

Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В., Тюрюканова Е.В.

(Институт демографии ГУ-ВШЭ)

МИГРАЦИЯ В РАЗВИТИИ РОССИИ

В России с ее необъятными, большей частью малонаселенными, просторами миграция всегда выступала в качестве важнейшего фактора развития. Это положение озвучено многими выдающимися учеными и политиками. Так, крупнейший русский историк В.О.Ключевский придавал миграции решающее значение, говоря, что история России – это история переселений (колонизации).

В настоящее время миграция выполняет разные значимые функции, как в жизни страны, так и в личной жизни ее граждан. Посредством миграционных процессов меняется картина территориального размещения населения. Как экономическое явление миграции (внутренние и внешние) влияют на соотношение спроса и предложения рабочей силы на рынках труда. Внутренние миграции способствует перераспределению человеческого капитала, внешние в зависимости от их преобладающего направления и состава мигрантов - его накоплению или утраты. Одновременно сама миграция является формой инвестиций в человеческий капитал. В ходе переселения мигрант накапливает знания, расширяет свой профессиональный и жизненный опыт, в итоге получая на новом месте жительства более высокие доходы и качество жизни. Но значение миграции в современном развитии России с каждым годом повышается, чему в первую очередь способствуют демографические тенденции – старение населения и абсолютное сокращение его трудоспособной части. В итоге «труд» превращается в дефицитный ресурс, а миграция отвечает за перераспределение этого дефицитного ресурса, как между регионами страны, так и между Россией и другими странами.

Многочисленные исследования показывают, что миграционными процессами трудно управлять. Но отказ от попыток регулирования территориальным движением населения приводит ко многим нежелательным процессам, в том числе к росту социальной напряженности, безработице, снижению качества жизни. Вместе с тем имеется позитивный опыт многих стран мира, в том числе и самой России (например, Столыпинская реформа), показывающий как миграционная политика может существенно ускорить экономический рост и содействовать социальному прогрессу. Поэтому разработка эффективной миграционной политики – одна из приоритетных задач российского государства.

Миграционная статистика

При наличии многочисленных источников данных о миграции в области информационного обеспечения миграционной политики в России сохраняется тяжелая ситуация. Хотя в последние годы произошли некоторые положительные изменения в этой области - приняты новые нормативные акты в области учета мигрантов, расширен доступ к административной информации, по-прежнему отсутствуют надежные данные о численности отдельных категорий мигрантов их социально-демографических характеристиках.

Данные о миграции собираются преимущественно Федеральной миграционной службой России, Федеральной службой государственной статистики, и рядом ведомств, выполняющих административные функции в отношении населения, в том числе, собирая данные о миграции. Национальное статистическое агентство - Росстат занимает фактически второстепенную позицию в области сбора данных по миграции. К сожалению, не проводятся специальные обследования по проблемам миграции, в существующих выборочных обследованиях занятости и бюджетов домохозяйств вопросов по миграции нет. Отсутствует практика общественного доступа к выборке массива микроданных для последующих разработок вопросов миграции во всем их многообразии. Текущий учет миграционных потоков осуществляется по морально устаревшей

технологии: в век компьютеризации первичная индивидуальная информация о мигрантах поступает на бумажных носителях, что приводит к огромным затратам труда и времени. Федеральная миграционная служба – главный источник административных данных о миграции, лишь частично (и явно в недостаточной степени) реализует возможности Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ), созданной еще несколько лет назад. Формирование этой системы происходит очень медленно, не везде налажен корректный ввод, хранение и обработка информации. Пока что ФМС не производит на её основе данные, пригодные для статистических разработок. Пробная попытка выгрузки массивов информации из ГИСМУ для Росстата показала невысокое качество данных, и в целом данное направление работы пока не получило развития, и взаимодействие Росстата и ФМС в этом вопросе практически остановилось. ГИСМУ преимущественно используется для поиска индивидуальной информации о мигрантах и получения самых общих статистических показателей. Эти данные часто являются результатом повторного счета, поскольку в большинстве случаев учитываются административные процедуры, а не сами мигранты. Разработанная в ФМС форма ведомственной отчетности 1-РД имеет административное предназначение и не может служить альтернативой традиционным видам статистики миграции.

Процедуры регистрации граждан РФ (в отличие от иностранцев) не компьютеризированы повсеместно, имеющееся в региональных подразделениях ФМС программное обеспечение различается, отсутствует возможность интеграции сведений ФМС о миграции граждан РФ и разработки статистики на основании массивов информации в электронном виде. Имеет место несогласованность деятельности органов ФМС и потребностей Росстата, что прямо влияет на качество государственной статистики миграции. В частности, следует с осторожностью относиться к опубликованным в последние годы сведениям о потоках миграции на постоянное жительство: из-за постоянных изменений и противоречивости критериев учета мигрантов, недоучета или повторного счета и пр. Это касается и долгосрочной и краткосрочной (в первую очередь- трудовой) миграции.

В области статистики временных форм миграции главную роль играет учет трудовой миграции. В последнее время к старым проблемам в этой сфере (морально устаревшая форма государственной отчетности, повторный счет, отсутствие необходимых переменных и пр.) прибавились новые, связанные с недавними изменениями в миграционном законодательстве и появлением института патента на право заниматься трудовой деятельностью в РФ. Закон был принят раньше, чем разработаны процедуры учета этой категории мигрантов, и в настоящее время только начинается работа по упорядочению подсчета этих лиц. В связи с преимуществами и простотой получения патента, по сравнению с обычным разрешением на работу, их число может вскоре оказаться очень значительным. Поэтому отсутствие внятной статистики этой категории иностранцев приведет к искажению общей картины привлечения иностранной рабочей силы в России.

В отличие от многих других стран, в России не используются колоссальные массивы информации хранящейся в органах ЗАГС, и имеющей прямое отношение к миграции (например, сведения о месте рождения и гражданстве родителей новорожденных), что фактически блокирует изучение влияния миграции на демографические процессы в России.

Постоянные изменения методики сбора информации, разнообразие категорий мигрантов и низкая «статистическая грамотность» многих чиновников и представителей СМИ создает условия для вольной интерпретации цифр, спекуляций на теме миграции, преувеличения её негативных последствий и замалчивания положительного вклада. Все это провоцирует распространение ксенофобии и формирование в общественном сознании настроений, основанных на неприятии мигрантов. Сегодня назрела острая необходимость систематизировать методики сбора и разработки данных, которые накоплены различными ведомствами. Без надежного информационного обеспечения, корректных количественных ориентиров, миграционная политика может стать рискованным и затратным делом.

Современное статистическое наблюдение за процессами международной и внутренней миграции в России должно интегрировать информацию из многочисленных, но пока что мало используемых административных источников и обновленных систем сбора данных, которые курирует национальное статистическое агентство - Росстат. Его деятельность должна развиваться в следующих направлениях:

В области обследований домохозяйств и переписей населения:

- Включение блока вопроса по миграции в национальные репрезентативные обследования населения, в первую очередь в обследования населения по проблемам занятости и бюджетов домашних хозяйств;
- создание системы лонгитюдных обследований мигрантов, нацеленных на изучение адаптации и интеграции мигрантов;
- адекватная разработка материалов переписи населения 2010 года, а в перспективе - разработка программы переписи района 2020 года с учетом всех потребностей РФ и международных рекомендаций в отношении вопросов по миграции.
- обеспечение доступа к выборке микроданных переписей населения и выборочных обследований.

В области разработки данных из административных источников:

- совершенствование текущего наблюдения за внутренней международной миграцией на основании данных, получаемых Росстатом из органов ФМС России. В частности, Росстат должен активизировать шаги по согласованию с ФМС процедур передачи индивидуальной информации о мигрантах (в первую очередь, прибывших на постоянное или долгосрочное проживание) в электронном виде, отработать процедуры контроля качества информации и создать соответствующий программный продукт для разработки статистики на основе полученных данных.
- пересмотр принципов формирования государственной статистики внешней трудовой миграции, изменение перечня показателей и переменных в соответствии с потребностями анализа трудовой миграции, переход к формированию этой отчетности в электронном виде, на основе программного обеспечения ФМС, (а не на основе неоднородных и разных по качеству источников, как это имеет место в настоящее время).
- развитие статистической отчетности на основе административных данных по мигрантам других категорий, с целью расширения круга разрабатываемых показателей – например, статистику учебной миграции в Вузы и средние специальные учебные заведения РФ, вынужденной миграции, отчетность Пограничной службы ФСБ России о пассажиропотоках через границы России.
- создание новых форм статистической отчетности и обеспечение доступа к данным, которые никогда не публиковались и остаются недоступными для исследований – в первую очередь - например, статистика МИД по визам и консульскому учету, статистика ФМС на основе миграционных карт и др. Стимулирование открытой публикации этой отчетности на веб-сайтах соответствующих ведомств и в виде статистических ежегодников.

Вклад миграции в демографическое развитие России

Начиная с 1992 г. в России наблюдается естественная убыль населения. В общей сложности в результате превышения смертности над рождаемостью население страны при отсутствии миграции должно было уменьшиться на 13 млн. человек. Однако более половины этих потерь компенсировал положительный миграционный прирост. В общей сложности в 1992-2002 году благодаря миграции Россия получила более 5 млн. жителей, в 2003-2010 – еще 1,4 миллионов. Предварительные результаты переписи показывают, что последняя цифра возрастет более, чем на 1 млн. Компенсационная роль миграции была особенно заметной в первой половине 1990-х гг., когда ежегодный приток мигрантов в Россию достигал своей максимальной величины, а миграционный прирост в 1994 г. приближался к одному миллиону человек (рис. 1).

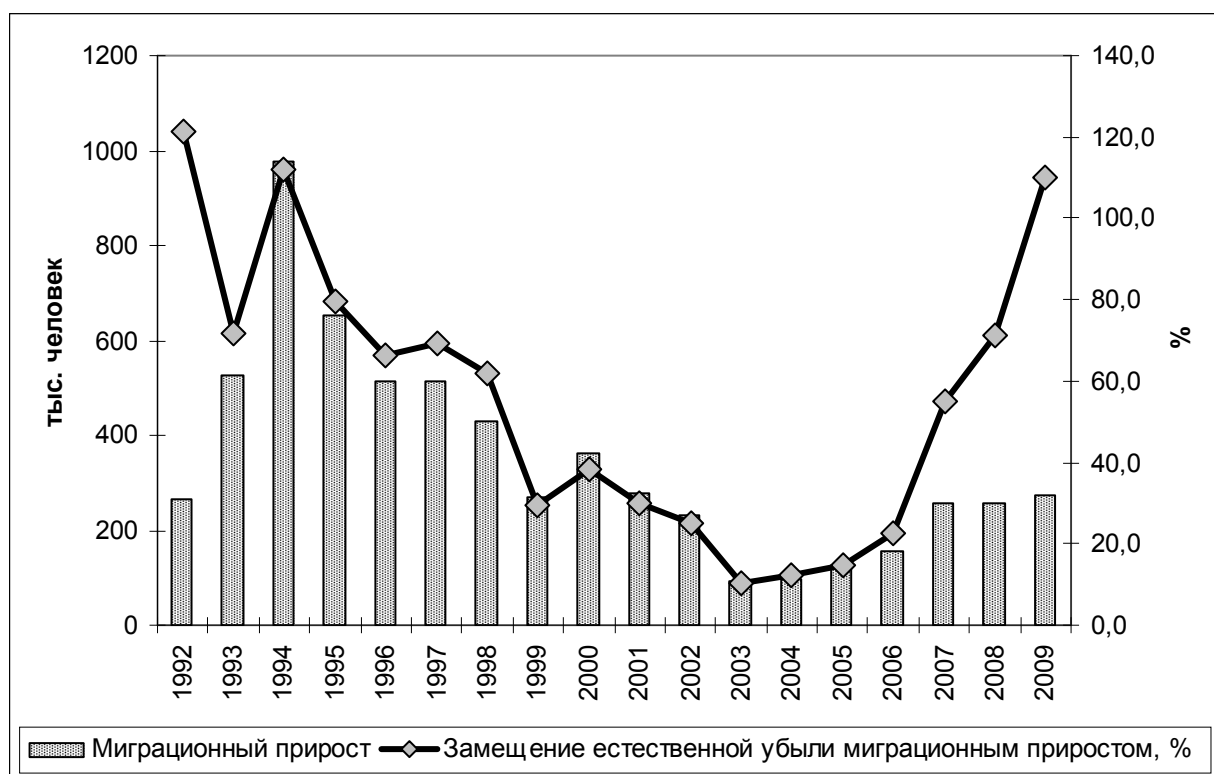


Рисунок 1. Миграционный прирост (тыс. человек) и замещение естественной убыли миграционным приростом (%), Россия, 1992 – 2009 гг.

Источник: данные Росстата

Согласно имеющимся перспективным оценкам Росстата, Отдела народонаселения ООН, Бюро цenzов США в России в ближайшие два десятилетия продолжится процесс депопуляции (таблица 1). Его двигателем будет усилившийся процесс естественной убыли населения. Даже ожидаемый рост уровня рождаемости в пределах, заложенных в концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года, не остановит этот процесс, который предопределен сильным сокращением численности контингентов населения в репродуктивных возрастах. В общей сложности естественная убыль составит от 5 до 10 млн. человек. В этих условиях роль миграции как фактора стабилизации демографической ситуации заметно повышается. Без нее численность населения России в 2030 году будет значительно ниже. Но роль миграции в развитии страны становится еще более значимой, если обратиться к изменениям возрастного состава населения.

Таблица 1. Перспективные оценки численности населения России (млн. человек)*

Источник	2010	2015	2020	2025	2030
Росстат	141,9	142,2	141,9	140,9	139,4
Росстат (без миграции)	141,9	140,7	138,9	136,1	132,8
ООН	140,4	138	135,4	132,3	128,9
Бюро Цenzов	139,4	136	132,2	128,2	124,1

*Средние варианты прогнозов: Росстат – оценки на 1 января; ООН и Бюро Цenzов – оценки на 1 июля.

С конца первого десятилетия XXI века открывается новый период в демографической истории России. Последствия негативных тенденций в демографических процессах на протяжении предыдущих десятилетий аккумулировались в возрастно-половой структуре. Они проявились в том, что период значительно прироста численности трудоспособного

населения¹ 1994-2005 гг. сменился периодом его резкой убыли. Исторический максимум численности трудоспособного населения в России был достигнут в 2006 (90,3 млн. человек). К 2010 году это число уменьшилось до 88,6 млн. К 2026 году, по оценкам Росстата, оно сократится до 77,1 млн. человек. В 2012-2017 убыль рабочего возрастного контингента ежегодно будет превышать более 1 млн. человек (рис.2). Следует отметить, что прогноз Росстата предполагает, что до 2026 года население России увеличится за счет мигрантов на 5,3 млн. человек. При отсутствии миграции население в трудоспособных возрастах уменьшится к 2026 году до 73,9 млн. человек, т.е. не на 11 млн., а на 15 млн.

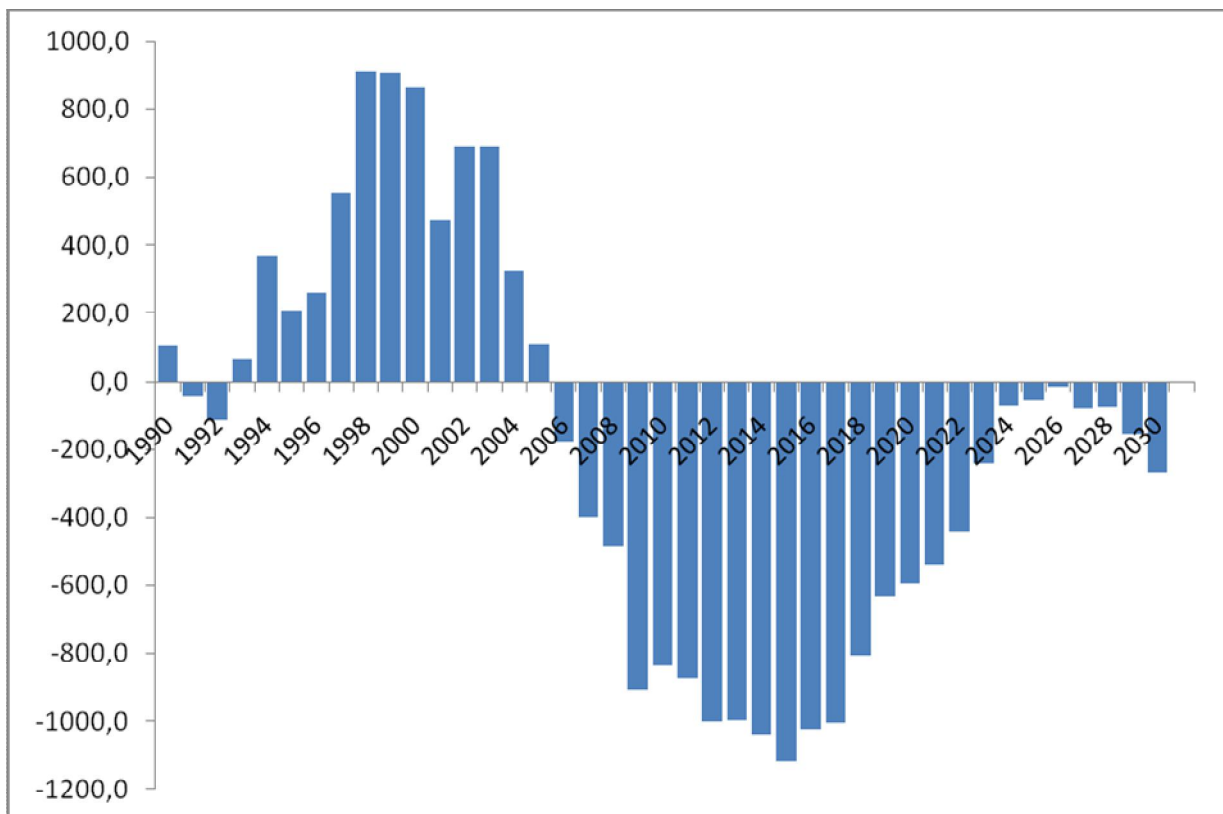


Рисунок 2. Прирост (убыль) населения России в трудоспособных возрастах (национальные оценки, тыс. человек)

Столь радикальные изменения в возрастном составе будут происходить на фоне продолжающегося процесса демографического старения (таблица 2). Доля лиц в возрастах от 65 и старше увеличится на 60%. Почти каждый пятый житель страны в 2030 г. будет старше 65 лет. В результате старения населения и сокращения численности населения в трудоспособном возрасте будет быстро нарастать демографическая нагрузка пожилыми людьми на трудоспособное население. Как показывают расчеты, к 2030 году она увеличится более, чем в 1,5 раза.

Таблица 2. Возрастная структура населения России в 2010 и 2030 гг., %

	0-14 лет	15-64 лет	От 65 лет и старше
Фактически в 2010 г.	15,1	72	12,9
По прогнозам в 2030 г.			

¹ В России трудоспособный возраст для мужчин от 16 до 59 лет включительно, для женщин – от 16 до 54 лет включительно. В международных оценках трудоспособный возраст задается интервалом от 15 до 59 или от 15 до 64 лет включительно.

Росстат	15,2	65,4	19,4
Росстат (без миграции)	15,3	65,2	19,5
ООН	15,2	65,4	19,4
Бюро цензов США	14,2	64,9	20,9

О неизбежности подобных демографических изменений в России и о роли миграции в их предупреждении отечественные и зарубежные демографы предупреждали давно. Так, в 2000 году Отдел Народонаселения ООН опубликовал доклад «Замещающая миграция», получивший широкой резонанс в мире. По оценкам, представленным в этом докладе, России, чтобы избежать депопуляции в период с 2010 до 2025 года в условиях низкой рождаемости, необходимо принять 11,1 млн. мигрантов, а для того, чтобы предупредить снижение численности лиц в возрасте от 15 до 65 лет – 16 млн. человек. Однако, российское общество среагировало на эти предсказания с опозданием – когда они уже начали сбываться. Подобная задержка в любом случае усложнит разработку эффективных мер, направленных на адаптацию социальных институтов к новым демографическим реалиям, в том числе посредством миграционной политики.

Международная миграция

Массовая международная миграция - новый феномен для республик бывшего СССР. Она складывается из двух потоков, различающихся по своим причинам, функциям и составу мигрантов - долгосрочных и краткосрочных (временных) перемещений. Долгосрочные перемещения или постоянная миграция - связаны с переменой постоянного места жительства. Среди временных перемещений в силу их значимости - особенно выделяются временные трудовые миграции и миграция на учебу. В условиях глобализации и научно-технического прогресса границы между постоянными и временными миграциями стираются: существует много промежуточных условно временных или условно-постоянных программ миграции, растянутых по времени пребывания и работы в стране.

Постоянная миграция в Россию

Миграционный обмен населением у России складывается по-разному с бывшими союзными республиками, с одной стороны, и со странами дальнего зарубежья, с другой. Это объясняется причинами историко-культурного и экономического порядка, а также особенностями миграционной политики, как России, так и других государств.

Бывшие союзные республики являются важным источником пополнения российского населения (таблица 3). В миграционном обмене с ними Россия за 1991-2009 г. по неполным данным российской миграционной статистики получила 5,7 млн. человек. В общей сложности за период с 1991 по 2009 год в Россию переехало из стран СНГ (включая Грузию) и Балтии на постоянное место жительства 8,7 млн. человек, в обратном направлении переместилось 3 млн. человек. Наибольший миграционный прирост за счет стран СНГ и Балтии наблюдался в середине 1990-х гг., когда в страну хлынул поток репатриантов и вынужденных переселенцев.

Таблица 3. Международная миграция в Российской Федерации (тыс. человек)

Страны	Прибывшие			Выбывшие			Миграционный прирост		
	1991-2000	2001-2009	всего за период	1991-2000	2001-2009	всего за период	1991-2000	2001-2009	всего за период
Азербайджан	389	99	487	90	13	103	299	85	384
Армения	230	143	373	30	8	38	200	135	335
Беларусь	272	54	326	299	57	356	-26	-3	-29
Грузия	409	66	476	51	7	58	359	59	418
Казахстан	1978	400	2379	481	105	586	1497	295	1793

Киргизстан	357	144	501	84	7	91	273	137	409
Латвия	129	8	137	19	2	21	110	6	115
Литва	66	5	70	19	2	21	47	2	49
Молдова	184	88	272	106	8	114	78	79	158
Таджикстан	354	98	451	39	6	45	315	92	406
Туркменистан	149	39	188	33	2	35	116	38	154
Узбекистан	746	293	1038	141	9	149	605	284	889
Украина	1612	324	1936	1270	124	1394	342	200	542
Эстония	80	4	84	13	3	16	66	2	68
Бывший Другие	6954	1764	8719	2674	354	3028	4280	1411	5691
Другие	58	74	132	929	291	1220	-871	-217	-1088
Всего	7012	1838	8851	3603	645	4248	3409	1194	4603

Источник: данные Росстата

В миграционном обмене со странами дальнего зарубежья Россия теряет население. В общей сложности с 1991 по 2009 по российским данным из России за границы бывшего СССР на постоянное место жительства выбыло более 1,2 млн. человек. Особенно сильной эмиграция была в 1990-е гг. в связи с оттоком репатриантов немецкого и еврейского происхождения с семьями в Германию и Израиль. В 2000-х гг. эмиграционный отток ослаб. По оценкам, основанным на более точных данных стран приема российских мигрантов, эмиграция из России была более мощной (как минимум в 1,3 раза большей по объему). При этом современные эмигранты отличаются от эмигрантов предыдущих лет молодым возрастом, более высоким уровнем образования и квалификации, материальной обеспеченностью.

Необходимость открытия программ постоянной миграции

В первые годы после распада СССР переселения в Россию из-за рубежа носили во многом стихийный характер. Выстраивание миграционной политики, сводившейся, по сути, к политике приема вынужденных мигрантов, было поручено организованной в 1992 году Федеральной миграционной службе (ФМС России). Принятые законы «О беженцах» (от 19 февраля 1993 г. № 4528-1) и «О вынужденных переселенцах» (от 19 февраля 1993 г. № 4530-1) определяли соответствующие статусы и оконтуривали масштабы (небольшие) потенциальной помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

В 2003 году был принят новый закон «О правовом положении иностранных граждан» (ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ²). Он разграничил временное и постоянное проживание иностранцев, ввел механизм квот, в рамках которых иностранным гражданам могло быть выдано разрешение на временное проживание. Был введен также новый для России, но распространенный в мире институт «вида на жительство», а также «миграционная карта». Временно проживающий в России иностранец был обязан зарегистрироваться в трехдневный срок со дня прибытия в страну, имел право работать только при наличии разрешения на работу и не был вправе по собственному желанию менять место своего проживания в регионе и за пределы региона выдачи разрешения на временное пребывание.

В целом Закон «О правовом положении иностранных граждан» соответствовал содержанию соответствующих законов в странах Западной Европы (Германия,

² До этого действовал закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», принятый в 1981 г.

Нидерланды и др.) конца XX века, проводивших тогда ограничительную миграционную политику. Принятие Закона означало, что миграционная политика в России ориентирована на временную, а не постоянную миграцию, и одна из ее главных задач заключалась в предупреждении нелегальной миграции. Как и в Германии 1990-х гг., в России – одном из крупнейших центров притяжения мигрантов - понятие «иммигрант» не получило законодательного определения. Не случайно в настоящее время большая часть постоянных мигрантов формируется из российских граждан из стран СНГ. Для иностранцев попытка стать постоянным жителем России осложняется длительными процедурами и часто труднореализуемыми требованиями. Многие дополнения к Закону, сделанные в последующие годы, преодолевают его изначальные ограничения.

Фактически первая программа постоянной миграции была открыта в России в 2006 году. Тогда был издан Указ Президента России «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», а также принята государственная Программа Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Цель этой государственной программы заключается в «стимулировании и организации процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и отдельных ее регионах за счет привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию». В Программе не раз подчеркивается демографическая обусловленность проекта: она дополняет « систему мер по стимулированию рождаемости, снижению смертности и регулированию миграции, направленных на стабилизацию численности населения России», «является одним из направлений решений демографической проблемы». Но в конечном итоге посредством притока соотечественников предполагается улучшить социально-экономическую ситуацию на территории вселения, в том числе на региональных рынках труда.

Государственная Программа по оказанию добровольному переселению соотечественников открыла канал постоянной миграции в Россию для определенной категории лиц, проживающих за рубежом. Она во многом аналогична репатриационным программам Германии, Израиля, Финляндии, Греции, Японии и ряда стран. Эта Программа была остро востребована 10-15 лет назад в период массовых вынужденных переселений в Россию. Но, в настоящее время следует признать, что миграционный потенциал «соотечественников» весьма ограничен. Во-первых, большая часть тех, кто хотел переселиться в Россию, переселился. Это в первую очередь касается выходцев из Средней Азии и Закавказья. Большая часть соотечественников, и это, во-вторых, проживают в Белоруссии, Украине и Казахстане. Однако, установки на постоянную миграцию в Россию даже у русских в этих государствах невелики. Кроме того, эти страны переживают сильный демографический спад или нуждаются в мигрантах.

Необходимость разработки и внедрения программ постоянной миграции не только для соотечественников диктуется целым набором экономических, демографических и социально-политических факторов. Выдающийся российский экономист Е.Гайдар справедливо отмечал: «Формируя российскую иммиграционную политику необходимо учитывать, что Россия – страна с низкой плотностью населения, в которой очевидны долгосрочные тенденции к сокращению рабочей силы и старению населения. Значительный приток легальных иммигрантов позволит ускорить экономический рост, увеличить поступающие в распоряжение государства финансовые ресурсы, повысить устойчивость пенсионной системы... От того, в какой мере российские власти и российскому обществу удастся выработать эффективную иммиграционную политику, во многом зависит социально-экономическое развитие страны»³.

³ Гайдар Е. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 465-466.

Очевидно, что открытие иммиграционных программ предполагает ряд изменений и дополнений в российском законодательстве, а также создание институциональной системы, обеспечивающих ее эффективную реализацию.

Цель программ постоянной миграции в конечном итоге заключается не столько в увеличении численности населения, сколько в увеличении человеческого потенциала страны за счет привлечения квалифицированных и образованных иностранных граждан. Суть программ состоит в том, чтобы предоставить бессрочный вид на жительство без промежуточных ступеней (разрешение на проживание, вид на жительство сроком на пять лет) иностранцам с достаточным уровнем образования и квалификации, желающим жить и работать в России, организовывать свой бизнес и имеющим для этого средства, и которые удовлетворяют определенным требованиям. Введение таких программ повысит миграционную привлекательность России для граждан других стран и улучшит ее имидж в мире.

Выделяются следующие программы постоянной миграции: (1) экономическая иммиграция (миграция квалифицированных специалистов, инвесторов и предпринимателей, других категорий потенциальных работников); (2) воссоединение семей; (3) постоянная гуманитарная миграция. Функциональными составляющими всех программ являются: (1) определение круга потенциальных иммигрантов; (2) механизмы определения количества и отбора иммигрантов; (3) политика адаптации и интеграции иммигрантов.

При формировании и реализации программ необходимо учитывать значительную региональную неоднородность социально-экономических и демографических процессов в России, а также текущие и долгосрочные интересы государства. Это предполагает разработку нескольких схем (подпрограмм) привлечения иммигрантов, учитывающих интересы регионов, работодателей, самих иммигрантов и их родственников, всего населения страны. Исходя из значительной территориальной дифференциации состояния рынка труда, экономического положения и демографических процессов региональным органам власти следует предоставить широкие права инициации региональных программ привлечения квалифицированных специалистов. Развитие региональных программ будет способствовать более эффективному распределению иммигрантов по территории страны. Содержание региональных программ должно соответствовать основным положениям Федеральной программы.

Программы привлечения иммигрантов не должны предоставлять какие-либо исключительные преимущества иностранцам по отношению к коренному населению России, и в то же время ущемлять права иммигрантов в трудоустройстве, обеспечении жильем, дотациях, льготах и прочее. В противном случае в обществе будет распространяться мигрантофобия, усиливаться социальная напряженность. Постоянные мигранты получают доступ к системам образования, здравоохранения, социальной защиты на тех же принципах, что и граждане Российской Федерации.

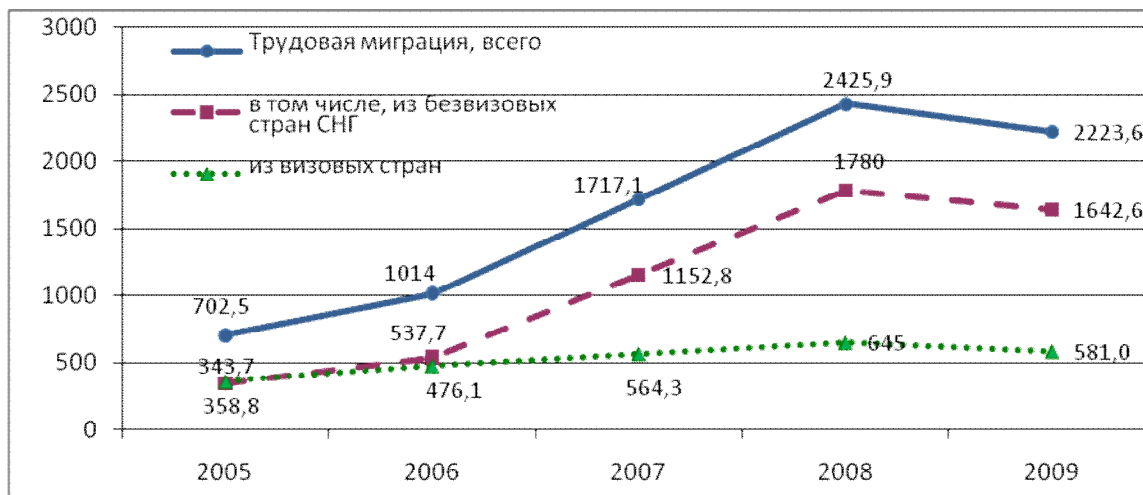
Процедуры и механизмы реализации программ должны быть прозрачными и широкодоступными для всех заинтересованных лиц в любой стране мира. При этом: критерии отбора мигрантов должны быть ясными для иммигрантов, работодателей; процедуры отбора, переезда и обустройство иммигрантов не должны быть перегружены различными условиями и растянутыми во времени; содержание программ не должно кардинально изменяться.

Внешняя трудовая миграция

Тенденции развития трудовой миграции: сегодняшних масштабов недостаточно

Экономический рост прошедшего десятилетия сопровождался увеличением потребности в работниках. Масштабы трудовой миграции в Россию стабильно возрастали вплоть до кризисного 2009 г. К этому времени уже можно было констатировать, что экономика России не может развиваться без привлечения мигрантов (рис. 3.).

Рис. 3. Численность иностранных работников в России, получивших временное разрешение на работу, тыс. человек



Источник: ФМС России

Однако и в кризис не произошло обвала миграции, как некоторые ожидали. Большинство мигрантов, особенно приехавших из «безвизовых» стран СНГ, не торопились покинуть Россию, предпочитая здесь дожидаться оживления экономики. Даже потеряв работу, многие не уезжали домой, перебиваясь случайными заработками в неформальном секторе, поскольку ситуация в странах происхождения мигрантов в период кризиса оставалась много худшей, чем в России. Многие принимающие страны мира указывают на похожее поведение мигрантов во время кризиса.

Официальная статистика «видит», как известно, лишь часть всей миграции. Масштабы нерегулируемой составляющей трудовой миграции в России всегда были чрезвычайно велики, особенно в первоначальный период ее развития, когда правовая база, регулирующая миграцию, практически отсутствовала. В конце 1990-х – начале 2000-х нерегулируемая миграция составляла 9/10 всего потока. С принятием закона о правовом положении иностранных граждан в 2002 г., который ввел довольно сложную процедуру правового оформления мигрантов, ситуация мало изменилась; и только к середине прошлого десятилетия регулируемая составляющая миграции начала расти и после реформы 2007 г. достигла, по оценкам экспертов, примерно 40%.

Сложившаяся демографическая ситуация и прогнозы ее развития до 2030 г. заставляют предположить, что сегодня значительный экономический рост в России невозможен без увеличения численности трудовых ресурсов, основным источником которых в ближайшей перспективе может стать миграция. Учитывая, что за ряд прошлых лет, по официальным данным, Россия привлекала из других стран ежегодно около 2 миллионов трудовых мигрантов, очевидно, что этих масштабов трудового притока, будет недостаточно для хоть сколько-нибудь значительной компенсации убыли трудресурсов в новом десятилетии. Принятие других мер, направленных на увеличение трудового потенциала, включая меры по улучшению здоровья и снижению смертности в трудоспособных возрастах, расширению возможностей трудоустройства молодежи и пенсионеров, увеличению пенсионного возраста, повышению производительности труда,

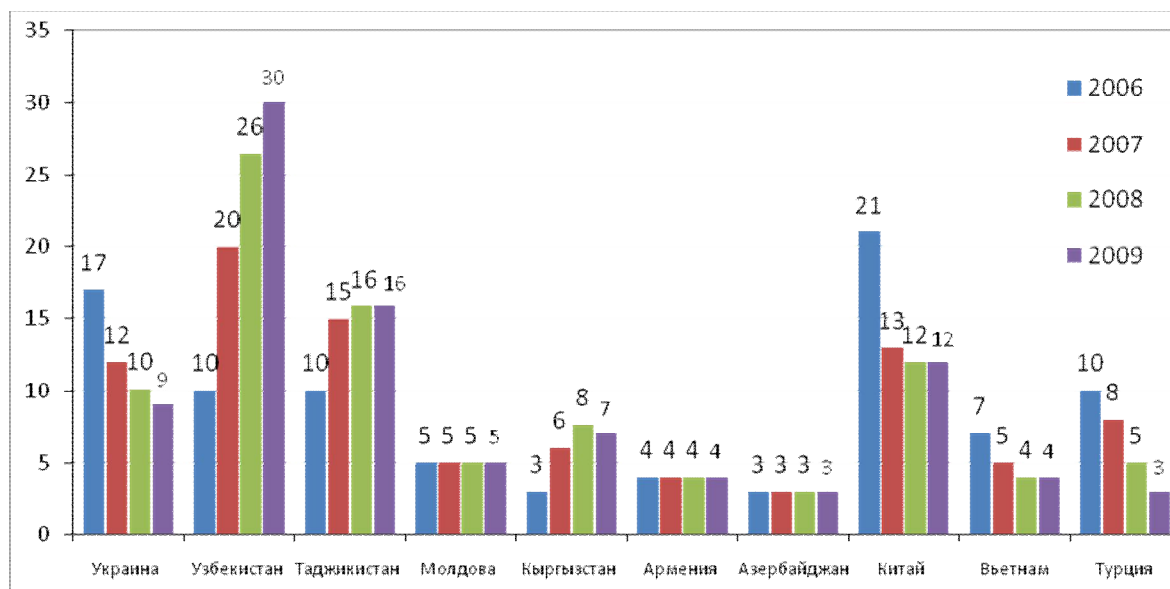
активизации внутренней мобильности работников и т.д., может только несколько снизить потребность в мигрантах.

Объективная экономическая необходимость увеличения миграции является серьезным вызовом для политики ближайшего будущего. Но если задача сколько-нибудь значительного увеличения легальной миграции не будет решена в ближайшие годы, то при возрастающей потребности в труде это повлечет за собой рост нерегулируемой миграции и теневой занятости мигрантов, что крайне негативно отразится на экономике и социальной сфере, а также спровоцирует новый виток антимигрантских настроений.

На первый план выходит политика интеграции мигрантов

Россия сегодня сталкивается с качественно иной миграцией по сравнению с началом текущего десятилетия. В структуре трудовой миграции в Россию по странам исхода растет доля стран Центральной Азии: если в середине 2000-х совокупная доля трех стран Центральной Азии (Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана) составляла около 1/3, то к 2010 году она превысила половину всего трудового потока (рис. 4).

Рис. 4. Доля основных стран исхода мигрантов в структуре трудовой миграции в Россию, 2006 – 2009, %



Источник: ФМС России

Мигранты из стран СНГ все хуже знают русский язык. По данным выборочных опросов, примерно 15-20% трудовых мигрантов, работающих в России, практически не знают русский и общаются исключительно на своем языке, что, естественно, затрудняет интеграцию. Только 50% трудовых мигрантов в состоянии самостоятельно заполнить на русском языке официальные документы, остальным требуется помощь из-за плохого знания языка. Примерно 30% жалуются на нехватку знания языка для общения в быту (в магазине, в банке, в аптеке и т.п.); и 20% - на трудности в общении на работе.

В результате распространения информации, развития неформальных социальных сетей у тех контингентов населения, которые ранее не могли себе позволить включиться в миграцию, появляется такая возможность. Большинство мигрантов сегодня приезжают из небольших городов и сел, что создает дополнительные трудности для их интеграции в российских мегаполисах. Снижается уровень образования и профессиональной подготовки мигрантов. По данным выборочных опросов трудовых мигрантов из стран

СНГ, 50% мигрантов не имеют профессионального образования. Происходит сдвиг к бедной части социального спектра.

Неформальные мигрантские сети, облегчая миграцию, позволяют включиться в нее культурно более далеким и менее адаптивным мигрантам. Кроме того, они снижают возможности управления миграцией. Даже в случае появления новых запретов в официальной политике, миграция через сети будет продолжаться. Это серьезный вызов миграционной политике, которая должна учитывать эти объективные изменения.

Проблемы интеграции тесно связаны с удовлетворением социальных потребностей мигрантов и членов их семей в медицинских услугах и жилье. Внедрение страховых принципов явится решением проблемы доступа мигрантов к медицинским услугам. Этот процесс будет связан с повышением социальной ответственности работодателей и может быть осуществлен на основе частно - государственного партнерства. Кроме того необходимо обратить внимание на специфические вопросы доступа к медицине детей мигрантов, женщин, в том числе для ведения беременности и оказания акушерской помощи.

Еще одна проблема, требующая решения – это жилье. Большинство трудовых мигрантов, не имеющих разрешения на временное проживание, снимают жилье, как правило, деля его с несколькими соотечественниками или друзьями.

Указанные сдвиги в структуре миграции требуют изменения приоритетов миграционной политики. На первый план выходит политика интеграции мигрантов, которая в России только начинает формироваться. Интеграция – это процесс двусторонний: изменяются не только мигранты, адаптируя свою культуру и свое поведение к нормам принимающего общества, но и само это общество, которое уже никогда не будет прежним.

Нелегальная миграция и теневая занятость – серьезные вызовы

Уже давно доказано, что жесткие ограничения и запреты не являются приемлемым решением проблем миграции. Особенно верно это для России, где в условиях безвизового въезда все запреты приводили лишь к росту числа нелегальных или теневых мигрантов, наименее адаптивных и наименее стремящихся к интеграции. Наоборот, эффект снятия запретов, как показал опыт российской миграционной реформы 2007 года, очень значителен. По имеющейся оценке ее результатом является то, что доля регулируемой составляющей миграции выросла в 3-4 раза. Однако, нелегальная миграция все еще остается недопустимо большой, превышая регулируемую составляющую в 2,5-3 раза. Основными факторами роста нелегальной миграции являются запреты миграционного законодательства и теневая экономика, которая притягивает неквалифицированных иностранных работников, создавая мигрантские анклавные низкооплачиваемого, так называемого, 3D труда (Dirty, Dangerous, Demeaning). Процесс формирования таких ниш только начался и еще не так заметен на национальном уровне. Но в крупных городах, особенно в Москве, приграничных регионах и на некоторых других территориях эти ниши уже приобрели заметные очертания.

Теневая экономика это не миграционный, а общий или системный вызов дальнейшему развитию России. Легальная миграция практически не оказывает понижающего влияния на уровень зарплат и занятость среди местных работников; что мигранты скорее создают, чем отбирают рабочие места у местных работников; что невысокая зарплата мигрантов создает благоприятные условия для развития бизнеса и сдерживает рост цен на товары и

услуги.⁴ В теневом секторе все это может быть и не так. Соответственно ответом на этот вызов должны быть меры общеэкономической, а не миграционной политики.

Неформальные отношения трудового мигранта и работодателя сегодня выгодны обеим сторонам, не только из-за экономии на налогах. Жесткая «привязка» работника-мигранта к работодателю, отмененная в 2007 г. для выходцев из стран СНГ, но введенная вновь с 2009-го как антикризисная мера, практически выводит мигрантский труд из сферы конкурентной борьбы. Работодатель в этом случае не может свободно выбирать работников на рынке, поскольку он ограничен заявленной квотой, и с каждым новым работником он вынужден проходить процедуру легализации. Иностраный работник также не может поменять работодателя без получения нового разрешения на работу.

Если неформальные отношения более эффективны, при том, что формальные почти также плохо защищены, как и неформальные, институциональных стимулов к легализации для мигрантов и работодателей почти нет. Практически отсутствуют и экономические стимулы. По данным опросов, зарплата мигрантов, работающих нелегально (не имеющих разрешения на работу), всего на 5% ниже, чем тех, кто работает легально, что к тому же почти полностью нивелируется различиями в отраслевой и квалификационной структуре. Условия труда также почти одинаковые. Конечно, теневые отношения повышают риски для обеих сторон, однако легализация и выход из тени при нынешнем положении вещей не гарантируют соблюдение прав ни мигранту, ни работодателю.

Серьезный вызов, который опять же носит системный характер, это – коррупция, пронизавшая все отношения в сфере миграции, начиная с заявок работодателей на квоту и заканчивая проверками документов на улице. Криминальный рынок фальшивых документов позволяет мигранту в любой момент купить новую миграционную карту или «регистрацию».

Определение потребности в иностранной рабочей силе и квотирование

Механизм квотирования иностранной рабочей силы используется в настоящее время как основной регулятор привлечения ИРС из безвизовых стран. Однако определение потребности в иностранных работниках и, соответственно, квот в условиях современного российского рынка труда — неизученного, быстро меняющегося, импульсивного, в значительной части теневого — оказалось трудной задачей, требующей адекватной методической базы. Сегодняшняя методология, основанная исключительно на заявках работодателей, недостаточна для определения реальной потребности в ИРС. Действующий механизм оформления квоты довольно сложен и многоступенчат. Его часто не под силу пройти мелким предприятиям, а потребность микро-предприятий, нанимающих одного – двух работников, вообще не отражается в квотах.

Попытка контролировать трудовую иммиграцию с помощью чрезмерно низких квот оборачивается сдерживанием развития собственной экономики и поощрением незаконной занятости иностранных работников. Так, установленная на 2008 г. квота в размере 1,8 млн. иностранных работников была выбрана уже в первом полугодии, а в некоторых регионах — уже в апреле, к июлю был исчерпан и 30% резерв.

Желание ограничить число мигрантов для того, чтобы освободить рабочие места для российских работников выглядит естественным. Однако если вспомнить, о каких именно рабочих местах идет речь, то такое решение становится отнюдь не однозначным. Большинство «мигрантских» рабочих мест — это неквалифицированная и

⁴ Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие. ПРООН. Издательство «Весь мир», 2009, стр. 84-85; Dustmann C, Frattini T, Preston I., The Effect of Immigration Along the Distribution of Wages. Discussion Paper No. 0803. London: Centre for Research and Analysis of Migration.. 2008

низкооплачиваемая работа. Предложить ее российским работникам – означает заведомо обречь их на потерю квалификации и социального статуса.

Внутренняя миграция

Направления и пространственные особенности внутренней миграции

Осевым вектором межрегиональных внутренних миграций был в 90-е годы и остается в нынешнем десятилетии «западный дрейф» – движение с востока в Центр, Приволжье и на Юг, отражающее стремление жителей Сибири и Дальнего Востока переселиться в европейскую часть страны. Это не новое явление, оно существует в течение последних 50 лет, временами то усиливаясь, то ослабевая. Но неизменным остается одно: устойчиво теряют население округа восточной части страны, а привлекают мигрантов – западные. Только за 1990-2009 гг. в результате т.н. «западного дрейфа»⁵ миграционные потери регионов Сибири и Дальнего Востока составили превысили 2 млн. человек. Сравнительно меньших масштабов достигало сокращение населения Европейского Севера, однако по интенсивности оттока населения в ряде регионов оно также было внушительным. Выезд населения из регионов востока и севера страны ведет к ускоренному старению остающегося населения. Во внутренней миграции все округа теряют население в пользу Центрального округа, Северо-Западный, уступая Центральному, стягивает население со всех остальных округов (таблица 4). Все федеральные округа теряют население в западном направлении и получают прирост за счет прибывших с востока.

Таблица 4. Нетто-миграция между федеральными округами Российской Федерации в 1991-2009 годах, тысяч человек

В обмене с территорией:	Получено или потеряно территорией:							
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Центральный	0,0	-215,3	-92,8	-158,2	-236,0	-124,7	-224,5	-307,0
Северо-	215,3	0,0	40,9	-32,9	40,1	-26,0	-60,4	-83,3
Южный	92,8	-40,9	0,0	-127,6	-28,1	-62,7	-107,6	-161,9
Северо-	158,2	32,9	127,6	0,0	30,6	35,6	-5,8	-25,1
Приволжский	236,0	-40,1	28,1	-30,6	0,0	-38,1	-96,8	-139,3
Уральский	124,7	26,0	62,7	-35,6	38,1	0,0	-57,9	-51,6
Сибирский	224,5	60,4	107,6	5,8	96,8	57,9	0,0	-125,2
Дальневосточн	307,0	83,3	161,9	25,1	139,3	51,6	125,2	0,0

Источник: Росстат, данные текущего учета миграции

В 2000-х годах такой перенос населения сохранялся примерно на одном уровне, но по сравнению с 90-ми годами прошлого века он сократился примерно вдвое. Сокращение масштабов западного дрейфа - прежде всего следствие существенного исчерпания миграционного потенциала регионов Дальнего Востока. Уменьшился миграционный отток и с северных территорий страны.

⁵ Подробнее см.: Мкртчян Н.В. Миграция в России: западный дрейф / Демоскоп Weekly № 185-186, 10-23 января 2005 года, <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/tema01.php>

Пока не видно причин, по которым западный дрейф населения России мог бы быть остановлен или, тем более, повернут вспять. В стране, в отличие от предыдущих десятилетий, просто нет ресурсов, которые можно было бы направить «на восток». Ресурс села и малых городов практически полностью исчерпан: если там и сохраняется потенциал выезда молодежи, то в условиях высокого спроса на труд в крупных городах Европейской части он полностью поглощается последними. Города Сибири и Дальнего Востока не выдерживают конкуренции с городами Европейской части страны ни по экономическому потенциалу, ни по развитости социальной инфраструктуры, ни, наконец, по климату. Пока на востоке России нет ни одного центра, сопоставимого по миграционной привлекательности не только с регионами двух столиц, но и с таким регионом, как Краснодарский край; восточнее Новосибирска нет ни одного города с миллионным населением.

К западному дрейфу добавляется движение населения в Центр, господствующим направлением во внутренних миграциях стала центростремительность. В качестве центра притяжения выступает Московский столичный регион, причем в пределах Центрального округа магнетизм столицы выражен не менее сильно, чем на всей территории страны. После кризиса в начале 90-х годов притягивающая роль Москвы не только восстановилась, но возросла. Столичный регион, благодаря миграции, стабильно прирастает на 100-130 тыс. человек в год, причем ведущую роль играют не международные, а межрегиональные мигранты.

Приток населения за счет внутрироссийской миграции позволил наиболее привлекательным (экономически успешным) регионам – Столичному региону, Краснодарскому и Ставропольскому краям, республике Татарстан, Белгородской, Свердловской, Самарской областям и др. получить существенно большую компенсацию потерь от депопуляции. Демографический выигрыш от внутренней миграции имеют региональные центры, особенно – крупнейшие города, а выезд молодежи из сельской местности и многих малых городов ведет к ускоренному старению внутренней периферии регионов.

Из 12 регионов, возглавляемых городами-миллионниками, в 2001-2005 гг. 8 имели устойчивый миграционный прирост, в 2006 г. – 10, в 2007 и 2008 гг. – 11. Миграционный баланс по укрупненным группам поселений положителен для городских поселений разного статуса и размеров. Однако, он вдвое выше в Москве и Санкт-Петербурге, чем в других городах-миллионерах (в расчете на 1000 жителей), в крупных городах в 1,5 раза выше, чем в малых и средних (табл.5).

Таблица 5.

Нетто-миграция по категориям поселений, 2005-2008 гг., Россия (тыс. человек)

Категория поселений	Нетто-миграция			Вся миграция, на 1000
	Внутри-	Меж-	Между-	
Москва и Санкт-Петербург	0,0	251,5	49,0	5,0
Другие города - миллионеры	48,6	26,8	50,4	2,7
Региональные столицы	122,4	-130,5	107,7	1,0
Стотысячники-нестолицы	18,1	11,9	101,0	1,8
Малые и средние города, ПГТ	27,0	-65,9	202,3	1,2
Сельская местность	-214,0	-93,5	211,8	-0,6

Пределы управления

Как и в подавляющем большинстве развитых стран, внутренняя миграция населения в России не может являться полноценным объектом миграционной политики,

т.к. ее практически нельзя ограничить мерами административного характера. Свобода передвижения для граждан страны – право, закрепленное Конституцией страны 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. формально упразднен. Институт регистрации (по месту жительства и пребывания), введенный взамен прописки, по букве закона носит уведомительный характер.

Данное направление миграционной политики является производным от региональной экономической политики. Косвенно управлять пространственной мобильностью в пределах страны возможно только мерами региональной экономической политики и экономической политики региональных властей, а также оказания адресной поддержки отдельным категориям мигрантов, регионам и муниципальным образованиям, осуществляющим меры по приему и адаптации мигрантов. Это теоретически, но на практике и экономические рычаги управления пространственной мобильностью сильно ограничены.

Прежде всего, экономическая политика и программы имеют слабую региональную составляющую. Формирование полюсов роста в восточных регионах страны в обозримой перспективе связано почти исключительно с крупными проектами по освоению минерального сырья. Однако, они не требуют привлечения большого числа специалистов и могут осуществляться вахтовым методом. Возможность «разворота» внутренних миграционных потоков в северном и восточном направлениях - не столько вопрос сложностей управления пространственной мобильностью, сколько отсутствия полюсов роста в тех частях страны. Самая серьезная проблема – ограниченность демографических ресурсов для осуществления масштабных переселенческих проектов. В условиях повсеместной нехватки населения нет ясности в том, куда необходимо направлять миграционные потоки, а главное, – откуда брать. В России недонаселены не только восточные районы, но и центр европейской части. Так, по имеющимся расчетам, в европейской части России недостает около 5 млн. человек сельского населения. «Трудоизбыточности», сегодня нет в России нигде, за исключением ряда республик Северного Кавказа и юга Сибири, но и здесь избыток не очень велик. Высоким переселенческим потенциалом обладают только Дагестан и Чечня, где он составляет несколько сот тысяч человек в рабочих возрастах, которые и будут, скорее всего, постепенно перераспределяться по территории России.

Демографические соображения не позволяют ожидать существенных изменений в территориальной мобильности российских трудовых ресурсов. При общем сокращении трудоспособного населения в ближайшие десятилетия, особенно сильно уменьшатся контингенты молодежи (17-29 лет), а именно в этом возрасте отмечен пик территориальной мобильности. Только за счет изменения структуры населения в пределах трудоспособного возраста (сокращение доли молодежи) миграционная активность населения снизится к 2025 году на 9%.

Низкая территориальная мобильность

Помимо дефицита трудовых ресурсов, существует еще проблема их территориальной мобильности, которая представляет собой один из видов общей мобильности рабочей силы, наряду с отраслевой, профессиональной, квалификационной мобильностью. Мобильность рабочей силы – очень важная характеристика рынка труда, который постоянно меняется, пульсирует, требует от всех участников рынка быстрых реакций.

В развитых странах миграция является одним из важных регуляторов региональных и локальных рынков труда. Причем, значимость миграции, особенно ее межрегиональной составляющей, особенно высока в странах с большой территорией. Так, в США по данным текущего обследования населения в 2008/2009 гг. 21 человек из каждой 1000 переселились между графствами в пределах одного штата и 19 человек из 1000 - между штатами. В Австралии за тот же период в межрегиональную миграцию было вовлечено 17 человек из тысячи, в Канаде – 9,5. Для сравнения отметим, что в России в 2008 году интенсивность переселений из одних административно-территориальных образований в другие в пределах области составляла 7,5 на 1000, а межрегиональных перемещений – 6 человек из 1000. В странах с меньшей территорией высокий уровень межрегиональной миграции отмечен в Японии (между префектурами), Великобритании (между 19 укрупненными регионами), Норвегии (19 губерний) и Швеции (между 21 регионом) – почти 20 перемещений на 1000 человек населения. При этом уровень внутрирегиональной миграции был соизмерим с частотой межрегиональных перемещений: так, в Японии в 2008 году внутри префектур из каждой тысячи жителей сменили место жительства 23 человек, в Норвегии – 22 человека. В миграциях между землями Германии участвует 13-14 жителей страны из 1000. В 2005-2008 гг. сопоставимой по величине с российским уровнем (от 5 до 10 мигрантов на 1000 населения) интенсивность межрегиональных миграций была в Испании, Чехии, Италии. В Польше, Греции и Словакии интенсивность межрегиональных перемещений была ниже.

В тоже время следует помнить о распространенности маятниковых перемещений и их важной роли в формировании рынков труда в развитых странах. Так, по данным переписи населения 2007 года во Франции почти у 65% населения страны в возрасте старше 15 лет муниципальные образования места проживания и места работы отличались. Более 17% французов на работу отправляются в другие департаменты страны. В Японии за пределами муниципалитетов проживания работает и учится почти половина японцев (48%), из которых четверть совершает свои маятниковые перемещения в другие префектуры.

Если говорить о межрегиональной подвижности безработных, то однозначного ответа на вопрос «У кого миграционная подвижность выше – у безработных или занятых?» международные статистические сопоставления не дают. Так, по данным текущих обследований населения уровень межштатовой миграционной активности безработных в США выше, чем занятых. В 2008/2009 году они соотносились как 40 против 17 перемещений на 1000 лиц соответствующей группы. Но данные стран Западной Европы и Канады показывают низкую миграционную подвижность у безработных. Причину этого видят в относительно высоких издержках перемещения и поиска работы в другом при отсутствии источников заработка, низкой квалификации большинства безработных, щедрой политике социального обеспечения, в частности высоких пособиях по безработице. Вообще о едином национальном рынке труда в развитых странах можно говорить применительно к работникам высокой квалификации и обладателям дипломов о высшем образовании. Возможности трудоустройства для работников низкой квалификации, как правило, ограничиваются местным рынком труда.

Территориальная мобильность рабочей силы на российском рынке труда низка, этот известный факт лишний раз подтвердили исследования мобильности безработных во время экономического кризиса⁶. Среди безработных и лиц, ищущих работу при

⁶ При содействии территориальных органов Роструда в было опрошено в октябре 2008 года 2525, в декабре 2009 года – 2747 безработных и лиц, ищущих работу (ЛИР), обращающихся в центры занятости. В опросе участвовали все регионы России, выборка была организована таким

содействии органов занятости, только 11-13% опрошенных готовы были искать работу за пределами своего региона, а четко выраженные намерения к переезду в другой регион имели 4% опрошенных. Даже при предоставлении высокооплачиваемой работы и жилья доля желающих переехать за работой не поднималась выше 24%. При этом размер заработной платы, который бы являлся привлекательным при переселении, должен быть в среднем в 3-4 раза выше, чем по последнему месту работы, а для переселения в регионы Сибири и Дальнего Востока ожидаемая заработная плата должна быть в 5-6 раз больше, чем по последнему месту работы. Кроме того, большинство опрошенных готовы переехать при сохранении тех же жилищных условий или возможности их улучшить.

Развитие форм временной пространственной мобильности

В последние два десятилетия к традиционной форме пространственной мобильности, связанной со сменой постоянного места жительства, и существующими со времен СССР формами временной миграции (в т.ч. сезонной, а также связанной с вахтовым методом работ), добавились новые формы временной мобильности, не учитываемые статистикой, но имеющие большое значение для жизни многих российских домохозяйств. В среднем около 20% домохозяйств малых городов имеют трудового мигранта, а в узкоспециализирующихся городах с неработающими градообразующими предприятиями эта доля превышает 30%. В крупных городах целые отрасли хозяйства функционируют благодаря привлечению временных мигрантов, однако данная миграция не имеет инфраструктурного и институционального обеспечения.

Слабая внутривосточная пространственная мобильность населения – серьезная социально-экономическая проблема, и миграционная политика не может ее игнорировать. Поэтому необходима реализация направлений миграционной политики, тесно увязанной с общефедеральной региональной политикой и программами социально-экономического развития федеральных округов, субъектов Федерации и отдельных муниципальных образований. Политика должна быть направлена на **содействие внутривосточной пространственной мобильности**, предусматривая следующие направления:

- ***Ликвидация социально-экономических барьеров миграции***

Дороговизна жилья и низкие доходы в региональных центрах – главная причина, препятствующая переезду туда граждан на постоянное жительство и удерживающая их в состоянии временных трудовых мигрантов.

- ***Развитие, институциональное и инфраструктурное обустройство разных форм временной пространственной мобильности***

Учитывая распространенность и многообразие форм временной трудовой миграции, а также проблемы, с которыми сталкиваются мигранты и их семьи, необходимо принять ряд мер по организационно-институциональному обустройству существующих форм временной пространственной мобильности, предполагая:

- развитие рынка арендного жилья, преимущественно – его дешевых сегментов, за счет увеличения предложения жилья разных потребительских характеристик;
- развитие сети рекрутинговых и кадровых агентств, занимающихся поиском и подбором персонала по всей стране, совершенствование взаимодействия ЧАЗов с государственными центрами занятости;
- совершенствование форм вахтового метода ведения работ;
- развитие заемного труда в целях быстрого и незатратного обмена работниками между хозяйствующими субъектами;

образом, что в каждом субъекте Федерации половина респондентов опрашивались в областном (краевом, республиканском) центре, 25% - в одном городе областного подчинения, 25% - в одном из сельских районов.

- воссоздание отдельных практик оргнабора для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах, испытывающих жесткую нехватку трудовых ресурсов,
- содействие в предоставлении временного жилья, компенсация издержек, связанных с переездом. Возможно софинансирование издержек, которые несет частный бизнес в связи с привлечением к реализации проектов жителей других регионов.
- создание и совершенствование информационной поддержки внутренней территориальной мобильности рабочей силы в масштабе страны, в т.ч. банков вакансий в on-line доступе;
- развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок.

• ***Содействие локальной пространственной мобильности, прежде всего в пределах городских агломераций***

Альтернативой переезду на постоянное жительство или временной миграции может являться развитие внутрирегиональной и локальной пространственной мобильности как в форме переселений и временной миграции в пределах региона, так и в форме маятниковой миграции. Последним, к сожалению, уделяется крайне мало места в программах развития отраслей, регионов и муниципальных образований. При этом готовность населения, в т.ч. безработных, к участию во внутрирегиональной миграции выше, чем к миграции в другие регионы и части страны, такие программы могут иметь больший успех.

Подобные программы, помимо уже названных подходов, могут сопровождаться следующими мероприятиями:

- развитие пассажирского транспортного сообщения в пределах городских агломераций и соседствующих с ними периферийных частей регионов;
- совершенствование внутриагломерационной планировочной структуры, «вынос» предприятий за черту центрального ядра в целях разгрузки городской транспортной инфраструктуры;
- изменение характера работ, переход, где это возможно, от ежедневного графика работ к сменной (сутки/трое) и т.п.;
- развитие межпоселенческой дорожной сети.

Усиление стратегического компонента миграционной политики – основное направление реформ

Управление, основанное на знаниях, должно ориентироваться на объективные тенденции развития миграции. Недостаток стратегического компонента в сегодняшней схеме управления миграцией в скором будущем может обернуться серьезными проблемами. Такой стратегический компонент, включающий разработку и регулярную коррекцию долго- и среднесрочной стратегий управления миграцией, должен быть внедрен в практику управления, получить свое методическое и институциональное обеспечение на основе экономических и демографических прогнозов.

Стратегия управления миграцией должна также принимать во внимание объективные сдвиги в структурах международной и внутренней, постоянной и трудовой миграции, которые происходят в настоящее время и будут происходить в перспективе. С середины 2000-х годов началась тенденция роста инокультурной миграции, в первую очередь, из стран Центральной Азии. Миграционная политика должна учитывать происходящие изменения и выстраивать системы адаптации и интеграции мигрантов. Такие системы должны включать:

- правовые сервисы (справочные, образовательные и консультационные),

-- программы культурной интеграции, в том числе, рассчитанные на детей мигрантов,

-- обучение языку,⁷

-- развитие кредитных и страховых услуг для обеспечения мигрантов жильем и медицинским обслуживанием.

Для своевременного учета изменений в структуре миграции, которые происходят и будут происходить в будущем, необходимо введение практики ежегодного доклада по миграции. Такой доклад должен иметь характер мониторинга и быть более аналитическим и стратегически направленным, чем ежегодный итоговый отчет руководителя ФМС. Этот инструмент поможет правильно выстраивать и корректировать стратегию управления миграцией.

Стратегия управления миграцией должна сместить приоритеты в пользу долгосрочной модели миграции по сравнению с краткосрочной. Кризис усилил и без того ярко выраженную ориентацию российской миграционной политики на краткосрочную трудовую миграцию, что не соответствует стратегическим интересам страны и препятствует эффективному замещению убыли трудоспособного населения миграционными ресурсами. Кроме того, это противоречит реально сложившимся моделям поведения трудовых мигрантов – более 60% из них большую часть года проводят в России, в том числе 1/4 ориентирована на постоянное проживание.

Стратегическим ориентиром миграционной политики должно стать смещение фокуса в сторону квалифицированной миграции. Россия должна готовиться к необходимости введения программ селективной трудовой миграции, направленных на привлечение мигрантов высокой квалификации, уникальных и талантливых специалистов, для обеспечения экономики, в том числе ее инновационных секторов, высококвалифицированными кадрами. Введение этих программ не означает отмены, либо ограничения приема мигрантов по массовым профессиям, как часто представляют, скорее, они должны дополнить его. Причем, надо понимать, что вряд ли России удастся получить такую миграцию, которая будет в точности соответствовать потребностям экономики. Это означает необходимость расширения возможностей профессионального переобучения и повышения квалификации мигрантов.

Новые подходы к правовому регулированию внешней миграции обнажили много проблем, требующих решения. Но при разработке стратегии управления миграционными процессами следует учитывать внешнеполитические факторы. В частности миграция является и останется в будущем мощным стабилизирующим фактором во всем регионе СНГ, способствуя экономическому росту в странах приема и выхода мигрантов, поддерживая социальную стабильность и взаимное доверие.

⁷ Плохое знание мигрантами русского языка побудило некоторых экспертов предложить введение так называемого языкового ценза, в том числе для временных трудовых мигрантов. Мы считаем, что, учитывая масштабы и характер трудовой миграции, эта мера невозможна и даже вредна. Согласно исследованиям, плохое знание русского языка, является реальной проблемой и для мигранта, и для работодателя, решить эту проблему возможно на основе частно-государственного партнерства, создав доступные сервисы по обучению мигрантов русскому языку.