



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ
КАПИТАЛ

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ДИАГНОСТИКА, ВЫЗОВЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛИ: Е. Б. **ДЕМИНЦЕВА** (НИУ ВШЭ),

Н. В. **МКРТЧЯН** (НИУ ВШЭ),

Ю. Ф. **ФЛОРИНСКАЯ** (ИНСАП РАНХИГС)



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

СОДЕРЖАНИЕ

3.....	Предисловие
5.....	Введение
7.....	Часть 1. Диагностика и вызовы
8.....	Временная трудовая миграция
15.....	Долговременная международная миграция
22.....	Внутренняя миграция
29.....	Студенческая миграция
31.....	Привлечение в страну квалифицированных и высококвалифицированных специалистов
35.....	Часть 2. Возможности использования зарубежного опыта
36.....	Почему мы можем ориентироваться на опыт зарубежных стран?
37.....	Какой опыт интересен для России?
38.....	Дифференцированный отбор мигрантов
42.....	Возможности отбора мигрантов: предложения для России
43.....	Стратегии пребывания мигрантов в стране — от краткосрочной до долгосрочной перспективы
46.....	Возможности предоставления вида на жительство и гражданства: предложения для России
47.....	Политика интеграции
49.....	Политика интеграции: предложения для России
51.....	Заключение

ПРЕДИСЛОВИЕ

Анализируя сценарии социально-экономического развития на период 2018–2024, Центр стратегических разработок пришел к заключению о том, что модель экономического роста 2000-х, основанная на повышении объемов добычи и экспорта энергоресурсов и высоких ценах на сырье, не позволяет развить темпы роста выше 1,5-2%, обеспечивая при этом повышение уровня жизни граждан. Чтобы выйти на устойчивый экономический рост не ниже среднемирового уровня и войти в число развитых стран с высокими душевыми доходами населения России нужно задействовать новые факторы роста, что не представляется возможным без структурных изменений. В этой трансформации ключевая роль отводится трем направлениям: качеству человеческого капитала и максимизации вклада компетенций и знаний людей в развитие; технологическому прорыву, повышающему производительность труда и открывающему выход на новые рынки; государственному управлению и правовой системе, призванными существенно улучшить институциональные условия для развития бизнеса.

Ставка на максимизацию вклада человеческого потенциала в будущее развитие обусловлена не только низким уровнем его капитализации, нашим отставанием в освоении знаний и профессиональных навыков XXI века, но и вызовами демографического развития. Особенности возрастной структуры общества, проявившиеся в старении населения и сокращении доли лиц в трудоспособных возрастах, сегодня определены как основные глобальные вызовы развития. В большинстве стран мира эти вызовы сформировались из-за роста продолжительности жизни и снижения рождаемости. Но в России они усилены демографическими волнами, сокращающими долю молодых среди трудоспособных. Эта тенденция сохранится до 2030 г., что создает риски для технологического прорыва, которые необходимо минимизировать.

По направлению «Человеческий капитал» ЦСР продолжает серию докладов по изменениям, запускающим инклюзивный экономический

рост, в формирование которого включено большинство трудоспособного населения страны, и минимизирующим издержки демографического старения. Одним из направлений таких изменений мы считаем миграционную политику, несмотря на то, что миграционные процессы сегодня незаслуженно ушли из политической повестки. Даже если нам удастся существенно повысить производительность труда, увеличить занятость работников в возрасте 55 лет и старше, заменить ряд рутинных профессий роботами, мы не сможем компенсировать к 2030 году потери более десяти миллионов трудоспособных. Также высока вероятность того, что по сравнению с другими драйверами экономического роста меры миграционной политики окажутся более простыми в разработке и реализации.

Интерес к миграционной проблематике обусловлен еще и тем, что мы находимся на переломе качества международных миграционных потоков в России: перемещения, главным мотивом которых была репатриация, замещаются трудовой миграцией. По оценкам экспертов в нашей стране порядка 10% рабочей силы — это мигранты. Поскольку специфика отечественного рынка труда проявляется в широкой распространенности низкооплачиваемых рабочих мест, мы начинаем проигрывать глобальную конкуренцию за человеческий капитал мигрантов.

Данный доклад подготовлен группой демографов, специализирующихся на анализе миграционных процессов и политик. Авторы рассматривают вопросы как внутренней миграции, поскольку Россия отличается низкой территориальной мобильностью населения, так и международной, поскольку после распада СССР Россия уже более 25 лет остается привлекательным для мигрантов государством с открытыми границами для стран ЕАЭС. Помимо аналитической части, в докладе представлены рекомендации по мерам миграционной политики, прошедшим тест на соответствие заявленным приоритетам развития. Особого внимания заслуживает предложенный в докладе анализ миграции через призму политики интеграции. Как справедливо отмечают авторы, это главный урок, который необходимо выучить на примере европейских стран. По этой причине особое внимание уделено рассмотрению опыта миграционной политики других стран, с акцентом на меры, корреспондирующие с российским социо-культурным и экономическим контекстом. Речь идет о дифференцированном отборе мигрантов, регулировании процессов пребывания мигрантов в стране и политике интеграции.

Лилия **ОВЧАРОВА**,
руководитель направления «Человеческий капитал»

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные процессы в России уже нельзя назвать новым явлением. Со времени распада СССР и появления новых независимых государств прошло более четверти века; в этот же период формировалась новая миграционная история постсоветской России и стран СНГ. В РФ работают трудовые мигранты из десятков стран мира, каждый год население увеличивается за счет иностранцев, получающих российское гражданство, а в университетах учатся тысячи иностранных студентов. Миграционная ситуация в России развивается по похожему сценарию, что и в государствах Западной Европы, но с лагом в 30-40 лет. В 1960-е Европу захлестнули потоки постколониальных миграций; с начала 1990-х в России можно говорить о массовом притоке мигрантов из постсоветских стран. Сегодня ситуация в России структурно напоминает ту, которую можно было наблюдать в Западной Европе в конце 1970-х.

Доклад ставит целью представить существующую миграционную ситуацию в России, дать оценку происходящему и наметить основные направления развития миграционной политики. В его первой части экспертами анализируется временная трудовая миграция в России и ее влияние на рынок труда; долговременная международная миграция и ее влияние на демографическую ситуацию в стране; основные проблемы внутрироссийской миграции; потенциальные возможности студенческой миграции и миграции высококвалифицированных и квалифицированных специалистов. Помимо оценки ситуации, авторы ставят проблемные вопросы и предлагают пути их решения с учетом существующего экономического и политического состояния государства, а также ограничений для системы управления социальными процессами.

Вторая часть доклада посвящена миграционной политике других стран и вариантам использования международного опыта в России. На протяжении полувека государства Европы прошли через несколько этапов по конструированию миграционной политики. Они были связаны

с востребованностью рабочей силы на рынке труда, экономическими кризисами, открытостью и закрытостью государственной политики в отношении мигрантов, вопросами национальной безопасности, наплывом беженцев. У стран, имеющих долгий опыт приема мигрантов, существует ряд разработанных программ и мер, направленных как на регулирование потоков, так и на включение мигрантов в принимающее общество.

В докладе представлены некоторые решения в сфере миграционной политики стран Европы, США и Канады, дана оценка каждой из мер, а также выдвинуты предложения по их возможному использованию при создании, например, системы дифференцированного отбора мигрантов или же прозрачной системы получения гражданства. Важный урок для России — тесная связь миграционной политики и политики интеграции. Последняя должна быть направлена как на мигрантов, так и на граждан страны и ставить целью формирование благоприятной среды обитания. Интеграция сегодня рассматривается как процесс регулирования межэтнических отношений в обществе с целью повышения безопасности граждан.



1.

ДИАГНОСТИКА
И ВЫЗОВЫ

ВРЕМЕННАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ

С конца 2000-х в России наблюдается сокращение населения в трудоспособном возрасте, причем в отдельные годы текущего десятилетия это сокращение превышало 1 млн человек в год (*рис. 1*). Судя по имеющимся прогнозам, падение замедлится в двадцатые годы нынешнего века, но только ближе к 2030 г., возможно, прекратится. Общая убыль численности трудоспособного населения до 2030 года, по 27 разным прогнозам, составит от 11 до 13 млн человек¹.

В последние годы много говорится о повышении производительности труда как о возможном ответе на массовое сокращение числа потенциальных работников²; о повышении экономической активности российского населения (резервы которой совсем не так велики, как иногда представляется в общественных дискуссиях³). Подробно эти вопросы освещены также в докладе ЦСР и НИУ ВШЭ о рынке труда в России⁴. Однако, несмотря на безусловную необходимость и имеющийся потенциал использования перечисленных мер, более чем 10-процентное сокращение численности трудоспособного контингента они, скорее всего, возместить полностью не смогут. По крайней мере, в ближайшей перспективе (до середины двадцатых годов) без такого ресурса, как иностранная трудовая миграция, российскому рынку труда не обойтись.

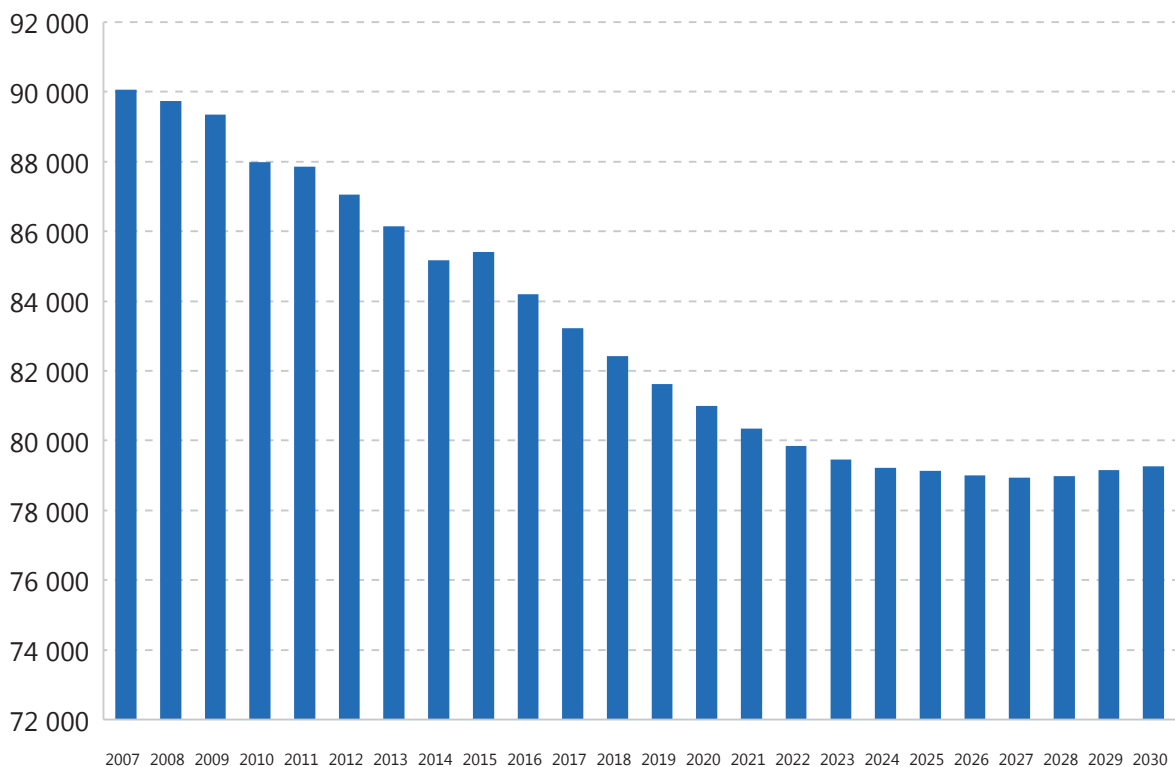
¹ Андреев Е., Вишневецкий А. Ближайшие демографические перспективы России / Демоскоп Weekly. 2014. №601–602. <http://demoscope.ru/weekly/2014/0601/tema03.php> (трудоспособное население рассчитано в границах 20–64 лет).

² Малева Т.М. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы? // Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. Гл. 4 / Под ред. А.А. Аузана и С.Н. Бобылева. М.: ПРООН в РФ, 2011; World Bank, World Development Report 2013: Jobs. Washington, DC : World Bank.

³ Варшавская Е., Денисенко М. Россияне, не готовы работать / Демоскоп Weekly. 2015. №663–664. <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0663/tema01.php>

⁴ Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения / Под редакцией В. Гимпельсона, Р. Капелюшниковой, С. Рощина. ЦСР, НИУ ВШЭ, Москва, 2017.

Рисунок 1. Численность трудоспособного населения в РФ, млн человек, текущие данные и прогноз*

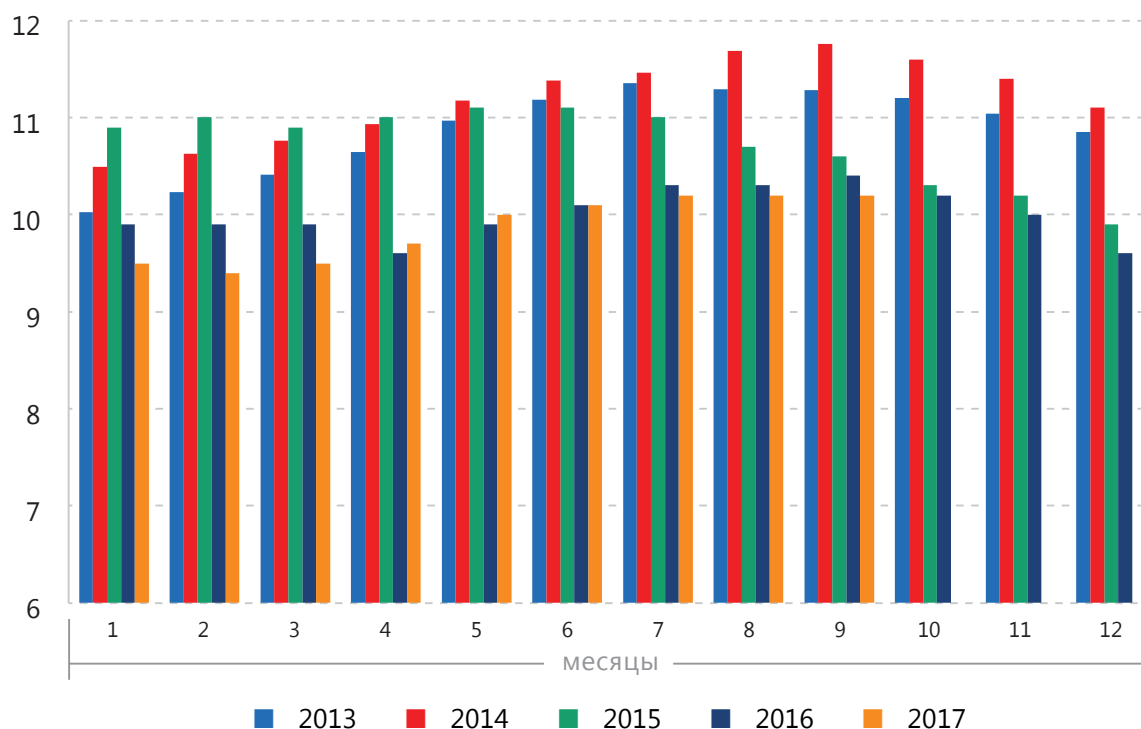


* Трудоспособное население рассчитано в границах 16–59 лет для мужчин и 16–54 года для женщин; данные за 2015 г. и последующие годы приведены с учетом численности населения Республики Крым и г. Севастополя; с 2018 г. — средний вариант прогноза Росстата

Источник: данные Росстата; Демографический ежегодник — 2015

Переход от преобладающей репатриационной модели миграции в Россию к экономической (трудовой) фактически произошел в начале 2000-х годов. К началу текущего десятилетия временная международная миграция в целом достигла значительных масштабов, и численность иностранцев, пребывавших на территории России, колебалась в течение каждого года от 10 до 12 млн человек (рис. 2). Трудовых мигрантов среди них, по оценкам, было не меньше половины — 5-6 млн человек, а в 2013–2014 гг. максимальные значения достигали 7 млн человек. Однако с 2015 г. временная миграция в Россию, в том числе и трудовая, заметно уменьшилась. В первую очередь сокращение затронуло контингент мигрантов из дальнего зарубежья, а в пределах СНГ — из Средней Азии: Узбекистана и Таджикистана.

Рисунок 2. Численность иностранных граждан, пребывающих в РФ, на конец каждого месяца, 2013–2017 гг., млн человек



Источник: данные ФМС РФ, ГУВМ МВД РФ

В России работают трудовые мигранты из десятков стран мира, имеющих как визовые, так и безвизовые отношения с РФ. Однако подавляющее большинство иностранных работников в настоящее время — выходцы из СНГ (около 95%). Одновременно, согласно Центральному банку данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ), в России пребывает около 4 млн мигрантов (в зависимости от сезона, эта цифра колеблется примерно от 3,7 млн до 4,1 млн), указавших при въезде цель «работа» (еще от 0,5 до 1 млн, по оценкам, работают, въезжая с частными или туристическими целями), выходцев из дальнего зарубежья среди них всего около 150-170 тысяч (лидируют мигранты из Китая, КНДР, Вьетнама).

Основными поставщиками иностранной рабочей силы служат страны Средней Азии — в первую очередь Узбекистан и Таджикистан (табл. 1). На фоне девальвации рубля и сжатия российского рынка труда в 2015–2016 гг. численность работников из этих двух государств сокращалась (в пределах 15% по сравнению с показателями 2014 г.), в 2017 г. вновь начала расти, но докризисных значений пока не достигла. Одновременно все эти годы растет численность мигрантов из Киргизии — в связи с вступлением этой страны в ЕАЭС и, соответственно, появлением возможности трудиться в России без разрешительных документов. В то же время с каждым годом

сокращается число трудовых мигрантов из Молдовы и Украины — у выходцев из этих стран есть альтернатива в виде выезда на работу в западные государства (тем более с учетом введенного безвизового режима с Европой).

Таблица 1. Иностранцы граждане, пребывающие в России с целью «работа по найму», на дату, по странам исхода

	01.10.2015	01.10.2016	01.10.2017
Азербайджан	162 033	148 692	158 122
Армения	263 088	280 410	304 002
Беларусь	94 012	128 989	155 750
Казахстан	49 624	47 846	56 777
Киргизия	355 431	424 172	472 153
Молдова	250 963	218 420	157 548
Таджикистан	725 849	745 431	781 123
Узбекистан	1 538 006	1 404 868	1 509 977
Украина	435 838	378 534	332 164
СНГ, всего	3 874 844	3 777 362	3 927 616

Источник: ГУВМ МВД РФ, ЦБДУИГ

Иностранцы работники распределены по территории РФ неравномерно, большинство их сосредоточено в двух федеральных округах — Центральном (почти половина от всех работающих, причем на Москву с областью приходится более трети от общероссийского показателя) и Северо-Западном (около 15%; в основном это Санкт-Петербург и Ленинградская область). В целом направления внешней трудовой миграции довольно близки с направленностью потоков внутренней. Среди наиболее «интересных» иностранцам регионов те же самые, что и для россиян: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Краснодарский край.

Основные отрасли занятости иностранных мигрантов — это строительство (34% в 2014 г.⁵), сфера услуг (13%), обрабатывающие производства (10%) (рис. 3). Судя по результатам опросов, занятость неофициально работающих мигрантов примерно соответствует официальным данным.

⁵ К сожалению, собираемые миграционным ведомством данные не позволяют привести более поздние оценки.

Рисунок 3. Отраслевая занятость иностранных мигрантов (по уведомлениям работодателей, заключивших договоры с работниками из безвизовых стран), 2014 год



Источник: данные ФМС РФ

Сравнение с занятостью российских граждан⁶ показывает наибольший разрыв в строительной сфере — иностранцы в ней представлены в 4,4 раза чаще, чем россияне: 34% против 8% (если учесть неофициальную занятость, большая доля которой приходится как раз на строительство, разрыв увеличится). Таким образом, наиболее зависимой от труда иностранцев отраслью является строительство (по оценкам, здесь они составляют не менее 15% занятых); в последние годы активно растет занятость в сфере услуг, в том числе в частных домохозяйствах россиян (ремонт, уборка, уход за детьми и престарелыми). Можно предположить, что в дальнейшем этот вид занятости мигрантов будет расти особенно быстро.

Хотя общее количественное сокращение присутствия трудовых мигрантов в РФ с 2014 года было не столь уж масштабным, снижение числа легализованных иностранных работников, наоборот, оказалось весьма внушительным — почти наполовину, если суммировать оформленные патенты и разрешения на работу (рис. 4)⁷.

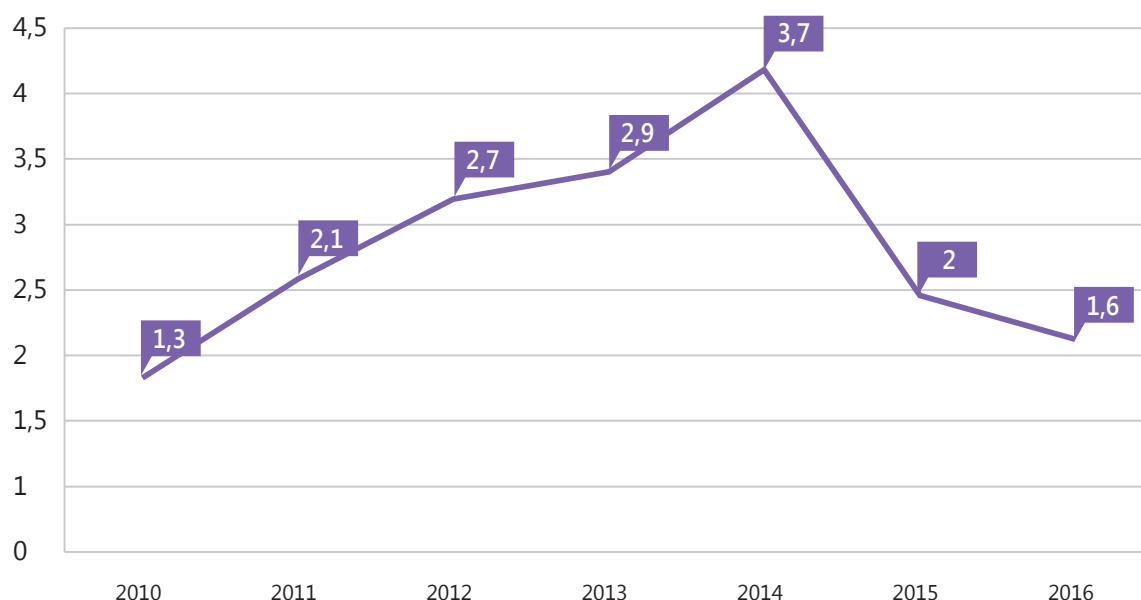
Конечно, сокращение числа оформленных разрешительных документов для работы (разрешений на работу и патентов) в последние годы шло параллельно с ростом числа трудовых мигрантов из стран ЕАЭС (Казахстана, Беларуси, Армении и Кир-

⁶ Обследование населения по проблемам занятости. Росстат, 2015. http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_30/Main.htm

⁷ С 1 января 2015 г. все трудовые мигранты из стран СНГ могут работать в России только по патенту (не только у физических лиц, но и у юридических), обычные разрешения на работу остались лишь для выходцев из стран дальнего зарубежья.

гизии), которым такие документы для трудоустройства в России не требуются. Но даже с учетом почти миллиона трудовых мигрантов из этих стран, как минимум около 30% работают, не имея даже потенциальной возможности оформить свое трудоустройство. Таким образом, проблема привлечения трудовых мигрантов в Россию пока кажется менее трудной, чем их легализация, и основные усилия регулирования, по-видимому, должны предприниматься именно здесь.

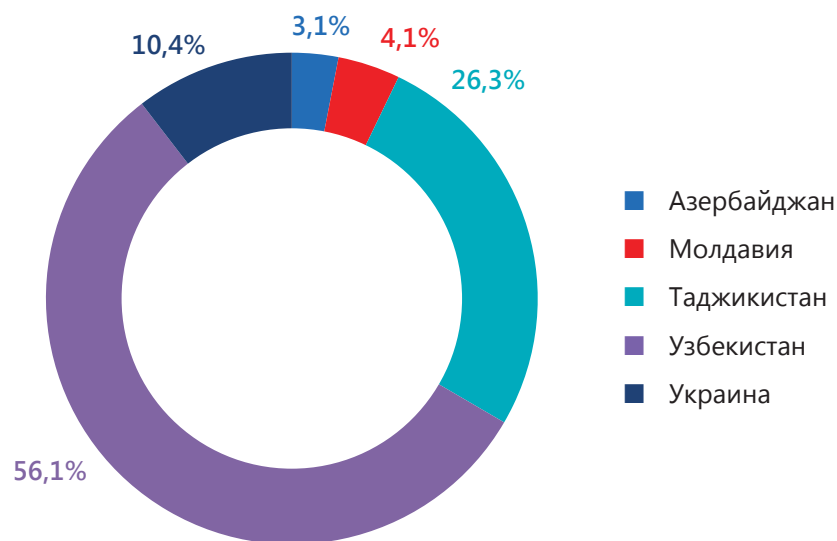
Рисунок 4. Сумма числа оформленных разрешений на работу и патентов (2010–2016 гг.), млн



Источник: данные ФМС РФ и ГУВМ МВД РФ

В то же время, несмотря на заметное сокращение числа оформленных разрешительных документов для работы мигрантов, быстрыми темпами растут суммы собираемого с них авансового налога (в виде ежемесячных платежей за патенты), поступающие в региональные бюджеты: в 2014 г. — 17,9 млрд рублей, в 2015 г. — 33,3 млрд руб., в 2016 г. — 44,9 млрд рублей. Конечно, на размер суммы влияет рост самого платежа с 2014 г. (по Москве, например, он вырос с 1 600 руб. до 4 200 руб. в месяц); но администрирование этого налога, а также стремление мигрантов платить большее количество месяцев после оформления патента тоже играют свою роль. Заметим, что основными плательщиками выступают работники из Узбекистана и Таджикистана, получающие более 80% патентов (рис. 5).

Рисунок 5. Трудовые мигранты, получившие патенты в РФ, по странам, 2016 г., %



Источник: ГУВМ МВД РФ

За последнее десятилетие было сделано немало, чтобы облегчить процесс легализации внешних трудовых мигрантов на рынке труда: **1)** реформа 2006 г., которая сразу почти в два раза увеличила число официально трудоустроенных иностранцев; **2)** введение патентов для работы иностранцев в 2010 г. для занятости у физлиц, а с 2015 г. — у юрлиц; **3)** введение в 2010 г. специальных преференций для иностранных высококвалифицированных специалистов (ВКС), желающих работать в России. Однако разумные законодательные инициативы часто сопровождаются таким количеством дополнительных поправок и такой правоприменительной практикой, что весь позитивный эффект от нововведений просто теряется.

В целом если само вовлечение людей в трудовую миграцию происходит главным образом под воздействием экономических условий в стране приема и стране исхода, то их легализация в большой степени зависит именно от страны приема, от ее миграционного законодательства и механизмов, обеспечивающих его функционирование.

На сегодня основные недостатки, мешающие легализации иностранных работников в России, это: **1)** постоянное внесение поправок в существующие законы; **2)** частое несоответствие правоприменительной практики и действующего миграционного законодательства; **3)** отсутствие четкого понимания направления движения миграционной политики: за шагами по либерализации законодательства, следующими за утверждениями, что Россия нуждается в мигрантах, немедленно предпринимаются шаги в обратном направлении.

Таким образом, можно выделить ряд основных целей, которые стоят перед нашей страной в области иностранной трудовой миграции: **1)** стараться не допустить в ближайшем будущем дальнейшей переориентации нынешних (уже адаптированных) трудовых мигрантов на другие направления, упрощая правила их пребывания и легализации в России; **2)** сократить финансовые и временные издержки выхода мигрантов в правовое поле; **3)** законодательно поощрять легальных работников, долго и без нарушений работающих в России.

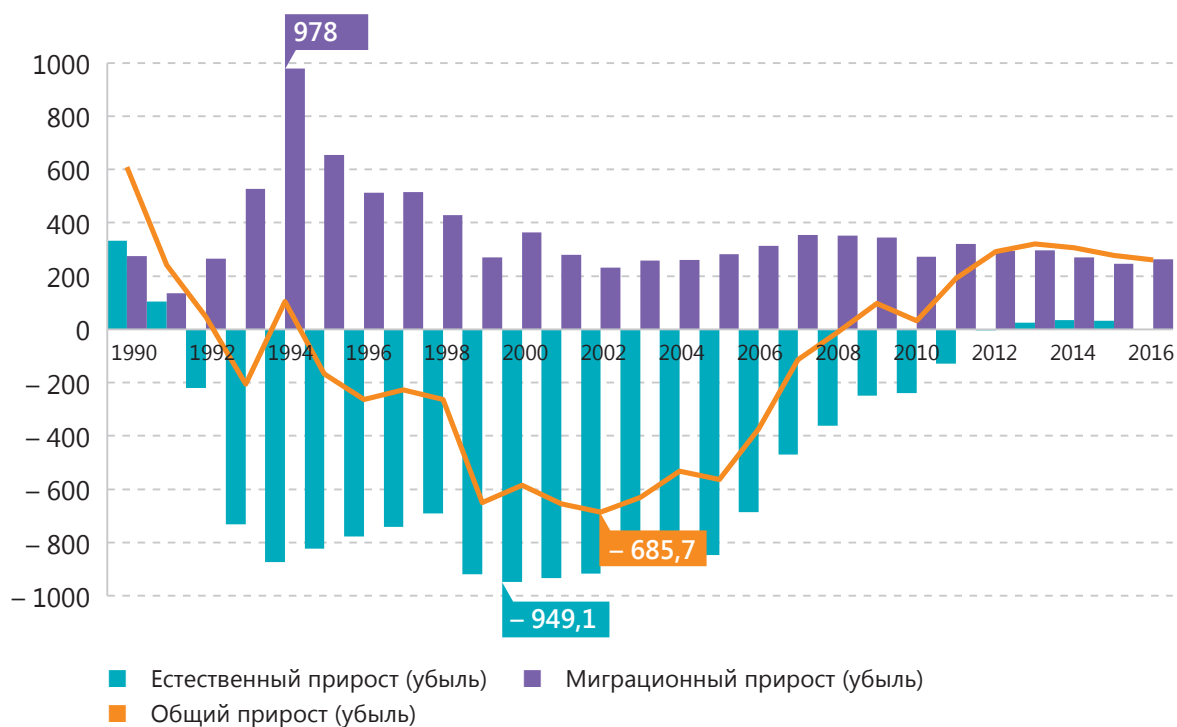
ДОЛГОВРЕМЕННАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ

С начала 1990-х гг. депопуляция в России составила 13 млн человек, но миграционный прирост за период 1991–2016 гг. в размере 9,3 млн компенсировал потери населения за этот период более чем на 70% (рис. 6). Миграционный приток был обеспечен тем, что Россия добилась больших, чем многие постсоветские страны, успехов в области экономических преобразований, оставалась общим домом не только для русских, но и для других народов бывшего СССР и стала в результате центром притяжения населения со всего постсоветского пространства. Однако с начала 2000-х гг. миграционный прирост не превышает 320 тыс. человек, по этому показателю Россия не выделяется среди крупных европейских стран. С другой стороны, ей удавалось удерживать миграционный прирост на уровне около 250–300 тыс. ежегодно, что соответствовало ориентирам, обозначенным в Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2025 г.

В соответствии с прогнозом Росстата, в период до 2030 г. миграционный прирост населения России к 2035 г. будет находиться в коридоре от 119 до 452 тыс. человек; по среднему, наиболее вероятному сценарию ожидается сохранение его на уровне, близком к нынешнему, — 285–300 тыс. человек в год (рис. 7). В соответствии со средним вариантом прогноза Росстата, такой миграционный прирост должен обеспечить рост численности населения России до середины 2020-х гг. Но данные за десять месяцев 2017 года показывают, что динамика численности населения идет, скорее, по низкому сценарию прогноза — возобновилась естественная убыль населения, а миграционный прирост находится на уровне, минимальном за все 2010-е гг.

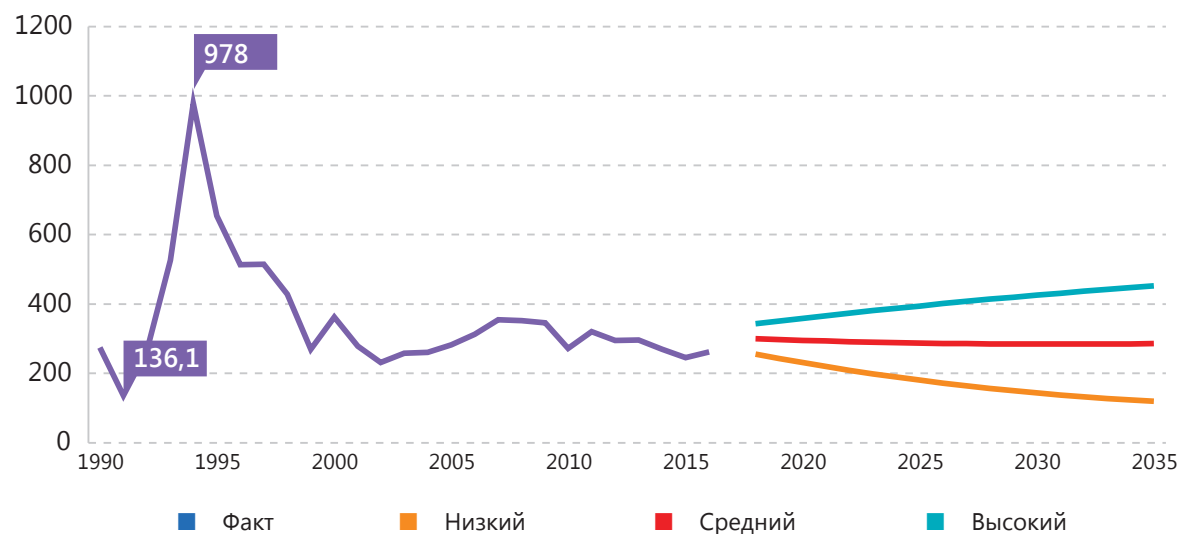
Это означает, что обеспечить устойчивый миграционный прирост даже на уровне порядка 300 тыс. в год в течение ближайших двух десятилетий — непростая задача. Среднегодовой миграционный прирост в 1991–2016 гг. составил 357 тыс., при огромной на момент распада СССР численности проживающих за пределами России русских и представителей иных титульных народов РФ. Только за 1992–1996 гг. миграционный прирост составил почти 3 млн человек, в последующие годы он снизился вдвое (рис. 8). К настоящему времени резервы близкой в этнокультурном отношении миграции в постсоветских странах в значительной мере исчерпаны.

Рисунок 6. Изменение численности населения России по компонентам, тыс. человек



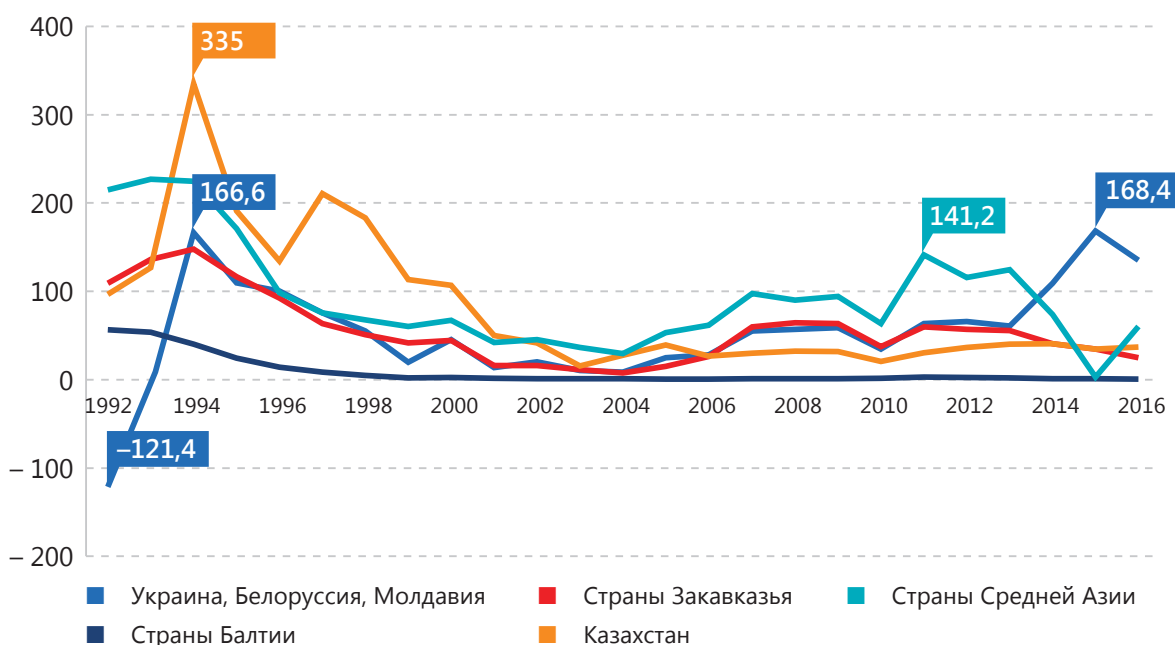
Источник: Росстат

Рисунок 7. Миграционный прирост (убыль) населения России в 1990–2016 гг. и данные прогнозных сценариев на 2018–2035 гг., тыс. человек



Источник: Росстат

Рисунок 8. Миграционный прирост (убыль) населения России за счет жителей постсоветских стран, тыс. человек



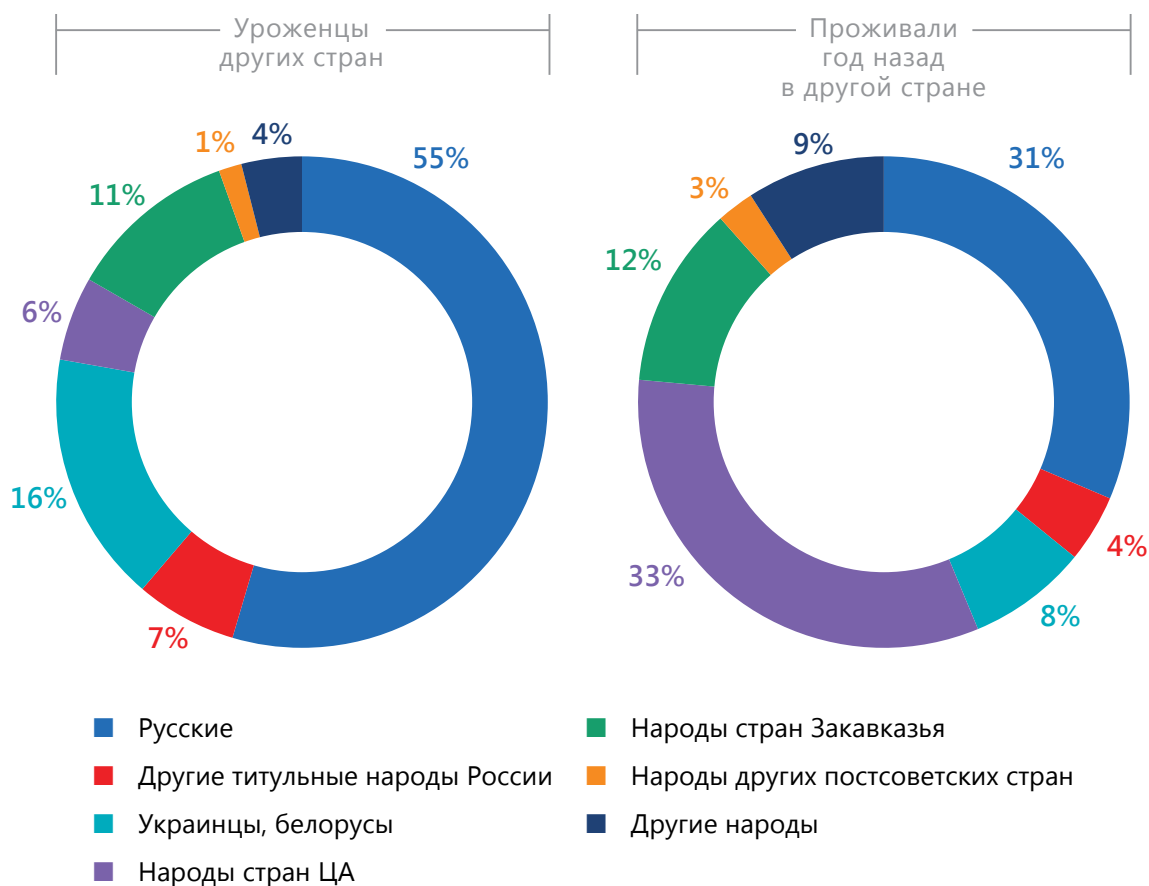
Источник: Росстат, данные текущего учета

Численность русских за период 1989–2010 гг. сократилась в Казахстане с 6,2 млн до 3,8 млн, в Кыргызстане — с 0,9 млн до 0,4 млн, в Узбекистане, по официальной оценке, — с 1,6 млн до 0,8 млн, в других странах Средней Азии и в Закавказье сокращение было еще значительнее. С этого времени их численность продолжала уменьшаться как в результате выезда в Россию, так и старения, депопуляции общин. Подобная негативная динамика характерна и для представителей иных титульных народов России за ее пределами.

Изменение этнического состава мигрантов, прибывающих в Россию, показали данные Всероссийской переписи населения 2010 г. Среди тех, кто приехал в страну за год до переписи (с октября 2009 г.) русских и представителей других титульных народов было 35%, тогда как среди уроженцев зарубежных стран, проживающих в России на дату переписи, русских и титульных россиян было 62% (рис. 9). Это — одно из свидетельств исчерпания потенциала близкой в этнокультурном отношении миграции в будущем.

Нельзя не учитывать, что население стран к западу от России все более переориентируется на иные центры притяжения мигрантов, и рассматривать их в качестве потенциальных миграционных доноров можно только в случае обстоятельств чрезвычайного характера, подобных кризису на Украине 2014–2015 гг.

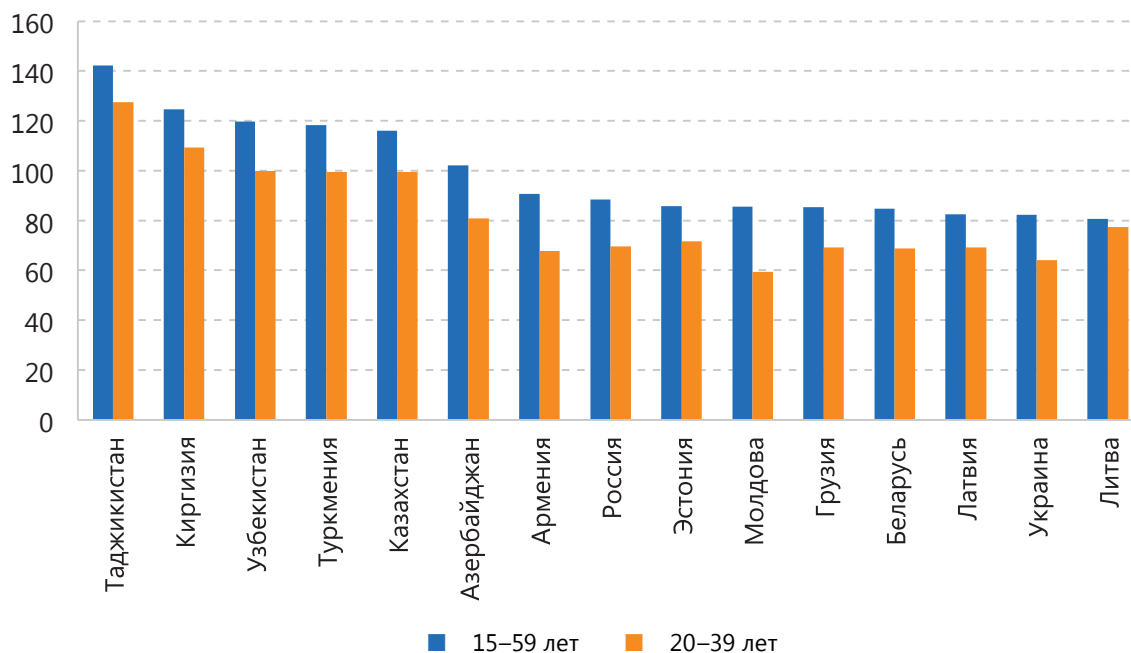
Рисунок 9. Уроженцы других стран в России и проживающие за год до Всероссийской переписи населения 2010 г. в другой стране по национальности, %



Источник: Всероссийская перепись населения 2010 г.
База микроданных <http://vpnmicrodata.gks.ru/webapi/>

Миграция из зарубежных стран осуществляется в основном в молодых возрастах, и именно приток такого населения отвечает интересам демографического развития России. Молодые люди, в возрасте завершения получения образования и выхода на рынок труда, могут пополнять число лиц, переселяющихся в Россию или приезжающих в качестве временных трудовых мигрантов. В стране, как уже было сказано выше, население в трудоспособном возрасте в ближайшее десятилетие продолжит сокращаться, похожие процессы будут происходить в большинстве других постсоветских государств, значимый прирост возможен только в странах Средней Азии и Казахстане (рис. 10). При этом число людей в молодых трудоспособных возрастах (20–39 лет) будет сокращаться еще быстрее, прирост ожидается только в Таджикистане и Кыргызстане.

Рисунок 10. Ожидаемая динамика численности населения отдельных возрастных групп в постсоветских странах, 2035 г. к 2015 г., в % (ранжированы по динамике доли населения в возрасте 15–59 лет)



Источник: расчеты на основе *World Population Prospects: The 2015 Revision*, средний вариант

Это означает, что демографический потенциал миграции (постоянной и временной) в Россию из постсоветских стран будет сокращаться, стабильного притока можно ожидать только из Средней Азии. Свое влияние на этот процесс окажет и разница в динамике экономического развития постсоветских государств. Сокращению миграции из Казахстана и Азербайджана в 2000-е гг. немало способствовал их экономический рост. Казахстан в последние 10-15 лет из миграционного донора России превратился в ее основного «конкурента» на данном направлении.

При этом значительные, практически неограниченные ресурсы миграции для России есть за пределами постсоветского пространства — в Иране, Афганистане, странах Ближнего Востока, Пакистане и Индии. Но у России нет опыта сколь-нибудь массового приема мигрантов из стран со столь значительной этнокультурной дистанцией. Замещение хотя бы части нынешнего потока из стран СНГ за счет мигрантов из этих государств потребует гораздо больших усилий по их интеграции в принимающий социум.

Преимуществом России, позволяющим удерживать миграционный прирост на заданном уровне, является, помимо экономической привлекательности, сохраняю-

щаяся роль «общего дома» для людей на постсоветском пространстве, приверженных русской культуре и говорящих на русском языке. Принятая в 2006 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, была рассчитана на период 2007–2012 гг., однако заявленных объемов переселения в 300 тыс. человек в первые три года программа не достигла. Позже она была преобразована в бессрочную. При этом только в последние годы число тех, кто воспользовался данным предложением, превышает 100 тыс. в год. Это стало результатом кардинального увеличения числа задействованных регионов, расширения территорий возможного вселения, но в первую очередь — сохраняющегося льготного порядка предоставления российского гражданства для ее участников и членов их семей в условиях прекращения действия упрощенного режима в 2010-е гг. для многих иных категорий граждан стран СНГ.

Не достигнута широко декларируемая цель приоритетного направления соотечественников в стратегически важные регионы востока страны. В 2016 г. 55% участников программы и членов их семей расселены в Центральном и Северо-Западном федеральном округах, а на Дальний Восток и в Забайкалье поехали только 5%, при том что почти все восточные регионы были включены в программу с самого начала ее действия.

Уже сейчас потоки долговременных мигрантов в Россию качественно изменились по сравнению с 1990-ми и 2000-ми гг. Даже среди соотечественников русские и представители иных титульных народов не представляют абсолютного большинства. Прибывающие мигранты в недостаточной мере владеют русским языком и имеют меньше возможностей полноценно интегрироваться в социум. Ситуация в будущем может усугубиться. Выезд русских и иных титульных народов из постсоветских стран в Россию ведет к снижению распространения русскоязычия, способствует дальнейшей сегментации ранее единого этнокультурного пространства. В ближайшем будущем будет необходима разработка политики интеграции, которая была бы ориентирована на потоки прибывающих в страну и решивших остаться в ней иностранцев.

Сегодня в России не существует политики интеграции, которая включала бы в себя программы натурализации (обучение языку, основам государственности⁸) тех мигрантов, которые хотели бы здесь остаться и получить гражданство. В то же время у части временных мигрантов такая потребность есть. Отсутствие четкой категоризации мигрантов, а также механизмов возможного перехода при определенных

⁸ Введенная система тестирования на знание русского языка, основ законодательства и культуры в значительной мере является профанацией (как показали исследования, проводимые по заказу НИУ ВШЭ), т. к. практически не предполагает обучения, а только проверку знаний, причем на крайне низком уровне.

условиях (натурализация, интеграция) из одной категории (например, временных) в другую (претендующих на гражданство) выталкивает из страны тех, кто желал бы интегрироваться в российское общество и стать его частью, или же «консервирует» мигранта во временном статусе на долгие годы.

Несмотря на грядущие трудности, с которыми будет сталкиваться Россия при интеграции мигрантов, приток на уровне около 300–400 тыс. в год не является непосильным. Такие страны, как Канада или Австралия, справляются с подобным объемом, имея существенно меньшее, чем у России, население. Но они проводят политику селективного приема мигрантов, на что следует обратить внимание и России. Необходима большая ориентация на приток квалифицированных работников и тех иностранцев, которые могут быстро и безболезненно влиться в принимающее общество. Приток указанных категорий мигрантов будет способствовать увеличению в их потоке доли работающего населения, а также обеспечит рост поступлений в бюджеты от налогов.

Ныне действующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации в числе основных принципов включает «дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов»⁹. Одним из методов селективного отбора является успешно функционирующая в ряде стран балльная система, элементы которой нужно внедрять в инструментарий действующей в России миграционной политики, внося соответствующие изменения в законодательство.

Также требуется дальнейшее совершенствование Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, с приоритетным вниманием к регионам Сибири и Дальнего Востока и иным слабозаселенным территориям страны. При этом прием соотечественников необходимо теснее увязывать с программами территориального развития, предусматривающими создание высокопроизводительных рабочих мест.

Одновременно стоит воздержаться от дальнейшего упрощения порядка получения российского гражданства (такие призывы нередко звучат). Более целесообразно продолжать работу над совершенствованием порядка предоставления вида на жительство (временного и постоянного). Обладатели вида на жительство практически ни в чем не ущемлены по сравнению с гражданами страны. Потенциал этого статуса Россия, по сравнению с другими странами, явно недоиспользует.

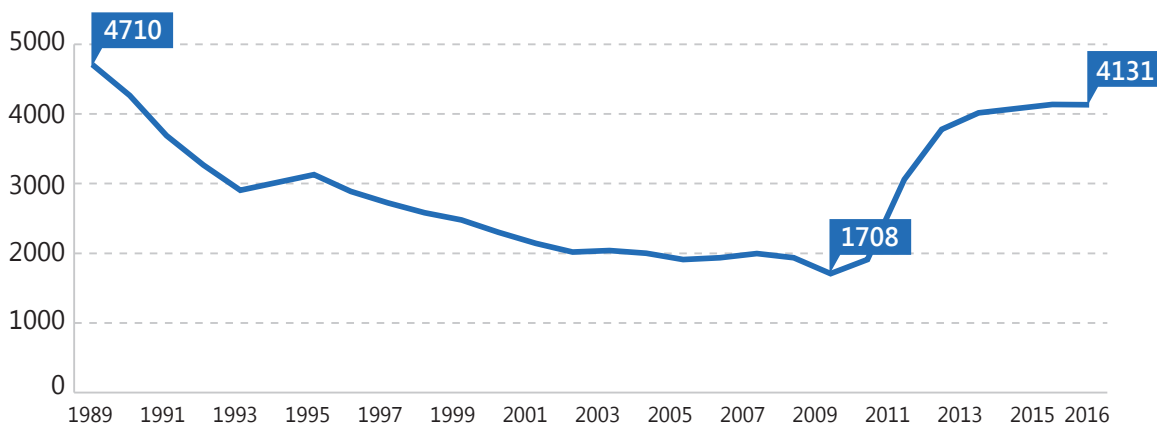
⁹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утв. президентом РФ 13 июня 2012 года.

ВНУТРЕННЯЯ МИГРАЦИЯ

Считается, что территориальная мобильность во внутристрановых переселениях в России находится на низком уровне, что сдерживает ее экономическое развитие, служит фактором структурной безработицы и прочих негативных явлений. Однако на самом деле ситуация в России незначительно отличается от таковой в большинстве стран ЕС, хотя и, безусловно, уступает по показателю интенсивности внутренней миграции США, Великобритании и ряду других государств. Межстрановые сопоставления показателей внутренней миграции сложны, прежде всего по причине пространственных сравнений, различного размера территориальных единиц, разных подходов к учету миграции.

После изменения методики учета в 2011 г. число внутристрановых миграций увеличилось более чем вдвое (рис. 11) и в настоящее время превышает 4 млн в год, а межрегиональная миграция — почти 2 млн в год. К этому надо добавить, что в России получила развитие временная трудовая миграция граждан, которая не попадает в статистический учет, но масштабы которой составляют, по консервативной оценке, 1,7 млн человек ежегодно (данные ОНПЗ о месте работы). Исследовательские оценки говорят о большей распространенности данного явления. Например, обследование домохозяйств 4 малых городов России, проведенное ИНСАП РАНХиГС в 2015 г., выявило недоучет в обследованиях ОНПЗ внутрирегиональной трудовой миграции. Это обследование показало, что в последние годы в отходничестве участвовали более 20% домохозяйств, а трудовые мигранты составляли 6% от общей численности занятого населения исследуемых городов¹⁰.

Рисунок 11. Число внутрироссийских мигрантов в 1989–2016 гг., тыс. человек



Источник: Росстат

¹⁰ Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Социально-экономические эффекты трудовой миграции из малых городов России // Вопросы экономики. 2016. №4. С. 103–123.

В отличие от переселений на постоянное место жительства (ПМЖ), временная миграция по-прежнему имеет маргинальный статус, на государственном и региональном уровнях практически не предпринимается мер в области содействия гражданам в данной форме мобильности — ни в плане развития соответствующей инфраструктуры, ни на институциональном уровне. Власти в регионах, где временные трудовые мигранты — россияне осуществляют трудовую деятельность, предпочитают их не замечать, экономить на оказании им социальных услуг. Там, где проживают их семьи, — явно недооценивают их вклад в развитие региона, несмотря на то что $\frac{3}{4}$ заработанного они тратят по месту проживания семей¹¹. Это значит, что их деятельность способствует притоку денежных средств в экономику регионов и муниципальных образований. При этом считается, что если вытеснить с рынка труда, из ниш, которые они занимают, иностранных граждан, рабочие места будут быстро заполнены внутренними мигрантами.

Активность россиян во внутристрановых миграциях не связана с проводимой в стране миграционной политикой, а отчасти зависит от состояния экономики и институциональной среды. Сюда включается состояние рынка труда, наличие ловушек бедности (термин ввел С.М. Гуриев¹²), наличие рынка доступного жилья, сложности с регистрацией по месту пребывания и жительства.

В течение последних 15 лет барьеры внутристрановой мобильности стали менее жесткими — например, возможность получения многих социальных услуг «отвязалась» от наличия регистрации, и саму регистрацию по месту пребывания стало получить проще. Кроме того, молодежь, в т. ч. в сельской местности и малых городах, после окончания школы имеет сравнительно больше возможностей поехать получать образование в крупные города. В малых городах и поселках молодежь, остающаяся на обучение в 10–11 классах средней школы, почти полностью ориентирована на поступление в вуз, и многим удается выехать на учебу в крупный город¹³. Мобильность молодежи сейчас сдерживают не институциональные ограничения, а недостаток финансовых ресурсов домохозяйств.

Население России в результате внутренней миграции долгое время перераспределяется из регионов востока страны в западные, этот процесс получил название «западный дрейф». В пределах Европейской части отток идет из регионов Приволжья, Северного Кавказа и Европейского Севера (табл. 2).

¹¹ Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Социально-экономические эффекты трудовой миграции из малых городов России // Вопросы экономики. 2016. №4. С. 103–123.

¹² Гуриев С. Мифы экономики: заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики. 3-е издание, переработанное. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. С. 242–246.

¹³ Подробнее см.: Мкртчян Н.В. Миграция молодежи из малых городов России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2017. С. 225–242.

Таблица 2. Нетто-миграция между федеральными округами России в 2011–2016 г., тыс. человек

В обмене с территорией	Получено или потеряно территорией								
	Россия	Центральный	Северо-Западный	Южный*	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Россия	0	732,2	216,9	159,2	-219,4	-345,9	-64,7	-278,1	-200,3
Центральный	-732,2	0	-40,5	-87,9	-92,5	-259,5	-70,1	-112,6	-69,2
Северо-Западный	-216,9	40,5	0	-13,5	-33,8	-63,9	-37	-62,2	-46,9
Южный*	-159,2	87,9	13,5	0	-54,5	-34,1	-40,6	-75,6	-55,9
Северо-Кавказский	219,4	92,5	33,8	54,5	0	7,6	28	2,8	0,1
Приволжский	345,9	259,5	63,9	34,1	-7,6	0	22,2	-14,1	-12,2
Уральский	64,7	70,1	37	40,6	-28	-22,2	0	-27,7	-5
Сибирский	278,1	112,6	62,2	75,6	-2,8	14,1	27,7	0	-11,2
Дальневосточный	200,3	69,2	46,9	55,9	-0,1	12,2	5	11,2	0

В 2016 г. — включая Республику Крым и г. Севастополь

Источник: Росстат

За последние 15 лет внутристрановая миграция не поменяла своих направлений, продолжается отток из северных и восточных регионов, население концентрируется в Москве, Санкт-Петербурге и других немногочисленных центрах, расположенных в западной части страны (табл. 3). За пределами крупных городов и агломераций население в результате миграции сокращается на 0,5 млн в год, даже в староосвоенной части России огромные по площади территории имеют плотность населения менее 10 чел на кв. км.

Таблица 3. Нетто-миграция по основным центрам притяжения внутрироссийских мигрантов, 1991–2015 гг., тыс. человек в год

Наименование центра	1991–2000*	2001–2010*	2011–2015	2016
Москва и Московская область	186	189	159,2	105,5
Санкт-Петербург и Ленинградская область	20	50	62	61,3
Краснодарский край	30	20	37,2	42
Белгородская область	7,5	5,5	1,8	-0,2
Республика Татарстан	5	3,5	3,2	3,5
Калининградская область	3	1,5	2,8	3,7
Нижегородская область	2	1	0	-1,8
Ставропольский край	16,5	5	-3,2	-3,8
Самарская область	7	4	-0,8	-3,8
Новосибирская область	2,5	2,5	7,8	2,6

* Оценка от итогов переписей 2002 и 2010 гг.

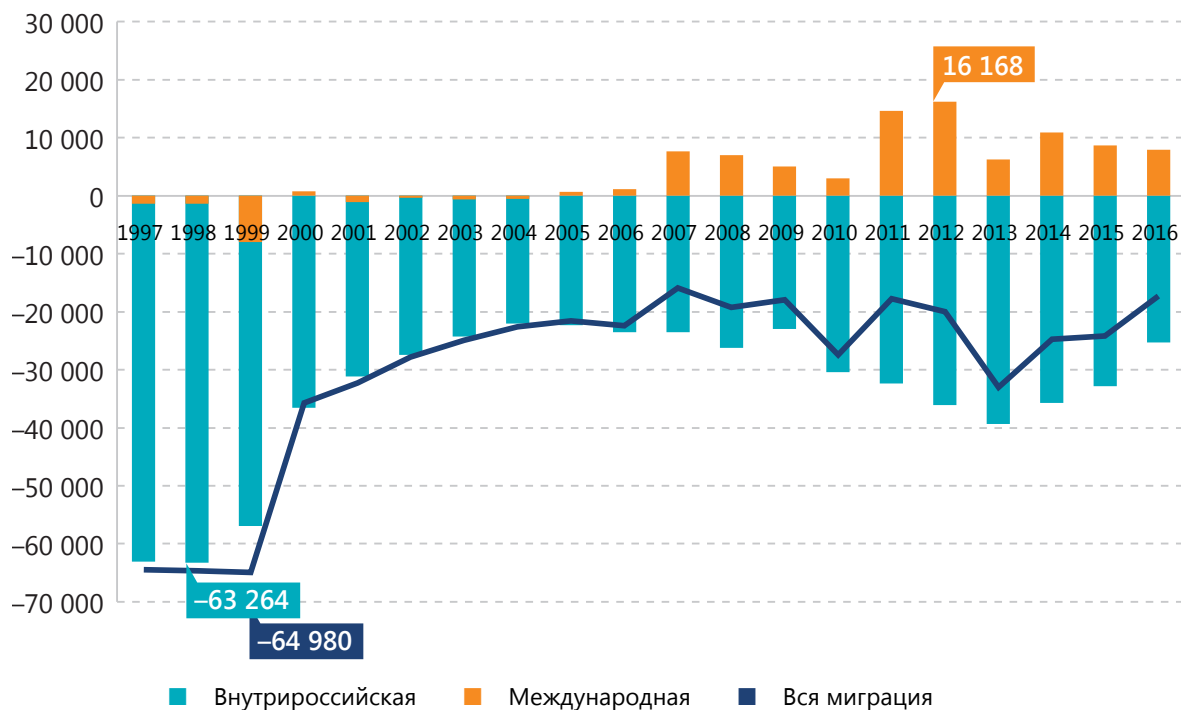
Источники: расчеты на основе данных текущего учета (Росстат) и данных Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.

В начале 2016 г., по результатам данных за 1-2 месяца, появились заявления о прекращении оттока населения из регионов Дальнего Востока¹⁴, которые не подтвердились по результатам года в целом (рис. 12). Позднее высокопоставленные представители власти продолжали выражать надежды на скорое прекращение оттока населения¹⁵. При этом, как показывает статистика, темпы сокращения населения Дальневосточного ФО в результате миграции мало меняются на протяжении последних 10 лет, и даже приток международных мигрантов существенно на них не влияет.

¹⁴ Миграция из ЕАО не вписывается в оптимистичные прогнозы Дмитрия Медведева относительно ДФО / ЕАОMedia.ru, 27 мая 2016 года.

¹⁵ Трутнев рассказал о причинах прекращения оттока населения из ДФО / РИА Новости, 12.06.2016; Трутнев: Отток населения с Дальнего Востока сократился в 4 раза / Эхо Москвы, 9 июня 2017 года.

Рисунок 12. Нетто-миграция населения Дальневосточного ФО, человек



Источник: Росстат

Устойчиво сокращается население территорий Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, хотя пик миграционного оттока также пройден в 1990-е гг. В течение 2000-х гг. Север терял ежегодно 50-60 тыс. человек, в 2010-е гг. регистрируемый отток немного усилился, хотя в 2016 г. он составил 47,3 тыс. человек.

Таким образом, внутрироссийская миграция порождает ряд проблем, среди которых продолжающаяся концентрация населения в и без того перегруженных мегаполисах, обезлюдение российской глубинки, особенно остро проявляющееся в восточных, наиболее малонаселенных регионах страны. С другой стороны, считается, что одним из ограничений экономического роста в России является низкая пространственная мобильность граждан, а также нерациональность размещения трудовых ресурсов и населения по ее территории. Поэтому постоянно возникают предложения включить меры содействия пространственной мобильности, направленной в «нужные» регионы и территории, в набор мер в области миграционной политики.

Миграционная политика может осуществляться мерами административных ограничений и экономического стимулирования. Работают ли они применительно к внутрироссийской миграции, можно ли мерами миграционной политики влиять

на пространственную мобильность, в т. ч. на направления генеральных потоков внутристрановой миграции? На наш взгляд, здесь есть обоснованные сомнения.

1. Административные рычаги управления к внутренней миграции неприменимы. Свобода передвижения для граждан страны — право, закрепленное конституцией и базовым Законом «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», принятым в 1993 г. Действовавший в СССР механизм ограничения миграции — прописка, — имевший спорную эффективность, к середине 1990-х гг. упразднен, институт регистрации (по месту жительства и пребывания), введенный взамен прописки, по букве закона (а с середины 2000-х гг., как показывают исследования, — и на практике) носит уведомительный характер. Поэтому надежды с помощью данного инструмента ограничить либо путем его демонтажа стимулировать внутреннюю миграцию граждан не имеют под собой серьезной основы.

2. Реальных административных барьеров, сдерживающих внутреннюю миграцию в России, практически не осталось, в т.ч. благодаря усилиям экспертов, правозащитников и просто возобладания здравого смысла в работе бюрократических учреждений. Еще в середине 2000-х гг. в России, согласно нашим исследованиям¹⁶, существовали значимые административные ограничения внутренней миграции, однако большинство из них было связано не столько с реальными ограничениями, сколько с бюрократическими сложностями, незнанием людьми своих прав, злоупотреблениями со стороны правоохранительных органов. В соответствии с действующим в РФ законодательством, граждане страны, проживая вне места их постоянной регистрации, должны в течение 90 дней получить регистрацию по месту пребывания. На практике это означает, что если человек посещает место постоянного жительства 1 раз в три месяца (подтверждается предъявлением билета), регистрироваться ему не нужно. Для оформления регистрации по месту пребывания на срок до 5 лет достаточно заявления лица (владельца жилого помещения) с предъявлением паспорта и документа, подтверждающего права собственности на квартиру.

При устройстве на работу регистрация не требуется, точнее, ее требование противоречит законодательству. Вне места постоянной регистрации россияне могут получать бесплатную медицинскую помощь, устраивать детей в школы и ДДУ (при этом, как и постоянно проживающие в том или ином городе или регионе, могут столкнуться с проблемой очередей). По сути, проблема сводится только к тому, чтобы найти лицо или организацию, согласных предоставить регистрацию по месту пребывания.

¹⁶ Зайончковская Ж.А., Мкртчян Н.В. *Внутренняя миграция: правовая практика*. М.: 2007. 84 с.

3. Единственное действенное ограничение внутренней миграции — дороговизна приобретения или аренды жилья в крупных городах по сравнению с зарплатами работников массовых профессий. Как показывают глубинные интервью с мигрантами в крупных городах и фокус-группы (проводились ИНСАП РАНХиГС в 2016 г.), квалифицированные мигранты все же решают данную проблему путем покупки жилья, в т.ч. с использованием ипотечных механизмов; временные трудовые мигранты, занятые на работах средней и низкой квалификации, — арендуют комнаты и койко-места, в т.ч. в общежитиях. Барьер может стать менее жестким по мере развития сектора дешевого арендного жилья (включая общежития), но проекты в данной области, даже по расчетам активных сторонников данной идеи (например, Института экономики города), практически не окупаемы и не привлекательны для инвесторов. Кроме того, новое строительство арендного жилья уже сталкивается с конкуренцией со стороны частных арендодателей в сегменте эконом-класса.
4. Для действенных мер экономического стимулирования миграции недостаточно решения проблемы жилья. Нужно, чтобы в регионах и поселениях, куда предполагается привлекать мигрантов, создавалось много хороших, высокопроизводительных рабочих мест. В России утвержден перечень Территорий опережающего развития (ТОРов), в рамках этой инициативы в регионах Дальневосточного округа запланировано создание 16 тыс. новых рабочих мест¹⁷, часть из них могут занять работники из других территорий РФ. Однако полагаем, что дополнительное привлечение в регион нескольких тысяч мигрантов не способно переломить тенденции четвертьвекового оттока населения.
5. Наконец, для решения за счет миграции задач по «ре освоению» малозаселенных земель, в т.ч. в геополитически важных регионах, нет населения. Даже в староосвоенных территориях России постепенно пустеет внутрорегиональная периферия, в наиболее депопулирующей глубинке убыль составляет около 1% в год, население ускоренно стареет. Не только на востоке страны, но и в Европейской части не хватает крупных городов¹⁸. В значительной мере на мифах основано мнение о наличии большого резерва миграции в малых городах: молодежь из них активно уезжает на учебу в крупные города (до 70-80% оканчивающих школы), лица средних возрастов активно вовлекаются в отходничество.
6. Резервы повышения мобильности во многих регионах есть на локальном уровне, мобильность тормозится недостаточным развитием транспортной инфраструктуры. В России, по оценкам, почти половина населения страны проживает

¹⁷ Территории опережающего развития: 9 особых зон в ДФО / ТАСС. 27 августа 2015 года.

¹⁸ Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. С. 299–301.

на удалении свыше 50 км от региональных центров, от крупных городов с диверсифицированным и достаточно емким рынком труда.

Таким образом, вопросы внутристрановой пространственной мобильности лежат не в сфере миграционной политики, а в сфере региональной политики и политики пространственного развития, а их решение зависит от инвестиций в создание рабочих мест и от развития жилищной и транспортной инфраструктуры. Пока в России не будут созданы реальные полюса экономического роста за пределами двух крупнейших агломераций (Московской и Санкт-Петербургской) и 2-3 регионов, уровень жизни в которых зависит от нефтегазовых доходов, развернуть миграционные потоки не удастся.

СТУДЕНЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ

Последние 15 лет постоянно увеличивается количество иностранных студентов в вузах России (2001 г. — 60 тыс.; 2014 г. — 183 тыс. человек¹⁹, обучающихся на очном отделении). Основные потоки — из стран СНГ и Китая, приток из других стран незначителен. Увеличение количества студентов в целом можно считать достижением последних лет. В Россию сегодня едут преимущественно русскоговорящие абитуриенты, для части из них получение образования является возможностью впоследствии переехать в РФ на ПМЖ.

Однако количество потенциальных студентов в странах СНГ год от года снижается вследствие переезда многих русскоязычных семей в Россию (см. *Долгосрочная международная миграция*) и сжатия русскоязычия за ее пределами. В СНГ год от года уменьшается число русскоязычных школ и, соответственно, число школьников и студентов, обучающихся в них на русском языке²⁰. Также у абитуриентов из этих государств есть выбор между несколькими альтернативными программами, предлагаемыми другими странами. В отличие, например, от США, Франции, Канады, привлекающих талантливую молодежь стипендиальными программами, российские программы за рубежом не столь известны и количество выделяемых страной квот несоизмеримо ниже. Кроме того, стипендия в России составляет 1300 рублей в месяц (данные 2016 года), и, хотя студентам предоставляется возможность жить в общежитии, этой суммы недостаточно для жизни в любом городе страны.

Одним из главных барьеров для иностранцев при получении образования в России

¹⁹ Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 6 / Министерство образования и науки Российской Федерации. Москва: Социоцентр, 2016. С. 42.

²⁰ Арефьев А.Л. Сжимающееся русскоязычие / Демоскоп Weekly. 2013. №571–572. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0571/demoscope571.pdf>

является необходимость знать русский язык, что существенно сокращает количество желающих из стран дальнего зарубежья. Студенту, не говорящему по-русски, требуется как минимум год провести на подготовительном факультете, чтобы выучить язык. Таким образом, длительность обучения в вузе увеличивается, а перспектива получения долгого по количеству лет образования отпугивает часть иностранных абитуриентов.

Важной проблемой получения в России качественного высшего образования является технологическое отставание вузов. Обучение проводится на старом оборудовании, студенты проходят практику в лабораториях и на производствах, не соответствующих международному технологическому уровню.

Что касается использования потенциала учебной миграции на рынке труда, то за эти годы у студентов-иностранцев, обучающихся очно, появилась возможность работать в РФ во время учебы в своем учебном заведении или на каникулах без получения разрешения на работу. В то же время работа в других организациях во время учебы требует получения такого разрешения, действующего год. В результате, несмотря на то что данный документ можно получить без квот, порядок оказался слишком сложным и мало востребован студентами-иностранцами: за весь 2015 год в стране было оформлено чуть больше 5 тысяч разрешений, а в 2016 г. — и вовсе меньше тысячи.

Одновременно в 2016 году вступили в силу поправки в Закон «О гражданстве», предоставляющие право обращаться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке (без обязательного постоянного проживания здесь в течение пяти лет) иностранцам, получившим после 2002 года профессиональное образование в России, но при этом отработавшим в стране не менее трех лет. Последнее добавление свело на нет «упрощенность» процедуры.

Важно отметить, что иностранные студенты — это наиболее привлекательная для России категория мигрантов, которые могли бы оставаться в стране. Это иностранцы, которые получают российское образование, за годы учебы они интегрируются в принимающее общество. Кроме того, они являются квалифицированными специалистами, не нуждающимися в переквалификации или подтверждении дипломов. Поэтому основная цель в области студенческой миграции — не только привлечение студентов в страну, но и использование канала иностранной учебной миграции в качестве средства пополнения числа квалифицированных мигрантов в РФ как для временной работы, так и в качестве потенциальных постоянных жителей.

Целью политики в области студенческой миграции в ближайшее время должно стать развитие новых для России направлений привлечения обучающихся. Ресурс студенческой миграции из стран СНГ исчерпывает себя, и в ближайшие годы ожи-

дать всплеска не стоит. На образовательном рынке у России существует множество конкурентов, некоторые зарубежные вузы во многом превосходят российские и по уровню преподавания, и по оснащенности. Необходимо принять специальные меры, такие как реклама университетов, увеличение числа квот для студентов-иностранцев, создание новых программ их финансирования. Все эти меры помогли бы привлечь абитуриентов из разных стран. Также необходимо давать иностранным выпускникам российских вузов возможность в течение нескольких лет оставаться в стране, если они хотят устроиться на работу в России.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ В СТРАНУ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ И ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

Специальные преференции для иностранных высококвалифицированных специалистов (ВКС), желающих работать в России, были введены с 1 июля 2010 года в результате внесения изменений в ФЗ №115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²¹.

С 2011 по 2016 годы было оформлено чуть больше 150 тыс. разрешений на работу для ВКС (табл. 4). Такие довольно скромные результаты (если сравнить с общим числом выданных иностранцам разрешительных документов для работы в РФ, исчисляющихся миллионами) могут объясняться двояко. Либо у российской экономики нет большей потребности в таких специалистах, либо, что более вероятно, Россия пока недостаточно конкурентоспособна среди развитых стран по комплексу условий, предлагаемых таким специалистам. При этом программа максимально сняла барьеры для их трудоустройства, дала им реальные льготы (в области налогообложения, по постановке на миграционный учет, получению статусов членами семьи и т.д.), почти ничего не требуя от самих специалистов, кроме подтвержденного будущим работодателем высокого годового заработка (это был единственный критерий отнесения мигранта к категории ВКС, на момент введения — не менее 2 млн рублей в год).

Подавляющее большинство оформленных разрешений на работу для ВКС приходится на граждан из визовых стран (в 2014 году — 95%, в 2015 г. — 88%, в 2016 г. — 91%). С учетом экономической ситуации последних лет, введенных санкций, ухода большого числа западных компаний с российского рынка, пока трудно ожидать дальнейшего роста этой категории мигрантов. Статистика показывает, что сокращение численности иностранцев из развитых стран Запада (значительная часть

²¹ Изменения были внесены федеральным законом от 19.05.2010 №86.

потока ВКС были выходцами именно из них) началось с лета 2014 г. и до сих пор не прекратилось. По сравнению с уровнем докризисного 2013 г. данный показатель снизился в 2,6 раза, а по отдельным странам (США, Испания, Великобритания) — в 5-7 раз. При этом уменьшилась численность всех категорий иностранцев из развитых стран, не только ВКС. Сильнее всего это коснулось туристов (более чем в 3 раза), пребывающих с деловыми целями (в 2,2 раза) и служебными (в 2,1 раза).

Таблица 4. Трудовая миграция квалифицированных и высококвалифицированных специалистов (по числу оформленных разрешений на работу), 2011–2016 гг., тыс.

Год	Число оформленных разрешений для квалифицированных специалистов	Число оформленных разрешений для высококвалифицированных специалистов
2011	43,6	11,3
2012	44,0	11,8
2013	129,4	26,3
2014	158,6	34,2
2015	22,1	41,8
2016	14,2	25,5

Источник: данные ФМС РФ, ГУВМ МВД РФ

Об использовании потенциала ВКС известно крайне мало. Преимущественно они работают в сфере операций с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг, в оптовой и розничной торговле. В меньшей степени — в сфере обрабатывающей промышленности, в финансовой деятельности, в строительстве и т. д. Крайне мало ВКС в области науки, преподавателей высшей школы и т. д., даже несмотря на то что для этой категории был снижен порог по заработной плате.

Наряду с привлечением иностранных высококвалифицированных специалистов, делаются попытки приглашения для работы в России представителей интеллектуальной элиты — выходцев из страны, многие из которых сохраняют российское гражданство, имеют здесь близких друзей и родственников. Количественно оценить поток такой миграции довольно трудно, вероятнее всего, речь идет о сотнях специалистов. В основном эти люди не спешат переезжать в Россию, сохраняя тесные контакты с местами своей работы на Западе.

В ходе исследования их возвратных намерений выявилось 3 основные значимые группы факторов, препятствующие их возвращению:

- социально-экономические — нестабильность экономической ситуации в России, отсутствие социальных гарантий, особенно в пенсионном возрасте, недоверие к государству с засильем бюрократии и коррупцией;
- академические — отставание России от Запада по техническому и материальному обеспечению научных исследований, по зарплате и уровню социальной защищенности ученых, оторванность от мирового академического сообщества, коррумпированность и бюрократизм управленческого аппарата;
- политические — усиливающиеся авторитарные тенденции, слабость гражданского общества, отсутствие свободы самовыражения²².

Еще один возможный канал высококвалифицированной миграции — привлечение иностранных студентов на учебу с целью дальнейшего заключения контрактов на работу с наиболее успешными. К сожалению, данный канал пока развит в России недостаточно, и дело не только в конкуренции российского и иностранного высшего образования (об этом подробнее см. в разделе «Учебная миграция»), но и в возможностях использования иностранцами полученного в России образования в ходе работы после окончания вуза. На этом пути стоит барьер в виде невозможности получения долгосрочного статуса сразу после получения диплома — требуется отработать по специальности не менее трех лет (не имея долгосрочного статуса, выпускник — гражданин одной из стран СНГ, например, вынужден будет 3 года работать по патенту — как любой неквалифицированный рабочий).

Несмотря на все изложенные недостатки, какие-то преференции для высококвалифицированных работников в России действуют. В то же время для просто квалифицированных работников ничего похожего на программу для ВКС введено не было. До 2015 года была возможность привлечения квалифицированных специалистов по перечню профессий, утверждаемому правительством РФ для иностранных граждан, трудоустраивающихся вне квот (<http://www.rosmintrud.ru/employment/migration/47>). Единственная льгота для таких граждан — возможность получить разрешение на работу в России вне квот. К самому перечню было много нареканий, но он хотя бы был.

С 2015 года, с введением патента, квалифицированные мигранты из безвизовых стран оказались «уравнены» в доступе на российский рынок труда с неквалифици-

²² Коробков А. Российская научно-технологическая диаспора в США. Сайт РСМД, 2012 г. http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=402#top

рованными. Именно поэтому если в 2014 году было оформлено 159 тысяч разрешений на работу квалифицированным специалистам, то в 2015 г. — только 22 тысячи, а в 2016 г. — и вовсе 14 тыс. (такая возможность осталась лишь у граждан из визовых стран, все «безвизовики» должны оформлять патент). Единственная недавно появившаяся преференция для узкого круга квалифицированных специалистов — возможность упрощенного получения гражданства РФ в случае, если иностранец проработал в России не менее трех лет по профессии, а его профессия включена в специальный перечень квалифицированных специалистов. Но далеко не все иностранцы желают получить гражданство России.

Это нонсенс — у квалифицированного иностранца из СНГ фактически существуют только два варианта пребывания в России: работа на тех же условиях, что и у неквалифицированного мигранта (по патенту), либо получение российского гражданства. Промежуточной стадии — получение долгосрочного статуса без оформления гражданства — просто не существует. Кроме того, в первом случае квалифицированный мигрант не только сам вынужден будет оформлять себе патент — ему также придется делать это для сопровождающих членов семьи, в то время как ВКС имеют льготу по оформлению вида на жительство для членов семьи. Иначе говоря, несмотря на постоянно озвучиваемые тезисы о необходимости привлечения в Россию квалифицированных мигрантов, реальные законодательные шаги не способствуют воплощению этих тезисов в жизнь.

Таким образом, актуальная цель миграционной политики в области привлечения квалифицированных и высококвалифицированных иностранных мигрантов — это рост их доли в миграционном потоке. Однако необходимо учитывать, что местом притяжения ВКС Россия сможет быть только в условиях устойчивого экономического роста и политической стабильности, а также при создании дружелюбной среды для иностранных граждан, одними миграционными мерами проблема не решается. Государство, поощряющее квалифицированную и высококвалифицированную миграцию (в отличие от низкоквалифицированной, которая не требует преференций, ей достаточно прозрачных правил входа на рынок труда), — вот желаемый конечный результат. Дружелюбная среда, простота оформления контрактов для таких специалистов, сохранение и развитие льгот для высококвалифицированных категорий и внедрение льгот для просто квалифицированных специалистов позволит России успешнее участвовать в международной конкуренции на глобальном рынке труда.



2.

**ВОЗМОЖНОСТИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ЗАРУБЕЖНОГО
ОПЫТА**

ПОЧЕМУ МЫ МОЖЕМ ОРИЕНТИРОВАТЬСЯ НА ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН?²³

Миграционная ситуация в России развивается по похожему сценарию, что и в странах Западной Европы, но с лагом в 30-40 лет. В 1960-е Европу захлестнули потоки постколониальных миграций; с начала 1990-х в России можно говорить о массовом притоке мигрантов из постсоветских государств. Сегодня миграционная ситуация в стране структурно напоминает ту, которую можно было наблюдать в Западной Европе в конце 1970-х. В то время местная миграционная политика была ориентирована в основном на регулирование въезда-выезда. Однако к концу 1970-х годов из «временных» жителей мигранты превращаются в «постоянных», а часть тех, кого считают «мигрантами», в действительности уже имеют гражданство принимающей страны (его облегченное получение ввели многие государства Западной Европы для жителей бывших колоний). В этот же период происходит нарастающее ощущение «угрозы» со стороны «чужих»; появление темы ислама и «другой культуры» в западном обществе. Выросли дети мигрантов — так называемое второе поколение.

На протяжении полувека государства Европы прошли через несколько этапов по конструированию миграционной политики. Они были связаны с разными периодами подъема и спада экономики: востребованностью рабочей силы на рынке труда, экономическими кризисами, открытостью и закрытостью политики в отношении мигрантов, вопросами национальной безопасности, наплывом беженцев. В разные периоды государства ослабляли давление на миграцию, затем вновь создавали законы, резко сокращающие эти потоки. Однако миграция всегда воспринималась в Европе как необходимость в связи со стареющим населением. Сегодня государства ЕС ориентированы на следующие общие требования к миграционной политике:

- 1) *Политика дифференцированного отбора мигрантов.* Для каждой категории существуют свои условия въезда и пребывания в стране (воссоединение семей, трудо-

²³ Этот раздел подготовлен по материалам исследования, проведенного при участии Ольги Гулиной (Институт миграционной политики, Германия), Дмитрия Опарина (МГУ, НИУ ВШЭ), Ольги Кульковой (Институт Африки РАН), Дарьи Зеленовой (НИУ ВШЭ).

вая миграция, высококвалифицированные специалисты, квалифицированные специалисты, беженцы).

- 2) *Привлечение мигрантов исходя из потребностей рынка труда.*
- 3) *Привлечение мигрантов исходя из демографических потребностей.*
- 4) В законодательствах всех стран четко сформулированы схемы получения вида на жительство, а также гражданства, а оформлению этих документов предшествует процесс натурализации мигранта.

Миграционная политика существует в тесной связи с политикой интеграции. Политика интеграции направлена как на мигрантов, так и на граждан страны и ставит целью формирование благоприятной среды обитания. Интеграция сегодня рассматривается как процесс регулирования межэтнических отношений в стране с целью повышения безопасности граждан.

Некоторые решения в сфере миграционной политики стран Европы были заимствованы у других государств с более долгой миграционной историей, таких как США и Канада. Например, в последние несколько лет в Европе получила распространение *балльная система отбора* трудовых, высококвалифицированных и квалифицированных мигрантов, которая давно существует в Канаде и Австралии. По примеру США создаются разветвленные системы подведомств, занимающихся на уровне штатов (или земель, например, в Германии) отбором иностранцев, желающих остаться в стране. Различные органы формируются, а потом закрываются или входят в другие структуры, министерства миграции, и происходит это в зависимости от потребностей политики и экономики в конкретный период.

КАКОЙ ОПЫТ ИНТЕРЕСЕН ДЛЯ РОССИИ?

Для разработки миграционной политики России важен опыт зарубежных стран. Во-первых, как уже отмечалось, он насчитывает несколько десятилетий, во многих государствах были проработаны разные схемы привлечения мигрантов на рынок труда, контроля миграционных потоков, политики интеграции, программы для работы с так называемым вторым поколением — детьми мигрантов.

Вторым и не менее важным моментом является анализ и понимание неудач иностранной миграционной политики: анализ промахов или позднего вмешательства в определенные процессы со стороны власти. Данная работа позволит не «наступать на чужие грабли» и проводить собственные реформы с учетом этих ошибок. Например, сегодня России необходимо выстраивать политику интеграции, направ-

ленную на тех мигрантов, которые хотят остаться в стране, а не ожидать что «все мигранты уедут». Как показывает опыт других государств, именно это ожидание и привело к тому, что практически во всех европейских странах политика интеграции и различного рода программы, направленные на адаптацию мигрантов, появились с опозданием примерно в 10-15 лет.

В-третьих, сегодня Россией подписаны экономические соглашения с несколькими странами (например, члены ЕАЭС — Белоруссия, Армения, Кыргызстан и Казахстан — в какой-то степени формируют аналог европейского объединения), граждане которых могут жить и работать на территории РФ на особых условиях по сравнению с мигрантами из других государств. Важно разработать политику, направленную на эту категорию мигрантов: урегулировать их пребывание, определить возможность студенческой мобильности и трудоустройства молодых специалистов, решить вопросы воссоединения семей и получения социальных льгот.

В-четвертых, опыт других стран способен указать на возможные проблемы, с которыми Россия может столкнуться в будущем и которые возможно предотвратить. Например, закрытие границ в 1974 году и введение виз для неевропейских стран — основных поставщиков рабочей силы — не только не сократило поток мигрантов, но и привело к оседанию их большого количества именно в европейских странах. Схожесть миграционных процессов (бывшие колонии — основные поставщики мигрантов в Европе; бывшие республики — основные поставщики мигрантов в России) дает возможность находить схожие примеры в разные периоды времени в разных странах.

ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ ОТБОР МИГРАНТОВ

Сегодня в странах, принимающих большие потоки экономических мигрантов, существуют разные стратегии их отбора. Во-первых, это балльная система, которая позволяет на основе ряда критериев оценить необходимость приезда в страну того или иного специалиста. Во-вторых, приток мигрантов можно *регулировать через работодателя*: в этом случае именно последний решает, необходим ли ему работник с той или иной квалификацией, заключает с ним договор, и уже потом мигрант может претендовать на получение документов для проживания и работы в стране. Возможен третий вариант, в рамках которого контроль осуществляется на этапе *подачи документов на визу*: еще находясь в своей стране, потенциальный экономический мигрант подает на разные типы виз, в том числе позволяющие ему в течение какого-то времени работать в другом государстве. Все эти меры могут существовать как самостоятельно, так и накладываться друг на друга.

Самая известная в мире балльная система отбора экономических мигрантов — это система Канады, существующая с конца 1960-х годов. На протяжении нескольких

десятков лет она менялась в зависимости от потребностей экономики страны и возможностей по привлечению специалистов разного уровня. Последний раз изменения произошли в 2015 году, когда была проведена масштабная реформа миграционной политики в целом, коснувшаяся и балльной системы отбора экономических мигрантов. В настоящее время значительное преимущество при подаче документов в Канаде получают те аппликанты, которые уже имеют предложение о работе (контракт с работодателем). Если раньше по 100-балльной шкале потенциальный мигрант получал за предложение о работе 10 баллов, то с 2015 года — 50.

Такое нововведение (*Express-Entry system*) связано в первую очередь с тем, что канадские работодатели не склонны доверять иностранным дипломам об образовании, в особенности неевропейским (страны Африки и Азии), а опыт работы за рубежом зачастую оказывается нерелевантным. Новая система, в которой специалист нанимается работодателем, а затем уже подает документы на работу в стране, по мнению властей, поможет привлечь инженеров, IT-специалистов, медиков — тех, в ком нуждается государство и кто, возможно, поможет снижению безработицы среди живущих в Канаде иностранцев.

Похожий вопрос о регулировании отношений с работодателем при существовании балльной системы отбора возник в последние годы и в Великобритании. Начиная с 2008 года Министерство внутренних дел начало внедрение балльной системы регулирования миграции (*points based system*) из стран, не входящих в Европейское экономическое пространство. Балльная система отбора экономических мигрантов находится под патронажем специальной государственной структуры *UK Border Agency*, которая управляется Министерством внутренних дел.

Система состоит из пяти уровней:

- 1) высококвалифицированные работники (включая инвесторов, предпринимателей, людей, добившихся выдающихся результатов в той или иной области);
- 2) квалифицированные работники;
- 3) низкоквалифицированные работники, заполняющие нехватку рабочей силы, например, набираемые под реализацию какого-либо временного проекта (временно замороженная категория);
- 4) студенты;
- 5) реализация молодежной мобильности, временные работники, не имеющие особых экономических целей (музыканты, волонтеры и т.д.).

В рамках всех уровней, за исключением первого, мигрантам для въезда на работу или учебу необходимо иметь поддержку так называемого *спонсора*, т. е. британского работодателя или учреждения — поставщика образовательных услуг. Вопрос с коррупционной составляющей решился через введение так называемой *спонсорской лицензии*: все работодатели и образовательные учреждения страны, приглашающие к себе на обучение и работу мигрантов, должны были получить эту лицензию у *UK Border Agency*. Высококвалифицированные специалисты освобождены от необходимости такой поддержки.

Еще одной формой отбора мигрантов на этапе подачи документов может быть рабочая виза. Разрешение на временный въезд в США по рабочей визе дается лицам определенных профессий, имеющим приглашение от работодателя, который должен самостоятельно обратиться в USCIS (*United States Citizenship and Immigration Services*) — федеральное агентство, ведающее вопросами иммиграционной политики и получения гражданства. Существует более двадцати типов виз для временных работников. Например, визу Р получают приглашенные спортсмены, актеры; визу R-1 — религиозные деятели, а визу H — как высокопрофессиональные специалисты, так и низкоквалифицированные кадры. Есть специальная виза для временных сельскохозяйственных работников (H-2A), для выдающихся представителей науки, искусства, образования и спорта (O), для граждан Австралии, которые въезжают в США по временному рабочему контракту (E).

Многие работодатели предпочитают приглашать иностранных работников по временным визам, так как временная иммиграционная система в США отличается большей гибкостью, чем постоянная. Например, в конце 1990-х годов, когда в стране появился спрос на IT-специалистов, Конгресс увеличил количество виз типа H-1B (временная виза для узкопрофессиональных специалистов — *Specialty occupations in fields requiring highly specialized knowledge*) с 65 000 в год до 195 000, приняв лишь один акт.

Получение визы на работу в США не исключает последующего получения вида на жительство и гражданства. Временная виза, которая может быть выдана и на год-два, позволяет работодателю выбрать специалиста и при необходимости способствовать впоследствии получению им вида на жительство и гражданства.

Диверсификационная лотерея была учреждена в США *Иммиграционным актом 1990 года*. Основная цель — дать возможность получить статус постоянного резидента представителям государств, из которых в США мигрирует относительно немного людей. Так, например, участвовать в диверсификационной лотерее не могут Бразилия, Канада, Китай, Индия, Филиппины, Великобритания, многие латиноамериканские страны. Состав стран, граждане которых имеют право на получение статуса постоянного резидента по лотерее, ежегодно меняется — одни государства

выходят из списка, другие попадают в него. Граждане одной страны могут получить не более 7% виз от общего числа. В 2013 году 7,9 миллиона человек подали заявления, в 2014 году — уже 9,4.

Потенциальный мигрант, подающий документы на *Green Card*, должен иметь полное среднее образование, в течение последних пяти лет как минимум два года работать по специальности, не иметь судимости, а также успешно пройти медицинскую комиссию. Дети и супруг(-а) также могут въехать с выигравшим аппликантом. Сейчас анкета заполняется исключительно онлайн. Если подавший заявку выигрывает, он начинает проходить проверку на соответствие критериям — состояние здоровья, наличие судимости. Существуют определенные преференции по профессиональной специализации аппликанта. Он должен иметь специализацию, которая попадает в разряд либо *Considerable Preparation Needed* (требуется существенная подготовка), либо *Extensive Preparation Needed* (требуется значительная подготовка) по системе *Occupational Information Network* (Специализированная информационная сеть).

Лотерейная система критикуется за «слепой» прием мигрантов, в особенности из нестабильных регионов. Так в США могут легально попасть и остаться потенциальные преступники. Однако по этой же программе попадают и молодые квалифицированные специалисты, не имеющие возможность устроиться на работу в США заранее и получить предложение работодателя. В настоящее время администрация Трампа инициирует отмену лотереи *Green Card*.

Своеобразным ответом Европы стало введение в 2012 году «Голубой карты» (*Blue Card*). Однако, в отличие от американской лотереи, она выдается только высококвалифицированным специалистам или профессионалам, входящим в список дефицитных специальностей и имеющим доход не меньше уровня, определенного каждой страной (например, в Германии он должен составлять не менее 50 000 евро в год). Эта карта заменяет два документа: разрешение на работу и вид на жительство, — но при подаче документов на ее получение аппликант должен иметь контракт с работодателем и удовлетворять всем условиям, которые выдвигаются каждым отдельным государством Европы.

При изучении миграционной политики Дании и Швеции можно обратить внимание на систему привлечения высококвалифицированных рабочих кадров. В Дании — это система «рабочих карт» (*Danish job card scheme*), которые дают право быстро получить разрешение на работу (в течение 30 дней) и вид на жительство высококвалифицированным специалистам определенных профессий. Перечень необходимых профессий включает специалистов в области информационных технологий, математиков, физиков, биологов, врачей и средний медицинский персонал. Список востребованных профессий (*Positive list*) периодически обновляется. Также

любой специалист, зарплата которого в датской компании обещает быть не меньше 375 000 датских крон (60 000 долл.) в год, может получить разрешение на работу по этой же системе. Недавно была введена схема «Зеленых карт» (*Green Card scheme*), которая позволяет иностранным студентам завершить курсы повышения квалификации в Дании с тем, чтобы остаться в стране на срок до 6 месяцев, за который претендент может найти работу.

Похожая система привлечения высококвалифицированных специалистов существует и во Франции. Государство отдает предпочтение тем, кто востребован на рынке труда, а также талантливым профессионалам (артисты, художники, ученые и т. п.). Законы 2006 и 2007 года облегчили процедуры найма иностранных рабочих по некоторым востребованным во Франции специальностям. Привлечение специалистов осуществляется при условии контракта на работу. При приеме такого специалиста работодатель должен указать, что он не может во Франции найти профессионала, который соответствует его требованиям. В целях привлечения ВКР и квалифицированных мигрантов создана «Карта компетенций и талантов» (*Cartes compétences et talents*) — облегченная процедура получения права пребывания и работы во Франции, действующая в течение 3 лет.

ВОЗМОЖНОСТИ ОТБОРА МИГРАНТОВ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ

Можно говорить о нескольких вариантах дифференцированного отбора мигрантов: балльная система отбора, отбор мигрантов на этапе подачи документов на рабочую визу, диверсификационная лотерея, система «рабочих карт». Каждая схема имеет свои плюсы и минусы, однако все они придерживаются одного принципа — отобрать из аппликантов тех, кто необходим экономике страны.

Если посмотреть на критерии отбора мигрантов, то идеальным аппликантом сегодня для большинства стран Европы и Северной Америки является мужчина или женщина в возрасте от 18 до 35 лет. Так, при балльной системе люди этой возрастной категории могут получить высший балл. Государства стремятся к привлечению аппликантов, которые говорят на языке страны, имеют высшее образование и, главное, у которых уже есть контракт с работодателем.

Сегодня все страны, принимающие большие потоки мигрантов, нацелены на привлечение высококвалифицированных специалистов и выделяют их в отдельную категорию, делают максимально доступной возможность для них получения документов для работы. Главным критерием отбора таких профессионалов являются их компетенции в той области, которую они представляют.

Немного другая ситуация со специалистами. Существуют два основных критерия их отбора: уровень образования и контракт на работу по востребованной на рынке труда специальности. Подобный дифференцированный отбор выделяет трудовых мигрантов в отдельную категорию, прием по которой может быть в любой момент приостановлен (как сегодня в случае с Великобританией, остановившей прием специалистов по некоторым категориям и специальностям).

Надо отметить, что все эти подходы к отбору мигрантов направлены только на группы иностранцев, подающих документы для работы. Например, для тех, кто подает документы по линии воссоединения семей, досье рассматриваются вне зависимости от уровня их образования, специальности и контракта с работодателем. Исключение делается и для беженцев, прибывающих по различным гуманитарным программам: на этапе рассмотрения досье они могут оцениваться властями как потенциальные граждане и возможные работники на рынке труда. В некоторых случаях категория низкоквалифицированных мигрантов может закрываться беженцами: государства, предоставляющие им убежище (такие, например, как Швеция), предпочитают именно ими пополнять рынок низкоквалифицированных специалистов. Тем самым они помогают людям, оказавшимся в сложной ситуации и вынужденным бежать из своей страны, и при этом предоставляют им возможность получить работу.

Исходя из международного опыта, России также необходимо разработать дифференцированный подход к отбору мигрантов. В целях дополнительного привлечения высококвалифицированных специалистов стоит ввести особые условия именно для этой группы, сделать максимально доступной возможность получения ими документов для работы в нашей стране. Что касается квалифицированных специалистов, то, возможно, оптимальной системой их отбора является балльная система, которая позволяет необходимым государству специалистам беспрепятственно получать документы для работы и проживания. Также с помощью этой системы можно год от года корректировать список дефицитных профессий и условий получения баллов.

СТРАТЕГИИ ПРЕБЫВАНИЯ МИГРАНТОВ В СТРАНЕ — ОТ КРАТКОСРОЧНОЙ ДО ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ

В Западной Европе приток мигрантов начался в 1960-е годы XX века. Изначально все мигранты рассматривались как явление временное. Однако со временем они стали обосновываться в странах, привозить семьи. Для многих представителей бывших колоний существовала облегченная схема получения гражданства, и она

пользовалась популярностью: гражданство наделяло большими правами, чем вид на жительство. Оно также давало возможность приглашать в страну своих родственников по каналам воссоединения семей.

Действующая российская миграционная политика не регулирует вопросы получения мигрантами вида на жительство и гражданства. В основном все, кто получали гражданство в последние 20 лет, использовали облегченные схемы²⁴. Многие входили в категорию «соотечественники»; выходцы из ряда стран использовали упрощенные схемы, основанные на международных соглашениях²⁵. Иноэтничные мигранты в основном получали гражданство ради того, чтобы устроиться на работу, открыть себе доступ к минимальному социальному пакету, на который могут рассчитывать россияне.

Как указывает О. Чудиновских, 99% тех, кто подает документы на гражданство по облегченным схемам, получает его. Таким образом, мигранты не проходят процесс натурализации в российском обществе. Вместе с тем «расширение каналов ускоренной натурализации при практически полном отсутствии „фильтров“ может иметь далеко идущие негативные последствия, сначала на местном, региональном, а потом и федеральном уровне. Давая новоселам, еще не приобретшим достаточно опыта жизни в России и общения с местным населением, допуск абсолютно ко всем видам деятельности, мы можем оказаться заложниками собственных недальновидных шагов по упрощению приема в гражданство»²⁶.

Все государства с длительной миграционной историей имеют «фильтры» для выдачи гражданства. Для того чтобы стать гражданином, мигрант должен пройти процесс натурализации, то есть заявить о своем желании остаться в стране, выучить язык, быть законопослушным резидентом, знать культуру и право принимающего его государства, сдать экзамены. Только после завершения всех процедур он сможет стать гражданином.

Такая мера была вынужденной для стран, столкнувшихся с проблемами интеграции мигрантов и их детей. В Западной Европе мигранты, получившие гражданства в 1960–1970-е годы по облегченным схемам, часто не желали интегрироваться в принимающее общество. Эти «новые граждане» сохраняли приверженность тем же обычаям, что и у себя на родине, а также препятствовали интеграции своих детей в принимающее общество. Последнее часто было связано с религиозными убе-

²⁴ Чудиновских, О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции [Текст]: препринт WP8/2014/04 / О.С. Чудиновских; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

²⁵ Там же, с. 33–37.

²⁶ Там же. С. 64.

ждениями и традициями: европейскими исследователями описаны случаи нежелания родителей из мусульманских семей выпускать из-под контроля, например, дочь-подростка, и замыкания детей в этнических сообществах.

Для российской миграционной политики важно перенять опыт, в т.ч. и негативный, программ, направленных на натурализацию мигрантов и последующее предоставление им гражданства. Во всех государствах Западной Европы и Северной Америки существует одна схема получения гражданства: кандидат должен обозначить свое желание остаться в стране и впоследствии получить гражданство. Это могут быть разные формы — от подписания «контракта интеграции» до подачи документов в миграционные структуры. Затем он получает вид на жительство, в течение нескольких лет проходит процесс натурализации, критерии и сроки которой определяются каждым государством отдельно. Только после того как мигрант выучил язык страны, местные законы и заявил о своем намерении стать ее гражданином, пройдя все экзамены и собеседования, он может получить гражданство.

В Германии с начала 1990-х годов система правовых оснований на пребывание в стране включала в себя несколько видов документов: разрешение на проживание — *Aufenthaltsbewilligung*, право пребывания — *Aufenthaltsbefugnis*, вид на жительство — *Aufenthaltserlaubnis* и проч. В 2004 году правительство изменило данный подход: сегодня в стране признается существование только двух основных категорий вида на жительство: постоянное проживание — *Niederlassungserlaubnis* и временное пребывание — *Aufenthaltserlaubnis*.

Законом установлены критерии натурализации. Поводом для получения гражданства может стать легальное и законное проживание на территории ФРГ в течение восьми лет. Сокращение срока проживания как критерий натурализации до семи или шести лет допустимо, когда иностранец продемонстрировал исключительные способности в интеграционном курсе либо особые интеграционные навыки, например, окончил учебное заведение в Германии.

Получение образования в немецком учебном заведении открывает легальную возможность остаться в стране на срок до 18 месяцев для поиска рабочего места. Также получить гражданство можно при наличии гарантированного дохода, оценка которого происходит не только исходя из настоящей ситуации заявителя в момент подачи прошения, но и с учетом поддержания уровня дохода в будущем. Правило гласит, что не подлежат натурализации иностранцы и лица без гражданства, чей доход находится на уровне минимального прожиточного минимума, вне зависимости от того, является ли лицо получателем социальных пособий или нет. Податель прошения не должен преследоваться уголовной юстицией и не должен являться лицом «под наблюдением». Должен хорошо владеть немецким языком и иметь достаточно знаний о свободном демократическом порядке ФРГ. Обязательным пун-

ктом является отказ от предыдущего гражданства (Германия не признает двойного гражданства) и оплата государственной пошлины.

Во Франции мигрант должен пройти через процедуру «временного контракта на проживание» для получения гражданства. Процесс натурализации предполагает несколько этапов. Первый — это прием мигрантов. В течение нескольких лет потенциальный гражданин может жить и работать в стране по временному разрешению (*Titre de séjour*). Потом он может вернуться на родину или остаться в стране, заявив о своем намерении натурализоваться. Он должен подписать «контракт по приему и интеграции» (*contrat d'accueil et d'intégration*). Далее идет стадия «стабилизации» (жизни в стране на постоянной основе) и подготовка к получению французского гражданства. Прохождение этих этапов зависит от каждого отдельного случая и может занимать от 5 до нескольких десятков лет.

Только пройдя все этапы натурализации, можно претендовать на получение гражданства. Этот процесс «облегчает» наличие у мигранта мужа или жены с французским гражданством. Однако часто процедура затягивается на годы. Важно отметить, что многие иностранцы живут в стране в стадии «стабилизации» с 10-летним видом на жительство. Этот документ предоставляет возможность жить и работать наравне с другими гражданами, получать все необходимое медицинское обслуживание, устраивать детей в школы, брать кредиты и открывать собственные предприятия. Если в течение данного периода мигрант показывает свое желание стать гражданином страны, знает язык и интегрирован в общество (имеет друзей, не препятствует интеграции своих детей), то он безболезненно получает гражданство.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВИДА НА ЖИТЕЛЬСТВА И ГРАЖДАНСТВА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ

Все страны, принимающие мигрантов, имеют прозрачную систему предоставления вида на жительство и гражданства. Мигрант может получить вид на жительство при наличии необходимых документов для работы и проживания. Срок вида на жительство бывает разным, и, как показывает опыт зарубежных стран, сегодня государства стремятся к диверсификации этих документов. В зависимости от статуса, квалификации, цели миграции и т. п., вид на жительство может быть предоставлен на период от года до 10 лет. В каждом случае вопрос решается индивидуально.

Если мигрант желает получить гражданство, он заявляет об этом властям страны. В последние годы распространенным стал своеобразный «контракт», заключаемый между мигрантом и государством (последнее представляет госведомство): мигрант

должен доказать свое желание натурализоваться и только после прохождения различного рода процедур — курсов, сдачи экзаменов — получить гражданство. Процесс натурализации может длиться годами, но все эти годы мигранту предоставляется вид на жительство, и он имеет в равной степени с другими гражданами доступ к работе, социальным программам, кредитованию и т. п. (важное отличие от граждан страны — мигрант не может голосовать на выборах).

Такая система представляется удобной и для России. Все те, кто хочет остаться, могут подписать «контракт» и дальше проходить процедуру натурализации (как и в других государствах, подход должен быть индивидуальным). В первую очередь упрощенную систему целесообразно распространить на студентов, обучавшихся в России.

ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ

В странах с долгой миграционной историей на определенном этапе встает вопрос об интеграции мигрантов. Процесс интеграции — важная составляющая миграционной политики. В последние годы две политики — миграции и интеграции — разделяют на уровне государственных органов, так как политика интеграции часто включает в себя программы, направленные на так называемое второе поколение — детей мигрантов, — а также на само принимающее общество. Мигрант, решивший связать свою жизнь со страной, должен быть включен в принимающее общество: знать его язык, традиции, культуру, права. Однако процесс интеграции не предполагает полного отказа от традиций своей страны и языка — они становятся частью частной жизни.

Политика интеграции Франции включает в себя несколько программ: преподавание французского языка, культурных ценностей и обычаев страны; поддержка в трудоустройстве мигрантов и выходцев из мигрантской среды; поддержка особых групп мигрантов, включающих в себя женщин, пожилых людей и беженцев; предотвращение дискриминации по расовому и любому другому признаку.

В последние годы французская политика интеграции во многом ориентирована на использование таких инструментов, как культура и образование. Основная роль отводится школам, которые должны предоставлять каждому ребенку, вне зависимости от его происхождения, возможность получить образование. Дети иностранцев, наравне с детьми граждан страны, могут быть записаны в государственную школу, при этом, помимо основных занятий, ученикам младших классов предлагаются «дополнительные классы» (*classe d'initiation* — CLIN) или «дополнительные занятия» (*cours de rattrapage intégrés* — CRI), помогающие выучить французский язык и интегрироваться в жизнь школы. В средней школе разработан ряд программ,

ориентированных на выходцев из мигрантской среды и мигрантов и позволяющих им впоследствии получить образование в колледжах и профессиональных технических училищах.

Программы интеграции ориентированы как на мигрантов и выходцев из мигрантской среды, так и на местное население. Например, лозунгом одного проекта стала следующая фраза: «Жить вместе в соответствии с принципами толерантности, с уважением к разности и желанием жить вместе» («*Vivre ensemble en faveur de la tolérance, du respect des différences et du désir de vivre ensemble*»). Обычно такие программы проводятся в наиболее неблагополучных районах городов и пригородов и рассчитаны на создание в них атмосферы толерантности. В подобных программах часто задействованы частные галереи и мастерские художников: здесь в том числе проходят мероприятия, направленные на взаимодействие различных по своему происхождению групп и налаживание связи между поколениями. В подобных инициативах большое внимание уделяется программам, реализованным на местных уровнях — в городах, районах, кварталах.

Похожие процессы происходят и в Дании, где местным муниципалитетам также делегируются функции по созданию интеграционных программ. Как и во Франции, основной проблемой при интеграции мигрантов остается их концентрация в определенных кварталах. На сегодняшний день статус гетто имеют 34 жилых квартала Дании. Муниципалитеты должны были заниматься расселением мигрантов, а также помогать им в поиске работы. В 1999 году был введен первый Закон об интеграции (*Integration Act*), согласно которому муниципалитеты обязаны были подготовить и провести для мигрантов старше 18 лет трехлетнюю программу интеграции. Проходящие ее мигранты должны были быть приписаны к определенному муниципалитету и фактически имели право проживать только в нем.

В 2007 году правительство ввело так называемую *декларацию об Интеграции и активном гражданстве* (*Declaration on Integration and Active Citizenship in Danish Society*). Она состоит из 15 пунктов, обязывающих всех претендентов на вид на жительство проходить языковые курсы, искать работу в случае безработицы, а главное — становиться активными гражданами датского общества. Декларация регламентирует свод правил, поведенческих норм и ценностей датского общества.

Кроме этого, интенсифицировались программы обучения датскому языку, в том числе возможности посещать занятия без отрыва от работы — для трудоустроенных мигрантов. Создавались специальные программы для детей и неработающих женщин. Чтобы стимулировать работу муниципалитетов, в 2008 году министерство ввело систему грантов: муниципалитеты, показывавшие лучшие результаты по интеграции, получали денежную поддержку от государства. Декларация также предписывала обязательную сдачу языкового экзамена. Таким образом, мигрант

из пассивного получателя помощи должен превратиться в трудоустроенного, активного гражданина, разделяющего ценности датского общества, прежде всего, демократию, свободу совести и равенство полов. Датская политика интеграции исходит из экономических соображений сохранения благосостояния населения. Правительство направляет усилия на экономическую интеграцию мигрантов, стремясь сделать их экономически активными и независимыми от государственных пособий.

ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РОССИИ

Как показывает опыт многих стран, политика интеграции должна быть двусторонним процессом. Проблема в том, что порой не только мигранты не желают интегрироваться в общество, но и общество не желает принимать у себя мигрантов. Все нововведения последних лет в сфере политики интеграции в странах Европы связаны именно с преодолением ксенофобии и расизма в обществе. Эти программы направлены на образование, культуру, СМИ и другие сферы жизни, которые могут содействовать толерантности. Опыт таких программ стоит перенять и России.

Важным моментом в политике интеграции последних лет является передача многих функций для ее реализации муниципалитетам. По сути, каждый муниципалитет выстраивает политику в зависимости от того, с какими трудностями сталкиваются местные власти. Для России пока не актуальны проблемы гетто в силу сохранившейся с советских времен социальной смешанности городов. Однако, как и в других странах, ситуация варьируется от одного региона к другому, от одного города к другому, поэтому политика на уровне местных властей будет более эффективной.

В последние годы во всех странах, принимающих мигрантов, говорят не только о культурной составляющей процесса интеграции, но и о трудовой. Теперь вместо того чтобы апеллировать к коллективной идентичности «мигрантских меньшинств», государства обращаются к индивидуальной личности «мигранта-работника», а главными целями политики интеграции становятся обучение и участие в рынке труда как основополагающие успеха по встраиванию в принимающее общество.

России необходима инфраструктура, обеспечивающая интеграцию мигрантов. Отказ от соответствующей политики в ближайшем будущем приведет к нарастанию в стране ощущения «угрозы» со стороны «чужих» и возникновению межэтнических конфликтов. Растут дети мигрантов, так называемое второе поколение, и отсутствие направленных на них программ может привести к поколению «чужих». Именно это мы наблюдаем сегодня в Европе. Возможно повышение террористи-

ческой опасности, усиление ксенофобии по отношению к представителям разных народов (не только мигрантов) в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

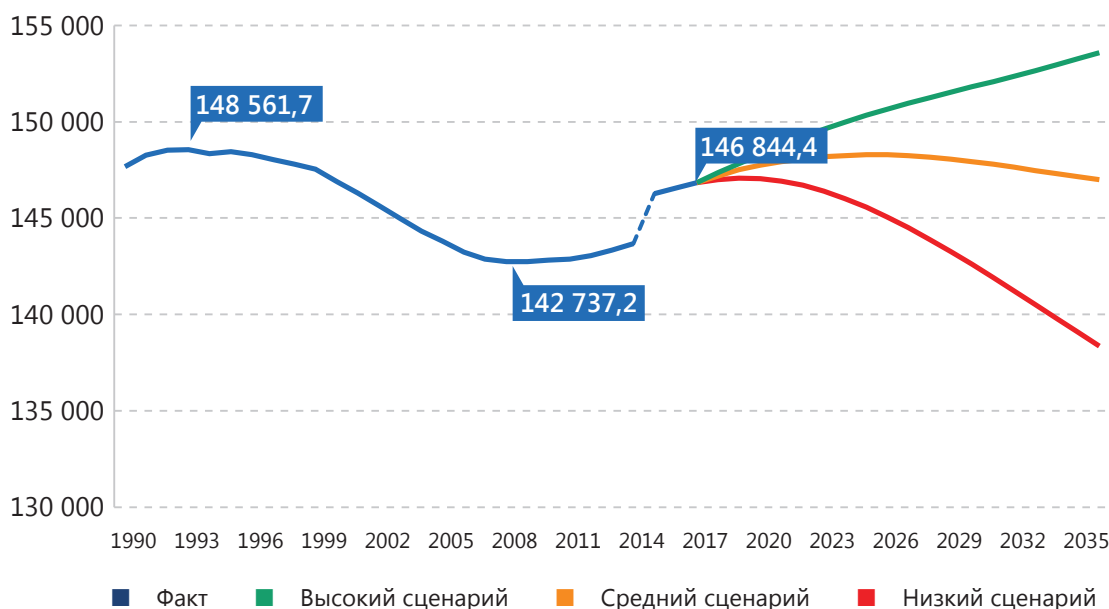
Оценивая существующую сегодня ситуацию, можно сделать несколько прогнозов по различным направлениям.

В области **временной трудовой миграции**. При сохранении текущих экономических условий для основных нынешних доноров (стран СНГ) привлекательность российского рынка труда будет постепенно снижаться, следствием чего станет количественное сокращение присутствия иностранных работников (что мы уже видим с 2015 г.). Меры миграционного характера могут несколько замедлить этот процесс, изменить долю легальных и нелегальных работников, но не повернут тенденцию вспять. Появление других доноров в таких экономических условиях маловероятно.

При условии экономического подъема можно ожидать небольшого количественного роста миграционных потоков, причем как из СНГ, так и из дальнего зарубежья, но масштабы этого роста не будут велики (максимально благоприятный для работы мигрантов в РФ 2013 год показывал количественное присутствие иностранных работников всего лишь на 10-15% больше нынешнего) и вряд ли полностью закроют дефицит, возникающий в связи с активным снижением численности трудоспособного населения. С другой стороны, ближе к 2030-м годам дефицит работников несколько уменьшится, и необходимость массового привлечения мигрантов, возможно, утратит свою актуальность. Хотя вопросы квалифицированной и высококвалифицированной миграции будут актуальны на всю перспективу.

В области **долговременной международной миграции**. До 2025 г., в соответствии с прогнозными сценариями, разрабатываемыми Росстатом, население России не будет уменьшаться, но после 2024 г., согласно среднему сценарию, оно вновь возобновит убыль (рис. 13). Реализация целей миграционной и демографической политики потребует дополнительных мер по привлечению мигрантов. Учитывая, что традиционные доноры не могут обеспечить приток, превышающий нынешний уровень, потребуются новые доноры из числа стран, имеющих с Россией большую этнокультурную дистанцию.

Рисунок 13. Изменение численности населения Российской Федерации в 1990–2030 гг., тыс. человек



Источник: Росстат

В инерционном сценарии ориентация миграционной политики на привлечение соотечественников и мигрантов из стран, близких в этнокультурном отношении, исчерпает себя к середине 2020-х гг. Если же в России будут созданы каналы иммиграции, обеспечивающие приток тех, кто не близок нам в этнокультурном плане, но готов к интеграции в принимающий социум и чьи профессионально-квалификационные навыки будут востребованы экономикой, можно будет увеличить миграционный прирост до 400–500 тыс. человек в год и при этом избежать социальной напряженности.

В случае обострения напряженности на постсоветском пространстве и в мире нарастание потоков вынужденных мигрантов может привести к их экстремному прибытию в Россию, последствия чего на сегодняшний день предсказать невозможно.

В области внутривосточной миграции. По инерционному сценарию, внутривосточная пространственная мобильность будет находиться на нынешнем уровне, временные формы миграции могут сократиться ввиду затяжного экономического кризиса и стагнации (так происходило, например, в Германии в кризис 2008–2009 гг.). Миграционная убыль населения восточных регионов может сократиться или сойти на нет вследствие исчерпания потенциала миграции, но контрасты в расселении будут постепенно нарастать. В случае перехода к экономическому росту (при ус-

ловии, что в стране не будет попыток создания административных барьеров для миграции, и при постепенном развитии инфраструктуры), пространственная мобильность будет приближаться к уровню передовых стран.

По инерционному сценарию, в области студенческой миграции не стоит ждать каких-то существенных изменений до 2025 года. При активной популяризации российского образования в странах СНГ, а также в Азии и Африке сохранится существующий сегодня (около 200 тыс. студентов очного отделения) приток. Однако в период после 2025 года можно прогнозировать снижение числа студентов из стран СНГ, прежде всего из-за уменьшения количества русскоговорящих абитуриентов. Необходима разработка новых для России направлений по привлечению тех, кто хотел бы получить образование в отечественных вузах. В случае экономического роста нельзя ожидать всплеска студенческой миграции без осуществления специальных мер (реклама университетов, увеличение квот), направленных на студентов из любого региона.

В области привлечения ВКС и квалифицированных специалистов в условиях существующей экономической и политической ситуации возможно снижение интереса со стороны иностранных специалистов к вхождению на российский рынок труда. Это касается, прежде всего, ВКС, работающих в российских и международных компаниях. Падение курса рубля и уменьшение числа внешнеэкономических связей России выталкивают уже работающих специалистов и не привлекают новых. В ситуации с просто квалифицированными специалистами необходимо продумать регулирование законодательства, при котором они могли бы получать по облегченной схеме вид на жительство и разрешение на работу (сегодня они практически уравниваются с неквалифицированными трудовыми мигрантами). Если говорить об экономическом росте и восстановлении привлекательности работы и проживания в России, то стоит ожидать увеличения притока ВКС и квалифицированных специалистов, но только при условии существования в стране дружелюбной среды, а также сохранения и развития для них льгот и облегченной схемы заключения контракта.

* * *

Сегодня мы можем выделить несколько важных недостатков в системе миграционной политики России, которые необходимо исправить в ближайшие годы:

1. Отсутствие последовательности в проведении миграционной политики. В ближайшей перспективе необходимо сформулировать ее цели и четко следовать им на всех этапах формирования миграционного законодательства и в сфере правоприменения, не оглядываясь на сиюминутную конъюнктуру.

2. Отсутствие четкой системы дифференцированного отбора мигрантов. Наряду с недостаточно проработанной программой привлечения высококвалифицированных специалистов практически полностью отсутствует программа привлечения квалифицированных специалистов, обладающих дефицитными на российском рынке труда компетенциями. При этом следует учитывать, что сложность решения данных проблем связана не только с отсутствием и неразвитостью механизма привлечения потенциальных работников, но и с низкой миграционной привлекательностью России, особенно за пределами постсоветского пространства.
3. Отсутствие гибкого и прозрачного механизма получения вида на жительство и гражданства. У мигранта практически нет выбора стратегии пребывания в России — от краткосрочной до долгосрочной. Вид на жительство как самостоятельная категория не используется, а служит лишь как ступень к получению гражданства.
4. Отсутствие политики интеграции в России, начиная от концептуальных основ и заканчивая практически отсутствием институтов интеграции. Отказ от подобной политики в ближайшем будущем приведет к нарастанию ощущения «угрозы» со стороны «чужих» и возможному возникновению межэтнических конфликтов. Необходима разработка интеграционных программ, направленных на разные группы мигрантов: тех, кто намерен остаться в России, детей мигрантов, — а также на принимающее общество и работу со СМИ.

Все эти проблемы на разных этапах истории зарубежных стран стояли перед другими государствами. Многие были решены с учетом запросов рынка труда, а также демографических потребностей. Вместо их решения в России либо прикрываются разного рода «декларациями о намерениях», либо пытаются — также в основном декларативно — заниматься проблемами, не имеющими отношения к миграционной политике, например, вопросами регулирования внутренней миграции.



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**