Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

Язык публикации: **русский**

Migration and Social Development, 2016, Volume 1, Issue 3

The transformation of institutions of Russia's migration policy and the effects of its implementation

Olga Vorobyova[1]
[1] *Moscow Psychological and Social University, Russian Federation*

ABSTRACT

We consider the attempts of the state migration policy from the 1990s to the present. A 25-year period in Russia, proclaims the need to increase migration increase of population, provision of foreign workforce in the labor market. The real actions of the institutions responsible for migration policies show incompetence in matters of possible ways of achieving the goals. As a result of large-scale corruption was developed during all immigration control and illegal labor migration procedures. The proclaimed goals are not achieved, hampered technological development of the economy. It is shown when and why migration practices have changed the principles of the state migration policy.

KEYWORDS

migration, Federal migration service, migration policy, labor migration

CITATION

Vorobyova, O.D. (2016). The transformation of institutions of Russia's migration policy and the effects of its implementation. *Migration and Social Development, 1*(3), 153–178.
doi: 10.18334/migration.1.3.38087

JEL: F22, O15, R23
Original Research
Language: Russian
Received: 17 Jul 2016, Published: 30 Sep 2016

© Vorobyova O.D. / Publication: Creative Economy Publishers

This work is licensed under a Creative Commons BY-NC-ND 3.0

For correspondence: 89166130069@mail.ru

► one of Russia's most serious consequences of the USSR separation into 15 independent states was the massive emergency resettlement of the population from the former republics

► from the first day of its existence, i.e. from January 1992 until the end of 1998 to the territorial bodies turned and went through the process of determining the legal status of almost 1.8 million people

► to 2003 the volume of migration growth was almost close to zero, amounting to 35000 people in the year is mainly due to the sharp reduction in entry – 1.5 times from 2000 to 2001

► July 2005-April 2016 the management of the FMS of Russia remained stable, departmental affiliation changed from time to time, passport and visa service were added to FMS functions

► the main incentive for voluntary relocation of compatriots was the possibility of obtaining Russian citizenship, however, the problem for ten years since 2006 was solved very poor

► from 2000 to 2012 against the background of downsizing of Russia's population of 3.8 million (2.6 %) particularly hard emptied the Far East (647 thousand, or more than 9.4 %), and it happened due to attrition, but mainly due to massive outflow of its residents

► many negative facts of development of migration situation and policy were recognized and reflected in the text of the new document – The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025, it has drawn attention to the defects of the system of quotas to attract foreign workers

Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России

Ольга Воробьева[1]
[1] *Московский психолого-социальный университет, Москва, Россия*

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены попытки проведения государственной миграционной политики с 1990-х годов до настоящего времени. За 25-и летний период в России провозглашается необходимость увеличения миграционного прироста населения, обеспечения иностранными трудовыми ресурсами рынка труда. Реальные действия институтов, ответственных за миграционную политику демонстрируют некомпетентность в вопросах возможных путей достижения поставленных целей. В результате получила развитие масштабная коррупция при проведении всех процедур миграционного контроля и нелегальная трудовая миграция. Провозглашенные цели не достигаются, тормозится технологическое развитие экономики. Показано, когда и почему миграционные практики подменили принципы государственной миграционной политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

миграция, Федеральная миграционная служба, миграционная политика, трудовая миграция

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

JEL: F22, O15, R23
Язык публикации: русский

© Воробьева О.Д. / Публикация: Издательство «Креативная экономика»

Статья распространяется по лицензии Creative Commons BY-NC-ND 3.0

Для связи: 89166130069@mail.ru

► для России одним из тяжелейших последствий разделения СССР на 15 самостоятельных государств было массовое экстренное переселение населения из бывших республик

► с первого дня своего существования, то есть с января 1992 и до конца 1998 г. в территориальные органы обратились и прошли процедуру определения правового статуса почти 1,8 млн человек

► к 2003 году объем миграционного прироста практически приближается к нулю, составив 35 тыс. человек в год уже главным образом из-за резкого сокращения въезда – в 1,5 раза с 2000 по 2001 год

► с июля 2005 года по апрель 2016 года руководство ФМС России оставалось стабильным, менялась время от времени ведомственная принадлежность, к ФМС России была присоединена паспортно-визовая служба, соответственно расширись полномочия и штат

► основным стимулом добровольного переселения соотечественников оказалась возможность получения российского гражданства, однако эта проблема уже десять лет с 2006 года решается крайне плохо

► с 2000 г. по 2012 г. на фоне сокращения численности населения России на 3,8 млн человек (2,6 %) особенно сильно опустел Дальний Восток (на 647 тыс. или более, чем на 9,4 %), причем произошло это и за счет естественной убыли, но главным образом, вследствие массового оттока его жителей

► многие негативные факты развития миграционной ситуации и политики на протяжении 2000-х годов признаны и отражены в тексте новой документа – Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, в ней обращено внимание на пороки системы квотирования привлечения иностранных работников

Об авторах:

Воробьева Ольга Дмитриевна, доктор экономических наук, профессор, руководитель Научно-исследовательского центра социально-экономических проблем народонаселения, Московский психолого-социальный университет (89166130069@mail.ru)

В сложнейший период социально-экономической и общественно-политической реформации, которую переживало новое государство Россия после распада Союза ССР, было создано самостоятельное ведомство в структуре органов исполнительной власти, ответственное за разработку и проведение государственной миграционной политики. Оно появилось в России, как известно, в 1992 году. Федеральная миграционная служба России была организована Указом Президента Российской Федерации. Для России одним из тяжелейших последствий разделения СССР на 15 самостоятельных государств было массовое экстренное переселение населения из бывших республик. Глубокий экономический и политический кризис во всех новых независимых странах спровоцировал миграцию сотен тысяч людей. Переселение носило в основном вынужденный характер. Люди были плохо или никак не подготовлены к переселению на постоянное место жительства в Россию, не имели ни материальных возможностей, ни сколько-нибудь продуманных стратегий своего переселения. Принимающее государство должно было срочно выработать новые подходы к решению совершенно не известных задач приема и адаптации мигрантов, которые составили категорию вынужденных переселенцев, а по сути беженцев из стран своего предыдущего проживания.

Таблица 1

Доля мигрантов из бывших республик СССР в составе прибывших в Россию 1989 по 2000 г., в %

Страны	*1989*	*1991*	*1992*	*1993*	*1995*	*1997*	*1999*	*2000*	*1989-2000*
Украина	35	30	21	20	22	24	22	21	25
Белоруссия	6	7	4	4	4	3	3	3	4
Узбекистан	10	10	11	10	13	7	11	12	11
Казахстан	18	19	19	21	29	40	38	36	26
Грузия	4	6	6	7	6	4	5	6	5
Азербайджан	9	7	7	6	5	4	4	4	6

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

Молдавия	4	3	3	2	2	2	2	3	3
Киргизия	3	4	3	10	3	2	3	4	5
Таджикистан	2	4	7	7	5	4	3	3	5
Армения	3	1	2	3	4	3	4	5	3
Туркмения	2	1	1	2	2	3	2	2	2
Страны Балтии	4	8	16	8	5	4	3	1	5

Больше половины прибывших – это жители Казахстана и Средней Азии, пятая часть – Украины, свыше 15 % – государств Закавказья (см. *таблицу 1*).

Из общей численности прибывших почти третьей части требовалась помощь и поддержка в самом элементарном, поэтому было решено предусмотреть для них определенный правовой статус, который позволял получать эту поддержку. Предоставление статуса вынужденного мигранта (переселенца или беженца) было предусмотрено соответствующими Федеральными законами, которые были разработаны и вступили в действие уже в 1992 году (см. *таблицу 2*).

С первого дня своего существования, то есть с января 1992 и до конца 1998 года в территориальные органы обратились и прошли процедуру определения правового статуса почти 1,8 млн человек, в отношении 1,4 млн человек вопрос был решен положительно (в среднем по 200 тысяч человек в год!). Для такой интенсивной работы по определению статуса и приему вынужденных мигрантов была создана оперативно работающая вертикаль территориальных органов, центров временного размещения, пунктов первичного приема, центр медицинской реабилитации, учебно-методический центр и ряд других структур в составе ФМС России. Необходимо было решать широчайший круг проблем – от чисто экономических, до гуманитарных и психологических [5; 7; 12]. Единственная проблема, которой не было в тот период, – это проблема культурной и языковой дистанции, так как в составе вынужденных мигрантов большую половину составляли

русские, а другую часть – представители титульных национальностей бывших республик, обучавшихся в школах с преподаванием русского языка, и имеющих в советские годы тесные родственные, дружеские или рабочие контакты с населением России (см. *таблицу 3*).

Таблица 2

Численность прибывших из бывших республик СССР в Россию и доля вынужденных мигрантов среди них в период с 1991-1998 гг., тыс. человек*

Годы	*Прибыло*		*Доля вынужденных мигрантов среди прибывших, (%)*
	Всего	*в том числе вынужденных мигрантов* **	
1992	925,8	160,3	17,3
1993	922,9	323,2	35,0
1994	1146,3	354,5	30,9
1995	841,5	291,3	34,6
1996	631,2	172,7	27,4
1997	582,8	131,1	22,5
1998	494,8	118,2	23,9
Итого	4945,8	1551,3	31,4

Примечание:

* По данным Госкомстата России и ФМС России.

** Вынужденные переселенцы и беженцы, имеющие соответствующий статус.

Всего через полтора года была разработана и принята Федеральная миграционная программа (далее ФМП). Она просуществовала только 6 лет. За это время, трижды корректировалась, уточнялась и утверждалась на три 2-х летних периода. В те же годы системно решать сложнейшие проблемы, связанные с миграцией населения, на уровне субъектов федерации позволили региональные миграционные программы.

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

Таблица 3

Доля русских и представителей титульной национальности среди мигрантов, прибывших в РФ из бывших республик СССР с 1989 по 2000 г., в %

Страны	*1992*	*1993*	*1995*	*1997*	*1999*	*2000*	*1989-2000*
Доля русских и представителей титульных национальностей среди прибывших из стран СНГ и Балтии	66	64	61	59	55	54	59
Украина:							
– Русские	63	63	62	59	53	52	57
– Украинцы	30	30	31	33	33	30	35
Белоруссия:							
– Русские	56	60	60	54	52	51	51
– Белорусы	33	27	29	35	32	30	38
Узбекистан:							
– Русские	68	67	65	60	61	59	61
– Узбеки	3	3	3	5	4	5	5
Казахстан:							
– Русские	72	74	73	71	69	70	70
– Казахи	6	3	3	4	4	4	4
Грузия:							
– Русские	57	50	30	26	19	16	38
– Грузины	7	11	21	26	20	21	16
Азербайджан:							
– Русские	54	45	38	28	18	15	39
– Азербайджанцы	14	19	35	49	57	60	29
Молдавия:							
– Русские	52	46	53	47	47	49	43
– Молдаване	26	28	21	25	18	21	32
Киргизия:							
– Русские	77	75	72	68	67	71	72

– Киргизы	1	1	2	6	6	4	4
Таджикистан:							
– Русские	68	64	57	48	49	37	61
– Таджики	3	5	12	21	27	31	10
Армения:							
– Русские	38	22	8	7	5	5	15
– Армяне	47	66	84	84	82	81	74
Туркмения:							
– Русские	69	72	69	64	64	64	63
– Туркмены	4	3	3	6	6	4	8

Таблица 4

Некоторые характеристики миграционного притока в Россию 1993-1998 г.

Показатели / Годы	*Миграционный прирост со странами СНГ и Балтии (тыс. чел.)*	*Уровень компенсации естественной убыли населения (%)*	*Доля мигрантов в возрасте 0-16 лет в общем миграционном приросте (%)*	*Численность вынужденных переселенцев и беженцев, зарегистрированных за год***	*Численность вынужденных переселенцев и беженцев на конец года*	*Численность иностранной рабочей силы*
1993	554	78	31	330	330	–
1994	915	80	27	254	584	129
1995	612	60	28	272	702	281
1996	440	45	29	172	735	292
1997	433	42	27	125	957	241
1998	361	30	23	118	978	242

Примечание:

* Демографический ежегодник России: Статистический сборник / Госкомстат России. – Москва, 1999. – С. 324.

** Демографический ежегодник России: Статистический сборник / Госкомстат России. – Москва, 1996. – С. 519.

За недолгое время функционирования ФМС России «первого образца» (1992-1998), под руководством Регент Т.М. в условиях

практического отсутствия бюджетного финансирования, при наличии полномочий не только в области вынужденной миграции, но и становления иммиграционного контроля, организации работы с внешней трудовой миграцией, удавалось продвигаться к реализации целей, поставленных в тот период перед миграционной политикой (см. *таблицу 4*).

С 1999 года начался период перманентной реорганизация институтов, отвечающих за миграционную политику и смены руководителей. В первый год (1999 г.) вместе со сменой руководства, (руководителем стал Каламанов В.А.), изменилась и идеология политики. Вместо мероприятий, направленных на прием и размещение вынужденных мигрантов, которые неплохо работали на задачу роста численности населения России, активно расширялась работа по привлечению и использованию иностранной рабочей силой [13; 16]. Массовое снятие с учета вынужденных мигрантов, начавшееся в 1999 году, фактический отказ от поддержки тем, кто этот статус сохранял, повлияли на резкое снижение масштабов переселений на постоянное место жительства, на миграционный прирост населения. И на российский рынок труда хлынуло временное население, рассматривающее Россию только в качестве страны временного пребывания и получения оплачиваемой работы (см. *таблицу 5*). Такая фактическая переориентация миграционной политики и переключение внимания от переселения на постоянное место жительства к другим направлениям, стало сигналом, оттолкнувшим желающих переселиться в Россию. Проблемы уже приехавших вынужденных мигрантов (жилищное обустройство, занятость, социальная поддержка и др.) остались нерешенными и не решаемыми. Процесс переселения резко затормозился. Это и стало толчком для развития другого миграционного процесса – временной трудовой иммиграции. По данным официальной статистики, в поле зрения которой попадали лишь трудовые иммигранты, получившие легальный статус, он набирал темпы достаточно быстро [16].

Это была, на наш взгляд, первая серьезная ошибка миграционной политики стратегического характера. Главной причиной такой смены полюсов политики стало желание получения быстрого финансового результата в виде денежных поступлений от процедур предоставления разрешений иностранным гражданам входить на российский рынок труда. Такая недальновидная позиция в конце 1990-х годов обернулась колоссальными потерями для России глобального характера. Потерями главных ресурсов – населения и человеческого капитала. Всего год потребовался для того, чтобы кардинально изменился курс государственной миграционной политики, в результате которого Россия оказалась обречена на длительный период сокращения численности населения и потерь интеллектуального и демографического потенциала, так как именно в этот период усилились процессы эмиграции Россиян в зарубежные страны на постоянное место жительства [1; 8]. К 2003 году объем миграционного прироста практически приближается к нулю, составив 35 тыс. человек в год, и удержав этот уровень и в 2004 году, – 39 тыс. человек, теперь уже главным образом из-за резкого сокращения въезда, с 2000 по 2001 год в 1,5 раза (см. *таблицу 6*).

Еще одним крайне негативным явлением обернулся резкий переход на импорт рабочей силы. Организационно-правовые и процедурные вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы были настолько некомпетентно проработаны [4], что подавляющая часть трудовых иммигрантов уходила в теневую занятость [13]. Надо ли доказывать, с чем сопряжена теневая занятость и теневая экономика и каковы их последствия? Эта сфера в российской действительности стала практически откровенно наиболее коррумпированной с огромным теневым оборотом денежных средств и грубыми нарушениями миграционного законодательства. Соотношение легально и нелегально работающих иностранных работников по разным оценкам изменялось в пределах от 1:4 до 1:10 [13].

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

Следующие три года – это три смены руководства, два переподчинения разным ведомствам (Министерство по делам региональной и национальной политики, Министерство внутренних дел) и метания в вопросе приоритетов миграционной политики от частичного до полного отрицания необходимости привлечения на территорию России населения из бывших республик.

Таблица 5

Соотношение показателей прибытия в Россию, численности и доли вынужденных и трудовых мигрантов с 1999 по 2001 годы

Годы	*Прибыло (тыс. человек)*		*Доля вынужденных мигрантов среди прибывших, (%)*	*Численность иностранной рабочей силы*
	Всего	*в том числе вынужденных мигрантов* **		
1999	366,7	79,1	21,6	211,4
2000	350,3	49,2	14,1	113,3
2001	193,5	41,8	21,6	283,7
Всего:	910,5	170,1	18,7	–

Однако еще в 1999 году были разработаны предложения в форме проекта Концепции государственной миграционной политики. В документе (авторы – ведущие специалисты в области миграции населения – Ионцев В.А. [8; 9], Рыбаковский Л.Л. [14], под руководством Президента Кабардино-Балкарской Республики В.М. Кокова), аргументировано предлагалось разделить функции управления миграциями между гражданским ведомством и МВД России, разработать сбалансированные меры в сфере регулирования постоянной и временной миграции. Но разработанный высокопрофессиональной группой экспертов вариант документа не был даже представлен на обсуждение [1].

Таблица 6

Межгосударственная миграция населения Российской Федерации с 2000 по 2004 год

Годы	*Прибыло в Российскую Федерацию – всего (тыс. чел.)*	*Выбыло из Российской Федерации – всего (тыс. чел.)*	*Сальдо внешней миграции – всего (тыс. чел.)*
2000	359,3	145,7	213,6
2001	193,5	121,2	72,3
2002	184,6	106,7	77,9
2003	129,1	94	35,1
2004	119,2	79,8	39,4

Такое резкое падение миграционного прироста все-таки подталкивало к работе над идеологией миграционной политики. И она наиболее профессионально была сформулирована в Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденной распоряжением Правительства в сентябре 2001 года. В ней были достаточно четко отражены цели и основные задачи государственного управления в области миграционной политики. В разделе V Приоритеты демографического развития в области миграции и расселения – сформулированы четыре приоритета, относительно приема и адаптации вынужденных мигрантов, сокращения эмиграции.

Итак, уже в первой половине 2000-х годов были очевидны проблемы, возникшие в процессе реализации законодательства в области миграции, которые меняли заданный вектор миграционной политики на противоположное направление:

– падение миграционной привлекательности и престижа Российской Федерации как государства, способствующего интеграции мигрантов;

– сокращение миграционного прироста;

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

– демографическое старение населения и рост демографической нагрузки;

– сокрытие доходов «нелегальной» части трудовых мигрантов, потери доходной части бюджетов всех уровней;

– развитие теневых секторов экономики, теневой занятости, криминального бизнеса;

– нарастание социальной напряженности в обществе и недовольство постоянного населения внешними проявлениями пребывания нелегальных мигрантов на территории страны;

– создавались все более благоприятные условия для сохранения и распространения явлений коррупции, в органах власти, ответственных за реализацию миграционной политики.

С июля 2005 года по апрель 2016 года руководство ФМС России оставалось стабильным. Хотя менялась время от времени ведомственная принадлежность. К ФМС России была присоединена паспортно-визовая служба, соответственно расширись полномочия и штат службы. Из года в год вопросы внешней трудовой миграции занимают все более прочное и практически основное место среди существующих миграционных проблем, которые пытается решить обновленная управленческая структура.

Таблица 7

Динамика получения разрешений на работу в России иностранными гражданами с 2005 по 2010 годы (тыс. человек)

Годы	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Численность иностранных граждан, получивших разрешение на работу в России	702,5	1014,0	1717,1	2425,9	2223,6	1640,8

Вводятся миграционные квоты. Ежегодно устанавливаются: квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую

Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, с 2007 г. устанавливаются квоты на выдачу иностранным гражданам из «безвизовых» стран разрешений на работу. Тогда же, правда, всего в течение одного года, реализуется принципиально новый подход к регулированию трудовой иммиграции, позволивший сократить нелегальную составляющую до минимальных масштабов. Он заключался в практическом переходе от разрешительного порядка получения права на трудовую деятельность в России к уведомительному, к получению разрешения самими иммигрантами. Официально зарегистрированная численность иностранной рабочей силы в стране сразу же увеличилась с 1 717 тыс. в 2007 году до 2 400 тыс. человек в 2008 году. Следовательно, сократилась нелегальная составляющая. Но на протяжении 2011, 2012, 2013 годов, размер квот резко сократился и повторялся из года в год на уровне 2010 года – 1,6 млн человек. При этом фактическое присутствие на российском рынке труда иностранных работников по всем оценкам постоянно росло. Это происходило только за счет увеличения нелегальной составляющей [2].

С 1 июля 2010 года вводится новый инструмент регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы на российском рынке труда из так называемых «безвизовых» стран. Это патент на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в очень емком сегменте российского рынка труда – в частных домохозяйствах [3; 11].

Квоты на разрешения продолжают действовать только в отношении мигрантов, прибывающих в Россию на основании визы. За право пользоваться патентом устанавливается ежемесячная оплата. В 2014 году ежемесячный размер оплаты был единый для всех регионов и составлял 1216 рублей. С 2015 она стала дифференцированной для различных регионов России, и ее размер существенно повысился в самых привлекательных для трудовых иммигрантов регионах. Почти

самый высокий ее уровень в 2015 году был в Москве и Московской области и составил 4 тысячи рублей. С 2014 года был введено требование присвоения иностранным гражданам (планирующим на территории России заниматься трудовой деятельностью) индивидуального налогового номера (ИНН) в том регионе, где они рассчитывают трудоустроиться.

Используя данные ФМС России, можно оценить численность легально въехавших на территорию России, поставленных на учет, получивших разрешение на работу, (отдельно высококвалифицированных и квалифицированных специалистов) и количество оформленных патентов (но к сожалению не самих трудовых иммигрантов). Процедура получения разрешения на работу для высококвалифицированных (ВКС) и квалифицированных специалистов (КС) намного более либеральная (см. *таблицу 8*) [3].

Таблица 8

Динамика основных показателей внешней трудовой миграции с 2011 по 2015 г. (человек)

Годы	*въехало в РФ иностранных граждан*	*поставлено на миграционный учет*	*получили разрешение на работу*	*оформлено разрешений ВКС и КС*	*оформлено патентов*
2011	13831860	6068473	1195169	54861	865728
2012	15889421	6477674	1340056	55848	1289204
2013	17785910	7370628	1273984	155776	1537832
2014	18201509	8680930	1328119	194925	2386641
2015	17083849	7868441	216969	65654	1788201

Источник: Рассчитано по данным по данным ФМС России: [Электронный ресурс] // Fms.gov.ru. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/57508/57512/

Но с первых лет наступления нового века миграционная компонента в демографической динамике России сильно сократилась, и такого значения, которое у нее было в 90-е годы, уже не имела (см. *таблицу 9*).

Это стало толчком для разработки специализированной государственной программы. С 2006 года по настоящее время действует единственная федеральная целевая программа в области миграции, а именно «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», (далее – Программа). Цель Программы понятна. Необходимо за счет переселения оставшихся в бывших республиках русскоговорящих граждан увеличить стремительно сокращающуюся численность населения России. Как показано в *таблице 9*, естественный прирост не способствовал этому росту, а роль миграционного прироста значительно упала.

Новой Программой были запланированы определенные объемы миграционного притока населения, круг территорий, при переселении на которые люди могли стать участниками Программы. В ближайшие 5-6 лет в рамках Программы планировалось принять более 700 тысяч переселенцев. На деле за период с 2007 по 2012 год, по линии Программы в Россию вернулось всего около 125 тысяч бывших соотечественников. Причем за три первых года (на 1 января 2010 г.) по этой программе переселено в Россию 16,3 тыс. человек, что в миграционном сальдо за это же время (2007-2009 гг.) составило всего 2,2 %! При этом свыше 700 тысяч человек (в 43 раза больше) вселились в это трехлетие самостоятельно, без участия в Программе, а значит без посредничества миграционных структур и расходов федерального и регионального бюджетов. Выбор регионов, который делали переселенцы, не ограниченные условиями Программы, не совпадал с предложенными в рамках Программы. В самые приоритетные для переселения по Программе Дальневосточные регионы

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

(Амурскую область, Приморский и Хабаровский края) в эти годы был переселен всего 291 человек.

Таблица 9

Результаты естественного и миграционного движения населения России в 1995-2005 гг. (тыс. человек)

Годы	*Численность населения**	*Общий прирост*	*Естественный прирост*	*Миграционный прирост***	*Доля компенсации, в %****
1999	147539	-649	-919	270	29.4
2000	146890	-587	-949	362	38.1
2001	146304	-654	-933	279	29.9
2002	145649	-686	-917	231	25.2
2003	144964	-795	-889	93	10.5
2004	144168	-694	-793	97	12.2
2005	143474	-721	-847	126	14.9

Примечание:

* На начало года.

** Приняты данные уточненные после переписи населения.

*** Частное от деления естественной убыли на миграционный прирост.

В 2013 году была принята ее новая редакция, которая стала не только бессрочной, но и получила внутренние изменения, направленные на облегчение переезда в РФ. Число субъектов для вселения возросло с 38 до 54. Произошло перераспределение всех регионов России на две категории: приоритетные и обычные. В первую группу вошли все регионы Дальнего Востока. Если переселение соотечественников осуществляется в один из дальневосточных субъектов, то сумма подъемных для переселенцев увеличивается в несколько раз. Для главы семьи она составляет 240 тысяч рублей и по 120 тысяч – на каждого члена семьи. Для сравнения, в случае

переселения в неприоритетный регион выплаты существенно меньше: 20 000 и 10 000 рублей соответственно. Уменьшен размер налога для физических лиц, для участников Программы с 30 % (как с нерезидентов) до 13 % (как для всех граждан России). Был существенно расширен и список родственников, которые теперь могут быть включены в состав семьи: супруги, их дети (необязательно общие), родители, родные братья и сестры, а также их дети, внуки, бабушки и дедушки. Эта норма должна позволить переезжать большими семьями, устранена привязка переселенца к конкретному рабочему месту. Внести новые поправки удалось Министерству регионального развития, которое отвечало за реализацию Программы и объективно оценило ее неэффективность.

Расширение программы переселения сказалось и на ее финансировании. Финансовые возможности программы рассчитывались из показателя в 300 тыс. человек ежегодно. Если в 2013 году на ее реализацию было выделено чуть более 1 миллиарда рублей, то в 2014 году в бюджете заложена уже втрое большая сумма. Но даже при этом реальное количество людей, воспользовавшихся государственной программой переселения, оказалось в 5-6 раз меньше планируемого. Это доказывает, что акценты, заложенные в Программе не эффективны, а это произошло из-за непонимания разработчиками документа закономерностей, присущих миграции населения, под воздействием которых это переселение и происходит.

Основным стимулом добровольного переселения соотечественников, как и следовало ожидать, оказалась возможность получения российского гражданства. Однако эта проблема уже десять лет, с 2006 года – года принятия этой программы, решается крайне плохо (см. *таблицу 10*). Многочисленные опросы и исследования этой проблемы показывают такой же высокий уровень коррумпированности должностных лиц, от которых зависит решение проблемы предоставления гражданства. За определенную и не малую плату

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

оформление процедуры, превращаясь в покупку, упрощается и ускоряется, даже для тех, кто не имеет оснований на ускоренное ее прохождение. При этом для многих лиц, имеющих право на упрощенный порядок процедуры получения гражданства, проблема его получения не решается долгие годы.

По данным ФМС России за 10 лет с 2001 по 2011 год (из которых половину уже действовала Программа) получили российское гражданство всего 1,6 млн человек, в то время как за рубежами России оставалось на начало века более 10 млн русскоговорящего населения.

Таблица 10

Динамика принятия гражданства, вида на жительство и разрешения на временное проживание иностранными гражданами, (тыс. человек)

Годы	*Приняли гражданство*	*Получили вид на жительство*	*Получили разрешение на временное проживание*
2012	95,7	125,9	220,9
2013	135,8	129	221
2014	157,8	139	296,8

Источник: Составлено по данным ФМС России.

По оценке экспертов, опирающейся на мнение самих мигрантов, не будь такого камня преткновения для желающих переселиться в Россию как получение правового статуса (даже вида на жительство), который открывает дорогу для всех основных стратегий обустройства – работа, жилье – миграционный приток и, соответственно, прирост, безусловно, увеличился бы, и не потребовалось миллиардов на финансирование столь неэффективного проекта.

Причин неудачной реализации Программы несколько, но главная на наш взгляд та, что ситуация, существовавшая в конце 1990-х годов, к моменту начала действия Программы (к 2007 году) существенно

изменилась, значит ее принятие опоздало на 10-15 лет. И это было стратегической ошибкой, допущенной в результате постоянной смены мало компетентных временщиков в руководстве ведомства и желания получения быстрой финансовой выгоды.

Такой же ошибкой миграционной политики, с далеко идущими негативными последствиями стратегического порядка, относится отсутствие достаточного внимания к процессам внутренней миграции [15]. Это и привело к таким глобальным сдвигам, которые произошли в размещении населения по территории Российской Федерации – концентрации его в центральных регионах, сокращению численности и плотности населения в северо-европейской и азиатской частях страны.

С 2000 г. по 2012 г. на фоне сокращения численности населения России на 3,8 млн человек (2,6 %), особенно сильно опустел Дальний Восток (на 647 тыс. или более, чем на 9,4 %). Причем произошло это и за счет естественной убыли, но главным образом, вследствие массового оттока его жителей. Причем сокращается доля населения России как в европейской ее части по отношению к численности населения Европы, так и в азиатской по отношению к стремительно растущей численности населения Азии. Доля населения России, живущего в европейской части, в 1985 г. составляла 23 % всего европейского населения, а в 2010 г. – уже только 16 %. Доля россиян, живущих в азиатской части страны, во всем населении Азии соответственно в эти годы сократилась с 1,0 до 0,6 %. Из 83 регионов население сократилось в 61, в 12 регионах рост не превысил 10 %, причем в большинстве из этой группы он был 1-3 %. И лишь в 11 субъектах РФ наблюдался заметный рост населения. К этой группе относится Москва и Белгородская область, 6 республик Северного Кавказа, Краснодарский и Ставропольский края и Ханты-Мансийский АО. Доля этих регионов в населении страны к 2010 г. выросла до 20,5 % с 16,0 % в 1989 г. и с 14 % в 1970 г. – 14.4 %. Но этот опасный процесс не был замечен и отражен в миграционной политике на протяжении 25-ти постсоветских лет [1].

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

В дореформенный период миграционный прирост численности населения в регионах, которые в настоящее время принято называть непривлекательными для переселения населения, совсем не случаен. В последние три десятилетия советского периода (1959-1988 гг.) последовательно и успешно осуществлялась программа заселения восточных районов, в первую очередь дальневосточных. В европейской части проводилась политика сдерживания роста крупных и крупнейших городов, и прежде всего – столичных. Вряд ли возможно не видеть такого катастрофического стягивания населения огромной по территории страны в нескольких локальных точках. Не понимать его опасность для равномерного развития страны и не предпринимать никаких действий в области социально-экономической и, опосредованно, миграционной политики, оказывается, можно.

Многие негативные факты развития миграционной ситуации и политики уже на протяжении 2000-х годов, признаны и отражены в тексте нового документа – Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, текст которой был утвержден Президентом РФ в 2012 году. В ней обращено внимание на пороки системы квотирования привлечения иностранных работников – излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, не соответствие их потребностям работодателей и т.п. (п. 14, раздел II.) В документе констатируется: «Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов» (4, п. 12, раздел II). В тексте Концепции упоминается о наличии на территории РФ нелегальных мигрантов в количестве от 3 до 5 млн человек. И это официально признается в 2012 году!

Уже одно то, что в Концепции государственной миграционной политики до 2025 года (далее – Концепция) точно отражены существующие миграционные проблемы, позволяет оценить принятие в июне 2012 года этого документа, как знаковое событие в области

миграционной политики. Подготовка данного чрезвычайно важного для России документа проводилась при активном участии экспертного сообщества, что позволило учесть в нем многие актуальные моменты и приблизить содержание Концепции к реалиям развития современного российского общества на долгосрочную перспективу. Документ непосредственно нацелен на экономическое и демографическое развитие страны. Явное акцентирование миграционной политики на экономической функции объективно обусловлено тяжелой трудоресурсной ситуацией, которая стала складываться в России с 2009 г. и продлится еще как минимум 10-15 лет [6].

Вместе с тем, Концепция крайне громоздка, перегружена смешением задач, конкретных мер. В ней отсутствуют и четко обозначенные приоритеты, а это не позволяет содержание документа делать ориентиром при разработке законодательства и определенной программы действий.

Какие же основные параметры характеризуют развитие миграционной ситуации в достаточно стабильное десятилетие с точки зрения институциональных реорганизаций?

Таблица 11

Некоторые показатели миграции населения России с 2005 по 2014 год

Годы	*Прибыло в Российскую Федерацию – всего (тыс. чел.)*	*Выбыло из Российской Федерации – всего (тыс. чел.)*	*Сальдо внешней миграции – всего (тыс. чел.)*	*Численность ИРС*	*Оформлено патентов (человеко-месяцев)*	*Выдано свидетельств участника Гос. Программы «Соотечественники» (чел.)*
2005	177,2	69,8	107,4	692,5	–	–
2006	186,3	54,1	132,2	1014,0	–	–
2007	287	47	240	1717,0	–	682

Воробьева О.Д. Эффекты и промахи трансформации институтов миграционной политики в России // Миграция и социально-экономическое развитие. — 2016. — Том 1. — № 3. — С. 153–178. — doi: 10.18334/migration.1.3.38087

2008	281,6	39,5	242,1	2425,9	–	8279
2009	280	32,5	247,5	2223,6	–	7357
2010	191,7	33,6	158,1	1640,8	–	10818
2011	356,5	36,8	319,7	1195,2	865,7	35212
2012	417,7	122,8	294,9	1340,1	1289,2	30529
2013	482,2	186,4	295,8	1274,0	1537,8	61855
2014	578,5	308,5	270	1328,1	2386,6	78309
2015	598,6	353,2	255,4	2170,0	1788,2	70721

В данных, приведенных в таблице, виден резкий рост миграционного сальдо в 2011 году. Но на самом деле это результат изменения методики учета прибывших, когда в их численность стали попадать все иностранные граждане, прибывшие на срок более 9 месяцев, а не 12, как это было раньше. Поэтому цифры 2010 и 2011 года не сопоставимы. А вот все последующие годы, методика учета в которых не менялась, миграционный прирост опять пошел на убыль.

На наш взгляд, главные компоненты, вызывающие территориальную подвижность населения, на которые необходимо воздействовать, это формирование рынка труда, инвестиционной, бюджетной, социальной политики. Только они влияют на повышение миграционной привлекательности регионов. Эти задачи не могут решаться в рамках узковедомственного подхода, любым, даже самым мощным ведомством (каким, например, было в начале XX века Переселенческое управление МВД России), а только совместными действиями ведомств социально-экономического блока правительства. Но для этого необходимо наличие ясной, научно-обоснованной стратегии миграционной и переселенческой политики. Из-за отсутствия такой стратегии Россия сегодня безусловно проигрывает в глобальной межгосударственной конкуренции за главные ресурсы – человеческий капитал. Одновременно с незначительным иммиграционным притоком, страна на протяжении более двух последних десятилетий, наблюдает масштабный эмиграционный отток. (По некоторым оценкам выехали

на постоянное место жительства более 4 млн российских граждан и примерно столько же живут «на две страны»). Статистические данные зарубежных стран фиксируют не ослабевающее переселение наиболее активной, молодой, предприимчивой и состоятельной части российского общества. Та страна, население которой не находит у себя на родине необходимых комфортных экономических, гуманитарных, социальных и общественных условий жизни всегда проигрывает и будет проигрывать в этой конкуренции. Поэтому сегодня миграционная стратегия должна не только найти правильное направление действий, но прежде всего затормозить и переломить сложившиеся опасные для России тенденции развития миграционных процессов.

ИСТОЧНИКИ:

1. Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность. – М.: Экон-Информ, 2016.

2. Воробьева О.Д., Дроздов О. Несовершенство процедуры регистрации способствует росту нелегалов // Социальная и демографическая политика. – 2006. – № 10. – С. 47-62.

3. Воробьева О.Д. Миграционная политика России: новейшая история и современные практики. Проблемы миграции населения в современной России/ Под ред. В.В. Локосова. – М.: Экон-Информ, 2014.

4. Гребенюк А.А. Теоретические подходы к изучению международной трудовой миграции // Миграция и социально-экономическое развитие. – 2016. – Том 1. – № 1. – С. 17-38. – doi: 10.18334/migration.1.1.38078

5. Громова Е.А., Бояркин Г.Н. Проблемы и перспективы развития образовательной (учебной) миграции в современной России // Креативная экономика. – 2011. – № 7. – С. 105-113.

6. Дробот Е.В., Клевлеева А.Р., Костылева С.О. Конкурентоспособность экономики России: факторы и тенденции // Экономические отношения. – 2014. – № 1. – С. 27-31.

7. Иванова И.В. Развитие конкурентной среды в условиях российского менталитета // Российское предпринимательство. – 2012. – № 1. – С. 32-37.

8. Эмиграция и репатриация в России / В.А. Ионцев [и др.]. – Москва, 2001.

9. Ионцев В.А. Международная миграция. Приложение к журналу «Миграция в России». – М.: Минфедерации России, 2001.

10. Мидюк О.Н., Скрынникова О.В. Основные тенденции и приоритетные направления развития рынка труда Оренбургской области // Экономика труда. – 2015. – Том 2. – № 4. – С. 267–276. – doi: 10.18334/et.2.4.1920

11. Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова, Л.Л. Рыбаковского. – М.: Экон-Иформ, 2014.

12. Мухаметова Н.Н. Диагностика проблем сельских территорий как условие функционирования и развития региональных социально-экономических систем // Жилищные стратегии. – 2015. – Том 2. – № 2. – С. 129-142. – doi: 10.18334/zhs.2.2.544

13. Проблемы незаконной миграции в России. Реалии и поиск решений. – М.: Гендальф, 2004.

14. Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения. Книга 1. Мировые миграции: исторические фрагменты и их детерминанты. – Москва, 2016.

15. Топилин А.В. Миграция и сбалансированность региональных рынков труда // Миграция и социально-экономическое развитие. – 2016. – Том 1. –№ 2. – С. 79-96. – doi: 10.18334/migration.1.2.38084

16. Тюрюканова Е.В. Трудовые мигранты в Москве: «второе» общество // Иммигранты в Москве / Под ред. Ж.А. Зайончковской. – М.: Институт Кеннана, 2009.