

СЕРГЕЙ РЯЗАНЦЕВ

## РОССИИ НУЖНА НОВАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

---

Миграционная политика России на протяжении последних двадцати лет подвергается критике со стороны различных частей гражданского общества. И вполне заслуженно. Одной из ключевых причин низкой эффективности миграционной политики можно считать отсутствие адекватной времени и потребностям государства концепции регулирования миграции. Между тем концепция должна ставить четкие приоритеты и цели в области регулирования миграции, определять направления и учитывать потребности страны в мигрантах.

### 1

В настоящее время в Российской Федерации сложились, как минимум, три ключевых противоречия в области миграционной политики. *Первое* противоречие заключается в том, что концепция регулирования миграции не соответствует концепции демографической политики, хотя первая должна органично вытекать из второй. *Во-вторых*, есть значительные противоречия между федеральным и региональным уровнями миграционной политики. Регионы **должны** иметь разные цели и задачи в сфере регулирования миграции, однако федеральная миграционная политика не оставляет шансов для «люфта» на региональном уровне. *В-третьих*, значительная часть российского населения не готова к приему мигрантов, даже русских и говорящих на русском языке. В стране распространено пренебрежительное отношение к мигрантам (даже этническим русским) как на бытовом уровне, так и среди некоторых представителей власти. В этой

ситуации основной поток мигрантов имеет заранее запрограммированные проблемы: он все больше состоит из людей иной культуры, не владеющих русским языком, с низким уровнем образования и общим культурным уровнем.

Совершенно очевидно, что миграционная политика логически должна «вытекать» из демографической политики государства (Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года была утверждена Указом Президента РФ в октябре 2007 г.). В частности, количество постоянных иммигрантов и временных трудовых мигрантов из-за рубежа должно быть «привязано» к параметрам социально-экономического и демографического развития России.

Последняя концепция регулирования миграционных процессов была принята в России в 2003 году. Она уже явно не соответствует времени по своей идеологии и содержанию. В этой связи несколько лет назад Федеральная миграционная служба России (ФМС) начала разработку проекта новой концепции миграционной политики страны. Ее более или менее окончательный вариант был вынесен на суд широкой общественности в 2010–2011 годах.

В новом варианте концепции регулирования миграции в очередной раз приводятся аргументы в пользу увеличения иммиграционного потока **без учета** внутренних резервов страны в области повышения рождаемости и снижения смертности, использования трудового потенциала «резервных» групп населения (безработных, молодежи, пенсионеров, инвалидов), а также эмигра-

ционных потерь. Необходимо отметить, что в России более 6,3 млн. безработных из числа российских граждан, при этом ежегодно в стране работает легально 2,5 млн. трудовых мигрантов из-за границы, оценки нелегальной занятости иностранных работников колеблются в диапазоне от 3 до 5 млн. человек. Какое количество мигрантов необходимо приглашать и принимать? – вот принципиальный вопрос для страны. Таким образом, концепция миграционной политики должна быть четко «увязана» с концепцией демографической политики России.

В тоже время проект новой концепции содержит довольно много «прорывных» идей, которые помогут России регулировать миграцию в национальных интересах. В частности, впервые миграция рассматривается не только как угроза для страны, но и как источник (ресурс) для ее развития. Кроме того, концепция включает не только административные подходы к регулированию миграции, но и некоторые экономические инструменты, эффективность которых намного выше. Немаловажно и то, что в концепции рассматриваются вопросы стимулирования внутренней миграционной подвижности населения России. Многие развитые страны долгое время пытались механически восполнять численность населения мигрантами, прежде всего трудовыми. Возник термин «замещающая миграция», который обозначал миграционные потоки, компенсировавшие сокращение численности населения или отдельных возрастных контингентов населения. Однако, как показала практика, масштабная замещающая миграция принесла с собой массу культурных, социальных и даже политических проблем. В настоящее время миграционная политика экономически развитых стран становится все более жесткой в отношении неквалифицированной рабочей силы, она отдает предпочтение людям с высокой квалификацией и учебным мигрантам. Все большее внимание правительства экономически развитых стран уделяют демографической политике, направленной на стимулирование рождаемости и поддержку семей с детьми.

На наш взгляд, цель миграционной политики России сформулирована недостаточно четко. Не может быть целью миграционной политики страны «стабилизация и увеличение численности постоянного населения». Эта цель демографической политики. Цель миграционной политики России могла бы быть сформулирована иначе: «сокращение эмиграционного оттока населения из России и стимулирование иммиграции необходимых категорий иммигрантов на постоянное место жительства, работу и учебу в Россию в необходимых параметрах». Збегая вперед, заметим, что в данном варианте концепции, к сожалению, практически не рассматриваются проблемы эмиграции из России. Эмигранты упоминаются только «вскользь» в контексте возвратной миграции. Конечно, важно привлекать соотечественников и эмигрантов в Россию, но нельзя ничего не делать с эмиграционным оттоком, который продолжает иметь место в настоящее время.

## 2

*Трудовая миграция* – один из самых масштабных иммиграционных потоков для России, который сейчас происходит в значительной степени в стихийном режиме. В настоящее время государство скорее фиксирует трудовую миграцию из-за рубежа, чем управляет ей. Не имеет четкого обоснования процесс регулирования внешней трудовой миграции и в обсуждаемой концепции. Система квотирования иностранной рабочей силы в России вызывает серьезные нарекания. Нет четкого механизма оценки и методики определения реальной потребности в иностранной рабочей силе, не существует баланса трудовых ресурсов. Не все работодатели в силу разных обстоятельств могут точно спрогнозировать масштабы потребности в мигрантах на перспективу, часть из них просто не подает вовремя заявок. Сами заявки, которые собираются на региональном уровне, не закрепляются за конкретными работодателями. Нередки ситуации, когда заявку подает один работодатель, а используется квота другим работодателем,

при этом тому, кто заявлял свою потребность в иностранных работниках, просто не хватает квоты! В итоге в стране сформировался теневой рынок с фирмами-перекупщиками этих квот, которые продают их на иностранную рабочую силу по цене 25–30 тыс. рублей (вместо 2 тыс. рублей официальной государственной пошлины). В предлагаемой концепции необходимо прописать четкую позицию в отношении приема иностранных трудовых мигрантов на основе прозрачной системы квотирования, когда квоты будут закреплены за конкретными работодателями без права их перепродажи.

Как показывает анализ текущей ситуации и обобщение опыта регулирования трудовой миграции в различных странах мира, фундаментальной основой для формирования политики в отношении трудовой миграции из-за рубежа должно являться определение четких потребностей в рабочей силе. Они должны быть основаны прежде всего на экономических и геополитических интересах России.

Поэтому прежде чем определять политику в отношении привлечения иностранных трудовых мигрантов, необходимо представлять себе размеры этих потребностей и непосредственно увязывать их с перспективами социально-экономического развития государства. Еще недавно в качестве такого приоритета высказывалась идея удвоения ВВП. Достижение этой цели возможно двумя способами или их сочетанием. С одной стороны, можно увеличивать численность занятого населения. С другой стороны, можно и нужно повышать производительность труда, обновлять оборудование и развивать передовые технологии, стимулируя налоговыми инструментами предпринимателей, вкладывающих средства в модернизацию производства.

Аргументы, которые приводят большинство работодателей в отношении необходимости найма иностранцев, не всегда однозначны. Иностранцев работников работодателям сейчас выгодно нанимать потому, что они нелегалы. Они сильно зависят от работодателя, на них можно эконо-

мить (платить меньше или вообще не платить), их легче держать в подчинении и запугивать отсутствием регистрации, разрешения на работу или невыплатой заработной платы. Хотя очевидно, что если повышать зарплату в секторах, которые концентрируют в массовом количестве иностранных работников, то часть мест может быть занята местным населением. Некоторые работодатели свидетельствуют, что лучше нанимать работника, у которого в городе есть жилье, который обустроен и связывает свою жизнь с этим городом на долгосрочную перспективу, имеет здесь семью и детей. Но в этом случае надо повышать зарплату и соблюдать трудовое законодательство. К этому готовы не все работодатели: очень велик соблазн – можно существенно сэкономить в издержках на труд. Причем делают это все – начиная от обычного человека, который нанимает иностранного работника для ремонта квартиры или уборки дачи, заканчивая крупными предприятиями.

Исследования показывают, что труд рабочих-мигрантов из различных стран широко распространен в разных секторах экономики России, их труд применяется практически повсеместно. Во многих отраслях экономики сложился механизм, когда на многих предприятиях официально числятся российские работники, а фактически работают иностранные рабочие-мигранты. Поскольку вторые обходятся гораздо дешевле, разница между этими затратами представляет собой чистую прибыль владельцев предприятий.

Существует серьезный социальный или гуманитарный аспект проблемы. Рабочие-мигранты живут в плохих условиях, получают гораздо меньшую заработную плату, подвергаются эксплуатации со стороны работодателей. Повсеместно нарушаются их трудовые и человеческие права. Фактически можно говорить о формировании сегмента принудительного труда в некоторых отраслях российской экономики. Из-за демпинга цены на труд часть местных работников теряет стремление и желание искать работу в этой отрасли, а работодатели теряют

интерес к найму местных работников. Для исправления сложившейся ситуации необходимы целенаправленные усилия.

### Э

На фоне роста компенсаторной роли миграции в формировании населения страны серьезно изменяется *социально-демографический и этнический состав иммигрантов*. В 1990–2000-х годах иммиграция компенсировала от 50% до 80% естественной убыли населения России. В 2010 г. иммиграция полностью компенсировала естественную убыль населения страны в целом, а также в пяти российских регионах. В настоящее время основной приток иммигрантов в Россию происходит преимущественно из стран СНГ: Казахстана, Узбекистана и Таджикистана. На протяжении 1990-х годов это была «возвратная миграция» русских и представителей народов России, которые возвращались из бывших республик Закавказья и Средней Азии. Однако за последние годы существенно изменился этнический, образовательный и социальный состав иммигрантов из СНГ. *Во-первых*, сокращается доля русских в потоке иммигрантов: в 2007 г. на них приходилось около 60%, а в 1995 г. — 74%. *Во-вторых*, уменьшается уровень образования мигрантов: в миграцию все более активно вовлекаются сельские жители, социально незащищенные слои населения. Под воздействием иммиграции и в условиях оттока российских граждан многие регионы и города России постепенно меняют этнический, социальный состав своего населения. Это чревато социо-культурными рисками для страны.

Недостаточное внимание уделено *учебной (образовательной) иммиграции в Россию*. Предлагаемая концепция сфокусирована на учебных мигрантах из СНГ. Конечно, это важный для России регион. Но в отношении обучения иностранных студентов необходимо занимать более активную позицию на мировом рынке, следует привлекать студентов не только из СНГ, но и из других государств. Пока Россия занимает только восьмое место в

мире по численности иностранных студентов — около 80 тыс. человек. Такая позиция России является очень низкой в сравнении с численностью населения и потенциалом системы образования. Образовательную миграцию молодых людей целесообразно считать одной из самых желательных для страны, поскольку она имеет целый ряд положительных социальных последствий, в том числе несет «омолаживающий» эффект, пополняет численность трудоспособного населения и высококвалифицированных специалистов на рынке труда, стимулирует культурный обмен и развитие национальной системы образования.

Тем не менее, при всей значимости данного явления, эффекты учебной миграции в настоящее время остаются недооцененными на разных уровнях. В настоящее время в России нет четкой государственной политики в сфере продвижения российских образовательных услуг на зарубежных рынках, отсутствует эффективная миграционная политика в сфере привлечения образовательных мигрантов. Существующая практика по привлечению учебных мигрантов в Россию не увязана с геополитической стратегией, миграционной политикой, вопросами занятости и демографической политикой страны. К сожалению, учебная миграция пока не рассматривается как стратегический ресурс России.

Между тем правительства многих принимающих стран мира фокусируют свои миграционные политики на привлечение учебных мигрантов, которые могут рассматриваться как значительный капитал. Резервы российской системы образования не исчерпаны, тем более что вузы нуждаются в средствах и абитуриентах. Многие вузы самостоятельно пытаются выходить на правительства зарубежных стран с предложениями обучать иностранных студентов в России. *Однако, в условиях усиления конкуренции в мире, в этом вопросе требуется государственная политика продвижения за границей российской системы образования и русского языка, которая учитывала бы позитивный опыт зарубежных стран.*

В концепции также не прописаны каналы *привлечения бизнес-иммигрантов* из различных стран (СНГ, Европы, Северной Америки, Японии, КНР), готовых не только вложить деньги в российскую экономику. Бизнес-иммиграция, или специальные иммиграционные программы для инвесторов, готовых вкладывать свои средства в экономику принимающей его страны, явление для большинства развитых стран не новое. В настоящее время в России абсолютно не проработан механизм иммиграции потенциальных инвесторов, готовых развивать бизнес в России. Необходимо создать механизм стимулирования экономической активности у переселенцев. Для этого следует разработать систему мер по льготному кредитованию и налогообложению коммерческих организаций, созданных иностранными бизнесменами. Следует предоставлять возможность переселения частных предпринимателей, дав возможность переселяться без указания вакансий, либо ввести в реестр вакансий позицию «частный предприниматель».

Не предлагается путей по *снижению эмиграционного оттока населения из страны*. Начиная с 1989 г. из России в страны дальнего зарубежья выехало более 1,2 млн. человек. Основными странами выезда россиян на постоянное место жительства традиционно были и остаются Германия, Израиль и США. Среди новых направлений эмиграции российских граждан можно выделить страны Европы (Финляндию, Испанию, Великобританию), Канаду, Австралию, Новую Зеландию, Китай. В России действует множество фирм, оказывающих посреднические услуги по выезду за границу на постоянное место жительства, приобретению недвижимости и бизнеса за рубежом, получению вида на жительство и гражданства различных стран. Это свидетельствует о расширении географии эмиграции из страны. Ежегодные масштабы эмиграции из России по официальным данным невелики (в 2010 г. из России в страны дальнего зарубежья выехало всего 11,4 тыс. человек). Однако небольшие абсолютные цифры эмиграции

связаны не столько с реальным сокращением выезда, сколько с возникновением новых форм эмиграции, которые просто не могут быть зафиксированы прежними инструментами миграционного учета. Известна масса случаев, когда наши граждане живут за рубежом, но при этом не теряют российского гражданства и не выписываются из своего жилья в России.

За небольшими абсолютными значениями, характеризующими эмиграцию из России в страны дальнего (старого) зарубежья скрываются проблемы, связанные с качественной структурой миграционного потока. В возрастной структуре эмигрантов из России повышена доля людей трудоспособных и моложе трудоспособного возраста, а соответственно понижена доля пенсионеров. *Россия стала страной «экспорта» детей для усыновления.*

Другим массовым миграционным потоком из России стала брачная эмиграция девушек и молодых женщин. Эмиграция из России в страны дальнего (старого) зарубежья носит также характер «утечки мозгов». Каждый пятый эмигрант имел высшее образование, что почти в полтора раза превосходило долю людей с таким уровнем образования в населении России. Из России за границу эмигрируют специалисты в сфере космических технологий, прикладной и теоретической физики, компьютерных и тонких химических технологий, биохимии и микробиологии, генетики и математики.

В концепции государственной миграционной политики следует отразить пути совершенствования и *развития системы миграционного учета*. Сейчас в России отсутствует адекватный учет миграции. Прежде всего, надо отметить, что информация о миграции носит разобщенный характер. Росстат фиксирует миграцию на постоянное место жительства российских граждан, а Федеральная миграционная служба — временную трудовую миграцию иностранных граждан и численность иностранцев, получивших российское гражданство. Министерство образования и науки собирает информацию об учебной миграции

иностранных граждан в Россию. Федеральная пограничная служба фиксирует факты пересечения границы российскими и иностранными гражданами. Однако целостного представления о миграции не дает ни один из источников информации. Кроме того, каждый из них при современной системе учета не отражает реальной ситуации с миграцией и нуждается в серьезной корректировке.

По данным Росстата миграция на постоянное место жительства в Россию на протяжении 1990-х годов имела тенденцию к сокращению, что во многом объясняется недоучетом временных форм миграции. Но временные формы миграции можно весьма условно назвать временными. Исследования показывают, что в России живет и работает много людей, которые не имеют российского гражданства или вида на жительство только потому, что не имеют собственного жилья. Если у человека нет собственного жилья или нет

владельца жилья, готового его зарегистрировать по месту пребывания, то получить вид на жительство и гражданство сложно. Между тем многие «временные» мигранты живут и работают в России по 7–10 лет, оставаясь иностранцами. Это подтвердили результаты переписи 2002 года, которая неожиданно зафиксировала 2 млн. «лишних» людей в России, которые, скорее всего, приходится на мигрантов, по разным причинам прошедших «сквозь» системы текущего учета.

\* \* \*

Высказанные выше предложения требуют учета на уровне государственной миграционной политики, поскольку имеют принципиальное значение для развития страны. Принимаемый документ будет задавать вектор развития миграционных процессов в стране на несколько лет, а предлагаемые меры будут иметь долгосрочный характер.

### Резюме

Автор на материале предлагаемой новой государственной концепции миграционной политики рассуждает о рисках и потенциале миграции как ресурсе укрепления России. Высказывается тезис о том, что существующая миграционная политика не соответствует потребностям времени и не учитывает накопленный мировой опыт. Главными точками приложения усилия для российского правительства должны стать: снижение эмиграционного оттока из России, привлечение учебной и бизнес-миграции, повышение прозрачности системы квотирования иностранной рабочей силы, развитие системы миграционного учета.

**Ключевые слова:** миграция; иммиграция; эмиграция; демографическая политика России; учебная иммиграция.

### Abstract

Based on the material of the proposed new concept of state migration policy, the author discusses the risks and the potential of migration as a resource to strengthen Russia. He asserts that the current immigration policy does not meet the needs of the time and does not take into account vast international experience. The main point of leverage for the Russian government should be: reducing the outflow of emigration from Russia, involving academic and business migration, increased transparency quota system of foreign labor, the development of the system of migration control.

**Keywords:** migration; immigration; emigration; the demographic policies of Russia; study immigration.