

ФОНД «НАСЛЕДИЕ ЕВРАЗИИ»

ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Аналитический доклад

ПОЛИТИКА
ИММИГРАЦИИ
И НАТУРАЛИЗАЦИИ
В РОССИИ:

состояние дел и
направления развития

Москва, 2005 г.

УДК
ББК

**ПОЛИТИКА ИММИГРАЦИИ
И НАТУРАЛИЗАЦИИ В РОССИИ:
состояние дел и направления развития**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Под редакцией С. Н. Градировского

Авторский коллектив:

Ольга Выхованец,
эксперт Центра стратегических исследований
Приволжского федерального округа

Сергей Градировский,
директор Центра стратегических исследований Приволжского
федерального округа

Дмитрий Житин,
заместитель начальника Управления
по делам миграции ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской
области

Татьяна Лопухина,
эксперт Центра стратегических исследований Приволжского
федерального округа

Никита Мкртчян,
старший научный сотрудник лаборатории анализа и
прогнозирования миграции Института народохозяйственного
прогнозирования РАН

В представленном докладе проведен глубокий анализ текущего состояния дел в миграционной сфере. Авторы доклада представляют разработанную ими концепцию иммиграционно-натурализационных каналов, позволяющих за счет комплекса инженерно-технологических решений гибко регулировать процессы циркуляции населения, формируя миграционный поток, обладающий нужными принимающему сообществу человеческими и социально-групповыми качествами. Доклад делает первые шаги в сторону определения требований к гуманитарно-технологическому обеспечению эффективного управления антропопоток.

Дизайн и оформление:
дизайн-бюро digital ARTS

Формат 70x108/16
Бумага офсетная
Усл. печ. л. 20.5
Тираж 2000 экз.

*«Отвеку выбрала Россия
непростую стезю быть страной
многонациональной — и ни от кого
своих она отказываться не может».*

А. Солженицын. «Россия в обвале»

Авторы доклада благодарят

ВЛАСОВУ Наталью Ивановну, координатора рабочей группы при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации по разработке проекта концепции проведения легализации незаконных трудовых иммигрантов;

ВОРОБЬЕВУ Ольгу Дмитриевну, зав. кафедрой социальной статистики и демографии Российского государственного социального университета;

ГЛАЗЫЧЕВА Вячеслава Леонидовича, профессора Московского архитектурного института, президента Общественного фонда «Институт Города», научного руководителя Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа;

ЗАЙОНЧКОВСКУЮ Жанну Антоновну, директора Центра миграционных исследований, зав. лабораторией миграции населения Института народнохозяйственного прогнозирования РАН;

ЗУЕВА Сергея Эдуардовича, проректора Российско-британского университета (Московской Высшей школы социальных и экономических наук), учредителя и эксперта Центра стратегических исследований ПФО;

ИВАНОВА Евгения Викторовича, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам;

КНЯГИНИНА Владимира Николаевича, научного руководителя Центра стратегических разработок «Северо-Запад»;

МАЛИНОВСКОГО Павла Владимировича, ведущего эксперта Центра кадровых технологий «XXI век», ведущего научного сотрудника Института научной информации по общественным наукам РАН;

МИШИНУ Елену Валерьевну, зам. начальника аналитического отдела Организационно-аналитического управления ФМС РФ;

ПЕРЕЛЫГИНА Юрия Александровича, директора Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития РФ;

ПЕРЕСЛЕГИНА Сергея Борисовича, эксперта Центра стратегических разработок «Северо-Запад» и Центра стратегических исследований ПФО;

ЧУДИНОВСКИХ Ольгу Сергеевну, зав. сектором Центра по изучению проблем народонаселения экономического факультета МГУ;

ЩЕДРОВИЦКОГО Петра Георгиевича, председателя Попечительского совета университетской корпорации «Школа культурной политики», члена правления Центра стратегических разработок «Северо-Запад».

Авторы доклада также благодарят ЮРЬЕВА Евгения Леонидовича, сопредседателя «Деловой России», президента компании «Атон», при совместной работе с которым обшудались многие мысли, вошедшие в этот доклад.

Оглавление

	1 ТРЕНДЫ
стр. 15	1.1. внешние миграционные потоки России и натурализация иноплеменников: исторический взгляд
стр. 22	1.2. ретроспективные миграционные тренды в масштабе второй половины XX века
стр. 31	1.3. актуальные тенденции в масштабе последних пятнадцати лет
стр. 57	1.4. миграционные прогнозы до 2020 года: инерционный и целевой
	2 ОПЫТЫ
стр. 65	2.1. опыт регулирования миграционных процессов в современной России: институты и нормативно-правовая база
стр. 86	2.2. опыт учета миграционных процессов в современной России: статистическая невразумительность
стр. 108	2.3. опыт сокращения иммиграционного потока после 1995 года: причины и последствия
	3 НАМЕРЕНИЯ ПЯТЬ КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ ПОЛИТИКИ
стр. 128	3.1. зачем и почему? ответы традиционные и завтрашнего дня
стр. 138	3.2. сколько и кого брать? параметры национального самоопределения
стр. 150	3.3. кого и как брать? инженерно-технологические решения в области проведения иммиграционно-натурализационной политики
стр. 172	3.4. откуда брать? иммиграционный потенциал стран ближнего и дальнего зарубежья
стр. 199	3.5. куда направлять? опорный каркас территориального развития Федерации
стр. 221	ПОСЛЕСЛОВИЕ СМЕНА ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ – ОТ СОБИРАНИЯ ЗЕМЕЛЬ К СОБИРАНИЮ НАРОДОВ
стр. 226	СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ
стр. 227	ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ	
стр. 230	классификация механических движений населения
стр. 240	результаты опроса «Ключевые проблемы в области миграционной политики РФ»
стр. 264	приобретение гражданства в странах СНГ и Балтии (обзор законодательства)
стр. 278	схема приема в гражданство Российской Федерации
стр. 281	гlossарий избранных понятий, употребляемых в тексте доклада
стр. 301	исследовательские, аналитические и проектные разработки ЦСИ ПФО под общим названием «Государство. Гражданство. Антропоток»
стр. 305	о Центре стратегических исследований Приволжского федерального округа
стр. 307	о Фонде «Наследие Евразии»

СПИСОК ТАБЛИЦ

стр. 24	нетто-миграция России с республиками СССР
стр. 24	общие коэффициенты миграционного прироста (убыли) по экономическим районам России в последние десятилетия
стр. 26	прирост городского населения СССР
стр. 28	миграционный прирост населения по федеральным округам, 1991 – 2001 гг.
стр. 30	эмиграция из России в 1989 – 2003 гг.
стр. 33	нетто-миграция России со странами СНГ и Балтии, 1989 – 2004 гг.
стр. 34	нетто-миграция из стран СНГ и Балтии в Россию по национальностям, 1989 – 2004 гг.
стр. 36	уровень образования международных мигрантов и населения России
стр. 37	эмиграция из России за пределы СНГ и Балтии, 1989 – 2004 гг.
стр. 39	нетто-миграция между федеральными округами Российской Федерации в 1991 – 2003 годах
стр. 40	нетто-миграция в обмене между выделенными частями Российской Федерации, 1991 – 2003 гг.
стр. 42	западный дрейф в 1991 – 2003 гг.
стр. 47	компенсация естественной убыли населения России за счет миграции, 1992 – 2002 гг., в зависимости от разных вариантов оценки иммиграции
стр. 50	распределение городского населения России по городским поселениям разного размера, по данным переписей населения
стр. 54	регионы Центрального, Северо-Западного и Приволжского округов с отрицательной внутренней нетто-миграцией, 1994 – 2003 гг.
стр. 63	внешняя миграция населения России в 1989 – 2003 гг. и результаты прогнозных расчетов на 2004 – 2020 гг.
стр. 64	основные кумулятивные итоги прогнозных расчетов по вариантам прогнозных сценариев в 2004 – 2020 гг.
стр. 90	основные источники данных о мигрантах в Российской Федерации
стр. 96	основные изменения в нормативном поле
стр. 98	число выбывших в Россию из отдельных стран в 2000 – 2003 гг., по данным национальных органов статистики
стр. 100	требования к наличию статистических данных
стр. 109	доля русского населения в странах СНГ
стр. 109	нетто-миграция из стран СНГ и Балтии в Россию, 1990 – 2004 гг.
стр. 112	темпы роста ВВП в странах СНГ
стр. 113	среднемесячная номинальная заработная плата в пересчете на доллары США
стр. 123	общая укомплектованность предприятия кадрами по отношению к текущему объему производства?
стр. 129	численность населения России в 2050 г.
стр. 130	численность населения в 2050 г.
стр. 135	особенности иммиграционно-натурализационных политик. Традиционные ответы
стр. 137	особенности иммиграционно-натурализационных политик. Ответы следующего шага развития
стр. 144	территория и население России и сопредельных стран
стр. 151	гражданские и социальные права иммигрантов и граждан
стр. 153	правовые статусы и их нормативное описание. Траектории движения по правовым статусам
стр. 154	категории иммигрантов
стр. 155	гражданская амнистия. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 155	репатриация. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 156	воссоединение семей. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 157	учебная иммиграция. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий

стр. 157	экономическая иммиграция. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 158	беженцы и вынужденные переселенцы. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 158	армейская (служивая) иммиграция. Иммиграционно-натурализационные инфраструктуры. Нормативный инструментарий
стр. 159	система начисления баллов для отбора экономических иммигрантов
стр. 161	права иммигрантов, относительно иммиграционно-натурализационных каналов
стр. 166	институты и механизмы рекрутинга и социокультурной переработки
стр. 167	организационная инфраструктура при проведении гражданской амнистии
стр. 168	репатриация соотечественников. Организационная инфраструктура канала
стр. 168	воссоединение семей. Организационная инфраструктура канала
стр. 169	учебная иммиграция. Организационная инфраструктура канала
стр. 169	экономическая иммиграция. Организационная инфраструктура канала
стр. 170	беженцы и вынужденные переселенцы. Организационная инфраструктура канала
стр. 170	армейская (служивая) иммиграция. Организационная инфраструктура канала
стр. 184	эмиграционный потенциал государств СНГ и дальнего зарубежья, ориентированный на Россию
стр. 197	таблица сравнения четырех стран по различным показателям
стр. 201	внутренние и международные депортации гражданских лиц в/из СССР
стр. 207	миграционный прирост/убыль в 1992 – 2000 гг. в процентах к общей численности населения
стр. 209	25 регионов, имевших в 1992 – 2000 гг. максимальный миграционный прирост населения в абсолютном выражении (без учета поправок, выявленных Всероссийской переписью 2002 года)
стр. 220	типы территорий, их привлекательность для мигрантов и привлекательность миграции для принимающей территории (сообщества)

СПИСОК ДИАГРАММ

стр. 28	динамика прибытия и выбытия в Россию
стр. 32	миграция со странами СНГ и Балтии, 1989 – 2004 гг.
стр. 35	миграционный прирост населения России по возрастным группам
стр. 45	естественный и миграционный прирост населения России в 1989 – 2002 гг.
стр. 48	естественный прирост (убыль) населения России в 2005 – 2026 гг. (миграция отсутствует)
стр. 49	нетто-миграция городского и сельского населения
стр. 58	внешняя миграция населения России, 1989 – 2003 гг., и экстраполяционные (линейные и экспоненциальные) тренды до 2020 г.
стр. 62	прибытия и выбытия по вариантам прогнозных сценариев
стр. 62	миграционный прирост по вариантам прогнозных сценариев
стр. 97	помесячная численность прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии в 1998 – 2001 гг.

СПИСОК ИЛЛУСТРАЦИЙ

рисунок 1.3.3	основные миграционные зоны в России
рисунок 1.3.7	миграционный прирост (убыль) в 2000 – 2003 гг., на 1000 чел. Внешняя миграция
рисунок 1.3.8	миграционный прирост (убыль) в 2000 – 2003 гг., на 1000 чел. Внутренняя миграция
рисунок 1.3.9	типы регионов по показателям миграционного прироста (убыли) в 2000 – 2003 гг.
рисунок 1.4.1	численность населения в трудоспособном возрасте в 2015 г., в процентах к 2005 г. (миграция отсутствует)
рисунок 1.4.2	численность населения в трудоспособном возрасте в 2025 г., в процентах к 2005 г. (миграция отсутствует)

СПИСОК ВСТАВОК

стр. 67	закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики «О гражданстве РСФСР»
стр. 89	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
стр. 114	случаи насилия над иностранными студентами
стр. 124	расчеты перспективной динамики параметров рынка труда до 2015 г.
стр. 129	демографическое поведение России в XX веке
стр. 132	примеры, когда массовые миграции изменяли этнический состав окраинных, приграничных территорий
стр. 141	один из вариантов решения по применению изоляционистской стратегии
стр. 146	принципы иммиграционной политики
стр. 196	миграционная политика и Единое экономическое пространство (ЕЭП)

Предисловие

За последние 15 лет в России, в общем и целом, произошла «революция управляющих». Процесс массового освоения новых управленческих технологий и подходов прежде всего охватил сектор корпоративного управления. Большинство крупных компаний за этот период перешли от линейных к функциональным, а некоторые даже к так называемым «матричным» структурам управления. Нормой управленческой практики стал метод управления проектами. За прошедшие годы частично был перестроен процесс подготовки управленческих кадров — как на уровне вузов, так и на уровне внутрифирменных систем переподготовки и повышения квалификации. В последние 2–3 года ряд компаний перешли к освоению современных технологий управления издержками, управления качеством и управления рисками. Продвижение в технологиях управления привело к росту уровня капитализации компаний.

Вместе с тем, очевидны стали системные ограничения этого процесса. Большинство из них упираются в технологическую отсталость сферы управления общественным сектором. Технологии государственного управления — как на федеральном, так и на территориальном уровне продолжают оставаться архаичными. Можно сказать, что за прошедшие 10 лет в общем и целом оказалась освоенной лишь одна макротехнология — бюджетного процесса, которая сегодня разворачивается прежде всего в рамках идеологии так называемого «бюджета, ориентированного на результат». Однако, будучи зажата лишь в тиски

бюджетного планирования, система государственного управления в принципе никогда не может стать эффективной. Точнее, бюджетный процесс задает лишь одно из возможных измерений и лишь один из критериев эффективности. Не будучи дополненной другими технологиями и другими критериями, его реализация недостаточна для построения эффективного государства.

Сегодня, как и пять лет назад, структура государственного управления продолжает представлять собой несколько различных «вертикалей» — иерархических структур, слабо связанных и скоординированных друг с другом. В деятельности этих вертикалей управления отсутствует как представление об общих объектах (предметах), так и общее видение целей и допустимых средств их достижения. Как следствие — рассогласование и разрывы в исполнении конкретных функций управления между различными ветвями и институтами государственной власти, отсутствие координации и взаимодействия между министерствами и ведомствами в составе Правительства, между экономическим блоком министерств и силовыми структурами, между федеральной, субфедеральной и муниципальной властью.

Многие предметы ведения и вытекающие из этого полномочия достались в наследство от советской системы и сегодня являются анахронизмом. Одновременно, вне управления и регулирования остается целый ряд новых задач, возникших и оформившихся в качестве вызовов системе государственного управления в 90-е годы прошлого века.

В качестве одного из основных подобных вызовов следует назвать изменения, происходящие в миграционной сфере.

Специфика процессов, происходящих в этой сфере состоит в том, что они затрагивают вопросы, относящиеся как к области экономической политики и геоэкономического позиционирования страны, так и к области культурной политики, проблематике идентичности, языка, традиций и социальной сплоченности.

Процессы усиления социальной и экономической кооперации и следующей за ними интеграции между странами приводит к росту значения глобального перетока ресурсов — не только сырьевых (биосферных) и финансовых, но и человеческих. На фоне возникновения новых центров индустриального роста в странах АТР — прежде всего в Китае и Индии, и попыток создать «большое экономическое пространство» со стороны европейских стран, Россия оказывается лицом к лицу с задачами всестороннего использования человеческого потенциала для повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Можно утверждать, что преимущества в использовании эффектов и последствий глобализации экономики получают прежде всего те страны, которые сумеют добиться опережающей капитализации общественных отношений и превращения человеческого капитала в социальный. Формирование современной социальной структуры и опирающегося на нее социального капитала можно считать директрисой обеспечения конкурентоспособности любой страны в первой четверти XXI века.

Понимание значения социальных отношений и социального капитала для целей экономического развития не является новым. Однако в последней четверти XX века в этой области наметилось существенное изменение подходов и понятийного аппарата. Социальный дискурс и социальное проектирование XX века во многом сложилось на основе исследования так называемых «закрытых обществ» — обществ, характеризующихся единством или, во всяком случае, близостью языковых, этнических, расовых и социальных идентичностей. Отсюда вырос и понятийный аппарат, и инструментарий социальной политики, направленной на переплавку социальных отношений и взаимодействий в социальный капитал.

Резкий рост масштаба межстрановой и межрегиональной миграции в конце XX века вынуждает нас к пересмотру и понятийного аппарата и инструментария всей социальной и культурной политики.

Все последние годы в России мы наблюдаем серьезные изменения в миграционной сфере. Меняется характер миграционного потока — на смену преимущественно вынужденной миграции приходит преимущественно экономическая; меняется отношение к самому феномену миграции — происходит осознание важности этого процесса для социально-экономического развития страны, решения проблем в области демографического и трудового баланса. В последние два-три года постепенно меняется повестка дня в этой сфере; совершенствуется и уточняется законодательство.

Однако сегодня переход к концепции миграционно-открытого и миграционно-привлекательного общества продолжает наталкиваться на целый ряд существенных экономических, социальных и, главное, культурных или так называемых ментальных барьеров.

Многие группы населения и представляющие их интересы политические объединения и лидеры социально-психологически и ментально не готовы к позитивному освоению процессов глобализации, не готовы к росту интенсивности и темпа экономических процессов, социальной и культурной мобильности — и, как следствие, расширению миграционных процессов. На повестку дня выходят вопросы социальной толерантности. Меняются требования к проектированию систем капитализации человеческих ресурсов — социальной политике, образованию, здравоохранению, спорту и культуре. Меняются требования к политике расселения и регионального развития. Под углом зрения миграционной проблематики меняется повестка дня в диалоге России со странами СНГ и Европы.

В представленном докладе проведен глубокий анализ текущего состояния дел в миграционной сфере. Исторический экскурс позволяет глубже понять истоки трендов и тенденций, действующих сегодня. Поэтапно прослежена история становления миграционной политики; обобщен опыт регулирования миграционных процессов и их учета, даны миграционные прогнозы до 2020 года.

Вместе с тем, помимо очевидного исследовательского и аналитического значения, доклад впервые за последние десятилетия претендует на формирование основ проектного и технологического подхода в данной

сфере. Авторы доклада представляют разработанную ими концепцию иммиграционно-натурализационных каналов, позволяющих за счет комплекса инженерно-технологических решений гибко регулировать процессы циркуляции населения, формируя миграционный поток, обладающий нужными принимающему сообществу человеческими и социально-групповыми качествами. Доклад делает первые шаги в сторону определения требований к гуманитарно-технологическому обеспечению эффективного управления антропотокком.

Петр Щедровицкий