

С. В. Рязанцев²

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Россия активно вовлечена в процесс международной миграции населения, поскольку занимает промежуточное положение между двумя экономическими полюсами мировой экономики — богатым севером и бедным югом. Территория России достаточно привлекательна для мигрантов из менее развитых стран СНГ, Азии и Африки. Многие иммигранты рассматривают российскую территорию как «перевалочный пункт» для дальнейшей миграции в экономически развитые страны Запада. По данным ООН, Россия стала второй страной в мире после США по количеству принятых иммигрантов: за период с 1991 по 2001 год она приняла 11 млн человек. Миграционный прирост в 2007 году составил около 240 тыс. человек.

Россия остается довольно привлекательной для мигрантов из стран СНГ, в большинстве своем русских и представителей разных российских народов. Сейчас Россия получает мигрантов из стран бывшего СССР (ближнего зарубежья) и отдает мигрантов в государства даль-

него зарубежья. Показатели миграционного прироста в 2007 году по этим регионам составили соответственно 244 тыс. и –4 тыс. человек. Несмотря на миграционную убыль населения в страны дальнего зарубежья Россия испытывает довольно мощный демографический «пресс» со стороны некоторых развивающихся стран. Например, на приграничной с Россией территории Китая проживает около 100 млн человек, в то время как на территории Дальневосточного федерального округа насчитывается всего 6,7 млн человек. Китай, Индия и ряд других азиатских стран обладают высоким миграционным потенциалом, и Россия может стать территорией вселения значительного числа иммигрантов из этих государств.

В региональном отношении около 68 % всего миграционного прироста приходилась на Центральный федеральный округ, где основным центром притяжения мигрантов являются город Москва и Московская область (более половины иммигрантов). Только три федеральных округа в России — Центральный, Северо-Западный и Южный имеют положительное сальдо миграции, как по международной, так и по внутривосточной миграции, то есть одинаково привлекательны для иммигрантов и внутренних мигрантов. Остальные федеральные округа — Приволжский,

² Руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН (Москва), доктор экономических наук, профессор.

Уральский, Сибирский и Дальневосточный — имеют положительное saldo миграции в обмене с другими государствами, но отдают население российским регионам, то есть фактически здесь постепенно происходит замещение местного населения иммигрантами.

Причем если в Приволжском и Уральском округах миграционный отток в российские регионы перекрывается иммиграцией из-за рубежа, то в Сибирском и Дальневосточном округах иммиграция не может компенсировать миграционный отток в другие регионы России. В Сибири и на Дальнем Востоке миграция выступает мощным фактором снижения общей численности и изменения структуры населения территорий.

Миграция была и остается важным компонентом демографического и социально-экономического развития страны в целом и отдельных регионов. Для такой большой страны, как Россия, имеет значение как внешняя (международная) миграция, так и внутренняя миграция (межрегиональные перемещения населения). Согласно данным Росстата в 2007 году внешняя (международная) миграция наполовину (примерно 55 %) компенсировала естественную убыль населения страны, но полностью «погасить» ее международная миграция не смогла.

Общая миграционная картина по миграции на постоянное место жительства показывает четкое разделение территории страны на две абсолютно неравнозначные по количеству субъектов и площади зоны. Первая зона миграционного оттока населения охватывает 38 регионов, это количество несколько сократилось по сравнению с предыдущими годами. Причем в 30 регионах миграционный отток населения совпадает с общим сокращением численности населения. Вторая зона включает 46 территорий России, в которых отмечается приток мигрантов, однако только в 16 из них миграция либо полностью компенсирует естественную убыль, либо дополняет естественный прирост населения.

Несмотря на усиление взаимозависимости в условиях глобализации, большинство стран мира регулируют иммиграцию, исходя из собственных национальных интересов, не только удовлетворяя потребности экономики в трудовых ресурсах, но и пытаясь сохранить культурную и этническую самобытность. Россия не должна быть исключением в этом ряду, а должна использовать иммиграцию в интересах своего развития. В 2001 году в России была принята Концепция демографического развития страны на период до 2015 года. Она обозначает абсолютно адекватную времени цель — стране необходимы иммигранты. Данную точку зрения неоднократно высказывал президент России. Однако на уровне практики регулирования иммиграции до последнего времени сложилась и существовала кардинально противоположная ситуация — иммиграционная политика сводилась к борьбе с нелегальной миграцией и ограничивала приток любых иммигрантов в страну.

В условиях экономического роста и депопуляции роль иммиграции в удовлетворении потребности в трудовых ресурсах и стабилизации численности населения России значительно возрастает. Стране требуется иммиграционная политика, направленная не на ограничение въезда, а на привлечение необходимых категорий иммигрантов. При этом Россия, в отличие от других стран мира, находится в уникальном положении — она окружена государствами, которые ранее составляли единую страну, а сейчас сосредоточивают миллионы людей, близких в культурном и ментальном отношении, говорящих на русском языке. Это дает шанс на протяжении нескольких лет привлечь русских и представителей российских народов и резко не изменять этнический состав населения, а также тратить гораздо меньшие средства на интеграцию имми-

грантов в общество и избегать серьезных межнациональных конфликтов.

Исходя из собственных национальных интересов и учитывая зарубежный опыт миграционной политики, Россия в настоящее время должна осуществлять протекционистские меры в отношении представителей коренных народов и национальностей Российской Федерации, а также привлекать трудовых иммигрантов с необходимой квалификацией, соблюдая права коренного населения. В настоящее время созданы благоприятные условия для реализации идеи привлечения мигрантов и «собирающая российская нация». России необходимо максимально облегчить доступ и процедуры получения российского гражданства, расширить круг потенциальных получателей гражданства, дать четкие государственные гарантии для организации переезда в страну и обустройства на месте соотечественникам из стран СНГ.

В 2006 году президент России подписал указ № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Вместе с этим указом была утверждена и соответствующая государственная программа, в которой отражены ее цели и задачи, механизм реализации, территории вселения соотечественников, а также денежные и социальные виды государственной помощи.

Всего для реализации данной программы было принято 2 федеральных закона, 4 указа президента, 14 постановлений и распоряжений Правительства РФ, 12 ведомственных актов. В рамках реализации данной программы устанавливаются три категории геополитически и экономически важных для России территорий для вселения соотечественников («А», «Б», «В»), что обуславливает дифференциацию объемов социальной и материальной государственной помощи. Было выбрано 12 «пилотных» регионов, куда на первом этапе реализации начали переселяться соотечественники: Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Липецкая, Новосибирская, Тамбовская, Тверская и Тюменская области. В дальнейшем к реализации госпрограммы должны подключиться и большинство оставшихся субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то что власти с помощью госпрограммы пытались охватить весь комплекс мероприятий, связанных с информированием, переселением, приемом и адаптацией соотечественников, в результате исследования было выявлено несколько негативных аспектов, требующих изменений либо более детальной проработки. В ходе реализации госпрограммы основные проблемы возникают после переселения соотечественников на территорию вселения. Можно выделить три направления, требующих доработки и улучшения: обеспечение жильем, трудоустройство, закрепление на территориях вселения.

Другим важным направлением иммиграционной политики России должно стать привлечение высококвалифицированных трудовых ресурсов и учебных мигрантов (студентов и аспирантов) из различных стран. Это образованные иммигранты, способные удовлетворить объективные потребности в рабочей силе, быстро адаптироваться к российскому рынку труда и принести пользу стране. В мире нарастающей тенденцией становится конкурентная борьба за квалифицированные трудовые ресурсы, которые обладают необходимыми профессиями, знаниями и возрастом.

В стране в октябре 2007 года указом президента была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации до 2025 года, в которой отмечается необходимость стимулирования учебной миграции молодежи в страну. В качестве задачи обозначается необхо-

димость привлечения квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств — участников СНГ и Балтии) для обучения и стажировки в России с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы.

Следует отметить, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, подписанной в ноябре 2008-го, в качестве прочих целевых ориентиров прописано «увеличение доли иностранных студентов, обучающихся в России, до 5 % общего числа студентов, создание условий для подготовки в образовательных учреждениях, обучающихся из государств — участников СНГ». В данном документе отмечается, что «повышение конкурентоспособности российского образования станет критерием его высокого качества, а также обеспечит позиционирование России как одного из лидеров в области экспорта образовательных услуг».

К сожалению, идея привлечения учебных мигрантов не была четко прописана в государственной программе стимулирования переселения соотечественников в Россию. Однако известно, что на уровне согласования региональных программ содействия переселению этому аспекту уделяется определенное внимание. Вместе с тем необходимо более четко обозначить приоритет привлечения учебных мигрантов в Россию во всех демографических документах, в том числе во вновь разрабатываемой Федеральной миграционной службой Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (миграционной политики).

Таким образом, в современной России идея привлечения иностранных студентов не имеет единого концептуального обоснования. Требуется более четкое обоснование этой идеи во всех государственных документах, реализация мер по ее реальному продвижению со стороны всех министерств и ведомств. Россия могла бы более активно черпать миграционный потенциал из числа мо-

уровню квалификации, знанию языка и профессиям мигрантов.

Необходимо регулировать регионы трудоустройства и условия занятости трудовых мигрантов. Важно стимулировать работодателей, которые официально оформляют работников, платят налоги и обеспечивают трудовых мигрантов страховкой. В стране требуется развивать сеть бирж и частных агентств по трудоустройству, контролировать условия труда мигрантов. Также нужно подписать двусторонние соглашения со странами — основными поставщиками трудовых мигрантов в Россию. Именно организованная трудовая миграция способна принести пользу экономике нашей страны.

В начале 2007 года в России был принят ряд новых законов, которые призваны исправить положение дел в сфере временной трудовой миграции. Например, было запрещено иностранцам торговать на рынках, была упрощена процедура регистрации по месту пребывания, увеличены штрафы с работодателей за использование труда незаконных мигрантов. Действительно, сейчас трудовым мигрантам стало гораздо легче и проще зарегистрироваться. Однако главная проблема заключается в том, что пока в стране нет четкого представления, в каком объеме нужно привлекать трудовых мигрантов из-за границы, не определены потребности российских регионов и предприятий в иностранной рабочей силе с учетом существующих резервов. Работодатели нанимают иностранных работников стихийно и неорганизованно, главным образом из-за того, что им можно платить меньше.

Постановлениями Правительства РФ утверждаются ежегодные квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ распределяются квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам в разрезе регионов России, а с 2008 года — для разных профессиональных групп. С 2007 года квоты устанавливаются отдельно для стран с безвизовым и визовым режимом (см. табл.).

Таблица
Квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию в 2003–2007 годах

Параметр	Год	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Размер квоты		530 000	213 000	214 000	329 300	6 308 842	1 828 245
Для визовых стран		—	—	—	—	308 842	672 304
Для безвизовых стран		—	—	—	—	6 000 000	1 155 941
Выдано разрешений в течение года		210 486	248 768	225 799	267 200	1 193 959	3 500 000
Выполнение квоты, %		39,7	116,8	105,5	81,1	18,9	191,4

лодежи в СНГ, а также в некоторых развивающихся государствах Азии, Африки и Латинской Америки. Основными критериями, которыми необходимо руководствоваться России при выборе стратегии продвижения образовательных услуг на зарубежных рынках, являются демографический, социально-экономический и исторический факторы.

Как показывают прогнозы, в среднесрочной перспективе в стране начнет сокращаться численность трудоспособного населения и будут расти потребности в рабочей силе. Отчасти сокращение трудовых ресурсов можно будет компенсировать ростом производительности труда и внедрением передовых технологий в экономику. Однако даже при самых благоприятных прогнозах покрыть нарастающий дефицит трудовых ресурсов только за счет внутренних резервов России не удастся. Поэтому стране придется привлекать иностранных работников. В этих условиях власти страны должны определить, в каком количестве и качестве нам нужны трудовые мигранты. Россия вправе предъявлять определенные требования по

Однако система квотирования иностранной рабочей силы в России вызывает серьезные нарекания. Например, в 2003 и 2007 годах квота была буквально «взята с потолка». В итоге ее выполнение составило всего 40 и 20 % соответственно. Главным образом потому, что 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 вовремя не подает заявок.

Сами заявки, которые собираются на региональном уровне, не закрепляются за конкретными работодателями. Нередки ситуации, когда заявку подает один работодатель, а квота используется фактически другим работодателем. А тому, кто заявлял свою потребность в иностранных работниках, просто не хватает квоты. Такая ситуация сложилась в середине 2008 года, когда власти были вынуждены в срочном порядке увеличивать квоту, исчерпанную

уже в июне. В итоге вместо первоначально заявленных на 2008 год более 1,8 млн было выдано около 3,4 млн разрешений иностранным гражданам на работу в России. Таким образом, первоначально установленная квота была превышена почти в два раза.

Правительством России на 2009 год была определена квота в размере 4 млн разрешений для иностранных мигрантов. Однако мировой экономический кризис затормозил развитие некоторых отраслей экономики, привел к росту безработицы и заставил российские власти пересмотреть размер квоты на трудовых мигрантов. В том числе многие иностранные трудовые мигранты потеряли работу, остались без средств к существованию на территории России. В частности, премьер-министр В. В. Путин высказался за сокращение вдвое квот на привлечение иностранной рабочей силы в Россию на 2009 год. Снижение квоты он объяснил влиянием экономического кризиса: «В первую очередь необходимо обеспечить возможность трудоустройства россиян, которые окажутся за бортом своих предприятий. И только на места, не заполненные гражданами РФ, будут приняты иностранцы», — заявил премьер-министр.

Надо отметить, что в России практически не используются резервы внутренней трудовой миграции и безработных ни в соседних территориях, ни в собственном регионе. Более эффективное использование собственных трудовых ресурсов могло бы несколько снизить потребности России в иностранной рабочей силе. Только в 2009 году Федеральной службой по труду и занятости был введен в действие единый банк данных по вакансиям в масштабе всей страны. Между тем в России более 5 млн безработных собственных граждан, очень остро стоит проблема трудоустройства в некоторых регионах страны.

Миграционная подвижность многих россиян ограничена из-за низкого уровня заработной платы и сильной разницы в ценах на жилье между разными регионами

страны. Например, многие работники в России получают заработную плату, на которую нельзя снять жилье, а продав собственную квартиру в провинции — не купишь жилье в крупном городе, где есть возможность устроиться на работу.

Острой проблемой для России является нелегальная иммиграция, оказывающая существенную угрозу национальной безопасности страны. Борьба с нелегальной иммиграцией и ее предотвращением должна стать одной из приоритетных задач иммиграционной политики. На территории России сложились изолированные этнические анклав, в которых проживают нелегальные иммигранты, куда не имеют доступа представители власти, где, по существу, не действуют российские законы. Это не только становится средой для распространения преступности, но и угрожает национальной безопасности страны.

Необходимо кардинально пересмотреть подход к регулированию внутренней миграции, поставив во главу угла не столько административные меры управления ею (ограничение регистрации), сколько экономические. Отток из неблагополучных регионов продолжится до тех пор, пока не будут уменьшены диспропорции в социально-экономическом развитии регионов. Сгладить эти разрывы можно через перераспределение средств, полученных от налогов, сборов за регистрацию и трудовую деятельность легальных мигрантов из принимающих регионов в отдающие территории.

Власти на местах должны увязывать региональные миграционные программы с другими направлениями социально-экономической политики, прежде всего с поддержкой молодежи при обеспечении жильем, создании рабочих мест и повышении уровня заработной платы. Это позволит создать условия для социально-экономической реализации потенциальных мигрантов и предотвратит отток населения.