

## МИГРАЦИИ В ГЛОБАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

А. Вишнеvский, М. Денисенко

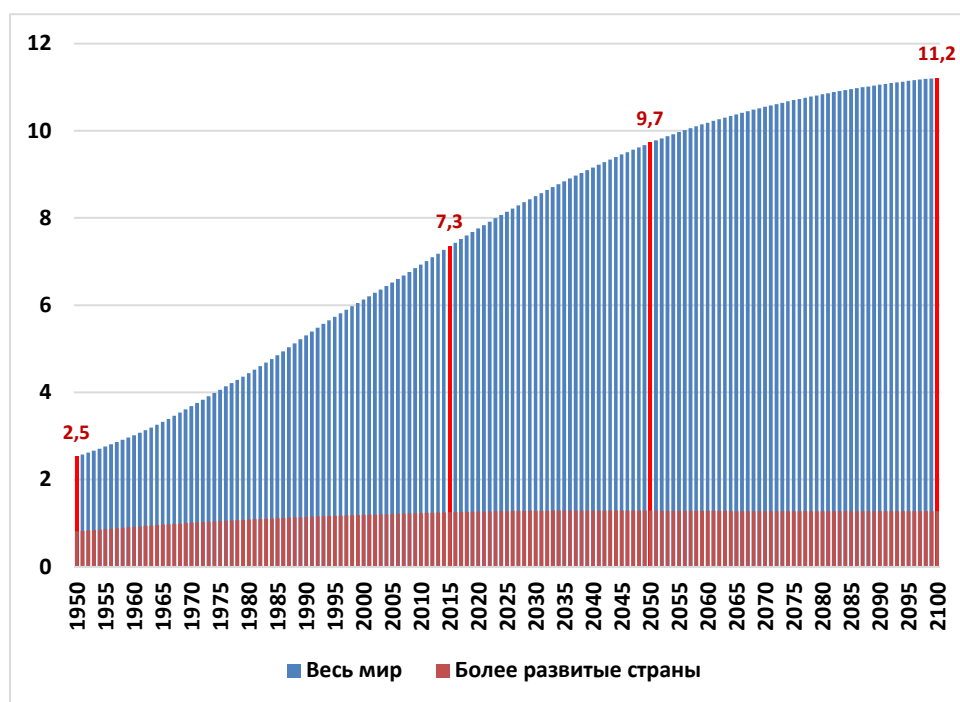
1. Миграции всегда играли в истории человечества громадную роль. Именно миграции привели к заселению людьми, некогда вышедшими из одной точки планеты, всего Земного шара. Они обусловили формирование различных народов и культур, расового, этнического и языкового разнообразия современного мира. Они способствовали распространению по всей Земле наиболее успешных технологий, экономических и культурных нововведений. При этом почти всегда крупные миграции представляли собой военно-политический феномен, который потрясал до основания социально-политический порядок, сложившийся в пределах обширных регионов. Только в новейшее время масштабные миграции, связанные с колонизацией незаселенных или малозаселенных территорий, протекали относительно мирно.

Сегодня миграции продолжают оказывать огромное влияние на современное экономическое, социальное, культурное и политическое развитие человечества, с той лишь разницей, что прежде результаты этого влияния сказывались через тысячелетия, в лучшем случае, через столетия, ныне же историческое время очень сжалось, и вызываемые миграциями перемены происходят прямо на наших глазах. И сегодня, неожиданно для многих, миграции снова вырастают в актуальнейшую политическую проблему всемирного масштаба, которая требует и политических ответов. Но одновременно это вызов и исследователям, которые должны осмыслить причины и перспективы надвигающегося миграционного взрыва, равно как и возможности максимального упреждения неизбежно связанных с ним огромных политических рисков. Сейчас политики и исследователи движутся навстречу друг другу, но эти движения плохо согласованы и стыковки между ними часто не происходит.

2. Общественное сознание плохо осознает принципиальную новизну глобальной ситуации, созданной мировым демографическим взрывом. С 1950 по 2015 г. население мира увеличилось на 4,8 млрд человек (в 2,9 раза), и при этом резко вырос – и продолжает нарастать - демографический дисбаланс «Севера» и «Юга» планеты (рис. 1). Это привело к стремительному росту миграционного давления на развитые страны Севера планеты и росту числа международных мигрантов. В 2013 г., согласно оценкам Всемирного банка, уточненным по данным переписей населения раунда 2010 г., общее число мигрантов в мире составляло 247 млн и ожидалось, что в 2015 г. оно превысит 250 млн человек<sup>1</sup>. В дальнейшем миграционное давление будет только нарастать.

---

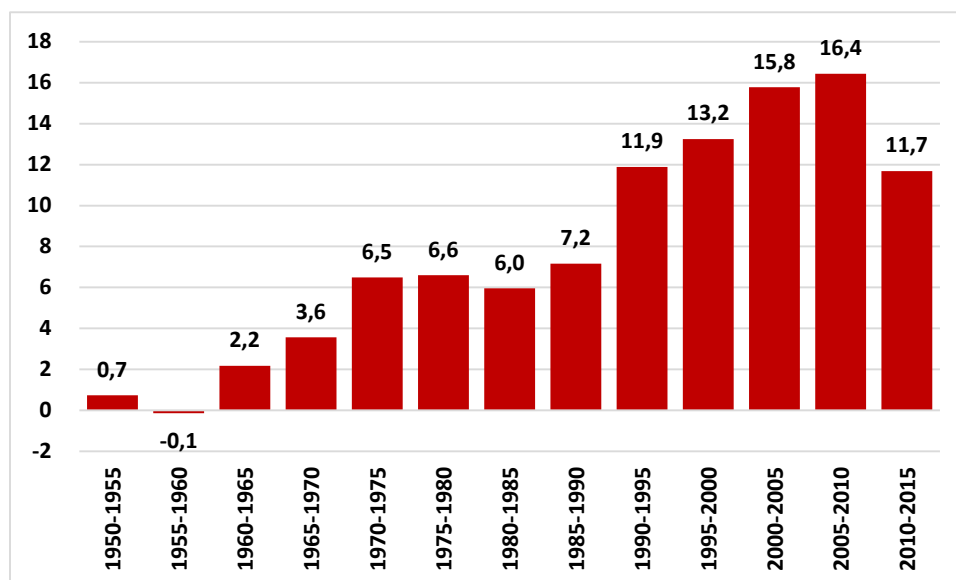
<sup>1</sup> Migration and Development Brief 24. World Bank, 13 апреля 2015.



**Рисунок 1. Все население мира и население развитых стран – фактическое и по прогнозу ООН 2015 г., млрд человек**

Источник: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.

Еще в 1950-е годы основное направление международных миграций было не вполне ясно, но после 1960 г. преобладание миграций с Юга на Север и их нарастание стало очевидным (рис. 2). За все время с 1950 по 2015 г. с Юга на Север переместилось свыше 100 млн человек<sup>2</sup>.

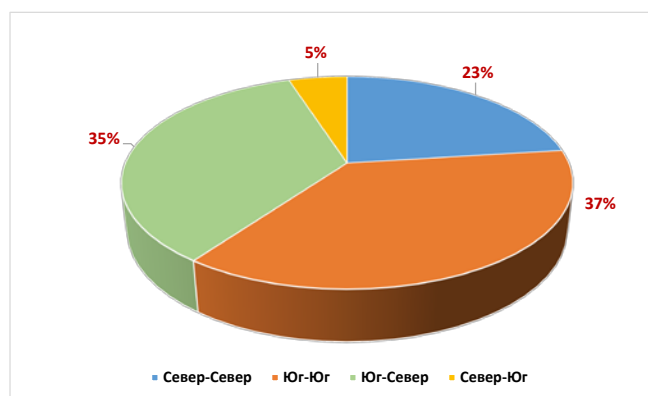


**Рисунок 2. Чистая миграция с «Юга» на «Север» в 1950-2015 гг. по пятилетиям, млн человек**

Источник: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.

<sup>2</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.

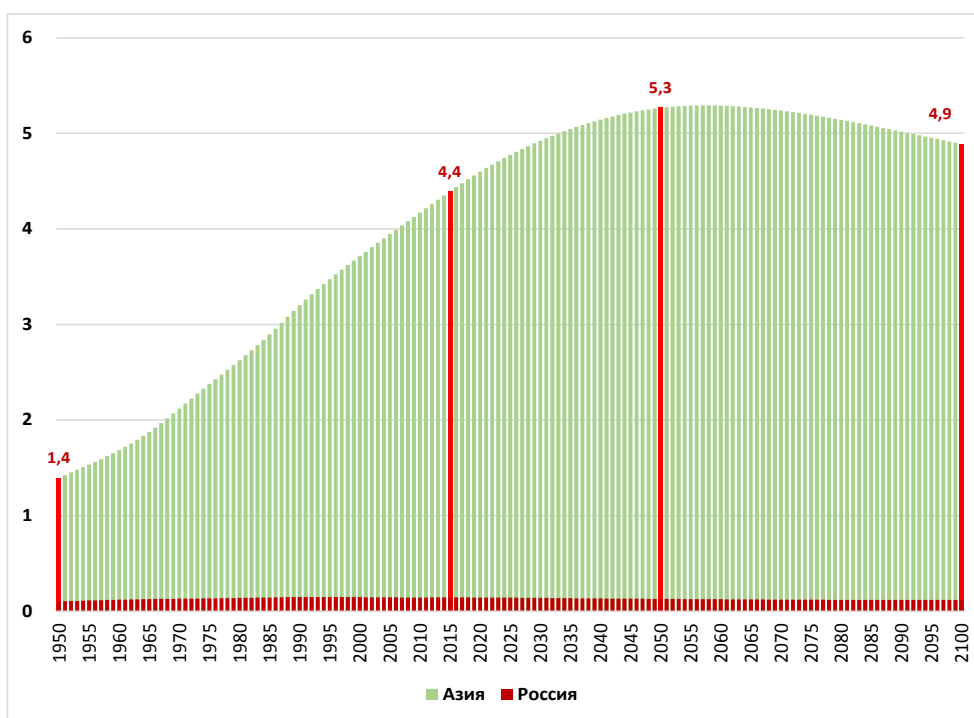
Миграционный обмен между странами Юга также нарастал, но рост миграций с Юга на Север шел быстрее. При этом по абсолютному количеству преобладают мигранты внутри Юга (рис. 3).



**Рисунок 3. Распределение накопленного числа мигрантов по направлениям миграции в 2013 г.**

Источник: Migration and Development Brief 24. World Bank, 13 апреля 2015.

3. Миграционное давление имеет не только глобальное, но и региональное измерение, несмотря на всепроникающую глобализацию, фактор относительной географической близости сохраняет свое значение. В то время как Северная Америка испытывает миграционное давление, прежде всего, со стороны стран Латинской Америки, в пределах евразийского континента главный источник мигрантов – страны Азии и Африки. Географическое положение России делает ее особо чувствительной по отношению к актуальному или потенциальному миграционному давлению со стороны стран Азии – главного резервуара мировых миграций. По имеющимся оценкам, с 1950 г. за пределы Азии выехало свыше 40 млн человек, согласно среднему варианту прогноза ООН, до конца века выедет еще порядка 100 млн. Россия в расчетах ООН рассматривается как европейская страна, хотя географически три четверти ее территории находятся в Азии, и трудно предположить, что она не будет испытывать сильного миграционного давления со стороны стран Азии, и не только Средней Азии, как было до сих пор, - слишком несоизмеримы демографические массы России и остальных азиатских стран (рис. 3).



**Рисунок 4. Население России и население Азии – фактическое и по прогнозу ООН 2015, млрд человек**

*Источник: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.*

4. «Миграционное давление» - обобщенное выражение, за которым могут стоять самые разные факторы, способные привести в движение огромные человеческие массы.

Сейчас главный вид миграций – экономические миграции, обусловленные огромными различиями в уровне экономического развития стран. За 1950-2015 гг. страны с высоким доходом (по классификации Всемирного Банка<sup>3</sup>) приняли 134 млн мигрантов, тогда как все остальные страны выступали в качестве миграционных доноров. Отражением экономического характера современных миграций стал стремительный рост средств, переводимых мигрантами в страны выхода (трансфертов). По оценкам Всемирного банка, в 1970 г. объем полученных переводов в денежной форме составлял всего 1,9 млрд долл., в 1980 – 36 млрд, в 1990 г. 64 млрд, в 2000 г. - 127 млрд, а в 2014 г. – 580 млрд. долларов<sup>4</sup>.

Наряду с экономическими миграциями, как правило добровольными, существуют вынужденные миграции, обусловленные разного рода социальными или природными потрясениями - войнами, стихийными бедствиями, техногенными катастрофами и т.п., которые обычно порождают массу беженцев. Сейчас число беженцев намного меньше числа экономических мигрантов, но все же оно далеко не ничтожно. В 2014 г. в мире насчитывалось 19,5 млн беженцев, а если не считать палестинских беженцев, то 14,4 млн (около 8% от общего числа мигрантов)<sup>5</sup>, но только 2 млн из них находились на «глобальном Севере». По данным Евростата, в 2015 г. только в ЕС убежища запросили 1,25 миллиона

<sup>3</sup> С доходом 12616 тыс. долларов и выше на человека по состоянию на 1 июля 2013 г.

<sup>4</sup> The World Bank, Migration and Remittances Data (oct. 2015)

<http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

<sup>5</sup> Migration and Development Brief 25. World Bank, Октябрь 2015.

человек — вдвое больше, чем в 2014 году<sup>6</sup>. По данным газеты Sueddeutsche Zeitung, правительство Германии предполагает, что с 2016 по 2020 в Германию будут прибывать порядка полумиллиона беженцев ежегодно<sup>7</sup>.

Число беженцев то подсакивает, то сокращается (табл. 1), но трудно рассчитывать на устойчивое сокращение числа беженцев, а тем более на исчезновение самого феномена вынужденных миграций. Скорее, напротив, их число будет увеличиваться, в том числе и из-за появления такого нового фактора, как климатические изменения, которые могут привести к повышению уровня мирового океана, засухам на обширных территориях и т.п.

**Таблица 1. Пики числа беженцев за последние 25 лет**

1989	1992	1994	2014
<b>14,7 млн</b>	<b>17,8 млн</b>	<b>15,7 млн</b>	<b>14,4 млн</b>
В том числе:			
Афганистан-5,6	Афганистан-4,5	Афганистан-2,7	Сирия-3,8
Эфиопия-1,4	Ирак-1,3	Руанда-2,2	Афганистан-2,5
Мозамбик-1,1	Мозамбик-1,3	Либерия-0,7	Сомали-1,1

Источник: Migration and Development Brief 25. World Bank, октябрь 2015.

Могут ли такие миграции обойти Россию? Нынешний всплеск вынужденных миграций, вызванный событиями в Сирии, у нас рассматривается как европейский кризис, не затрагивающий Россию. Это соответствует давно укоренившемуся представлению о том, что Россия не участвует в подобного рода международной солидарности.

Еще в 1973 г. в Японии вышел фантастический фильм «Гибель Японии». В нем рассказывалось о том, что из-за глубинных тектонических подвижек Японские острова стали уходить под воду, и все японцы превратились в беженцев. В заключительных кадрах фильма они едут в бесконечных эшелонах, судя по ландшафту, через Сибирь, через Россию – тогда через Советский Союз – куда-то, видимо, на Запад, либо в Европу, либо в Америку, но из этого финального контекста само собой вытекает, что Советский Союз никем не рассматривался как место, где могут спастись беженцы. Но можно ли быть уверенными, что так будет и в действительности, если экологические бедствия, например, повышение уровня мирового океана, затронут Восточную Азию?

<sup>6</sup> Телеграф, 4 марта 2016.

<sup>7</sup> РИА «Новости», 25 февраля 2016.



**Рисунок 5. Кадр из фильма «Гибель Японии» (1973)**

И, наконец, нельзя не вспомнить о том, что ненасильственные миграции, к которым мир привык за последние несколько столетий, скорее, исключение, чем правило в истории человечества. Поэтому, задумываясь о будущем, нельзя исключать и таких ситуаций, при которых миграции сопрягаются с территориальными притязаниями (у Гитлера была именно такая логика – завоевание жизненного пространства). Глобальная демографическая ситуация содержит определенные риски и в этом смысле, что тоже должно учитываться при выработке долгосрочной политики.

Так или иначе, но следует прислушаться к словам Умберто Эко, писавшего еще в конце минувшего века: «Третий мир стучится в двери Европы и входит в них, даже тогда, когда Европа не согласна пускать <...> В следующем тысячелетии Европа превратится в многоцветный или, если предпочитаете, в многоцветный континент. Нравится вам это или нет, но так будет»<sup>8</sup>. Можно отгораживаться от иммигрантов высокими плотинами запретов, но в один прекрасный день они все равно рухнут под напором миграционной стихии. Лучше делать в этих плотинах пропускные отверстия, чтобы предотвратить возможный разрушительный прорыв.

5. Нынешнее место России в мировом глобальном контексте во многом определяется тем, что она включилась в этот контекст позднее, чем большинство развитых стран – реципиентов миграции. И не только потому, что СССР был практически закрытой страной, но и потому, что внутри СССР она долгое время была миграционным донором, а не реципиентом. После окончания Второй мировой войны и вплоть до середины 1970-х гг. Россия (тогда РСФСР) отдавала свое население другим союзными республиками. Ситуация изменилась после того, как в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности были направлены мощные инвестиции, а в республиках была налажена подготовка своих местных кадров.

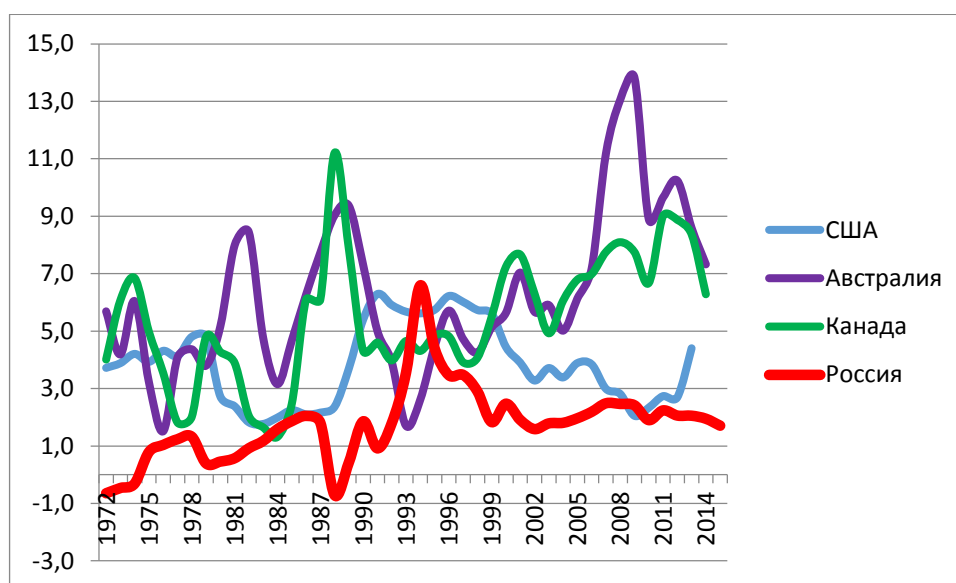
Сразу после распада СССР Российская Федерация оказалась присоединенной к системе глобальных миграционных процессов. В одночасье межреспубликанские миграционные потоки – временные и постоянные (долгосрочные) - превратились в потоки между новыми независимыми государствами, а Россия стала восприниматься как один из главных центров притяжения мигрантов. Сейчас основные миграционные доноры России – бывшие

<sup>8</sup> Эко Умберто. Пять эссе на тему этики. СПб.: Симпозиум, 2000. С. 137—138.

республики СССР, что напоминает ситуацию во многих развитых странах, имеющих наиболее тесные миграционные связи со своими бывшими колониями.

Согласно оценкам ООН, в 2013 г. Россия входила в пятерку стран с наибольшим числом мигрантов, занимая в ней второе место (США – 46 млн, Россия – 11 млн, Германия – 10 млн, Саудовская Аравия – 9 млн, ОАЭ и Великобритания – по 8 млн человек)<sup>9</sup>. Однако, интерпретируя эти данные, следует учитывать принятые экспертами ООН критерии, согласно которым к числу мигрантов относятся лица, живущие не в той стране, где они родились. Применительно к России в публикациях ООН делается оговорка, что большое число мигрантов здесь «обусловлено переклассификацией лиц, которые переезжали в СССР до 1990 г. в качестве внутренних мигрантов и которые стали международными мигрантами в момент распада, никуда не перемещаясь в это время»<sup>10</sup>. По переписи населения 2010 г. число жителей России, родившихся за ее пределами, составило 11,2 млн, но очень большая часть из них – это родившиеся за пределами РСФСР, в других республика СССР, дети или внуки выходцев из России, например, целинников, военнослужащих, служивших в разных республиках Союза, представителей депортированных народов и пр., а также и уроженцы других республик, переехавшие в Россию еще в советское время.

Советское наследие сказалось и на реальных миграциях постсоветского времени. Их интенсивность была очень высокой в 1993-1995 гг., когда Россия превзошла страны классической иммиграции - Австралию, Канаду и США, - но тогда это была в основном репатриация выходцев из России или их потомков, что подтверждается данными об этническом составе мигрантов. После пика 1994 г. приток мигрантов в Россию стал сокращаться (рис. 6).



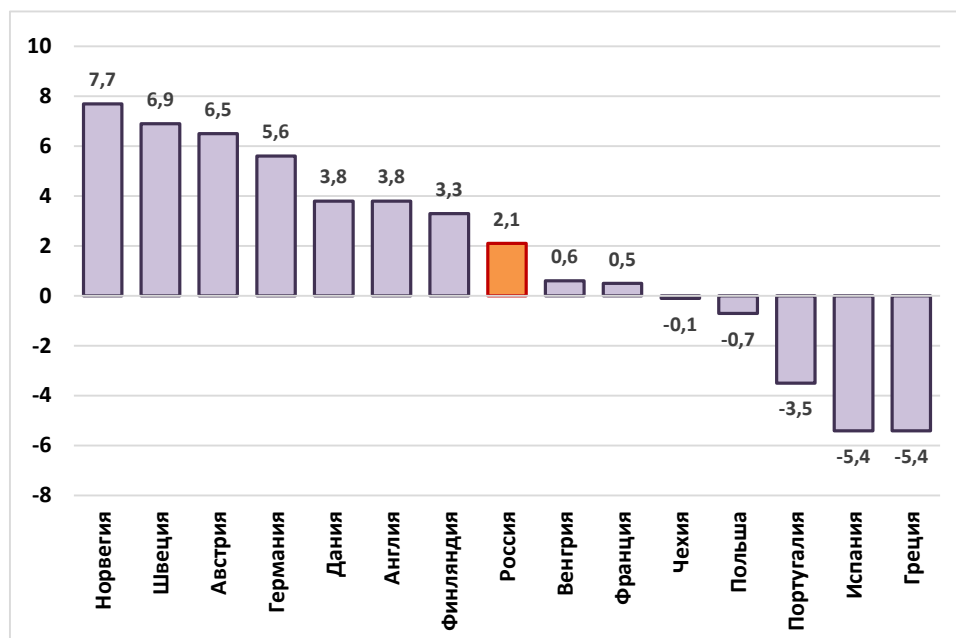
**Рисунок 6. Миграционный прирост (на 1000 населения) в России, США, Канаде и Австралии**

<sup>9</sup> Population facts № 2013/2.

<sup>10</sup> Trends in total migrant stock: The 2005 revision // UN Department of Economic and Social Affairs. Population Division. UN. 2006: 1.



Сейчас по интенсивности иммиграции Россия больше похожа на некоторые страны плотнонаселенной Европы, миграционный прирост в России на фоне европейских стран находится на среднем уровне, ряд стран с похожей демографической ситуацией существенно опережают Россию по этому показателю (рис. 7).



**Рисунок 7. Коэффициент миграционного прироста населения России и некоторых европейских стран. 2013 г., на тыс. человек населения**

Источник: Eurostat, для России - Росстат.

6. Как и перед другими развитыми странами, совершившими демографический переход, перед Россией стоят два вида миграционных вызовов, на которые ей придется отвечать на протяжении XXI в., - внутренние и внешние вызовы.

Внутренние вызовы обусловлены тенденцией к сокращению численности населения и его старению, которая в случае России усугубляется деформированностью ее возрастной пирамиды, волнообразными изменениями численности трудоспособного населения, а также наличием огромных слабо освоенных территорий. Страна неизбежно будет сталкиваться с такими проблемами, как:

- Сокращение предложения рабочей силы и ее дефицит в отдельных секторах экономики;
- Сложность обеспечения экономического роста;
- Снижение уровня инновации и предпринимчивости, которые в большей степени свойственны молодым обществам<sup>11</sup>;
- Увеличение государственных расходов на обеспечение пожилых людей;
- Обезлюдение отдельных территорий.

<sup>11</sup> Более подробно, см. Simon J. The Economics of Population Growth. Princeton University Press. 1977



7. Внешние вызовы будут определяться миграционным давлением со стороны развивающихся стран, которое будет нарастать не просто вследствие небывалого роста населения, но и в результате обострения проблем, обратных тем, которые будут испытывать нынешние развитые страны, включая и Россию. К ним относятся:

- Избыток рабочей силы, прежде всего низкой квалификации, высокий уровень безработицы;
- Трудности повышения уровня жизни в условиях быстрого демографического роста;
- Недостаточная склонность к инновациям и предприимчивости из-за невысокого уровня образования и недостатка капитала;
- Высокая нагрузка на государственный бюджет из-за высоких расходов на образование и здравоохранение детей;
- Перенаселенность крупнейших городов и отдельных территорий.

8. Сопоставление «внутренних» и «внешних» вызовов показывает, что оба мира – развитый «Север» и развивающийся «Юг» - в известном смысле дополняют друг друга, и эта взаимодополнительность создает основу для возникновения «миграционного моста» между ними. Миграция выступает в качестве связующего звена, которое путем перераспределения населения способствовать «облегчению участи» обеих сторон. В развитых регионах с миграцией в идеале связывают преодоление демографического спада, торможение старения населения, смягчение дефицита работников отдельных профессий и квалификаций, ускоренное накопление человеческого капитала. Для развивающихся регионов миграция означает поступление значительных объемов валюты (денежные переводы мигрантов), снижение уровня бедности, приток новых знаний и технологий, интенсивнее накопление и эффективное использование человеческого капитала, поддержание политической стабильности и т.д. При прочих равных условиях и на «Севере», и на «Юге» от миграции ждут дополнительного ускорения для развития.

Проблема, однако, заключается в том, что демографические массы обоих миров несопоставимы, и потенциальное «предложение» со стороны «Юга» намного превосходит потенциальный «спрос» со стороны «Севера». Эта несбалансированность содержит в себе очень большие риски для всех стран «Севера», в том числе и для России.

9. Перед лицом этих рисков, не отказываясь от иммиграции полностью (это невозможно), Россия может выбрать одну из двух противоположных миграционных стратегий:

- Ограничить число принимаемых постоянных мигрантов минимально необходимым, неизбежным по тем или иным причинам, числом, везде, где можно, используя возможности временной миграции или полагаясь на собственные силы (в дальнейшем – «*первая стратегия*»);
- Нарастивать число принимаемых постоянных (долгосрочных) мигрантов или иммигрантов настолько, насколько это позволяют возможности их интеграции и включения в российский социум, и делая все, чтобы неуклонно расширять эти возможности («*вторая стратегия*»).

Конечно, это идеальные стратегии, какая бы из них ни была выбрана, на деле будут реализовываться какие-то промежуточные варианты, включающие в

себя элементы и той, и другой, но все же многое будет зависеть от того, какой вектор будет принят как определяющий. Мировой опыт говорит о наличии стран с преобладанием как одного, так и другого векторов.

10. Примерами стран с преобладанием вектора «первой стратегии» могут служить страны Персидского залива и Германия.

**Страны Персидского залива.** Пять из шести стран Персидского залива входят в число 30 государств мира с самым высоким ВВП на душу населения. Почти 40% населения всех шести стран (а в Катаре и Объединенных Арабских Эмиратах соответственно 75% и 95%) составляют более 23 миллионов трудовых мигрантов. В подавляющем большинстве мигранты, преимущественно из стран Южной Азии, выполняют тяжелые и малооплачиваемые работы невысокой квалификации в строительстве, промышленности и домашних хозяйствах коренных жителей. Рабочие контракты заключаются на короткий срок (до двух лет с возможностью их продления). Гражданство принимающих государств получить практически невозможно. Поэтому никаких интеграционных программ нет. Мигранты занимают нижние этажи социальной иерархии и подчинены коренному населению. Они не включены в систему социального страхования, полностью зависят от работодателя, у которого, как правило, хранятся их паспорта. Как следствие, трудовые и гуманитарные права мигрантов постоянно нарушаются<sup>12</sup>. Крайним выражением неблагополучия является частота смертных случаев. Так, в Катаре в течение 2012-2013 гг. только по официальным данным погибло свыше 1000 иностранных работников<sup>13</sup>.

Создание подобной системы возможно исключительно в условиях богатых энергоресурсами и малонаселенных арабских государств. Значительные отчисления в пользу местных жителей снижают стимулы у коренного населения к работе в отдельных отраслях народного хозяйства и поддерживают низкий уровень занятости женщин. Часть коренного населения обеспокоена сильной зависимостью их стран от внешнего рынка труда, а также тем, что многочисленные «иноэтнические» мигранты подрывают ценности арабской культуры.

**Германия: 1960-е-1990-е гг.** В 1950–1960-е годы Германия, переживавшая, как и другие страны Западной и Северной Европы, экономический подъем, испытывала острый недостаток рабочих рук. Правительство ФРГ заключило соглашения с правительствами ряда стран о найме их граждан на временную работу в определенной отрасли и у конкретного работодателя. Как правило, иностранные работники (гастарбайтеры) были рабочими средней и низкой квалификации, занятыми в строительстве и тяжелой промышленности. После окончания контракта, который заключался на срок до двух лет, они были обязаны вернуться на родину. К началу 1970-х годов в ФРГ из четырех миллионов иностранцев две трети были рабочими, а остальные — их детьми или другими членами семей. В период «нефтяного» экономического кризиса 1973–1974 годов программы по найму иностранной рабочей силы в Германии, как и в большинстве стран Западной Европы, были закрыты, но к этому времени домой вернулась только половина иностранных рабочих. Остальные остались в Германии при

---

<sup>12</sup> Migrant Labor in the Persian Gulf. Mehran Kamrava and Zahra Babar (eds.). New York: Columbia University Press, 2012.

<sup>13</sup> Sam Badger and Giorgio Cafiero, Kingdom of Slaves in the Persian Gulf. Foreign Policy. September 16, 2014

молчаливой поддержке работодателей, нуждавшихся в неквалифицированной рабочей силе.

Германская модель, в той или иной степени, была характерна для всех западноевропейских государств, и в период кризиса фактически была определена главная цель их иммиграционной политики практически на всю последнюю четверть XX века: достижение нулевого миграционного прироста иностранного населения. Чтобы выполнить поставленную задачу, в большинстве стран надолго был введен запрет на трудовую миграцию. Однако, несмотря на это, в 1970-1990-е гг., число иностранцев в той же Германии увеличивалось, так как продолжалась миграция по линии воссоединения семей, на учебу, с целью получения политического убежища. Кроме того, показатели рождаемости многих групп иностранцев, оставшихся в Германии, были заметно выше, чем у коренного населения.

11. *«Вторая стратегия»*, нацеленная преимущественно на прием постоянных мигрантов (иммигрантов), в явном виде проявлялась в странах классической иммиграции (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Из-за большого потока желающих попасть в эти страны на протяжении всего XX в. вводились различные критерии отбора иммигрантов. В послевоенный период сформировались два разных механизма отбора иммигрантов - система преференциального квотирования в США и балльная система в Канаде (1967), Австралии (1989) и Новой Зеландии (1991). При этом численность иммигрантов ограничивается квотами и лимитами. В США общая годовая квота составляет порядка 760 тыс. иммиграционных виз, большая часть которых предоставляется прямым родственникам граждан США (480 тыс.) и преференциальной категории, связанной с трудовым наймом (140 тыс.). В других странах количественные параметры миграции устанавливаются при разработке иммиграционных планов с учетом экономических и демографических тенденций. В Канаде годовой приток иммигрантов должен быть меньше 1% от численности населения страны. При реализации такого норматива миграционный прирост в России составлял бы 1,4 млн человек в год, что в 6 раз выше того, который зафиксирован в 2015 г. Следует заметить, что в послевоенные годы программы постоянной миграции действовали и в ряде других стран развитого мира (Германия, Греция, Испания, Финляндия, Япония и др.). Но они носили репатриационный характер и в большинстве случаев не определяли миграционную политику этих стран<sup>14</sup>.

12. Каждая из двух обозначенных стратегий имеет свои достоинства и недостатки, понимание которых, с учетом уже накопленного мирового опыта, важно для разработки миграционной стратегии России, которая вошла в систему международных миграций только в постсоветское время, значительно позже других стран, принимающих мигрантов

*«Первая стратегия»* исходит преимущественно из необходимости решать проблемы, возникающие на рынке труда, и нацелена на получение быстрого экономического эффекта от использования временных иностранных работников.

Эта стратегия предполагает, что, по окончании трудовых контрактов, мигранты должны выехать из страны. Она не требует значительных прямых финансовых затрат государства на создание необходимой социальной инфраструктуры и интеграцию мигрантов. Минимально необходимые затраты

---

<sup>14</sup> Исключение составляет Израиль.

(содержание рекрутинговых агентств, профессиональная подготовка, обеспечение временным жильем и т.п.) ложатся в равной мере на самих мигрантов, а также на работодателей, их объединений и ассоциаций. Расходы на содержание госаппарата компенсируются за счет платы за подготовку и оформление необходимых документов (включая разрешение на трудовую деятельность) и штрафов за нарушение миграционного законодательства. В демографическом отношении эта стратегия малоэффективна, поскольку предполагается, что работники в конечном итоге возвращаются на родину.

На первый взгляд, преимущества перевешивают ее недостатки, чем объясняется ее использование многими принимающими мигрантов странами. Однако на практике возникает вопрос, насколько она реализуема, по крайней мере, в ее европейском, а не ближневосточном варианте, при котором положение мигрантов заставляет вспомнить о временах крепостничества или рабовладения.

Сложившаяся концу прошлого века ситуация в Европе хорошо описывается известными словами швейцарского писателя Макса Фриша: «Мы хотели рабочих, а получили людей». К такому повороту событий европейские общества оказались не готовыми. Хотя в Германии многомиллионному иностранному населению были предоставлены определенные социальные гарантии, оно было исключено из активной общественной жизни, поскольку иностранцы рассматривались как временные, а не как постоянные жители. Образовавшиеся в результате социальной изоляции иммигрантские общины отличались более низким жизненным уровнем, были связаны с теневой экономикой, консервировали свои неевропейские ценности и обычаи. Возник риск образования изолированных инокультурных групп, которые в условиях ограничения их прав и доступа к иммиграционному статусу или гражданству теряют стимулы к интеграции в принимающее их сообщество. Все это указывает на существенные ограничения, присущие «первой стратегии». В то же время в самих европейских обществах стали нарастать антимигрантские настроения.

Преимущество «второй стратегии», по мнению многих экспертов, заключается в том, что они позволяют достичь сразу несколько результатов: (1) **экономического** - за счет накопления человеческого капитала путем привлечения квалифицированной рабочей силы и инвесторов; (2) **демографического** - за счет увеличения численности населения, относительно молодого состава и более высокой рождаемости иммигрантов; (3) **социального** - за счет воссоединения родственников и позитивных эффектов от этнокультурного разнообразия; (4) **внешнеполитического** - за счет создания образа страны, которая развивается, испытывает потребность в людях и лояльна к иностранцам. К недостаткам иммиграционной стратегии относят ее медленную, по сравнению с программами временной миграции, реакцию на изменяющиеся потребности экономики в рабочей силе, снижение экономического эффекта из-за большого числа семейных мигрантов и беженцев. С этими программами связывают большие расходы на социальное обеспечение и интеграцию мигрантов.

13. В конце 1980-х-1990-х гг. объемы миграционных потоков увеличились и стали более разнообразными по составу мигрантов. Прежние миграционные стратегии стали давать сбои, что выразилось и в росте числа нелегальных мигрантов, и в неудовлетворенном спросе на иностранную рабочую силу высокого качества, прежде всего, в быстроразвивающейся сфере информационных технологий. В результате появились попытки синтеза обеих стратегий.

Для преодоления ограничений преференциальной системы, связанных с наймом работников, в США в 1990 г. была открыта ныне знаменитая

неиммигрантская виза H1B, предназначенная квалифицированным специалистам и выдаваемая на срок до 3 лет (с возможностью продления). Виза выдается при условии подачи петиции о найме иностранного работника от работодателя. В год открытия по этой визе в страну въехало 794 человек, а уже в следующем году - 52 тысячи. В настоящее время количество виз за год ограничивается 85 тысячами. В общей сложности за 1990-2014 г. по неиммигрантской визе H1B в США въехало почти 3 млн специалистов в области информационных и биотехнологий, физиков и математиков, врачей, инженеров и др. При этом были устранены препятствия для получения обладателями этой визы статуса иммигранта без выезда за пределы Соединенных Штатов.. Отметим, что с 1990 по 2014 г. статус постоянного жителя по преференциальной категории, связанной с наймом, получили более 3 млн специалистов.<sup>15</sup> Вслед за США шаги в области развития временной миграции предприняли Канада, Австралия и Новая Зеландия. Эти изменения заметно ускорили процесс накопления человеческого капитала и повысили конкурентоспособность стран классической иммиграции в мировой экономике.

В свою очередь, страны Западной Европы начали радикально модернизировать свои подходы к управлению миграционными процессами с некоторым опозданием - в начале 21 века<sup>16</sup>. Они отказались от политики 1980-1990-х годов, ориентированной на нулевой миграционный прирост и временную краткосрочную трудовую миграцию. В ряде стран были открыты иммиграционные программы, а программы временной миграции были сильно модифицированы как по срокам действия трудовых контрактов и возможности их продления, так и по профессионально-квалификационному составу иностранных работников. Последнее значительное изменение в миграционной стратегии произошло в Германии, которая одной из первых развитых стран столкнулась с проблемой сокращения предложения и старения рабочей силы. С целью оперативного преодоления формирующегося дефицита кадров власти Германии с 1 июля 2013 г. существенно упростили процедуру трудоустройства иностранных специалистов, приезжающих из-за пределов Евросоюза. Принятые изменения в законодательстве позволяют получить работу в Германии не только работникам с высшим образованием и самой высокой квалификации, но и квалифицированным работникам с профессиональным образованием (механикам, техникам, медицинским сестрам и пр.)<sup>17</sup>. Как показывают исследования, самыми востребованными на рынке труда ФРГ сегодня являются инженеры, программисты, математики, врачи и социальные работники, работники технических специальностей.

Таким образом, если еще недавно можно было провести четкую границу между постоянными и временными миграционными программами, то в настоящее время это сделать достаточно сложно. Поэтому некоторые эксперты называют современные миграционные стратегии гибридными<sup>18</sup>. Существует множество

---

<sup>15</sup> U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Yearbooks of Immigration Statistics за разные годы.

<sup>16</sup> См., например, The Independent commission on migration to Germany "Structuring immigration – Fostering Integration", Report, 2001; Home Office, Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain. 2002; Ministry of the Interior, Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Press Conference, July 24, 2006.

<sup>17</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Migration to Germany. [Http://www.bamf.de/EN/Migration/migration-node.htm](http://www.bamf.de/EN/Migration/migration-node.htm)

<sup>18</sup> Papademetriou D. , Somerville W. and H. Tanaka Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes. MPI Report. October 2008.

промежуточных, условно-временных или условно-постоянных программ, растянутых по времени пребывания и работы в принимающей стране. Мигранты получили возможность менять свой статус в стране приема, документы о временном проживании и работе могут неоднократно продлеваться, срок действия полученных виз и разрешений на работу достигает 5 лет. Поэтому во многих случаях временное пребывание постепенно переходит в постоянное проживание с последующим или одновременным получением гражданства. Те временные программы, которые могут неоднократно обновляться, и рассчитаны на длительный срок, по сути, приблизились к программам постоянной миграции. В этом заинтересованы правительства принимающих государств, поскольку такая политика позволяет выбирать и оставлять в стране квалифицированных и одновременно интегрированных мигрантов с их семьями. Временными сегодня остаются те временные программы, в которых разрешение на работу/проживание выдается на определенный срок и которое может обновляться ограниченное число раз.

14. В условиях усиливающегося миграционного вызова, а также сдвига временных миграционных программ в сторону долгосрочных, успех миграционной стратегии определяется во многом содержанием ее интеграционной компонентой. Если интеграцию определить как «обустройство (включение), которое позволяет иммигрантам и меньшинствам участвовать во всех сторонах общественной жизни (социальной, экономической, политической)»,<sup>19</sup> то следует подчеркнуть, что политика интеграции направлена именно на долгосрочных (постоянных), а не краткосрочных мигрантов. Аккультурация и адаптация при этом рассматриваются как стадии процесса интеграции<sup>20</sup>. Различия в действующих миграционных стратегиях отражают точку зрения тех или иных государств на процесс интеграции мигрантов в принимающее их общество. В Канаде, США, Австралии, Новой Зеландии предоставление статуса иммигранта остается квинтэссенцией миграционной политики. От отобранных в этих странах по определенным правилам новых постоянных жителей ждут быстрой интеграции и значительного вклада в жизнь принимающих сообществ. В Европе статус постоянного жителя мигрант чаще получает после длительного периода проживания (селекция временем), т.е. после подтверждения своей успешной интеграции. Но что бы ни понималось под интеграцией мигрантов, ее цель заключается в том, чтобы нейтрализовать напряжения, вытекающие из соприкосновения местного населения с другими людьми, носителями других ценностей, и достичь социального согласия между ними.

В соответствие с историческим опытом, двумя полюсами континуума, в пределах которого могут находиться разные варианты интеграционных моделей, служат, с одной стороны модель «плавильного котла», успешно работавшая долгое время в США, с другой – модель мультикультурализма, получившая распространение с конца 60-х - начала 70-х годов, сперва как ответ на напряжения в отношениях франкоговорящей и англоговорящей общин в Канаде. Модель «плавильного котла» трактуется обычно как ассимиляционная, требующая от мигрантов полного растворения в социуме и культуре принимающего общества, мультикультурализм, напротив, подчеркивает ценность культурного разнообразия. Однако ни одна из этих моделей никогда не

---

<sup>19</sup> Coleman D. International migrants in Europe: adjustment and integration process and policies. International Migration: Regional process and Responses. No 7. UNECE, 1994.

<sup>20</sup> См., например, Berry J.W., Immigration, Acculturation, and Adaptation. Applied Psychology: an International Review, 1997. Vol. 46 (1). 5-68

реализовывалась в чистом виде. Так, американский «плавильный котел» не предполагал религиозного единообразия, а канадский мультикультурализм «...не является и основанием для всеобъемлющей толерантности... Этнические различия принимаются до той степени, пока индивиды (не группы) могут идентифицировать себя с культурной традицией их выбора, но только в том случае, если эта идентификация не нарушает прав человека, права других или законы страны»<sup>21</sup>.

Вопрос выбора интеграционной модели – это вопрос нахождения правильного баланса между интересами социального целого и интересами каждого человека – как местного, так и пришлого – в конкретных условиях места и времени. Такой баланс может быть найден в пределах континуума между «абсолютным» плавильным котлом и столь же «абсолютным» мультикультурализмом. В США относительный успех интеграционной модели связывают с тем, что мигранты, въезжающие в страну, обязаны иметь договор о найме или спонсорскую поддержку со стороны близких родственников. Государство выступает косвенным участником процесса интеграции, обеспечивая доступ к образовательным и социальным услугам, а также строгим соблюдением антидискриминационного законодательства. В Европейских странах государство играет большую роль в интеграции долгосрочных мигрантов, выделяя ресурсы для изучения языка и культуры принимающей страны, профессиональной подготовки и пр. Помощь мигрантам в поиске работы – одна из ключевых задач таких интеграционных программ. Европейцам сегодня во многом приходится преодолевать ошибки прошлого, когда в период временной миграционной стратегии сформировались сравнительно большие социально изолированные и, как правило, сегрегированные общины инокультурных мигрантов.

В то же время следует подчеркнуть, что, хотя успех интеграционных программ во многом зависит от политики в этой области, политика не всемогуща. Существуют объективные ограничения, тормозящие интеграционные процессы, которые зависят и от количества и состава мигрантов, и от способности принимающего общества интегрировать большее или меньшее число мигрантов.

15. Подобно другим странам, ищет свою миграционную стратегию и Россия. Эти поиски осложняются тем, что, как отмечалось, Россия – относительный новичок в клубе стран – реципиентов миграции, и у нее нет того опыта, который накоплен более давними членами этого «клуба». В России есть осознание того, что страна нуждается не только в трудовых ресурсах, но и в населении в широком смысле слова, эта мысль высказывается на самом высоком уровне. «На нашей территории сосредоточено порядка 40 процентов мировых природных богатств. А население - это лишь 2 процента от жителей Земли. Смысл сложившейся ситуации очевиден. Не реализовав масштабный, долгосрочный проект демографического развития, наращивания человеческого потенциала, освоения своих территорий, мы рискуем превратиться в глобальном смысле в «пустое пространство», судьба которого будет решаться не нами»<sup>22</sup>.

Казалось бы, такое видение ситуации должно подталкивать Россию к принятию вектора «второй стратегии», хотя, как и везде, учет всякого рода ограничений неизбежно делает реальную миграционную стратегию «гибридной».

---

<sup>21</sup> Cryderman B.K., Fleras A., O'Toole C.N. Police, Race and Ethnicity. A Guide for Law Enforcement Officers, Toronto and Vancouver, 1998, P. 20.

<sup>22</sup> Владимир Путин. «Строительство справедливости. Социальная политика для России». «Комсомольская правда», 13 февраля 2012 г.



И действительно, официальная Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.<sup>23</sup> по своему замыслу - «гибридная», объединяющая в единое целое политику и временной, и постоянной миграции, подчеркивающая важность интеграционной компоненты. По образцу стран классической иммиграции она предполагает развитие условий для постоянной миграции, реформирование системы институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство, создание системы отбора иммигрантов (в том числе на основе балльной системы) и институционализацию основных каналов иммиграции (экономическая иммиграция, воссоединение семей). Однако, на практике, по прошествии четырех лет с момента принятия Концепции меры по реализации этих направлений остаются главным образом на стадии обсуждения, а из принятых более 50 законодательных актов практически ни один непосредственно не относится к миграции на постоянное место жительства.

16. По данным Росстата, миграционный прирост населения России (т.е. его пополнение за счет постоянной миграции) за 1992-2014 гг. составил 8,8 млн человек, что позволило лишь на 2/3 компенсировать естественную убыль населения. Критерии оценки миграционного прироста неоднократно менялись, сейчас он определяется исходя из оценки числа приезжих, зарегистрированных по месту пребывания на срок 9 месяцев и более.

Масштабы временной трудовой миграции намного больше. Только в 2015 году было оформлено около 2 млн разрешительных документов на работу (годом ранее – 3,7 млн)<sup>24</sup> - и это при том, что мигрантам из стран-участниц ЕВРАЗЭС (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия) не нужно получать разрешительные документы. Кроме того, в стране имеется большое число недокументированных («нелегальных») мигрантов, для 2015 г. ФМС оценивает его в 2,5 млн<sup>25</sup>. По сравнению с 2014 г. число трудовых мигрантов, как легальных, так и нелегальных, по нашим оценкам уменьшилось более, чем на 1 млн человек. Но это все равно в несколько раз больше числа иностранцев, фактически имеющих иммиграционные статусы: разрешение на временное проживание и вид на жительство. В конце 2015 г. их соответственно насчитывалось 412 и 114 тыс. человек. Таким образом, фактически Россия остается страной временных трудовых мигрантов, т.е. на деле она ближе к вектору «первой» миграционной стратегии.

Для сравнения укажем, что в США число обладателей «green card» (иммигрантов) в начале 2013 г. составляло 13,1 млн человек<sup>26</sup>, что превышает число прибывших в США в 2013 г. временных трудовых мигрантов (2,1 млн без учета членов семей) и даже число находящихся в стране нелегальных мигрантов (11-12 млн человек)<sup>27</sup>.

17. Сложившееся в России положение дел объясняется рядом факторов - и объективных, и субъективных. Сама новизна положения, при котором страна должна принимать значительное количество мигрантов, не имея для этого ни

<sup>23</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.

<sup>24</sup> Из них 1,8 млн. – патенты для граждан стран с безвизовым пересечением границы, остальные – разрешения на работу.

<sup>25</sup> Ромодановский К.О., Мукомель В.И. Регулирование миграционных процессов: проблемы перехода от реактивной к системной политике // *Общественные науки и современность*. 2015. № 5. С. 5-18.

<sup>26</sup> Baker B., Rytina N. Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States: January 2013. DHS Office of Immigration Statistics. Policy Estimates. September, 2013.

<sup>27</sup> Baker B., Rytina N. Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012 DHS Office of Immigration Statistics. Policy Estimates. March, 2013.

соответствующей институциональной и материальной инфраструктуры, ни достаточного опыта взаимодействия местного населения с пришлым, увеличивает неизбежные трудности и риски, с которыми часто сталкиваются и страны с намного более долгой иммиграционной историей.

Поэтому не следует удивляться тому, что в России весьма широкое распространение получили антииммиграционные настроения, которые сами по себе превращаются в серьезное препятствие для реализации «второй» миграционной стратегии, направленной на прием большого числа постоянных мигрантов. Более того, они затрудняют проведение и «первой» стратегии, ориентированной на временных трудовых мигрантов.

В массовом сознании с притоком переселенцев из-за рубежа часто связываются повышение социальных расходов, рост безработицы и снижение заработной платы коренного населения, нежелательные этнокультурные изменения, опасность утраты культурной идентичности народов России и т.п. Все эти риски действительно существуют, но их необходимо сопоставлять с выгодами, которые российское общество получает или может получить от приема иммигрантов. К их числу относятся возможность преодолеть тенденцию к сокращению населения страны и обезлюдению многих ее регионов, замедлить старения населения, уравновесить спрос и предложение на рынке труда и т.п. Целью миграционной политики должен быть наилучший баланс того и другого, максимизация выгод и минимизация рисков.

При этом необходимо учитывать не только нынешнюю внутрироссийскую обстановку, текущие интересы рынка труда или сегодняшние общественные настроения, но и глобальный миграционный контекст в долговременной перспективе, в том числе и нарастающее миграционное давление извне.

Нынешние ответы на стоящие перед Россией – и не только перед Россией – демографические и миграционные вызовы не соответствуют масштабам и серьезности этих вызовов. Необходимо разработать более широкую, долговременную и всеобъемлющую миграционную стратегию, соответствующую главным задачам, которые человечеству придется решать в XXI веке.