статуса. И это, пожалуй, единственный инструмент, позволяющий поселить человека не там, где он хочет, а там, где требуется властям.

Однако, во-первых, прежде чем куда-то направлять иммигранта, надо четко представлять себе, «зачем» и «почему» именно туда. Во-вторых, получив вид на жительство или, если посчастливится, гражданство, человек все равно уедет туда, куда хочет. (Подробно ответ на вопрос «Куда направлять?» рассмотрен в части 3.5 настоящего доклада.)

С проблемой перемещения иммигрантов тесно связана проблема их расселения. Упомянутая выше программа расселения беженцев и вынужденных переселенцев не оправдала себя. На выделяемые деньги выгодно было расселять людей в сельской местности, и они ехали туда, где было хоть какое-нибудь жилье, искренне полагая, что это – главное и они, в большинстве своем городские жители, смогут приспособиться к новым условиям. Ничего подобного не произошло: депрессивные районы остались депрессивными, а люди, помыкавшись, постарались перебраться в города. Время, силы и ресурсы оказались потраченными впустую.

Депрессивных и обезлюдивших районов, которые оставляет местное население, в России достаточно. Казалось бы, какое благо – заполнять их пришлым населением. Тем не менее жизнь доказала: селить там иммигрантов не стоит, ибо поведение иммигранта, по крайней мере если речь идет о переселенцах одного с местными жителями типа хозяйственного уклада, аналогично поведению коренного жителя.

²⁹ Речь здесь не идет о закрытых автономных территориальных образованиях (ЗАО) и иных территориях с особым режимом посещения.

На сегодня вопрос расселения является наиболее спорным и наиболее яростно обсуждаемым. Рано или поздно для упорядочивания системы расселения придется определить перспективные типы/формы поселений, произвести зонирование страны, обозначить ее территориальный опорный каркас. В частности, необходимо определить, нужен ли оргнабор для проживания в сельской местности. Ведь доля сельской России и так велика, а в деревне происходит очевидное торможение ассимиляционных процессов.

Направляемая эффективная иммиграция есть процесс инвестирования в перспективные формы поселений, но существует опасность, что иммиграция может затормозить реформу поселенческого каркаса страны.

Интеграция

Важной составляющей миграционной политики является интеграция иммигрантов в принимающий социум. От успешности интеграции в итоге зависит решение вопросов безопасности, о чем органы, обеспечивающие безопасность, обычно не слишком задумываются, всему остальному предпочитая контроль.

Как уже было сказано, вопросами интеграции в 1990-е годы не занимались по простой причине: миграционный поток состоял преимущественно из русскоязычных, советских в плане ментальности людей. Казалось, что какие-то специальные интеграционные мероприятия ни к чему — и без того все всё понимают. Во многом так оно и было. По словам руководителя одной из подмосковных общественных организаций, работающей с соотечественниками, практически никто из приехавших не уехал, даже из числа тех, кто до сих пор маются без гражданства, — все как-то обустроились и прижились.

Однако вынужденная миграция соотечественников постепенно сменилась на экономическую, а широкомасштабных федеральных интеграционных программ так и не появилось. В отличие от натурализационных, такие программы должны быть ориентированы на все категории мигрантов, в том числе и гастарбайтеров, даже краткосрочных. (Подробно вопросы институтов и механизмов интеграции и натурализации рассмотрены в части 3.3 настоящего доклада).

Сегодня инициативу по созданию различных структур, ориентированных на помощь мигрантам, проявляют либо общественные правозащитные организации, либо бизнес. И если первые ориентируются на грантовую поддержку различных международных организаций, то вторые осваивают новый и вполне перспективный рынок³⁰. И в том, и в другом случаях от

³⁰ Например, «Центр трудовой миграции, стажировки и сертификации специалистов», созданный при межрегиональном профсоюзе вахтовиков России. Услуги центра предназначены для специалистов, занимающихся бизнесом с вахтовым методом работы, с организацией рабочих мест, производством в отдаленных регионах, для специалистов военно-промышленного, угольного, нефтедобывающего, лесопромышленного комплекса, заинтересованных в переезде, смене места жительства в пределах России и за рубежом. Центром проводится стажировка и сертификации специалистов, паспортизация иммигрантов «паспортом специалиста», разрабатываются специализированные программы по временному переселению трудовых мигрантов с учетом их возможностей и потребностей работодателя, заинтересованного в организации вахтовых и сезонных работ. Центр издает собственный журнал — «Российская миграция».

властей требуется если не помогать, то, по крайней мере, не мешать. Существуют и такие сферы, где без государственного вмешательства никак не обойтись. Например, разработку учебных программ для детей иммигрантов, особенно из дальнего зарубежья, должно обязательно курировать Министерство образования. Создание сети курсов русского языка (общедоступных и недорогих) — тоже дело государства.

Вопрос глубины обязательств со стороны государства требует политического решения. Можно ли позволить патерналистскую политику в отношении соотечественников, стоит ли брать на себя социальные обязательства в масштабах западных стран? Государство сейчас не в состоянии выполнить даже давно обещанное. Оно также не справляется с отдельными социальными обязательствами в отношении граждан России. Может быть, нам следует придерживаться принципа «быть гостеприимными, но не патерналистскими»? Все это вопросы, на которые принятые официальные документы ответов не дают.

Натурализация

Что происходило все эти годы с процессом натурализации? Закон о гражданстве 1991 года (начавший действовать 1 марта 1992 года) был обращен ко всем жителям СССР, но вот право на простое получение российского гражданства в первые годы реализовали далеко не все. И тому были достаточно веские причины.

Во-первых, из 1992 года год 1995-й (срок окончания действия п. 1 ст. 18, одного из наиболее востребованных пунктов, предусматривающего получение гражданства в порядке регистрации) казался далеким будущим. В хаосе начала 1990-х проблема гражданства представлялась далеко не самой важной, поскольку не влияла на текущую жизнь людей, по-прежнему считавших себя гражданами великой единой страны. Консульские пункты при посольствах РФ работали в те годы без напряжения, принимая всех желающих даже в «горячих точках», например в Приднестровье. Затем срок действия указанного пункта был продлен до 2000 года, что окончательно успокоило граждан.

Во-вторых, тянуть со своим гражданским самоопределением заставляла неопределенность обеспечения имущественных прав, в первую очередь вопросы наследования и жилья. «А если завтра местные власти примут закон, по которому муниципальное жилье положено только гражданам страны, а я, со своим российским гражданством, стану иностранцем?» Ведь далеко не все русские были готовы бросить налаженную годами жизнь и надежда, что все как-нибудь образуется, была очень сильной. В принятии российского гражданства видели своеобразную страховку на крайний случай, и, пока было дано время на раздумье (почти 9 лет), воспользоваться ею не спешили. Особенно это относилось к тем, кто не имел на территории России ни корней, ни близких родственников, не собирався посылать на учебу в Россию детей, кому было особенно сложно тронуться с места, где жили и умерли поколения предков.

К 2000 году ситуация в бывших союзных республиках в отношении русских стала прогнозируемой, люди смогли определиться и сделать выбор. Очереди в ОВИРах и консульствах стали расти. Казалось, есть все шансы для

повторного (после 1994 – 1995 гг.) всплеска выезда в Россию самой желанной и нужной категории мигрантов. Однако вместо того, чтобы воспользоваться ситуацией и максимально облегчить (организационно) процедуру сдачи документов на получение гражданства, дабы успеть принять всех желающих, власти сделали прямо противоположное: прием документов завершился 1 октября 2000 года – за три месяца до срока, указанного в законе. А те, кто не успел сдать документы, но находился на территории страны, теперь должны были получать вид на жительство. Но у них хотя бы оставался шанс; для тех же, кто не успел выехать в Россию, шансов не осталось. Тем, кто имел право на получение гражданства по иным основаниям (см. сноску 2), советовали «прийти после Нового Года».

Статистики МИД по вопросам гражданства в открытом доступе нет, поэтому сложно оценить, сколько людей остались за бортом³¹, но число в данном случае роли не играет. Важнее проявление государственного курса. Циничное «надо было думать раньше» из уст чиновника МИД имело вескую поддержку, прозвучавшую из уст президента: «Все, кто хотел, уже приехали»³². И это лучше всех законов продемонстрировало отношение власти к соотечественникам. Управленческая беспомощность проявилась и в ситуации, сложившейся после принятия нового Закона о гражданстве в 2002 году: в течение полугода была парализована работа по приему документов, так как соответствующий Указ Президента РФ был принят только 14 ноября 2002 года, а инструкция о совместном взаимодействии МИД, МВД и ФСБ по вопросам предоставления гражданства появилась только в декабре³³.

По-прежнему нет ответов на принципиальные вопросы, требующие политического решения. Например, для каких категорий иммигрантов надо в первую очередь максимально упрощать процедуру приема в гражданство: для молодых и имеющих детей, но обладающих низкой или средней квалификацией, или для образованных и квалифицированных, но в возрасте, близком к пенсионному? Предоставлять ли гражданство ребенку, родившемуся на территории РФ по факту подачи заявки одного из родителей, даже если оба родителя – иностранные граждане?»³⁴

Сегодня, несмотря на то что гражданство (на территории РФ) в 2004 году приняли 334 тыс человек и катастрофический спад 2003 года (38 тыс) преодолен, нет никаких признаков того, что новые граждане рассматриваются как пополнение гражданского общества.

31 На динамике приема в гражданство на территории России изменения законодательства не слишком отразились: по данным ФМС, в 2002 г. гражданство получили 332,1 тыс чел., в 2001 г. – 360,5 тыс чел.

32 Из общенациональной пресс-конференции Президента России 24 декабря 2001 г. в прямом эфире телеканалов ОРТ и РТР.

33 Одной из особенностей российской правовой системы является достаточно большой временной лаг между принятием закона и принятием необходимых подзаконных актов. Например, Федеральный закон № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» был принят 25 июня 1993 г., а реально начал действовать спустя почти два года, после принятия постановления Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации». Иногда необходимые подзаконные акты не принимаются годами. Так, до сих пор не принято постановление Правительства РФ об утверждении необходимого размера инвестиции для получения разрешения на временное проживание вне квоты, согласно ч.5, п.3, ст.6 «Закона о правовом положении иностранных граждан», принятом в 2002 г.

34 Сейчас получение вкладыша о гражданстве в свидетельстве о рождении – нелегкая процедура даже для тех родителей, которые являются гражданами России.

2.2. ОПЫТ УЧЕТА МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СТАТИСТИЧЕСКАЯ НЕВРАЗУМИТЕЛЬНОСТЬ

2.2.1. Парадоксы сегодняшнего дня

По итогам экспертного опроса¹, обеспечение достоверной информацией всех уровней принятия решений занимает одно из ведущих мест в перечне самых важных проблем миграционной политики. Примечательно, что информации, в том числе статистической, в первую очередь недостает представителям власти². Парадоксально, но проблема «отсутствия, недостаточности или ненадежности, недостоверности информации, необходимой для принятия управленческих решений» занимает также первое место среди проблем, «которых не существует». Налицо дефицит информации о миграционных процессах, который обусловлен следующими причинами.

- Различные методики сбора данных и несопоставимые классификаторы. Так, перечни целей приезда в миграционных картах и в визовых документах не совпадают.
- Отсутствие единства применения методики сбора

1 Экспертный опрос «Ключевые проблемы в области миграционной политики РФ и пути их решения» был проведен Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа совместно с Федеральной миграционной службой России в мае – июле 2004 г. Полностью итоги опроса можно найти на сайте immigration.archipelag.ru. Отчет по проекту см. в Приложении к данному докладу.

2 Например, один из ответов – Ф. В. Хорохордина, заместителя директора Департамента консульской службы МИД России: «Что касается “очень важных” и “важных” проблем, хотел бы отметить, что главной среди них является ненадежность государственной статистики в части учета иностранных граждан. Отсутствие точных официальных данных зачастую ведет к спекуляциям по поводу нелегальной миграции в Россию из отдельных стран “ближнего” и “дального” зарубежья, мешает объективно оценить ситуацию и принимать обоснованные управленческие решения».

первичной информации на территории страны. Не обеспечена сопоставимость данных во времени и в пространстве³.

- Регистрация документов, а не лиц при пересечении границы, получении ВНЖ, продлении ВНЖ, перерегистрации РВП. Регистрацию же по месту пребывания каждый раз оформляют заново, даже если человек уже находится на территории страны продолжительное время.
- Закрытость данных, собираемых МВД, МИД, ФПС, а также закрытость методик их сбора и обработки.
- Отсутствие большей части данных в электронном виде. Особенно это касается данных миграционных карт. По оценкам экспертов, в базу данных вводится не более половины миграционных карт, так что служить надежным источником данных они не могут.
- Отсутствие организационной инфраструктуры для учета и согласования сбора первичных данных.
- Отсутствие методики соединения и обработки разноплановых первичных данных.

При попытке понять, что же мешает получить адекватную статистическую оценку миграционных процессов, сталкиваешься с несколькими парадоксами современного учета.

Парадокс первый: для учета иммиграции есть информация, но нет системы обработки

Источников информации об иностранных гражданах, использующих разнообразные инструменты учета, достаточно много. Кратко охарактеризуем основные из них.

МИД имеет полные сведения о лицах, получивших въездную визу. Кроме того, МИД ведет учет иностранных граждан, имеющих дипломатические привилегии и иммунитеты, и членов их семей⁴. Причем МИД не обязан предоставлять эти сведения МВД и тем более органам статистики, хотя данные лица, члены их семей и гости могут проживать в стране достаточно долгий срок, пусть даже и на территориях резиденций и представительств.

Пограничная служба ведет учет перемещений через границу. Доступными являются агрегированные данные, но в силу специфики (учет перемещений, а не лиц) статистика пограничного контроля не может являться надеж-

3 Например, где-то еще продолжают составлять форму 12 на иностранцев, прибывающих в РФ надолго и получающих регистрацию на год и более. В итоге получается, что в Ивановской, Ярославской, Новгородской областях иностранцев среди прибывших из-за рубежа более 50% (в абсолютном выражении — более 1000 человек по каждому региону), а в Москву, где в соответствии с законодательством перестали составлять форму 12, прибывает 0 иностранных граждан. Вот как комментирует такую ситуацию О. С. Чудиновских: «Такие расхождения в практике учета объясняются инерционностью работы органов регистрации. Правил, предписывающих составление формы 12 на иностранцев, нет, а практика местами сохраняется. В этом и есть главный порок современного учета. Если нет единой методики, нет и государственной статистики».

4 Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ст. 29.

ным источником сведений, а некорректное ее использование способствует формированию мифов о масштабах нелегальной миграции⁵.

МВД распространяет и собирает для обработки миграционные карты, содержащие необходимый минимум информации для ответа на ряд вопросов: кто, откуда, зачем... Но используемый тираж карт вовсе не означает их полный и достоверный сбор и обработку, не говоря уже о черном рынке таких карт, который не поддается учету.

Свои базы данных, содержащие сведения об иностранных студентах, имеют вузы. Однако в органы контроля они должны передавать только часть информации, касающуюся «прибытия указанных граждан в соответствующие образовательные учреждения» и оповещающую «об их убытии из этих образовательных учреждений»⁶. Минобразования публикует данные о численности студентов, «постоянно проживающих на территории государств, входящих в Содружество независимых государств, и других государств на территории бывшего СССР, а также иностранных граждан», однако для полного анализа учебной миграции этих данных явно недостаточно.

На каждого, кто имеет (или подал документы на получение) статус ВНЖ или РВП, составляется пакет документов, и данных в этих документах достаточно для всестороннего анализа. Но, во-первых, все данные оседают с грифом ДСП в информационно-аналитическом управлении МВД, так что в публичном (доступном) пространстве в лучшем случае оказываются только количественные показатели получивших статус, а во-вторых, даже эти данные являются искаженными, так как подсчитывается количество не людей, а выданных разрешений.

Листки статистического учета мигрантов (форма 12) содержат практически полный перечень данных о мигранте, необходимый для статучета⁷, но они заполняются только на тех лиц, прибывших из стран СНГ на ПМЖ, кто является гражданином РФ⁸.

5 Например, в апреле 2004 г. на совещании в Совете Федерации секретарь ФНП России Г. Стрела со ссылкой на статистику МВД заявила, что каждый год из стран СНГ в Россию въезжают 13 млн нелегальных мигрантов. Вот как объясняет подобные высказывания О. Чудиновских: «Природа этих цифр достаточно проста. На основании механического вычитания числа выбывших из числа въехавших, делается вывод о том, что ежегодно в России оседают около 3,5 млн незаконных мигрантов. Умножая разность между учтенными при въезде и выезде лицами на желаемое число лет, можно получить тот самый «нарастающий итог», о котором любят говорить некоторые высокопоставленные чиновники, получая, соответственно, 15 млн за 5 лет, 35 млн за 10 и т. д. В частности, за 1999–2002 гг. разность между учтенным при пограничном контроле РФ числом въехавших и выбывших иностранцев составила более 13 миллионов человек». (Из доклада «О критическом состоянии учета миграции в России». — Международный семинар «Политика в области трудовой миграции и управление данными». Кишинев. 27–28 сентября 2004 г.)

6 Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ст. 27.

7 В листке статистического учета мигранта (форма 12) указываются: 1. Фамилия, 2. Имя, 3. Отчество, 4. Дата рождения, 5. Место рождения, 6. Пол, 7. Гражданство, 8. Национальность, 9. Новое место жительства, 10. Последнее место жительства, 11. Проживал по последнему месту жительства с ... , 12. Основное обстоятельство, вызвавшее необходимость переселения, 13. Занятие по последнему месту жительства. До переселения работал: в отрасли экономики... (приведен перечень из 17-ти пунктов по областям занятости) , 14. Вид деятельности (приведен перечень из 5-ти пунктов), 15. Вид социального обеспечения (приведен перечень из 5-ти пунктов), 16. Образование, 17. Состояние в браке, 18. Если до переселения проживал с семьей, то прибыл... 19. Часть членов семьи уже проживает по новому месту жительства... 20. Вместе с ним (ней) прибыли дети до 14 лет, указать сколько... (также указывается имя, пол, месяц и год рождения ребенка).

8 То есть на тех прибывших, кто получил гражданство РФ на территории какой-либо страны СНГ.

Приложение 12. к Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утв.: Приказ МВД РФ № 393 от 23.10.1995 года (в ред. от 16.09.2002 года))

приложение 12 к инструкции
форма № 12

«П»

ЛИСТОК СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА МИГРАНТА
(к документам о регистрации по новому месту жительства)

Записи в листке статистического учета мигранта подлежат использованию только для получения сводных данных о численности и составе мигрантов, и относятся к категории конфиденциальной информации.

1. Фамилия			
2. Имя			
3. Отчество			
4. Дата рождения	«	» (число)	год
5. Место рождения	государство _____ республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
6. Пол (подчеркнуть): мужской – 1; женский – 2.			
7. Гражданство (указать государство) если имеет двойное гражданство, указать государство			
8. Национальность (указать)			
9. Новое место жительства	республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
10. Последнее место жительства	государство _____ республика, край, область, округ _____ район, городской район (округ) _____ город, поселок городского типа _____ сельский населенный пункт _____		
11. Проживал по последнему месту жительства с			
12. Основное обстоятельство, вызвавшее необходимость переселения (подчеркнуть)	в связи с учебной – 1; в связи с работой – 2; возвращение к прежнему месту жительства – 3; из-за обострения межнациональных отношений – 4; из-за обострения криминогенной обстановки – 5; экологическое неблагополучие – 6; несоответствие природно-климатическим условиям – 7; причина личного, семейного характера – 8; иная причина (указать) _____ - 9;		

Форма № 12
(оборотная сторона)

13. Занятие по последнему месту жительства (подчеркнуть)	До переселения работал в отрасли экономики: промышленность – 100; сельское хозяйство – 200; транспорт и связь – 500; строительство – 600; торговля и общественное питание – 700; информационно-вычислительное обслуживание – 820; здравоохранение – 910; образование – 920; культура и искусство – 930; наука, научное обслуживание – 950; финансы, кредит, страхование, аппарат органов управления – 970; иная отрасль – 999; Учился – 001, в том числе в ВУЗе – 002; Не работал – 003.	
14. Вид деятельности (подчеркнуть)	работал по найму в качестве: руководителя – 1; специалиста иного служащего (технического исполнителя) – 3; рабочего, самостоятельно обеспечивав себя работой – 5;	
15. Вид социального обеспечения (подчеркнуть)	получал: пенсию по старости – 1; по инвалидности – 2; за выслугу лет – 4; пособие по безработице – 12; иные пенсии и пособия – 7.	
16. Образование (подчеркнуть)	высшее – 1, в т.ч. имеет ученую степень: доктора наук – 2; кандидата наук – 3; незаконченное высшее – 4; среднее специальное среднее общее – 4; неполное среднее – 5; начальное и ниже – 6.	
17. Состояние в браке (подчеркнуть)	женат (замужем) – 1; никогда не был женат (замужем) – 2. разведен (а) – 3; вдовец (адова) – 4.	
18. Если до переселения проживал с семьей, то прибыл (подчеркнуть) со всей семьей – 1; с частью членов семьи – 2; один (одна) – 3; проживал без семьи – 4.		
19. Часть членов семьи уже проживает по новому месту жительства: да – 1; нет – 2.		
20. Вместе с ним (ней) прибыли дети до 14 лет, указать сколько		
Количество детей и их полные имена указываются в листке одного из родителей (опекунов, почитателей)		
Имя	Пол (подчеркнуть)	Месяц и год рождения
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
_____	муж.-1 жен.-2	_____
Сведения проверил и регистрацию оформил		
(фамилия и должность ответственного за регистрацию)		
« » 20 г. _____ Подпись		

Для иллюстрации приведем таблицу из доклада О. Чудиновских «О критическом состоянии учета миграции в России»⁹.

Таблица 2.2.1
ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ О МИГРАНТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

	Ведомство, ответственное за сбор первичной информации	Оценка качества	Оценка доступности для общественности	
1	Текущий учет на основе данных о регистрации по месту жительства (внешняя миграция граждан РФ и внутрироссийская миграция)	МВД	Неадекватное (недоучет значительных объемов внутренней и международной миграции)	Доступна, публикуется в печатном виде
2	Данные о разрешении на въезд (в РФ) и на выезд (из РФ) для постоянного жительства	МВД	Соответствует специфике данных (получение разрешения не всегда сопровождается переездом или не совпадает во времени)	Имеются в Госкомстате
3	Данные о численности привлеченной иностранной рабочей силы (число разрешений на работу) и данные о численности российских граждан, трудоустроенных за границей	МВД (ФМС)	Умеренное, т.к. отсутствуют сведения о продолжительности занятости и продлении разрешений	В развернутом виде не публикуются, доступны с ограничениями
4	Данные о численности студентов, прибывших из-за рубежа, и численности студентов, нуждающихся в общежитии (в т.ч. внутренних мигрантов)	Министерство образования РФ	Достаточно хорошее	Доступны, но публикуются нерегулярно
5	Статистика разрешений на временное проживание и видов на жительство	МВД (ПВУ?)	Не поддается оценке в связи с отсутствием информации. Теоретически качество должно быть адекватным, но есть вероятность повторного счета мигрантов (при выдаче вида на жительство лицам, имевшим разрешение на временное проживание)	Условия доступа и место публикации не известны
6	Статистика на основе миграционных карт	МВД (ФМС)	Скорее всего плохое	Условия доступа и место публикации не известны
7	Данные о числе беженцев и вынужденных переселенцев в РФ	МВД (ФМС)	Адекватное	Доступны и публикуются в достаточном объеме в ежегодниках Госкомстата
8	Данные Федеральной пограничной службы о числе иностранных граждан и лиц без гражданства, въехавших на территорию РФ и выбывших за ее пределы	ФСБ (ФПС)	Не поддается оценке, т.к. не ясна процедура получения первичной и агрегированной информации, фиксируются факты пересечения границы, а не физические лица.	Агрегированные данные доступны в самом общем виде, публикуются в ежегодниках Госкомстата
9	Статистика выданных виз	МИД	Не поддается оценке ввиду отсутствия публикации	Доступ крайне ограничен (только для служебного пользования)

* К перечню можно добавить данные МНС и ГТК об иностранцах, являющихся налоговыми резидентами РФ или участвующих во внешнеэкономической деятельности. Однако эта информация не доступна и оценке не поддается.

Источник: Доклад О. С. Чудиновских «О критическом состоянии учета миграции в России» /Международный семинар «Политика в области трудовой миграции и управление данными». Кишинев, 27 – 28 сентября 2004 г.

⁹ Доклад был представлен на Международном семинаре «Политика в области трудовой миграции и управление данными», проходившем в Кишиневе 27 – 28 сентября 2004 г.

Необходимо уточнить, что органам контроля и статистическим органам данные нужны в принципиально разной форме. Если МВД ведет персонализированный учет и его основная цель — выявить нарушителя режима пребывания, то органы статистики интересуют агрегированные, обезличенные данные, которые могут быть получены, только если в системе предусмотрены соответствующие алгоритмы обработки, т.е. то, что, в общем-то, не интересует МВД. Однако получить цельную картину о количестве лиц, пересекающих границу (а не числе перемещений), находящихся на территории страны и выезжающих из страны, возможно только при комплексном подходе и корректном сопоставлении агрегированных первичных данных.

Особую значимость имеет качество сбора первичной информации, поскольку для нормального функционирования любой системы одним из обязательных условий является качество тех данных, которыми система оперирует. Для системы статистического учета качество первичных данных является не просто важным требованием, оно определяет собственно учет. Ошибки в сборе и обработке первичных данных оборачиваются неприятностями разной степени тяжести, вплоть до социальных взрывов¹⁰.

При этом кроме типологии иммигрантов по целеполаганию их перемещений необходима разработка типологии по категориям возможного учета: визовый/безвизовый въезд, кратко-/долгосрочное пребывание, временное/постоянное жительство, правовой статус и т.д. Вся эта информация об иностранцах есть, но вот воспользоваться ею для целей статистического учета крайне затруднительно, потому что она разрознена, потому что отсутствуют законы или правила, на основании которых происходит обмен информацией, организован доступ к ней и т. д.

В принятом в 2002 году Законе «О правовом положении иностранных граждан» учету посвящена глава IV «Учет иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в Российской Федерации». Однако только в апреле 2005 года Правительством РФ принято «Положение о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации». При этом «вопросы, связанные с созданием этого банка, решаются келейно, без дискуссии в профессиональных кругах. Гражданская наука и государственная статистика не допущены к обсуждению даже самых общих проблем, не говоря уже о более специальных: определении перечня переменных, которые будут вноситься в базу данных, алгоритма их обработки, коррекции, агрегирования и т.д. Вопросы доступа к обобщенной информации также пока не обсуждаются. Ведомства, привлеченные к созданию банка данных, в основном далеки от традиционной работы статистиков»¹¹.

¹⁰ Как это недавно случилось при монетизации льгот.

¹¹ Чудиновских О. С. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики. — «Отечественные записки», 2004, № 4.

Парадокс второй: для учета внутренней миграции (эндомиграции) есть система обработки, но не собирается информация

Существующая в СССР система учета движения населения отлаживалась и шлифовалась десятилетиями и показала свою работоспособность и действенность. Форма листов убытия/прибытия и алгоритм их обработки позволял получить достаточно достоверные статистические данные по целому ряду важных характеристик миграционного потока.

Однако введение нового законодательства привело к тому, что отсутствие некоторых данных учета движения населения оказалось закономерным, так как процесс учета охватывает не всех, кто перемещается по территории страны. Согласно «Инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹², заполнение листка статистического учета мигранта (так называемая «форма 12») предусмотрено только для «лиц, подлежащих статистическому наблюдению». В число тех, кто законодательно оказывается вне статнаблюдения, входит, например, такая категория граждан РФ и граждан СНГ, как имеющие регистрацию по месту пребывания без снятия с учета по месту регистрации по месту проживания¹³.

Жить на основе временной регистрации можно годами, не будучи при этом учтенным миграционной статистикой. Особая категория — граждане России, прибывшие из стран СНГ, не имеющие на территории России постоянной регистрации и живущие на основании временной, годами снимая жилье. Причем даже оформленный договор поднайма на 5 лет не дает им права на регистрацию по месту жительства. Такие лица не попадали ни в одну из существующих систем учета, кроме, возможно, переписи. С 2002 года, после согласования между МВД и Госкомстатом, на людей, которые регистрируются на срок год и более (на основе договора поднайма), листки статистического учета должны составляться с пометкой «В» — временный. Однако так делается не во всех регионах (например, не делается в Москве).

Практически не учитываются учебные миграции российских граждан, так как по месту учебы студенты либо снимают жилье, либо живут в общежитиях с временной регистрацией до 5 лет (в зависимости от продолжительности обучения). Причем факт отчисления не означает прекращения регистрации. Достоверных данных о том, сколько студентов после учебы вернулись в родной город, а сколько из них осели в других местах, нет¹⁴.

Реализация свободы граждан на выбор места проживания, отказ от института прописки¹⁵ привел к новым отношениям граждан и властей в части

12 «Инструкция о применении правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утверждена приказом МВД от 23.11.95 г. № 393. Изменения и дополнения вносились приказами Министерства внутренних дел РФ: 15 апреля 1996 г. № 202, 9 июля 1996 г. № 370, 15 сентября 1997 г. №600, 30 июня 1998 г. № 394.

13 Сюда же входят и иностранцы из дальнего зарубежья, которые листок статистического учета мигранта (форма 12) не заполняют, поскольку постоянной регистрации на территории страны не имеют.

14 По экспертным оценкам, в зависимости от региона и города, возвращаются в родной город после учебы меньше половины.

15 Закон «О свободе граждан РФ на передвижение и выбор места жительства и места пребывания в пределах РФ», 1993 г.

определения места жительства. Однако указание в законе 1993 года обязанности регистрироваться не было подкреплено системой мер, обеспечивающих выполнение этой обязанности¹⁶. Более того, система подзаконных актов сделала процедуру регистрации разрешительной по сути (вместо уведомительной), долгой (в три дня никак не уложиться) и сложной (сбор справок, прохождение нескольких инстанций), что никак не может способствовать полноценному учету, не считая других крайне негативных последствий¹⁷.

Масштабы недоучета внутренней миграции по существующим сейчас правилам оценке не поддаются. Однако существуют весомые основания полагать, что недоучет этот достаточно велик. Для сравнения: до введения порядка учета только по количеству прибывших число прибывших во внутрироссийской миграции за все годы превышало количество выбывших на несколько десятков и даже сотен тысяч человек, хотя должно быть равным (поскольку в пределах России прибывшие одновременно являются и выбывшими). В 1990 году, например, число прибывших превысило количество выбывших на 273 тысячи человек, недоучет выбытий составил 6,6% (без учета миграции «без указания областей и республик»)¹⁸.

Для ликвидации подобного недоучета с 1996 года был произведен переход на «обратный» учет выбытий по факту: когда человек прибыл, на место его убытия сообщали о факте убытия (но только в том случае, если человек оформлял постоянную регистрацию).

Таким образом, детально проработанная система учета, существовавшая в СССР, сейчас практически разрушена, а новая система работает вхолостую и не фиксирует реальных масштабов движения населения.

Парадокс третий: для учета эмиграции есть желание властей, но нет заинтересованности отъезжающих.

Признанная необходимость адекватной оценки масштабов выезда российских граждан за рубеж не привела пока к выработке необходимого для этого инструментария.

При всей необходимости для государства знать, где, сколько и каких ее граждан находится за пределами Родины, эмиграционный учет полностью зависит от доброй воли выезжающих. Учесть выезд гражданина за рубеж, особенно в безвизовом порядке, возможно, только если он снялся с учета по месту жительства, т.е. по месту постоянной регистрации. Однако делать это совершенно не обязательно, поэтому, даже выезжая на длительный срок, люди оставляют гарантии беспроблемного возвращения, продолжая числиться находящимися в стране.

Визовый выезд учесть проще, но получение визы и факт выезда — это, во-первых, не всегда одно и то же, а во-вторых, эти события могут отстоять друг

16 См. Смидович С., Чудиновских О. Нужен ли России миграционный порядок? // «Московская правда». 20 апреля 2002 г.

17 См. часть 2.3. настоящего доклада.

18 См. Мкртчян Н. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000-2001 годах // «Вопросы статистики». 2003, № 5.

от друга во времени на несколько месяцев. Учет российских иммигрантов в странах въезда дает более полную картину, чем собственная статистика.

Так, например, если сопоставить данные МВД РФ об эмиграции на постоянное место жительства в такие страны, как Германия, Израиль, Канада, США и Финляндия, и статистические данные этих стран об иммиграции из России, то окажется, что эмиграционный отток из России выше зарегистрированного в России как минимум в 1,2 раза. Наиболее сильно российские данные расходятся с канадскими и финскими. Конечно, нельзя считать безупречными и зарубежные оценки, но однотипный характер отклонений этих оценок от российских во всех странах — зарубежные оценки всегда выше, чем российские, — довольно надежно свидетельствует о том, что эмиграционный отток в России недооценивается¹⁹. К тому же тип визы не всегда отражает истинные намерения человека в отношении своего статуса, который порой бывает изменен, когда человек уже находится в другой стране. Поэтому число выданных виз и их распределение по типу отражает отнюдь не число выехавших и их распределение по продолжительности и целям поездок.

Неадекватная оценка эмиграции порождает небезобидные мифы, например, о массовом выезде за границу на работу и дальнейшую учебу выпускников вузов. Однако предпринятые обследование и интервью со студентами в рамках исследования «Где хотят жить выпускники российских вузов?» опровергают миф о повальном стремлении наших молодых сограждан уехать за границу²⁰.

2.2.2. Взгляд назад: как мы к этому пришли

Слом системы учета населения после распада СССР был закономерен, поскольку она не была приспособлена к новой миграционной ситуации. Однако не стоило «с водой выплескивать ребенка»: очень многое из существовавшего в прошлые годы прекрасно могло бы работать и сегодня. Что следовало бы оставить, что отбросить, а что — разработать заново?

Учет в СССР: кого считали, что обрабатывали, как использовали

Эндомиграция (внутренняя миграция) – институт прописки

Развитие паспортной системы России началось в 1920-х гг. В 1925 году было принято Постановление СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях». Таким образом, с 1925 года институт прописки стал неотъемлемой частью паспортного режима советского общества. Однако обязательной, как и наличие удостоверения личности, прописка стала немного позже. В 1932 году было подписано постановление №57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов».

Задача жесткого контроля над перемещением людей требовала постановки качественного учета. Введение института прописки обеспечило действенность одной из самых масштабных, полных и адекватных систем учета движения населения.

¹⁹ См.: Денисенко М. Эмиграция из России по данным зарубежной статистики.

²⁰ Проект выполнен при поддержке фонда МакАртуров и Российского Гуманитарного научного фонда. /См. Демоскоп Weekly, № 120./

Иммиграция: учет и контроль иностранцев, визовый въезд

5 июня 1925 года Президиум ЦИК СССР утвердил своим постановлением «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР» — это был первый правовой акт, регулирующий вопросы выезда и въезда в общесоюзном масштабе. НКВД и НКВД по согласованию с союзными ведомствами приняли инструкцию о порядке выполнения этого положения. В частности, к ведению НКВД и его органов была отнесена выдача виз иностранным гражданам.

До этого вопросы выдачи разовых разрешений на въезд в Россию регулировались приказом НКВД РСФСР (январь 1918 г.) «О правилах въезда в Россию из-за границы русских граждан» и циркулярным письмом НКВД РСФСР №91 (январь 1918 г.) «Правила въезда в Россию».

Закрытость страны, небольшое количество иностранных граждан, жестко регламентированные цели, сроки и места возможного пребывания делали возможными максимально полный контроль и учет иностранцев.

Качество постановки учета можно продемонстрировать на примере учебной иммиграции. Так, информационная система учета иностранных студентов «Иностранные учащиеся и выпускники» была разработана в 1969 году и функционировала больше 30 лет. Она предусматривала сбор и систематизацию данных о поступающих, учащихся и выпускниках и оказалась практически не востребованной в 1990-е годы²¹.

Эмиграция: жесткий выездной режим

Как уже было упомянуто, в 1925 году Президиум ЦИК СССР утвердил «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР». В соответствии с этим положением к ведению НКВД и его органов была отнесена выдача гражданам СССР общегражданских заграничных паспортов.

Существовавшая процедура организации выезда за границу позволяла силовым ведомствам вести тщательный учет и контроль граждан, которые такой возможностью обладали. Личный листок учета кадров — один из основных документов, заполняемых при приеме на работу, — содержал графу «пребывание за границей», содержание (даты, цель поездки) которой тщательно проверялось²².

В 1970 году Совет министров СССР утвердил новое положение о въезде в СССР и выезде из него, в которое были внесены существенные изменения и дополнения. Впервые в законодательной практике страны были определены основания отказа гражданам в выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам. Положение узаконило существовавший *de facto* жесткий выездной режим.

Существенно смягчен режим выезда был только в 1987 году, когда после Венской встречи СБСЕ были практически отменены все существующие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное место жительства (за исключением случаев, связанных с безопасностью

21 Система охватывала данные по странам (~186); учебным заведениям (~962); ведомствам (~113); городам (~182); линиям прибытия (~99); специальностям (~2151) и позволяла осуществлять достаточно сложные нерегламентированные запросы.

22 Графа существует до сих пор, но перечень целей поездки в ней ограничен служебной необходимостью.

государства). Однако и тогда существовавшая система позволяла учитывать выезжавших за рубеж, независимо от цели и срока поездки.

Таблица 2.2.2
ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В НОРМАТИВНОМ ПОЛЕ

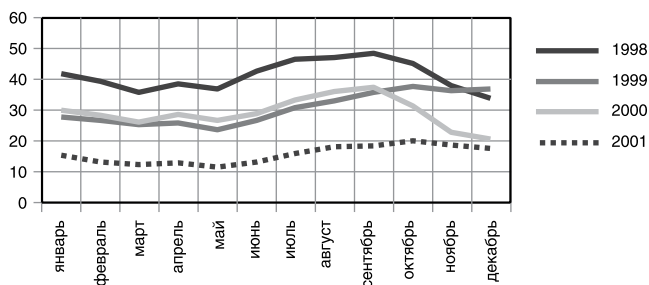
Событие	Дата, документ	Что получилось
Изменение правил получения постоянной регистрации: введение листка по учету мигранта (форма 12)	<p>17 июля 1995 г. Постановление правительства об утверждении «Правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ»</p> <p>23 ноября 1995 г. «Инструкция о применении правил регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» утверждена приказом МВД №393</p>	Из поля статистического наблюдения выпала та часть мигрантов, которая находилась на территории страны на основе регистрации по месту пребывания. Перестали учитываться перемещения по территории страны (в т.ч. и долгосрочные) тех, кто при переезде не снимался с регистрации по месту жительства. Причем сначала было введено ограничение на срок до 180 дней, что приносило хоть какую-то логику в понятие «место пребывания», но в течение первого же года это ограничение отменили, как и максимально допустимое число раз перерегистрации
Введение обязательного вида на жительство для граждан бывшего СССР, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и документально не подтвердивших свою принадлежность к гражданству какого-либо государства — участника СНГ, и граждан государств — участников СНГ	22 августа 2000 г. Инструкция МВД №1/15651	<p>На иммигрантов из стран СНГ — неграждан России была распространена процедура получения вида на жительство, которая должна предшествовать регистрации по месту жительства. Ранее такой порядок распространялся только на иммигрантов — неграждан России, прибывших из-за пределов СНГ.</p> <p>Следствием стало резкое снижение регистрируемой миграции. По оценкам, только из-за изменения порядка учета в 2001 г. было недоучтено больше 170 тыс. человек</p>
Принятие закона о правовом положении иностранных граждан	25 июля 2002 г. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» №115-ФЗ	Изменение системы учета иностранных граждан: они оказались исключены из поля статистического наблюдения. Теоретически учетные формы №12 на них составлять не требуется.
Введение миграционных карт	<p>11 ноября 2002 г. Приказ МВД РФ, МИД РФ, МИНТРАНСА РФ, МПС РФ, ГТК РФ И ФПС РФ № 1095/16531/143/49/1189/692 «О введении в действие миграционных карт»</p> <p>17 февраля 2005 г. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении образца бланка миграционной карты и технических требований к его изготовлению»</p>	<p>Мало что дало для реального учета, т. к. системы обработки карт (1) вводились после начала их выдачи, (2) вводились не везде, (3) для обработки такого большого массива бумажных носителей на местах не хватало (и не хватает) техники и персонала.</p> <p>Введение новой формы миграционной карты ничем по сути не изменило ее функции, роль и методы обработки</p>
Принятие «Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации»	6 апреля 2005 г. Постановлением правительства Российской Федерации №186 утверждено «Положение о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации»	Невозможно оценить потенциальный и вероятный эффект от внедрения в силу закрытости информации о разработке

Как менялась система учета миграционных процессов в России

На протяжении всей истории России движение населения учитывалось различными силовыми ведомствами. Все значимые акты — паспортизация, организация въезда-выезда, прописка и регистрация — проводились МВД (или структурами — его предшественниками). А поскольку задача «учета движения населения» не значится ни в одном нормативном акте или инструкции, то и сбор статистической информации оказывался далеко не самым важным делом для паспортных столов.

Основные изменения в нормативном поле, произошедшие в новейшей истории России (после 1991 года) и касающиеся учета перемещений населения, столь же слабо учитывают потребности статистики. Анализ миграционных процессов явно демонстрирует неадекватность статистических оценок миграции. Как уже говорилось, с 1 октября 2000 года в России был изменен порядок учета прибывших из стран СНГ и Балтии. Официально регистрируемые объемы иммиграции на введение нового порядка регистрации отреагировали незамедлительно: уже в октябре 2000 года число прибывших составило на 84% меньше, чем в сентябре, в ноябре — на 61%, в декабре — 54,5%, т.е. сократилось почти на половину. И это не влияние сезонных факторов: как видно из рисунка 2.2.1, в 1999 и 2001 годах на последние месяцы года пришлось почти максимальное число прибывших. Схожий тренд был отмечен только в 1998 году, но тогда сокращение иммиграционного потока было обусловлено финансово-экономическим кризисом, который, кстати, вызвал не только снижение иммиграции в Россию, но и рост эмиграции.

Рисунок 2.2.1
ПОМЕСЯЧНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ ПРИБЫВШИХ В РОССИЮ ИЗ СТРАН СНГ И БАЛТИИ
В 1998–2001 годах*



* См.: Мкртчян Н. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 годах. // «Вопросы статистики». 2003. № 5.

В 2000 году ничего подобного не происходило. Следовательно, сокращение было вызвано только изменением порядка учета. Получение вида на жительство — процедура достаточно сложная и занимает не менее полугода; по нашим же данным, она может растянуться на гораздо более долгий срок²³. Число зарегистрированных прибывших в страну в то время не упало

²³ Так, по данным сотрудников ПВС, в г. Ижевске в начале октября 2002 года ожидали получения вида на жительство 900 человек из числа прибывших в Россию в 2000–2001 гг.

до нулевых отметок только потому, что часть иммигрантов приобрели российское гражданство еще до переезда в Россию или не меняли гражданство, выезжая в страны СНГ.

О недоучете иммиграции в Россию в последние годы свидетельствуют данные зарубежной статистики, которых не коснулось столь радикальное изменение порядка учета (таблица 2.2.3). К сожалению, сопоставимая информация имеется у нас только по шести странам, но эти данные показательны, так как перечисленные страны, по данным Госкомстата России, обеспечивали в 2003 году 61% всех прибывших в Россию.

Таблица 2.2.3
ЧИСЛО ВЫБЫВШИХ В РОССИЮ ИЗ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН В 2000–2003 гг.
 по данным национальных органов статистики (тыс человек)

	2000		2001		2002		2003	
	выбыло, по данным страны выбытия	прибыло, по данным Госкомстата России	выбыло, по данным страны выбытия	прибыло, по данным Госкомстата России	выбыло, по данным страны выбытия	прибыло, по данным Госкомстата России	выбыло, по данным страны выбытия	прибыло, по данным Госкомстата России
Белоруссия	5,9	10,3	6,8	6,5	7,1	6,8	6,7	5,3
Казахстан	108,7	124,9	94,9	65,2	80,0	55,7	45,9	29,6
Украина	48,1	74,7	46,7	36,5	44,7	36,8	37,0	23,4
Азербайджан	8,4	14,9	6,2	5,6	3,7	5,6	3,1	4,3
Армения	9,6	16,0	9,2	5,8	7,8	6,8	6,2	5,1
Киргизия	20,8	15,5	24,6	10,7	25,2	13,1	14,2	6,9

Источник: Статистика СНГ (Статистический бюллетень Статкомитета СНГ, 2004, №19 (346). С. 9–45), данные Госкомстата России.

Проведенные расчеты²⁴ показывают, что только из-за изменения порядка учета иммигрантов-неграждан из стран СНГ и Балтии с октября 2000 года российская статистика недоучла 172,6 тыс человек в 2001 году и 38,9 тыс человек в октябре–декабре 2000 года. Всего – 211,5 тыс человек. Если же попытаться рассчитать масштабы нерегистрируемой иммиграции в Россию в 2002 – 2003 гг., пользуясь той же методикой досчета, это число составит еще порядка 140 тыс человек, а суммарно, с конца 2000 по 2003 год – 350 тыс человек. Напомним, такой недоучет – лишь следствие изменения порядка учета прибытий граждан стран СНГ, прибывающих в Россию на постоянное место жительства.

2.2.3. Современное институциональное и правовое обеспечение статистического учета

Система статистического учета своих граждан, иностранцев и лиц без гражданства создается для достижения определенных целей. Этими целями определяется типология миграции, перечень сведений о мигрантах, катего-

²⁴ Мкртчян Н. В. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000-2001 годах. // «Вопросы статистики», 2003, № 5. С. 47–50.

рии лиц, подпадающих под миграционный учет, степень доступности как первичных, так и агрегированных данных.

Кто же сейчас определяет эти цели в России? По сути, только силовые ведомства, которым государство дало карт-бланш в этой сфере. Они же и являются основными пользователями информации об иммигрантах.

По нашему мнению, миграционная статистика должна использоваться не только государственными структурами и чиновниками, которым для принятия решений нужна небольшая и достаточно специфическая часть данных, — она должна работать на потребности экспертного и научного сообщества, бизнеса, общества в целом, предоставляя информацию (агрегированную), необходимую для общественного планирования, научных исследований, стратегических разработок.

Система миграционного учета должна отвечать четырем принципам:

- выстраиваться в соответствии с базовым процессом государственного и национального строительства (сейчас процесс статучета оторван от действий власти в миграционной сфере);
- отвечать определенному перечню функциональных требований, т.е. оперировать теми данными, которые необходимо агрегировать и включать в сложные неформализованные запросы (закрытость структуры данных и используемых алгоритмов центрального банка данных не позволяет оценить их пригодность для статучета);
- быть дифференцированной, т.е. сбор части информации могут и должны осуществлять отдельные субъекты, имеющие четкую цель сбора и способные (для этой своей частной цели) разрабатывать локальные системы учета. Например, точную разбивку учебной миграции по мелким подтипам (школа, вуз, курсы, стажировка и т. д.) возложить на Минобразования (сейчас официальная статистика может учитывать только небольшую часть учебной миграции²⁵);
- обеспечить в рамках центральной системы возможность использовать и сопоставлять данные из различных локальных систем учета, т.е. сохранить целостный взгляд на структуру данных и алгоритмы их обработки (сейчас такой подход отсутствует даже при сборе данных самими силовыми ведомствами).

Надо сказать, что далеко не все здесь зависит от работников Госкомстата, которые осознают проблему как никто другой. Вот что говорит начальник Управления статистики населения Федеральной службы государственной статистики И. А. Збарская²⁶: «Мы понимаем, мы видим свои слабые места с точки зрения полноты и качества учёта и, конечно, будем их решать, но решать их надо всем миром, потому что это не только проблема статистики, это уже проблема общества».

Разрыв между декларированной миграционной политикой, направлен-

25 См. доклад О.С. Чудиновских «О критическом состоянии учета миграции в России» /Международный семинар «Политика в области трудовой миграции и управление данными», Кишинев, 27 – 28 сентября 2004 г.

26 Из выступления на круглом столе «Экспертное сообщество России о миграционной политике: качество и уровень дискуссии» (Москва, 17 ноября 2004 г.).

ной на привлечение иммигрантов, и политикой, реально проводимой, являющейся, по сути, запретительной, особенно ярко виден на системе сбора и обработки данных по движению населения.

Оставляя за скобками такие общие сведения, как возраст, пол, гражданство и страна выбытия, обозначим существующие требования к наличию статистических данных (т.е. данных о количестве лиц, обладающих той или иной характеристикой или их совокупностью), а также организационных и институциональных требований с различных позиций.

Таблица 2.2.4
ТРЕБОВАНИЯ К НАЛИЧИЮ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

Основные параметры	Что подразумевает привлекательная миграционная политика	Что подразумевает запретительная миграционная политика	Что требуется вне зависимости от сиоиминутной политической конъюнктуры	Что есть сейчас
<i>требования к учету характеристик иммигрантов</i>				
срок пребывания	важны долгосрочные иммигранты, ориентированные на постоянное проживание в стране	срок не важен, т.к. в любой момент текущий статус легко можно потерять и стать нелегалом	дифференцированная детализация учета кратко– (до 3 мес.), средне– (от 3 мес. до 1 года) и долгосрочных (больше 1 года) иммигрантов вне зависимости от намерений	учет иммигрантов по сроку пребывания отсутствует
наличие временной или постоянной регистрации	простая процедура получения временной регистрации в уведомительном порядке	сложная процедура получения временной регистрации в разрешительном порядке	обязательная процедура получения регистрации, дающая возможность вести учет средне– и долгосрочных мигрантов (пребывающих больше 3 мес.)	сложная процедура получения временной регистрации в разрешительном порядке
	постоянная регистрация возможна с некоторыми ограничениями	еще более сложная процедура постоянной регистрации с множеством ограничений и запретов		еще более сложная процедура постоянной регистрации с множеством ограничений и запретов
категория/тип (по целеполаганию)	развернутая типология (10–15 позиций), позволяющая учитывать мелкие категории иммигрантов	достаточно узкий (5–6 чисто формальных позиций) перечень категорий, не отражающий многообразие миграционного потока	выделение ключевых категорий (8–10 позиций)	при оформлении постоянной регистрации учитываются 9 типов мигрантов по целеполаганию для остальных — есть цели по перечню в миграционной карте и есть цели по перечню для визового пересечения границы, и эти цели не совпадают ¹¹ ; т.е. в целом система не приспособлена для учета разных категорий мигрантов по целеполаганию

Основные параметры	Что подразумевает привлекательная миграционная политика	Что подразумевает запретительная миграционная политика	Что требуется вне зависимости от сиюминутной политической конъюнктуры	Что есть сейчас
правовой статус	получение РВП и ВНЖ — простое, получение гражданства — более сложное открытая агрегированная статистика	сложная процедура получения любого статуса в сочетании с санкциями за нарушение порядка пребывания закрытость данных	прозрачность и доступность любых процедур по получению статуса открытая агрегированная статистика	сложная процедура получения любого статуса в сочетании с санкциями за нарушение порядка пребывания «двойной счет» при получении или продлении статуса закрытость данных
знание русского языка	обязательное, с предоставлением широкого круга возможностей его изучить, в т.ч. за государственный счет	обязательное, все проблемы изучения лежат на иммигранте	обязательное	обязательно для получения гражданства, все проблемы изучения лежат на иммигранте
квалификация образование брачный статус, наличие и число детей	учитываются для долгосрочных иммигрантов	не имеют значения	необходим учет для возможности привлечения нужных категорий	учитываются только для постоянно проживающих
<i>организационные требования к учету</i>				
единая система сбора первичных данных по всей стране	необходима для всех категорий	необходима для некоторых (определяемых правоохранительной системой) категорий	наличие регистра иностранного населения	разрушена
контроль качества сбора первичной информации	отличный	важны только некоторые параметры, влияющие на текущий статус лица	хороший	плохой
сопоставимость данных из разных источников	хорошая	имеют значение только некоторые характеристики	хорошая	невозможна
открытость и доступность агрегированных данных	максимальная	минимальная	возможность регулировать степень открытости при максимально и обязательно открытых некоторых данных	существует частично
<i>институциональные требования к учету</i>				
количество институтов, собирающих данные о мигрантах и их координация	много и хорошая	координация важна только между силовыми ведомствами	немного институтов, но с хорошей координацией	мало и плохая
нормативная база	достаточно гибкая, с возможностью оперативного включения/исключения различных категорий иммигрантов	жесткая, ориентированная на узкий круг категорий, в который «упаковывают» всех	достаточно гибкая, с возможностью оперативного включения/исключения различных категорий иммигрантов	не охватывает достаточно большие объемы иммиграции (краткосрочной и без постоянной регистрации)

* В Германии существует девять типов только беженцев.

** Цели, указанные в миграционной карте: служебный визит, коммерческий визит, учеба, частный визит, туризм, работа, транзит. Цели поездки для визового оформления: служебная, туризм, частная, ПМЖ, транзит, обслуживающий персонал. Для сравнения приведем здесь перечень целей переезда, указанных в листке учета мигранта (форма 12): в связи с учебой, в связи с работой, возвращение к прежнему месту жительства, из-за обострения межнациональных отношений, из-за обострения криминогенной обстановки, экологическое неблагополучие, несоответствие природно-климатическим условиям, причины личного, семейного характера, иная причина.

Создание систем учета иностранных граждан различных категорий предусмотрено несколькими документами: Концепцией регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, соответствующими распоряжениями правительства и инструкциями. Однако основной, базовый документ, определяющий необходимость централизованного учета иностранных граждан, — это закон «О правовом положении иностранных граждан», часть IV Закон был принят в 2002 году, но только в последние год-полтора работа по созданию соответствующей базы данных была активизирована.

В марте 2005 года в пресс-релизе Мининформсвязи было объявлено, что с 2003 года в России реализуются проекты создания федеральной межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации о проследовавших через государственную границу лицах, транспортных средствах и грузах (ФМАС «Погранконтроль») и информационной системы контроля миграционной ситуации в России (ФМИС «Миграция»), включающей создание центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства.

Тогда же, в марте, был издан Приказ МИД РФ, МВД РФ, Минздравсоцразвития РФ, ФСБ РФ, СВР РФ от 30.03.2005 N3769/227/244/183/20 «О создании межведомственной комиссии по упорядочению въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (зарегистрирован в Минюсте РФ 05.05.2005 № 6582).

А в апреле 2005 года Правительство РФ приняло «Положение о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации». Согласно постановлению, этот банк должен быть введен в эксплуатацию с 1 января 2006 года, но пока о нем известно очень мало.

Что известно точно, так это то, что банк данных является «составной частью федеральной межведомственной информационной системы обеспечения контроля миграционной ситуации в Российской Федерации», которая, в свою очередь, является частью федеральной целевой программы «Электронная Россия». Стоимость работ по созданию «системы обеспечения контроля» составляет 13,6 млн руб, реализуется проект компанией «АйТи», выигравшая тендер на выполнение работ, первый этап благополучно завершен в начале 2004 года, второй должен был быть завершен к середине 2004 года. Это вся информация, доступная на официальном сайте «Электронная Россия». Получить ответы на вопросы о дальнейшей судьбе проекта — был ли завершен второй этап, в чем заключается и на какое время планируется третий и т. д. — через публичное пространство не удалось.

Вернемся к «Положению о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации».

Первое, что обращает на себя внимание, это перечни министерств, отвечающих за различные аспекты работы центрального банка (п. 4): «Ведение центрального банка данных осуществляется... <...> в порядке, определяемом совместными правовыми актами Министерства внутренних дел Рос-

сийской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Министерства иностранных дел Российской Федерации». Названия ведомства, отвечающего за статистику, в перечне нет, как нет и названия ведомства, отвечающего за труд, хотя именно трудовая (экономическая) миграция составляет основную часть миграционного потока.

В п. 6 рассматриваемого положения указано, что «срок представления информации об иностранных гражданах, формы документов, образцы бланков отчетности и порядок заполнения учетных документов устанавливаются Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими учет иностранных граждан или являющимися пользователями центрального банка данных». Вот где надо было бы привлечь Госкомстат! Но обратят ли внимание на непривилегированного²⁷ пользователя, который сам не имеет отношения к осуществлению учета?

В положении есть еще один любопытный пункт, в котором особо оговорено, что эксплуатация центрального банка должна проводиться «с использованием современных информационных технологий и привлечением квалифицированного персонала».

Надо отметить, что необходимость создания системы централизованного учета хорошо осознана на местах, в регионах. Проблема в том, что, не дождавшись конструктивных действий со стороны центра, региональные власти сами начинают предпринимать шаги по созданию баз данных, которые, обслуживая интересы одного региона, остаются локальными и слабо интегрированными друг с другом.

Более того, при введении центрального банка данных, может оказаться, что уже существующая региональная система с ним не совместима. Основания так утверждать дают названия таких систем и полное отсутствие упоминаний об их возможной интеграции.

Приведем несколько примеров таких локальных систем.

Калининградская область

Калининградская область до конца 2004 года планирует апробировать автоматизированную систему «Трансграничное перемещение». В рамках программы разработаны предложения в области учета миграции граждан и перемещения грузов в область. Реализация этого проекта в части учета миграции граждан позволит администрации области во взаимодействии с федеральными ведомствами активно управлять миграционными потоками,

²⁷ В качестве пользователей п.9. положения определяются «федеральные органы государственной власти», в число которых входит и Госкомстат. Однако в этом же пункте прямо перечислены такие федеральные органы государственной власти, как Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и Генеральная прокуратура Российской Федерации.

начиная с процесса формирования квот мигрантов и заканчивая процессом управления реализацией квот и предоставления услуг гражданам и юридическим лицам по принципу «одного окна»²⁸. Как такая система будет сочетаться с уже упомянутой системой ФМАС «Погранконтроль», судя по описанию, выполняющей сходные функции, непонятно.

Воронежская область

По сообщению информагентства «Воронеж-Медиа» 29 декабря 2004 года, «решение о необходимости начать работу по созданию единой локальной системы учета на всех пунктах пропуска иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих или проживающих на территории области, было принято на последнем координационном совещании в прокуратуре Воронежской области. Как сообщили в прокуратуре, в рамках данного решения предполагается сформировать механизм объединения ведомственных информационных систем с целью обеспечения учета въезда, выезда, перемещения и пребывания на территории Воронежской области всех категорий иностранных граждан». И снова никаких упоминаний о центральном банке данных, с которым эта локальная система должна взаимодействовать.

Москва

В феврале 2004 года на посту иммиграционного контроля в аэропорту «Домодедово» запущен пилотный проект банка данных на всех въезжающих в Россию иностранцев. Имеет ли он отношение к обсуждаемому центральному банку, неизвестно. Но вот комментарий по этому поводу А.Чекалина²⁹: «Центральная база данных иностранных граждан необходима потому, что сейчас ни одно ведомство не знает точно, сколько в России иностранцев. Во-вторых, центральный банк данных создается не только для учета въезжающих. Он будет содержать “отказной список”, куда заносятся сведения о высланных из страны за несоблюдение требований российского законодательства».

Приморский край

Декабрь 2002 года. В соответствии с приказом УДМ УВД ПК организована работа пунктов иммиграционного контроля с использованием программы Автоматизированное рабочее место (АРМ) «Граница» по внесению в базу данных УДМ УВД ПК сведений об иностранных гражданах, содержащихся во въездных и выездных частях миграционных карт, их обработка и анализ. Для внесения в базу данных УДМ сведений об иностранных гражданах, проследовавших через пункты пропуска, зарегистрированных по месту временного пребывания на основе данных, поступающих с пунктов иммиграционного контроля и от подразделений паспортно-визовой службы горрайорганов внутренних дел края, организована работа регистрационно-информационного отдела УДМ УВД ПК.

28 По сообщению Прайм-ТАСС, 15 декабря 2004 г.

29 Из интервью А.Чекалина журналу «Профиль», 17 февраля 2004 г.

Также во всех 36 органах края установлен программный комплекс «Пилигрим», который используется в ПВУ УВД ПК и отвечает всем требованиям приказов по вопросам регулирования пребывания иностранных граждан в РФ. Этот комплекс используется не только в Приморском крае, но и в других регионах России, он постоянно изменяется в соответствии с изменениями законодательства РФ, обновления рассылаются по регионам централизованно. Упомянутый комплекс был разработан в 2002 году и позволяет производить регистрацию и учет передвижений иностранных граждан на территории России. Судя по описанию, достаточно функционален и действительно успешно используется в ряде регионов России, например, в Казани.

Итак, базы данных создаются, порядок их наполнения и пользования определен, новые паспортно-визовые документы готовы к выдаче. Где же место статистического учета? Вот что сообщил в интервью газете «Слово Кыргызстана» 3 марта 2005 года директор Федеральной миграционной службы России генерал-полковник А.Черненко: «Что касается ближайшего будущего, то сейчас разрабатывается закон “О миграционном учете в Российской Федерации”». Будет ли он более вразумительным, чем ныне, покажет время.

2.2.4. Заключение

Можно констатировать, что сбор, агрегирование и обобщение статистических данных в настоящее время ориентированы только на такие составляющие миграционной политики, как расселенческая политика и отчасти собственно миграционная – как политика, регулирующая механическое движение населения в пространстве³⁰.

Какие же сведения следует в первую очередь, на наш взгляд, собирать, централизованно обрабатывать и предоставлять в открытом доступе, чтобы обеспечить возможность принятия управленческих решений при реализации политики в области интеграции, натурализации, обеспечения работы таких иммиграционно-натурализационных каналов, как «воссоединение семей», «армейский», «репатриация»?

1. Кроме общего количества прибывших по каждому каналу необходимо учитывать половозрастной, этнический, квалификационный, конфессиональный состав.
2. Миграционная политика:
 - а. Репатриация, воссоединение семей. Состав семьи, доход на члена семьи.
 - б. Учебная миграция. Распределение по вузам и специальностям. Стоимость обучения.
 - в. Экономическая иммиграция – предприниматели и инвесторы. Количество созданных рабочих мест по отраслям. Суммы инвестиций³¹ по отраслям.

³⁰ Подробнее о составляющих миграционной политики см. в преамбуле части 2.1 настоящего доклада.

³¹ Государство устанавливает «проходной порог» для этой категории «инвестор» (определяет необходимую сумму инвестиции, например, в Канаде когда-то это было 200 тыс. канадских долл.), соискатель

-
- d.** Экономическая иммиграция – работающие по найму. Распределение по отраслям. Уровень безработицы. Соответствие работы квалификации.
 - e.** Беженцы и вынужденные переселенцы. Обеспеченность жильем и среднемесячный доход в т. ч. на момент прекращения действия статуса. Количество (в %) продливших статус.
 - f.** Армейская (служивая). Распределение по родам войск и военным округам. Срок заключения контракта. Количество (в %) продливших / расторгнувших контракт.
 - g.** Элитная иммиграция³². Распределение по категориям. Мотивы приезда в страну.
- 3.** Расселенческая политика:
- a.** Совокупность данных о территории, позволяющая принять решение о необходимости / возможности привлечения иммигрантов³³.
 - b.** Беженцы и вынужденные переселенцы. Характеристики временного жилого фонда.
 - c.** Учебная миграция. Наличие и характеристики общежитского фонда.
- 4.** Политика интеграции:
- a.** Количество владеющих русским языком в зависимости от времени нахождения на территории страны.
 - b.** Количество государственных курсов по изучению русского языка и количество слушателей.
 - c.** Уровень безработицы. Соответствие работы квалификации.
 - d.** Число смешанных браков.
 - e.** Суммарный коэффициент рождаемости.
 - f.** Сведения о детях мигрантов (посещение дошкольных учреждений, обучение в школе).
 - g.** Количество полученных образовательных кредитов.
 - h.** Реализация защиты своих прав в суде.
- 5.** Натурализационная политика:
- a.** Количество принявших гражданство РФ: (1) на территории РФ, (2) на территории других государств.
 - b.** Получение гражданства детьми иммигрантов.
 - c.** Количество получивших РВП / ВНЖ. Количество продливших статус.
 - d.** Количество принявших гражданство в общем порядке, в упрощенном порядке с указанием основания (завершения контрактной службы или получения образования в российском вузе, на основании особых заслуг перед страной и т. д.).
 - e.** Количество заявлений на получение гражданства / РВП / ВНЖ, нахо-

соответствующего статуса выполняет условие, т.е. в любом случае он инвестирует не меньше оговоренной суммы. Зная «порог» и количество мигрантов, прибывших по данному каналу, можно оценить минимальную сумму их инвестиций.

³² К элитной иммиграции относятся: крупные предприниматели, инвесторы, ведущие ученые, выдающиеся деятели культуры, талантливая молодежь / см. также таблицу 3.3.3.

³³ Подробнее о территориальном распределении иммигрантов см. часть 3.5 настоящего доклада.

дящихся в процессе рассмотрения на первый или последний день года; количество заявлений, поданных в течение года; количество удовлетворенных заявлений; количество отказов в предоставлении статуса.

f. Участие иммигрантов в общественных и политических организациях.

g. Участие иммигрантов, постоянно проживающих на территории страны, в выборах и референдумах.

2.3. ОПЫТ СОКРАЩЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОГО ПОТОКА ПОСЛЕ 1995 ГОДА: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Причины сокращения миграционного прироста.

1. *Общее снижение численности русского и русскоязычного населения, проживающего в государствах СНГ и Балтии как основных резервуарах иммиграции текущего периода*

Фиксируемое снижение численности произошло в связи, во-первых, с массовым отъездом русских и русскоязычных в Россию и дальше зарубежье; во-вторых, с отрицательным естественным приростом этой части населения, что не только не восполняло, а усугубляло убыль, вызванную оттоком; в-третьих, со сменой идентичности части оставшихся (в первую очередь это коснулось членов смешанных семей).

В таблице 2.3.1 показано, как это фиксировалось статистикой.

Произошедшее, конечно же, не могло не отразиться на этнической структуре входящего потока. К тому же и представители титульных народностей очень скоро разобрались в экономических последствиях проявлений собственного национализма и вынуждены были искать счастья на стороне. В результате удельный вес представителей титульных национальностей бывших союзных республик в миграционном обмене с Россией во второй половине 1990-х гг. и начале нового тысячелетия неуклонно рос, а доля русских в нетто-миграции со странами ближнего зарубежья пошла на убыль.

В таблице 2.3.2 видно, что доля русских в миграционном потоке достаточно высока. В реальности же она куда ниже по той причине, что в нерегистрируемом потоке, который превосходит регистрируемый в разы, представители нетитульных народов составляют подавляющее большинство.

Таблица №2.3.1
ДОЛЯ РУССКОГО НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ СНГ
(в тыс человек и % отношении)

Страна	1989 г.(П)	1995 г.	1996 г.**	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2004 г.***
Азербайджан	395 5,6%		228,0	141,7 1,8% (П)				131,8
Армения	51,6 1,5%		23,3			14 0,45%(П)		12,9
Белоруссия	1342,1 13,2%		1325,1	1141,7 11,4% (П)				1116,2
Грузия	341,2 6,3%		207,1		140		67,7 1,5% (П**)	64,9
Казахстан	6.062 37,4%		5.575	4.480 30,8% (П)				4120,2
Киргизия	916,6 21,5%		717,1	603,2 12,5% (П)		520 12%		541,7
Латвия	905,5 34%		825,3		702,5 29,6% (П)			683,1
Литва	344,5 9,4%		301,8	290		219,8 6,3% (П)		215,2
Молдавия	562 13%		525,2		501			196 5,8% (П**)
Таджикистан	388,5 7,6%		200,9	80	68,2 1,1% (П)			58,8
Туркмения	335,7 9,5%	298 6,7% (П)	279,1	240		100 2%		89,7
Узбекистан	1.653 8,3%	1.350 6%	1.294		1.199		1.100 4,6%	1068,9
Украина	11.300 22,1%		11.204		10.800	8.330 17,3%***** (П)		8128,7
Эстония	473 30,3%		423,8	353	350,7 25,6% (П)			341,4

* П = данные переписи; МП = данные микропереписи.

** По оценке Л. Л. Рыбаковского: «Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья» 1996 г. По результатам исследований, проводимых при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (код проекта 96-03-04527).

*** Расчеты О. Выхованец на основании данных Госкомстата о миграции русских в Россию из стран СНГ и Балтии и коэффициентов естественного прироста. При учете иммиграции из Казахстана (2002 – 2003 гг.) и Киргизии (2003 г.) использованы данные национальных агентств по статистике. Для Украины и Белоруссии использовался коэффициент естественного прироста данных стран. Для остальных стран использовался коэффициент Российской Федерации.

**** Без Южной Осетии и Абхазии.

***** Без Приднестровья, в котором проживает около 200 тыс. этнических русских.

***** В Автономной республике Крым и г.Севастополе доля русских составляет 58,3% и 71,6% соответственно.

Источник: данные Госкомстата РФ, национальных переписей, национальных агентств по статистике, Киевского международного института социологии, Демоскоп Weekly. Таблица составлена О. Выхованец.

Таблица №2.3.2
НЕТТО-МИГРАЦИЯ ИЗ СТРАН СНГ И БАЛТИИ В РОССИЮ, 1990–2004 гг. (тыс человек)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего	287,2	104,9	355,7	553,8	914,6	612,2	439,8	443,3	361,8	237	266,9	123,7	124,3
Русские	199,9	117,7	360,1	419,4	612,4	388,4	263,8	267,1	219,9	135,6	147,6	76,9	71,1
%	69,6	112,2	101,2	75,7	66,9	63,4	60,0	60,3	60,8	57,2	55,3	62,2	57,2

Источники: Ежегодные доклады «Население России 2001 г.», «Население России 2002 г.».

2. Качественные изменения в сознании тех, кого привычно называют «нашими соотечественниками»

Жизнь рано или поздно устаивается. Подавляющее число желающих выехать — так или иначе — выехали. Выросло новое поколение, относящееся к России как к исторической Родине, родине родителей, а не как к актуальной родине, собственной Родине¹. Поскольку многие из них не смотрят по вечерам лакирующее действительность российское телевидение, имеют образ России как страны вполне небезопасной и склонной к агрессии как по отношению к диаспорам, так и собственным меньшинствам. То, что подобное поведение позволяют себе и другие бывшие советские республики и даже те из них, кто принарядился в европейские одежды, не меняет настоящего отношения к России.

Образ России — это образ страны, ведущей нескончаемую «антитеррористическую операцию» на Кавказе, приводящую к постоянным жертвам с обеих сторон, страны с неререформируемой армией, в которой унижение новобранца часто приводит либо к нарушению закона (вынужденное дезертирство), либо к насильственной смерти. Более того, в российской армии можно «сыграть в ящик» в результате банального переохладения, вызванного преступной халатностью командного состава.

Мы не можем закрывать на это глаза: Россия как политическая система имеет дело с достаточно массовым негативным отношением к себе в лице даже этнических русских и реальными опасениями переезда в Россию. Особенно это касается тех, кому предстоит по возрасту быть призванным в вооруженные силы, то есть самого желанного для нас возрастного контингента.

Все это подтверждается замерами наших исследований. Так, в 1994 году из Казахстана готов был выехать каждый пятый русский, в 1997 году — каждый третий, затем число желающих выехать резко сократилось. Даже если считать, что каждый, выразивший готовность выехать, сделает это, миграционный потенциал русских в Казахстане не превысит двух миллионов человек².

3. Исчезновение выталкивающего фактора в странах-донорах

Причины выталкивающего фактора таковы.

Во-первых, распад СССР, каким бы «бархатным» он ни был, не мог обойтись без проявлений агрессии на почве ювенального национализма. Ведь

1 Обсуждая затронутую тему, приходится сталкиваться с куда более резкими суждениями: «Мне кажется, у вас в России несколько искаженный образ того, как воспринимают Россию за ее пределами. Новое поколение, сформировавшееся за последние полтора десятка лет, вообще никак по-особому ее не воспринимает: это просто очень большая соседняя страна, слово «Родина» к которой не приложимо ни в каком плане — даже как к «родине родителей», поскольку и родители-то родились не в России, а за ее пределами. Для поколения «родителей» Родиной был Советский Союз — но тоже не Россия. И новостями из России интересуется все меньше «родителей» и практически никто из «детей». Можно согласиться с тем, что Россия — это Родина нашей культуры, но такое определение совсем уж из области идеального...» (Из личной переписки с крымчанами.)

Конечно же русские в Крыму живут в относительно комфортных социокультурных условиях. Конечно же ощущение русских, живущих в Ташкенте или Ашхабаде, несколько иное. Но это не меняет общего суждения о нарастании дистанции нового поколения русских с Россией.

2 Зайончковская Ж. А. Трудовая миграция. — «Отечественные записки», 2003, №3. С. 177–188.

любой национализм предполагает противопоставление «мы» и «они». Поэтому неудивительно, что против «они» был принят некоторый набор мер — везде свой.

Во-вторых, чувства реваншизма, желание мести «оккупантам» или просто тем, кто с ними как-то ассоциируем, не могли не сказаться на эмиграционных планах тех, против кого была направлена агрессия. Выталкивающий лозунг «чемодан-вокзал-Россия» стал общим для всех бывших братских республик.

В-третьих, был запущен (а где-то спровоцирован) процесс смены элит; для чего понадобилось простое и доходчивое обоснование общему направлению замены лучших в профессиональном качестве на худших, но зато гораздо «лучших» с точки зрения лояльности новой власти и новым национальным «богам». Это, конечно же, не значит, что в СССР исключительно лучшие занимали высокие посты и руководящие должности, но означает явное снижение профессионального уровня управленцев в целом — в первую очередь в государственном и муниципальном управлении — на постсоветском пространстве.

В-четвертых, у части населения в ряде регионов постсоветского пространства возникли опасения, что ситуация станет еще хуже, что карьера и образование детей находятся под угрозой, что ряд новообразованных стран «завалют» пенсионные обязательства и в старости — до которой осталось не так уж и долго — ждут лишения и горе.

Все перечисленное и привело к формированию достаточно сильного выталкивающего фактора³.

На сегодня в большинстве государств перечисленные процессы либо завершились, либо стали нормой (норма не раздражает, а воспринимается как сама собой разумеющаяся), а порожденные ими чувства сильно потускнели, что привело к резкому ослаблению выталкивающего фактора.

Правомерен вопрос: можем ли мы ожидать возрождения выталкивающего фактора в ближайшем будущем? Что в принципе сможет породить новый цикл выталкивания? Масштабные беспорядки? Но какого рода? К примеру, ни одна из всех «оранжевых революций» последних лет не послужила толчком для сколько-нибудь значимой эмиграции в сторону России. Гораздо более опасные и кровавые события по примеру андиганских, но в большем масштабе, разве только и смогут стать таким фактором.

4. Снижение экономической привлекательности России на фоне (опережающего) экономического роста ряда стран-доноров

3 Вот как об этом писал А.Солженицын: «Одни, обескураженные, отначала остались терпеть до конца. Покинутые, униженные — смиряются с уделом учить детей на чужом языке. В других вспыхнул естественный порыв: уехать в Россию! Бросались к российским новопосаженным послам и консулам — встречали у них непроницаемое безразличие. Получить российское гражданство? — длиннейшая волокита, так что легче рискнуть и поехать в Россию без гражданства. Тогда действовать самим? Продать квартиру? (Они враз подешевели.) В иных республиках им запретили продавать. Тогда обменять большую на меньшую, чтобы бросить даром меньшую? Запретили и менять. Власти препятствовали и заказывать контейнеры для домашнего имущества. Потом — запрещали вывозить мебель: это достояние Республики! «Понятия «личное имущество» не существует». Солженицын А. Россия в обвале — М.: Русский путь, 1998. С.63.

Иммиграция из государств СНГ и Балтии в Россию, вызванная причинами социально-политического характера и имеющая сугубо вынужденный характер, на протяжении 1990-х постепенно сменялась иммиграцией по экономическим причинам, имеющей в основе различие в уровне доходов населения в постсоветских государствах.

Темпы роста ВВП в Казахстане, Азербайджане и Украине — основных иммиграционных донорах — в последние годы были выше, чем в РФ. При сохранении этих тенденций рано или поздно наступает точка перелома, когда экономическая иммиграция в Россию теряет смысл.

Таблица №2.3.3
ТЕМПЫ РОСТА ВВП В СТРАНАХ СНГ

Страна	2003 г. I кв	2004 г.	2005 г. январь–апрель
Азербайджан	7,9%	10,2%	14,2%
Белоруссия	5,6%	11,0%	9,5%
Казахстан		9,4%	(за I кв.) 9,1%
Армения	11,3%	10,1%	8,0%
Грузия	4,4%	8,4%	(за I кв.) 7,2%
Таджикистан	12,1%	10,6%	7,0%
Украина	7,0%	12,0%	5,0%
Россия	6,7%	7,1%	4,3%
Киргизия	5,2%	7,1%	1,1%
Молдавия		7,3%	

Источник: По данным Статкомитета СНГ.
Таблица ранжирована по показателям 2005 г.

При этом мы должны отдавать себе отчет в том, что обсуждаемый показатель — если рассматривать его безотносительно других (динамики оплаты труда вкупе, к примеру, с инфляцией) обманчив в том плане, что рост ВВП может весьма специфическим образом отражаться на росте доходов населения и качестве его — населения — жизни.

К примеру, на фоне более низких темпов роста российского ВВП разрыв в размерах заработной платы между Россией и государствами «ближнего зарубежья» в последние годы проявлял себя по-разному.

Среднемесячная номинальная заработная плата в Казахстане в 1995 году составляла 75,7% от заработной платы в России, в 2000 году — 128% (яркое последствие российского дефолта), а в 2004 году — 87,5%. Демонстрируемая динамика была подкреплена миграционными процессами. Так, Западный Казахстан примерно в тот же период начинает втягивать на свои развивающиеся промыслы специалистов из России. А в 2004 году сальдо миграции в Казахстане впервые стало положительным.

Аналогично: Азербайджан—Россия в 1995 году — 13,6%, 2000 — 62,7%, 2004 — 41,5%; Белоруссия—Россия в 1995 году — 63%, 2000 — 93%, 2004 — 68%.

С Украиной Россия продолжает сохранять паритет: в 1995 году — 48%, 2000 — 53,5%, 2004 — 47%. Тем не менее, по мнению известного украинского

эксперта И. Прибытковой, не за горами время, когда Украина восстановит положительное сальдо миграции, как это долгие годы и было вплоть до 1994 года.

Особое положение занимают страны, в которых среднемесячная номинальная заработная плата гораздо ниже российской. Так, в Таджикистане в 2004 г. она составила всего 9% — неудивительно, что мигранты из этой страны готовы мириться с вопиющими случаями нарушения их прав в РФ.

Таблица №2.3.4
СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ НОМИНАЛЬНАЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА
В ПЕРЕСЧЕТЕ НА ДОЛЛАРЫ США

Страна	1995	2000	2004
Россия	103,7	79,0	237,0
Казахстан	78,5	101,1	207,3
Белоруссия	65,5	73,6	161,8
Украина	49,8	42,3	110,8
Азербайджан	14,1	49,5	98,4
Молдавия	31,8	32,8	89,5
Армения	17,4	42,1	78,7
Грузия	10,5	36,5	58,5*
Киргизия	34,0	25,7	51,7
Таджикистан	8,6	8,5	21,5
Узбекистан	35,8	—	—

Источник: По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ.

* данные за 2003 г.

Почему мы уделяем столько внимание этому показателю? Потому, что для временной трудовой миграции важно не столько различие в уровне и качестве жизни, сколько разница в размерах заработной платы на родине и на чужбине. Именно значительная разница в зарплате позволит питать оставшуюся на родине семью с помощью ремиттанса⁴.

Конечно же, сравнение среднемесячных номинальных зарплат по странам полностью обсуждаемый вопрос не закрывает (это всё та же пресловутая «средняя температура по больнице»). Важно, как различается оплата труда от страны к стране в одной и той же отрасли (например, в строительстве или угледобыче). Особой краски в эту картину добавит региональный разрез. Поэтому Россия (отдельные ее регионы и отрасли) по-прежнему остается желанной для миллионов жителей постсоветского пространства.

5. Снижение гуманитарной привлекательности России на фоне роста гуманитарной привлекательности стран Запада

Иммиграция — весьма чуткий индикатор привлекательности той или иной страны. Не исключение и Россия. При анализе помесечных данных входящего потока хорошо видно, как он реагировал на 1-ю и 2-ю чеченские войны и на дефолт 1998 года. Другими словами, все внутренние потрясения

⁴ Статью о ремиттансе читайте в приложении к докладу.

отражаются и на входящем потоке. Люди ногами голосуют за тот или иной образ России.

Кровоно-почвеннический национализм (который мы различаем от гражданского национализма — весьма здорового и необходимого нам) и мигрантофобия, особенно когда они озвучены устами отдельных депутатов Государственной Думы, губернаторов и других высокопоставленных лиц от исполнительной власти, сильнее всего образом влияют на привлекательность России.

Другим фактором, резко снижающим гуманитарную привлекательность России, стали убийства и жестокие избиения иностранных студентов.

Вставка 2.3.1

Случаи насилия над иностранными студентами. Приведем список — вероятно, не полный — только за текущий, 2005, год:

7 января. Санкт-Петербург. Возле станции метро «Черная речка» несколько молодых людей, похожих на скинхедов, избили 23-летнего гражданина Пакистана — студента Педиатрической академии.

15 января. Санкт-Петербург. На набережной канала Грибоедова совершено нападение на 21-летнего Мори Досарадена из Камеруна и его друга, гражданина Маврикия, — студентов Архитектурно-строительного института. Пострадавшие доставлены в больницу с черепно-мозговыми травмами и гематомами лица.

18 января. Санкт-Петербург. 30-летний гражданин КНР, студент Санкт-Петербургского гидрометеорологического университета Чжан Пэн-ниэ был избит скинхедами и госпитализирован.

22 января. Нижний Новгород. Группа молодых людей напала на двух африканцев, граждан Конго и Мавритании, — студентов Нижегородской государственной архитектурно-строительной академии. Одному из пострадавших удалось убежать, другой с побоями и сломанным носом был доставлен в больницу.

30 января. Санкт-Петербург. Около станции метро «Площадь Александра Невского» группой подростков избит 20-летний студент-метеоролог из Палестины Алдоу Халеда. Он госпитализирован с черепно-мозговой травмой и сотрясением мозга.

30 января. Воронеж. В центре города два хулигана избили 23-летнего студента Воронежской государственной строительной академии — подданного Гвинеи-Бисау Антонию Гомиши.

11 февраля. Санкт-Петербург. Группа неизвестных напала на двух студентов из Южной Кореи — 17-летнего Сон Чжи Хвана и 16-летнего Чо Ён Хо; последний с девятью ножевыми ранениями попал в реанимацию.

18 февраля. Воронеж. Подростки 16–18 лет с криками «Зиг хайль» напали на двух 20-летних африканцев из Замбии — студентов подготовительного отделения одного из воронежских вузов.

22 февраля. Санкт-Петербург. Десятком молодых людей избит 20-летний гражданин Израиля Шанг Зайд Ахмад — студент Первого медицинского института имени Павлова. Пострадавший госпитализирован с закрытой черепно-мозговой травмой, переломом носа и сотрясением головного мозга.

14 марта. Липецк. На остановке общественного транспорта избит 22-летний гражданин Республики Мали Майга Абу Бакара — студент 1-го

курса филологического факультета Липецкого государственного педагогического университета. С сотрясением мозга пострадавший доставлен в больницу.

21 марта. Калуга. Около двух десятков молодых людей напали на десятиерых студентов Калужского филиала МГТУ им. Баумана, граждан Мьянмы. Пострадавшие отделались ушибами и ссадинами.

25 марта. Москва и область.

Совершено два нападения на иностранцев, один человек убит. На гражданина Нигерии, студента Российского университета дружбы народов, напал неизвестный, который, угрожая ножом, отобрал сотовый телефон, деньги и документы. Нападавшего задержать не удалось. В тот же день в лесном массиве около деревни Кушки Талдомского района Московской области был обнаружен труп гражданина Афганистана. Как выяснилось, он был избит и скончался от полученной черепно-мозговой травмы. Убийц иностранца ищут.

26 марта. Санкт-Петербург. На Невском проспекте неизвестными был избит 40-летний гражданин Китая Оуян Дафань – слушатель Петербургской консерватории им. Римского-Корсакова. Пострадавший доставлен в больницу с закрытой черепно-мозговой травмой и сотрясением головного мозга.

26 марта. Краснодар. Перед центральным входом в Кубанский государственный университет группой молодых людей в кожаной униформе, вооруженных цепями, были жестоко избиты два иностранных студента – граждане Сирии и Ливана, студенты КубГУ и Медицинской академии. Пострадавшие обратились в больницу с многочисленными травмами.

26 – 27 марта. Петербург. В центре Петербурга избит гражданин Китая, слушатель Санкт-Петербургской консерватории. Он был госпитализирован с диагнозом «черепно-мозговая травма». Также в центре города на Неве совершено нападение на еще одного иностранного студента, гражданина Анголы, которого пришлось госпитализировать с колото-резаными ранами.

28 марта. Петербург. В Петербургском метро совершено нападение на студента из Анголы. Нападавшие нанесли студенту резаные раны лица осколком от бутылки.

В порядке самозащиты гражданин Анголы ранил одного из нападавших в руку.

8 апреля. Воронеж. Скинхедами избиты трое граждан Албании – студентов архитектурно-строительного университета. Студентам нанесены повреждения средней тяжести, у одного из них сотрясение мозга.

1 мая. Москва. На станции метро «Воробьевы горы» совершено нападение на двух граждан Алжира, слушателей военной академии.

10 мая. Ростов-на-Дону. Группа подростков напала на студента из Индии. Его повалили на землю и били ногами, изувечили лицо, сломали нос.

17 мая. Воронеж. Совершено нападение на иностранного студента, гражданина Кении.

21 мая. Ростов-на-Дону. Скинхеды ворвались в общежитие медуниверситета и жестоко избili трех иностранных студентов.

25 мая. Пермь. Группа подростков избилa двух китайских студентов ПГУ при выходе из университетского общежития.

4 июня. Ростов-на-Дону. Бригады напали на студентов-иностранцев сразу в двух местах. У Ростовского государственного университета драка приняла такие масштабы, что для ее пресечения пришлось вмешаться милиции.

15 июня. Воронеж. Избиты юноша и девушка из Китая – студенты филологического факультета Воронежского госуниверситета.

28 июня. Воронеж. Двое неизвестных напали на студента Воронежского педагогического университета француза Артура Клеша. Хулиганы избили студента, похитили у него портмоне, в котором находилось 4 тысячи рублей и \$100, после чего благополучно скрылись.

3 июля. Воронеж. Совершено нападение на студента Воронежской государственной лесотехнической академии, гражданина Руанды. Он возвращался вместе со своим товарищем в студенческое общежитие. К ним подошли двое неизвестных молодых людей, которые завязали потасовку, а потом отняли у гражданина Руанды мобильный телефон.

25 июля. Москва. Трое безработных мужчин напали на 23-летнего марокканца Муину Реда – студента медицинской академии имени Сеченова, ударили его молотком по голове и похитили деньги, мобильный телефон и золотую цепочку.

В ночь на **14 сентября в Петербурге** скончался конголезский студент Эпасак Ролан Франз. Он был зверски избит неизвестными в районе проспекта Науки – студенческом районе, давно снискавшем дурную славу как место промысла скинхедов, периодически нападающих на людей с черным цветом кожи. Четверо суток врачи боролись за его жизнь, сделав две операции, но нанесенные Ролану раны оказались не совместимыми с жизнью.

15 сентября. Москва. На улице Островитянова на юго-западе столицы неизвестными в милицейской форме избит чернокожий россиянин 1971 года рождения, студент российского государственного университета нефти и газа Мунбана Мамурда.

Последствия. Резкое сокращение учебной миграции в Россию. Иностранцы студенты уже покидают Россию. Так, к примеру, 29 марта 2005 г. пятнадцать граждан арабских стран – учащихся петербургских вузов забрали документы, теперь они собираются вернуться на родину. Причина – постоянные нападения на иностранных студентов: в России стало небезопасно жить.

Реакция, высказывание Андрея Савельева, депутата Государственной Думы, члена фракции «Родина»: «В России осуществляются идеи расизма в отношении собственных граждан, плановая политика вытеснения русских инородцами. Убийства иностранных студентов происходят во много раз реже убийств молодых россиян и сразу попадают на первые полосы газет, однако если несчастье происходит с русским на Северном Кавказе или башкиром в центре Москвы, об этом никто не пишет и не говорит. Такие митинги – лишь отвлекающие маневры власти от проблем геноцида коренного населения, которое ежегодно уменьшается на миллион человек. Мы должны бить тревогу по поводу вымирания русских, а не по поводу случайных, единичных случаев гибели на территории нашей страны иностранцев. Ведь приезжие из других стран и отдаленных малокультурных окраин отбирают у коренных жителей центральной России рабочие места и лишают нацию возможности воспроизводства. А убийства иностранцев случаются в любой стране, поэтому говорить о расизме в России не актуально. Это надуманная тема»⁵.

5 Надо ли бороться с расизмом в России? –

Объем ресурса. *Всего в России обучаются около 100 тысяч студентов-иностранцев. Из них около трети – граждане СНГ, остальные представляют дальнейшее зарубежье. По данным Министерства образования и науки, Россия зарабатывает на обучении иностранных студентов 60–70 млн. долларов США в год.*

Для сравнения: *На сегодня мировой рынок образования оценивается в \$ 50–60 м. Треть этого рынка контролирует высшая школа США. Система образования США зарабатывает на экспорте образования в 15 раз больше, чем тратит на нее правительство. Образование – пятая по значимости статья экспорта Америки.*

Источник: по материалам информационных агентств. Собрано и обработано Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа.

Самым опасным последствием этих инцидентов станет снижение объемов учебной иммиграции – пожалуй, самой выгодной для страны из всех возможных видов иммиграции как таковой. Мы сами ставим себя в ситуацию, когда можем потерять громадный рынок образовательных услуг, наработанный Советским Союзом за десятилетия, рынок, в который СССР инвестировал в объемах, какие мы в среднесрочной перспективе воспроизвести не сможем.

Все перечисленное разворачивается на фоне полного отсутствия федеральных программ, направленных на реальное формирование толерантного сознания.

Масло в огонь подливает и противоречивая практика, сложившаяся усилиями наших властей, когда якобы заинтересованность страны в мигрантах сочетается с «драконовым» законодательством, антимигрантской риторикой высокопоставленных лиц и попустительством в ситуации явного увеличения числа организаций, практикующих насилие в отношении иностранцев и граждан России с отличным фенотипическим видом.

6. Переориентация рабочей силы постсоветских стран в сторону европейских рынков

За последнее десятилетие сформировались устойчивые каналы трудовой миграции в страны ЕС, которые, безусловно, превосходят Россию по привлекательности за счет и более высоких заработков, и более комфортных условий если не самого труда, то общей организации жизни. Эти регионы уже перетянули на себя часть потенциального трудового потока, который недополучает Россия. При этом нужно оговорить тот факт, что социокультурный стандарт потенциального гастарбайтера играет немаловажную роль в определении его предпочтения иммиграции (недаром так различны миграционные стратегии украинцев с западной и восточной частей страны).

Тенденция эта будет усугубляться, потому что мы, к сожалению, не мо-

жем даже вообразить тот день, когда «российское общежитие» по перечисленным показателям начнет превосходить «европейский дом».

По мере продвижения шенгенской границы процесс втягивания белой, образованной и потому более предпочтительной рабочей силы будет нарастать. Следовательно, конкуренция рынков труда России и Восточной Европы за трудовых мигрантов из европейской части СНГ в будущем будет только увеличиваться.

Безусловно, на результаты этой геоэкономической борьбы сильно повлияет доминирующая версия интеграции Украины в сторону ЕС или ЕЭП.

7. Общее нормативное ужесточение

Речь идет скорее о нервирующих и выматывающих волнах нормативного ужесточения с последующим вынужденным послаблением. Данный «нормопоисковый» цикл все это время накладывался на известную традицию вполне разумного нормативного нововведения, которое не было обеспечено и поддержано системой введения в действие, что надолго дестабилизировало всю систему принятия решений.

Рассмотрим этот тезис на примерах.

В 2002 году был принят новый закон «О гражданстве Российской Федерации», который резко ужесточил правила принятия российского гражданства. Уже через несколько месяцев по указанию Президента РФ все те же люди из Администрации Президента вынуждены были разработать и принять поправки, смягчающие ряд положений закона.

В том же 2002 году разумное дело введения миграционных карт обернулось новыми проблемами в силу того, что получить их на границе было поначалу крайне затруднительно. Правда, со временем к ним привыкли, черный рынок карт оформился, устоялся и проблема решилась сама собой⁶.

2004 год — год серии поправок к законам, влекущих ужесточение санкций за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов — и внешних, и внутренних.

Мера была бы необходима и даже оправданна в ситуации параллельного упрощения процедур регистрации и найма. Но в силу того, что «крепкая рука закона» только «закручивает гайки», напряжение всей системы найма трудовой силы возросло. Возросли риски, а вместе с ними — стоимость услуг на теневом рынке.

Так до конца и не решенным оказался вопрос сроков регистрации. Определенный законодательством трехдневный срок приводит скорее к нарушению закона, чем к его соблюдению. В 2004 году было сделано послабление для граждан России: срок регистрации увеличен до 3 месяцев. Наивно предполагать, что данная мера была вызвана человеколюбием или государствен-

⁶ Любопытно, что менее чем через три года, в январе 2005-го, власть столкнулась с неприятными последствиями введения мер по монетизации льгот. Почерк реализации закона был тем же. Просто в 2002 году издательства коснулись исключительно мигрантов, которые не могут позволить себе акций массового неповиновения, а вынуждены тихо приспосабливаться. Зато и власть в свое время должного урока не извлекла.

ной мудростью. Просто президентское обещание, данное в момент поддержки нужного кандидата в президенты Украины, привело к продлению до трех месяцев срока регистрации в России граждан Украины, после чего пришлось ввести изменения в сроки регистрации собственных граждан.

(Причем никакой катастрофы в области правонарушений в результате столь «смелого» шага не произошло. С какой целью Москва вводила нереальный для исполнения, но вполне значимый для формирования теневого рынка срок регистрации, осталось тайной. Если только не предположить ответ, слишком уж очевидный: с целью формирования теневого рынка услуг.)

И наконец, мы постоянно наталкиваемся на то, что достаточно гибким нормам закона противостоит жесткость подзаконных актов и особенно ведомственных инструкций. Например, для получения РВП — требование иметь на счету сумму, обеспечивающую трехлетнее проживание на территории страны (sic!), тогда как по закону достаточно «документа, подтверждающего получение доходов от не запрещенной законом деятельности или нетрудоспособности»⁷. Подобная практика реально девальвирует процесс согласования норм закона в процессе его законодательного оформления, однако позволяет избегать критики европейских и международных экспертов — гражданские права-то формально (= законодательно) обеспечены.

Очень точно охарактеризовал данную политику Сергей Караганов, назвав ее *самоедской*⁸.

8. Инициативное правоприменительное ужесточение

Хронические бюрократические болезни нашего общества бьют по мигрантам особенно остро. Плотный бюрократический занавес — малое количество часов приема (часто сведенное до 2-х часов в неделю — и это при огромных очередях!), несогласованность часов приема различными учреждениями, участвующими в процедуре предоставления статуса (от регистрации до гражданства), отсутствие ответственности служащих за несвоевременное оформление документов — самый надежный способ убить легальную иммиграцию. Механизм «одного окна», о котором столь много, красиво, убедительно и своевременно говорили, так и остался на бумаге и в строчках информагентств.

У всего этого имеется вполне объективная причина, странным образом упущенная при переводе ФМС в систему МВД. Дело в невероятной сложности совмещения для МВД двух форм отчетности: основной, связанной с

7 Естественно, что в соответствующей Инструкции, утвержденной Приказом МВД, ничего не говорится о наличии счета. Но на местах такая практика существует и она не единична. Практика вызвана тем, что наличие счета в банке является чуть ли не единственной формой подтверждения наличия средств к существованию в ситуации отсутствия у иммигранта работы.

8 «Вместо того чтобы всеми способами притягивать их [иммигрантов. — Прим. ред.], делать их жизнь максимально привлекательной, мы делали почти все с точностью до наоборот, особенно в последние годы. Многоступенчатая и длительная процедура получения гражданства. Закон о получении регистрации в трехдневный срок — задача почти невыполнимая без включения коррупционных методов. Перерегистрация через каждые три месяца. К этому прибавьте бесконечные поборы представителей правоохранительных органов. Огромные трудности с обучением детей. Большинство иммигрантов не только выполняют тяжелый многочасовой труд, за который россияне братья уже не хотят, они живут в состоянии постоянной униженности». — Сергей Караганов. Битва за иммигрантов. // Российская газета. 2005. 17 марта.

количеством правонарушений, и дополнительной, которая должна отражать количество принятых и обустроенных иммигрантов. Любому участковому понятно, что крупномасштабная иммиграция поднимет показатели правонарушений даже в ситуации, когда — в пересчете на душу населения — иммигранты будут совершать меньше преступлений, чем коренные жители страны. Однако населения-то станет больше, а значит, и правонарушений тоже. (Видимо, выходом для МВД мог бы стать переход к отчетности по числу правонарушений на душу населения, но это допущение скорее из области фантазий.)

Негласно поощряемые властями уличные милицейские поборы не просто затратны для иммигранта, но, что важнее, крайне унижительны. А ведь мы должны хорошо понимать, что для представителей многих народов именно *унижение* является главным фактором оскорбления, вызывает их на ответное отношение к законам страны, чьи «правоохранители» действуют так лихо.

9. Жестокосердие принимающего сообщества

Вот что в 1998 году, сразу после своих поездок по стране, писал Александр Солженицын: «Но добавлю горчайшее. Сколько ни ездил я по областям России, встречался со множеством людей — никто ни в личных беседах, ни на общественных встречах, где высказывались самые многосотенные жалобы на современную нашу жизнь, — *никто*, никто, нигде не вспомнил и не заговорил: а каково нашим тем, отмежёванным, брошенным, покинутым? (Разве только попадались сами беженцы, тогда — они и говорили...)»⁹.

Так объясняет писатель положение дел: «Горько, горько — но кого упрекнешь? Так расколот до основания быт, так перевернута вся жизнь, людям только-только что устоять на ногах самим».

И с горечью завершает: «Мы утратили чувство единого народа».

Да, мы его утратили — и эту утрату чувствуют в первую очередь те, кто остались вне пределов официальной России. Остались русскими, но не с Россией; русскими, но вне чувства народного единства.

Как-то неожиданно скукожилось пространство — и не столько в смысле территориальном, сколько в социальном, этнокультурном. Поэтому нас и не удивляет, когда по отношению к русским из той же Средней Азии, сбегавшим от унижений новоявленных баев, «коренные» русские глубинных районов России испытывают неприязнь, а то и проявляют бытовую агрессию. Агрессию к *чужакам*.

«И это — самый грозный признак падения нашего народа. Нет уже у нас единого народного чувства, нет благожелательства принять наших братьев, помочь им. Судьба отверженных беженцев — грозное предсказание нашей собственной общерусской судьбы»¹⁰.

«Эта скорбная беженская эпопея — ляжет темной полосой на российские 90-е годы XX века. Без нее нет понимания ни современной России, ни современного русского народа», — ставит точку русский писатель.

⁹ Солженицын А. Россия в обвале. — М.: Русский путь. 1998. С. 68–69.

¹⁰ Там же. С. 71.

Последствия сокращения

1. Усиление негативных эффектов западного дрейфа

Западный дрейф — явление, пришедшее на смену многовековому колониционному тренду. Западный дрейф развернул основной поток восточной колонизации (с его южным и северным ответвлениями) на 180 градусов.

В период, когда поступление в Россию иммиграционного потока было большим, негативные последствия западного дрейфа компенсировались. К примеру, место выезжающих из Уральского и Поволжского регионов занимали приезжающие из Центральной Азии и частично Сибири. Таким образом, население постепенно заменялось, но практически не убывало. Учитывая, что притяжение Московской агломерации и Европы не ослабло, замещение убывающего населения не происходит.

В наблюдаемой ситуации сокращающейся иммиграции процессы демографического опустынивания и формирования обширных антропопустынь будут прогрессировать не только на крайне удаленных и малопригодных для жизни территориях России, но и в важнейшем с экономической и геополитической точки зрения Волго-уральском регионе.

2. Нехватка демографического ресурса для поддержания численности крупнейших агломераций РФ

Уже сегодня Московская агломерация потребляет 2/3 всего внутреннего миграционного прироста населения страны. И это не предельные показатели ее возможностей. Развитие Московской агломерации, ее новые транспортные проекты (скоростные междугородние магистрали, реконструкция аэропортов, новые линии метро, в том числе наземного скоростного транспорта в сторону Подмосковья, дополнительные транспортные кольца) с учетом легко прогнозируемого низкого естественного прироста потребуют еще большего заимствования внешнего демографического ресурса.

На этом фоне большинство наших крупных агломераций демонстрируют стагнацию численности, а некоторые — даже устойчивое ее сокращение. Так, Пермь совсем недавно перестала de facto быть городом-миллионником.

В сложившейся демографической ситуации мы не можем себе позволить создание где-либо на Урале, в Сибири и, тем более, на Дальнем Востоке крупной агломерации, пяти и даже трехмиллионника. В то же время наш самый крупный дальневосточный сосед планирует создание от ста до двухсот дополнительных городов-миллионников (для урбанизации огромной сельской части своего населения).

Правда, за последнее десятилетие новых городов-миллионников вблизи российских границ Китай не создал — китайцы не очень то стремятся переезжать на свой маньчжурский север. Да, они обустривают приграничную территорию для более интенсивной торговли (в том числе с глубинной экспансией в Сибирь), но широко разрекламированный визави нашего Благовещенска на другом берегу Амура — китайский Хэйхэ пока имеет числен-

ность только около 150 тыс человек, что, конечно, довольно большой рост для бывшего поселка лесников. Но это пока еще не Шэньчжень¹¹.

Тем не менее, с той численностью населения, которой мы располагаем на Дальнем Востоке, мы не сможем занять ключевое и даже просто важное место в поднимающемся Азиатско-тихоокеанском регионе, роль которого в XXI столетии трудно переоценить.

3. Установление отрицательной селекции входящего потока

Почему это происходит? Да потому, что при отсутствии миграционной привлекательности приходится иметь дело с отрицательной селекцией входящего антропотока, желаем мы того или нет.

Человек из Украины, Крыма, Молдовы, Армении или Казахстана, если у него есть высшее образование (и особенно, если есть признаваемый на Западе диплом, что с переходом на Болонский стандарт — дело решенное), знание любого европейского языка, высокая квалификация или редкая, но полезная профессия, естественным образом предпочтет России ряд других стран. Он предпочтет ту страну, где его не будут ежедневно унижать — подозревая в правонарушениях, проверяя в любом, самом неожиданном, месте, беззастенчиво «шманая»; где не придется регулярно откупаться от «стражей порядка»; где он будет чувствовать хоть какую-то социальную защищенность; где создан благоприятный общественный климат в отношении чужестранцев — да и, чего скрывать, где цена человеческой жизни куда выше.

А мы, соответственно, имеем дело с гораздо худшим по качеству потоком, чем могли бы получить теоретически. Если не едут лучшие — едут худшие (естественно, не по моральным качествам, а по квалификационным, образовательным, имущественным характеристикам). Едут те, кому, собственно, некуда деваться, кто действительно вынужден рисковать и соглашаться на унижения, чтобы прокормить свою, нередко просто голодающую — семью¹².

4. Увеличение доли нелегальной иммиграции

В результате выстроена идеальная система для расцвета коррупции и формирования рынка услуг по обходу российских законов (или используя пикантный эвфемизм — «по оптимизации противоречий российского законодательства»). В силу того, что спрос на дополнительные рабо-

¹¹ Подробнее на www.asiadata.ru

¹² Но возникает часто задаваемый вопрос: нужно ли нам большое количество иммигрантов с высшим образованием? Как пел в свое время В. Высоцкий про эмиграцию в Израиль: «Нет зубным врачам пути — слишком много просится, где на всех зубов найти? Вот и безработица». Конечно, врачи, учителя, инженеры России нужны, как и экономисты и юристы, но пока наибольшая потребность возникает в работниках физического и, как правило, не высококвалифицированного, а средние и неквалифицированного труда. Так в Европе тоже очереди из желающих мыть горшки в больницах не наблюдается. Но при таком взгляде на потребности страны не учитывается следующее, во-первых, «лучшие» есть во всех горизонтах труда и высоко- и низкоквалифицированного, во-вторых, речь идет о социальной системе, обладающей таким качеством, как рефлексия, а потому давление «лучших» провоцирует изменения в принимающем сообществе иные, чем давление «худших». В-третьих, смотря на что наше общество делает стратегическую ставку, если на построение общества, основанного на знании, то давление высококвалифицированного потока с высокими претензиями гуманитарного и культурно-образовательного стандарта окажется весьма кстати.

чие руки в стране не падает и по всем прогнозам должен демонстрировать устойчивый рост, предложение из легального сектора переместилось в нелегальный. Следовательно, при столь позорном легальном миграционном сальдо (десятки тысяч) вся недостающая часть предложения — как у айсберга — ушла «под воду».

Данный случай — хорошая иллюстрация известного изречения о том, что дорога в ад вымощена благими намерениями. Силовой подход к иммиграции, когда благом считается процесс усиления контроля и ответственности работодателей и граждан за использование и покрытие нелегального труда, приводит к увеличению доли нелегального потока.

5. Рост дефицита труда в ряде отраслей и регионов

Поскольку не все готовы играть в опасные игры с законом, а рынок нелегального труда, обладая рядом преимуществ (для бизнеса, который процветает или выживает только благодаря снижению расходов на труд, в том числе на его социальное обеспечение), также имеет определенные недостатки, то не все могут воспользоваться нелегальным предложением. Как следствие, наблюдается усиление дефицита труда в ряде отраслей и регионов Федерации¹³.

Известный исследователь рынков труда В. Гимпельсон, комментируя полученные в рамках одного из последних исследований результаты¹⁴, утверждает, что лишь 3% опрошенных руководителей отметили избыточность численности персонала по отношению к текущему объему выпуска и, напротив, свыше 40% всех опрошенных руководителей отметили недостаточность персонала. Эти данные позволяют говорить о том, что явления трудоизбыточности практически больше не существует.

Таблица №2.3.5

Какова общая укомплектованность предприятия кадрами по отношению к текущему объему производства?	%
Избыточная (численность персонала можно было бы уменьшить)	3,30%
Нормальная	54,60%
Недостаточная (численность персонала следовало бы увеличить)	42,10%

По данным упомянутого исследования, проблема дефицита только специалистов с высшим и средним специальным образованием существовала для 5% предприятий, а проблема дефицита только квалифицированных рабочих — для 31%; свыше 40% менеджеров отмечали наличие дефицита и тех, и других. Даже предприятия с нормальной укомплектованностью (под текущий выпуск) отмечали существование структурного дефицита. Среди них

¹³ Недостаток рабочей силы ощущается во всех экономически развитых странах. Легко считываются два базовых сценария решения данной проблемы: первый — это привлечение в выделенные отрасли и регионы иностранной рабочей силы, второй — принятие демографического сжатия как объективной реальности и использование ее для запуска модернизации (с известными ограничениями такой стратегии).

¹⁴ Гимпельсон В. Е. Дефицит квалификации и навыков на рынке труда: недостаток предложения, ограничения спроса или ложные сигналы работодателей? Препринт WP3/2004/01 / М.: ГУ ВШЭ, 2004. С. 36. — Эмпирической основой анализа являются данные специально организованного обследования менеджеров крупных и средних промышленных предприятий, проведенного в августе — сентябре 2003 года.

23% нуждались и в специалистах, и в квалифицированных рабочих, 31% — только в рабочих, а 8% — только в специалистах. Этот спрос мог учитывать перспективы развития и расширения, а мог быть связан лишь с обновлением качественного состава персонала без расширения численности.

Приведенные данные рисуют картину почти тотального дефицита человеческого капитала в промышленности, то есть нехватки людей, обладающих необходимыми знаниями, квалификацией и навыками, — делает вывод Гимпельсон. Не удивительно, что это, по мнению респондентов, влечет значительные экономические потери, проявляющиеся как в ограничениях на производство, так и в росте трудовых издержек, что также негативно влияет на выпуск продукции.

Следует понимать, что кадровый дефицит в значительной мере декларируется предприятиями, которые во многом неконкурентоспособны и малоуспешны¹⁵. Следовательно, дефицит во многом носит и виртуальный (им бы закрыться), и структурный (в одном месте густо, в другом — пусто) характер.

Но мы также должны понимать две вещи. Во-первых, оптимизация рынка труда, которую реально достичь в ближайшем будущем, будет лишь частичной, и потому весомую часть растущего спроса придется удовлетворять с помощью иммиграции. Во-вторых, любая оптимизация как рынка труда (преодоление структурного дефицита), так и организации производства (избавление от лишних людей и резкий рост производительности труда) будет скомпенсирована объемами выбытия трудоспособного населения (начиная с 2006 — 2008 гг.).

Вставка 2.3.2

Расчеты перспективной динамики параметров рынка труда до 2015 г. основываются на двух прогнозных вариантах развития российской экономики, разработанных МЭРТ России, — инновационно-активном и базовом. В первом из них ВВП России до 2010 г. возрастает с темпом 6,2% в год, в дальнейшем — с темпом 7,2%. В базовом сценарии при сохранении текущих тенденций и отсутствии решительных мер государственного макроэкономического регулирования темпы роста ВВП снижаются к 2010 г. примерно до 4,8% в год, а в последствии — и до 4,2%. Основные производственные фонды в инновационно-активном сценарии увеличиваются вслед за значительным ростом инвестиций в отечественную экономику, которые до 2010 г. возрастают с ежегодным темпом порядка 9–11%. Базовый сценарий предполагает посте-

15 «Такие предприятия имеют плохое финансовое положение и отмечают неопределенные перспективы на будущее, отличаются большим и нестабильным персоналом, неконкурентоспособностью на внешнем и внутреннем рынках. Анализ показывает, что декларируемая ими потребность в дополнительных квалифицированных кадрах является, по крайней мере, частично, виртуальной и порождена неэффективностью производства. Нанимая на работу искомых работников на рынке труда в конкуренции с более успешными фирмами, такие работодатели все равно оказываются неспособными их удерживать и эффективно использовать. Основная причина дефицита специалистов заключается в неспособности (или нежелании) предприятий платить своим работникам конкурентную заработную плату. Либо предприятия не могут себе позволить “роскошь” конкуренции за высокопроизводительных работников на рынке труда, либо провозглашаемый ими дефицит является скорее виртуальным, нежели реальным. В этом случае проблема декларируемого дефицита выводится за границы сферы предложения труда как таковой и не имеет прямого отношения к текущим масштабам и структуре подготовки кадров» // Там же.

пленное снижение темпов роста инвестиций до уровня 6% и стабилизацию на достигнутом уровне после 2010 г. Инфляция потребительских цен для обоих сценариев характеризуется постепенным снижением до 3% к 2012 г. По первому сценарию реальный фонд заработной платы к 2015 г. увеличивается более чем в 2,6 раза. В базовом сценарии темпы роста данного показателя со временем замедляются. Минимальный размер оплаты труда в первом варианте интенсивно возрастает, а во втором – характеризуется менее существенным его увеличением. На основе этих прогнозных вариантов была рассчитана перспективная динамика спроса на труд.

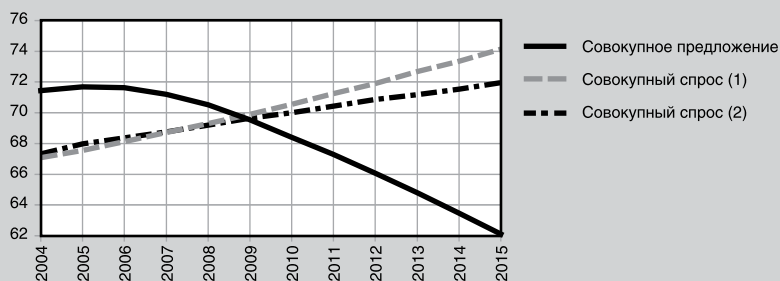


Рис. Перспективная динамика совокупного предложения и совокупного спроса по инновационно-активному (1) и базовому (2) сценариям, млн. чел. Как видно из рисунка, в обоих сценариях совокупный спрос на труд в экономике России увеличивается (в первом из них со средним темпом прироста в 1%, а во втором – 0,6% в год).

Из доклада Е. Л. Юрьева, члена Совета по конкурентоспособности и предпринимательству Правительства РФ «Проблемы развития российского рынка труда в контексте демографического кризиса». М., 2005.

6. Замедление темпов экономического роста

Стремительное сокращение трудового потенциала, наступающее вслед за его значительным ростом, – такова главная особенность трудоресурсной ситуации предстоящего десятилетия, утверждают авторы доклада «Россия: миграционные вызовы XXI века»¹⁶.

Дефицит труданеизбежно скажется на темпах экономического роста. Традиционно именно в труде – недорогом, но относительно качественном – усматривали преимущества отечественной экономики. Утрата данного фактора больно ударит по стратегическим планам развития страны и уж точно окончательно похоронит президентское задание правительству на удвоение ВВП, объем которого с \$310 млрд (9040,8 млрд руб. в текущих ценах) в 2001 году должен возрасти к 2010 году до \$620 млрд. Ведь соответствующая демографическому спаду альтернатива, такая как адекватный рост производительности труда, не может набирать силу соответствующими темпами¹⁷.

¹⁶ Воробьева О., Гониммахер Е., Зайончковская Ж., Рыбаковский Л. Россия: миграционные вызовы XXI века/ Доклад для Центра стратегических исследований. М., 2004.

¹⁷ Вот какой расчет предлагают коллеги: «В предшествующие годы численность учтенного занятого населения сокращалась, в частности в 2001г. на 3,2% по отношению к 1995 г. Но это сокращение было компенсировано ростом производительности труда. Правда, в эти годы темпы ежегодного прироста ВВП

7. Грядущий проигрыш в конкурентной борьбе за глобальные и макрорегиональные трудовые ресурсы

В стране до сих пор господствует недопонимание того факта, что в мире сформированы не только глобальные рынки энергоресурсов, черной и цветной металлургии, телекоммуникаций или вооружения, но и трудовых ресурсов. Причем труд определенных характеристик становится дефицитнейшим ресурсом в мировом масштабе. Развернута впечатляющая конкурентная борьба за данный ресурс, особенно давно и масштабно в высококвалифицированном и топ-компетентностном секторе. В перспективе мы будем бороться за труд так же, как за инвестиции, дешевые кредиты или современные технологии¹⁸.

Более того, точно так же, как сегодня мы боремся за повышение инвестиционного рейтинга страны, мы будем бороться за повышение привлекательности страны для кочующего высококвалифицированного труда и качественного труда более низкой квалификации (*трудова́й рейтинг страны*). И уже завтра придется решать вопросы масштабного снижения издержек на рекрутинг, трансферт и непротиворечивую интеграцию труда в производственные и социокультурные ниши нашей огромной и многообразной страны.

Заключение

Распад СССР нес не только риски и дезорганизацию, смешанные с чувством обиды и поражения. Распад позволял новоиспеченным властям Российской Федерации извлечь из ситуации множество преимуществ. Одним из таких воистину подарков судьбы была в десятках миллионов исчисляемая русская и русскокультурная «диаспора». Важно было распорядиться этим ресурсом правильно.

Что значит тот факт, что мы не смогли этого сделать?

В экономическом языке это означает, что мы не смогли вернуть ранее сделанные инвестиции в человеческий капитал советских окраин. «Кто были эти

в расчете на одного занятого составили лишь 2%. При сохранении подобных темпов роста производительности труда в ближайшие семь лет (до 2010 г.) удастся увеличить за его счет объем ВВП менее чем на 20%. Остальной рост, если не повысятся темпы роста производительности труда, может быть достигнут только за счет увеличения численности занятых. В то же время, при сохранении современного уровня занятости, производство ВВП в расчете на одного работника должно удвоиться и составить к 2010 году 9,5 тыс. долларов США, для чего ежегодный темп роста этого показателя должен быть не менее 9%. Такие темпы роста производительности труда российской экономикой не достижимы. Более того, и у тех стран, которые по тем или иным характеристикам сходны с Россией, темпы роста производительности труда в конце XX в. не превышали 5%. Ежегодный рост производительности труда в экономике России на такую величину (5%) может обеспечить прирост ВВП к 2010 году на 40%. В этом случае численность занятых должна быть увеличена на 60 % и составить 103,5 млн. человек. Эта цифра превышает самый благоприятный вариант прогноза численности трудоспособного населения (Госкомстат РФ) на 24,3 млн. человек. Доля занятых в общей численности населения (по среднему варианту демографического прогноза 133 млн. человек) должна составить 78%. Это нереально. Таким образом, появляется и усиливается разрыв между потребностью в занятых, необходимой для обеспечения удвоения ВВП к 2010 году и численностью собственных трудовых ресурсов страны» // Там же.

18 Борьба за иммигрантов во всем мире (и особенно в Европе) обостряется. Так, совсем недавно испанское правительство объявило амнистию и легализовало 800 тысяч нелегальных иммигрантов, которые теперь имеют полное право жить в стране, а в дальнейшем и получить гражданство. Учитывая, что Испания по населению почти в четыре раза меньше России, для нас такая цифра составила бы более трех миллионов человек.

соотечественники, осевшие на окраинах?» — вопрошает Солженицын, и сам же отвечает: «Из ссыльных, из эвакуированных или из посланных — лучшие работники, инициативные, сметливые, профессиональные, с повышенной долей специалистов среди них. Это *они* принесли на окраину науку и высокую культуру, это *они* развили там всю технику, индустриализацию. (В Таджикистане, по официальным советским данным, после революции «поднялось производство в 210 раз!» — уж каким бы методом ни считано, а из ничего создали все.) Или множество сосланных «раскулаченных» и их потомки — никак не худшие труженики, неленивые, работающие, непьющие»¹⁹.

И это в сталинские годы. А позже были несколько призывов, когда полные энтузиазма молодые и образованные, дерзкие и решительные, в основном из коренной России и Украины отправлялась в Закавказье и Среднюю Азию, для того чтобы создавать научные школы, открывать новые кафедры, строить современные производства. Неудивительно, что входящий поток в 1990-е годы (по сути, репатриация ранее «командированных») был более образован, чем принимающее сообщество.

Так почему мы не смогли принять этих людей по-человечески?

Ответ кажется ясным: это еще одна печальная глава в российской истории отношений власти и человека.

Одному из авторов настоящего доклада приходилось сталкиваться с извращенной логикой губернских властей, которые оправдывали свое нежелание принимать мигрантов ссылкой на дополнительную (чрезмерную!) нагрузку на городские инфраструктуры. Это говорили не представители испытывающих демографическое давление Ставропольского и Краснодарского края или Московской области, которых еще как-то можно было бы понять, — нет, это говорили представители администраций старорусских областей, в которых обмеление народонаселения угрожает всей будущности этих административных образований. На вопрос, а что бы вы делали, если бы жительницы вашего города рожали (так, как они рожали еще в начале прошлого века), а значит, население увеличивалось бы, а не как сейчас, когда даже при наличии иммиграции численность его сокращается — ведь это была бы запредельная нагрузка на городские инфраструктуры! — никакого ответа не следовало. Да и что можно услышать от администратора, который утверждает, что он в состоянии предоставлять социальные гарантии только сокращающемуся городскому населению...

¹⁹ Солженицын А. Россия в обвале. М.: Русский путь, 1998. С. 62.