

С.В. РЯЗАНЦЕВ

СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

РЯЗАНЦЕВ Сергей Васильевич – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, врио директора Института социально-политических исследований РАН; заведующий кафедрой демографической и миграционной политики Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России; заведующий лабораторией демографических исследований Белгородского государственного национального исследовательского университета, Москва, Россия (riazan@mail.ru).

Аннотация. В статье рассматривается роль иммиграции в демографической динамике российского общества в 1990–2018 гг. Характеризуются ключевые миграционные потоки в Россию, в том числе трудовая и образовательная миграция, миграция на постоянное место жительства. Отмечается значительная роль внешней миграции в компенсации депопуляции в России. Анализируются проблемные аспекты российской миграционной политики в сфере управления иммиграцией. Обоснована необходимость структуризации внешней и внутренней компоненты миграционной политики для современной России, а также обозначена необходимость перехода управления миграцией из силового пространства в экономическое поле. Выделены инструменты реализации внешней миграционной политики в отношении потоков трудовых мигрантов из стран-доноров. Отмечается значимость вопросов интеграционной политики для оптимизации управления миграцией в России. Обосновывается концепция переноса «форпостов» российской миграционной политики за границу в целях сокращения издержек. Отмечается, что иммиграция при разумной миграционной политике может стать стимулирующим фактором социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу.

Ключевые слова: иммиграция • миграционная политика • трудовая и образовательная миграция • гражданство • интеграция • инструменты миграционной политики

DOI: 10.31857/5013216250006666-5

Введение. В настоящее время Россия стала одной из крупнейших в мире стран по приему мигрантов, занимая в рейтинге ООН третье место после США и Германии по количеству иммигрантов. Международные сопоставления статистических данных по миграции вызывают много нареканий в силу отсутствия единого подхода к регистрации мигрантов, в 2015 г. в США насчитывалось 46,6 млн мигрантов или людей с миграционной историей («родившихся за рубежом»); в Германии – 12 млн, а в России – 11,6 млн человек. В относительном измерении у России более скромное 102-е место – всего 8,2% ее жителей рождены за пределами страны. Лидерами были Ватикан (100%), ОАЭ (88,4%), Катар (75,5%); страны Западной Европы опережали Россию по данному показателю: Швейцария – 29,6%, Австрия – 17,4%, Швеция – 16,9%, Ирландия – 15,8%, Германия – 14,5% [International Migration., 2016]. Необходимо отметить, что темпы роста численности иммигрантов в России на уровне некоторых европейских стран, составив в 2010–2015 гг. +0,4%. Это соответствовало темпам роста в Германии и Болгарии, а также близко к показателям Франции (+0,5%) и Бельгии (+0,7%). Более значительными темпами росла численность иммигрантов в Норвегии (+3,6%), Швейцарии (+2,9%), Нидерландах (+2,7%), Австрии (+2,2%), Швеции (+2,1%) [там же].

Парадоксально, но при активном притяжении мигрантов в страну, миграционная политика остается одной из самых сложных и политизированных тем в российском обществе. С одной стороны, в политической повестке поднимается вопрос о необходимости увеличения численности населения, а, с другой стороны, миграция вызывает неоднозначную реакцию в обществе, сохраняются препятствия получения гражданства даже для этнических русских, переехавших в Россию. На протяжении последних лет отмечалось несовершенство миграционной политики в 1990–2018 гг. В качестве главных проблем выделяются: непоследовательность в подходах и направлениях ее реализации (Ж.А. Зайончковская, И.В. Ивахнюк, Л.И. Графова), отсутствие четких ориентиров (О.Д. Воробьева, В.А. Ионцев), несоответствие миграционной политики интересам наращивания демографического и трудового потенциала страны (Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, А.В. Топилин), бюрократизация процедур предоставления миграционных документов и гражданства (В.С. Малахов, В.А. Поставнин), необходимость развития программ адаптации и интеграции мигрантов (В.И. Мукомель, В.Ю. Леденева), нарушение порядка сбора статистических данных о мигрантах и несовершенство миграционного учета (О.С. Чудиновских).

В качестве цели настоящей статьи ставилось выявление ключевых проблем российской миграционной политики, без решения которых невозможно дальнейшее кардинальное изменение миграционной ситуации в интересах социально-экономического и демографического развития страны. В качестве задач необходимо выделить: 1) выявление роли миграции в формировании населения, трудовых ресурсов, изменения этнодемографического состава, влияния на социально-экономическое развитие страны; 2) соответствие государственных документов, задающих концептуальные подходы к регулированию миграции и влияющих на практические подходы к управлению миграцией; 3) определение ключевых проблем в области регулирования миграции; 4) разработка основных положений и практических рекомендаций по совершенствованию миграционной политики в интересах развития государства и общества.

Роль миграции в демографическом развитии России. Несмотря на то что демографический кризис в России начался еще в 1993 г., российские власти начали проводить активную демографическую политику, направленную на стимулирование рождаемости, сокращение смертности, привлечение соотечественников только с 2006 г. Спустя некоторое время были достигнуты определенные успехи: в 2013–2015 гг. в стране отмечался небольшой естественный прирост, в среднем по 30 тыс. человек в год. Хотя он не был стабильным, но на фоне предыдущих демографических потерь являлся безусловным достижением. В 2012 и 2016 гг. наблюдалась минимальная (2,3–2,5 тыс.) естественная убыль населения, которая перекрывалась миграционным приростом. И хотя в 2017 г. общий прирост населения достиг 76 тыс., естественная убыль составила 135,8 тыс. и была компенсирована миграционным приростом населения – 211,8 тыс. человек¹. Однако это не помогло решить демографические проблемы страны.

Вклад внешней миграции в формирование численности населения России после распада СССР был значительным, но полностью компенсировать сокращение населения иммиграция не могла в силу значительного превышения числа умерших над числом родившихся. Например, с 1992 до 2017 г. миграционный прирост страны составил 9,4 млн человек, что компенсировало более 70% естественной убыли. Следует отметить, что при отсутствии внешней миграции население России сократилось бы до 136 млн человек к 2018 г. [Рязанцев, 2018]. С уверенностью можно констатировать, что иммиграция стала своеобразной «подушкой демографической безопасности» России, которая частично амортизировала негативные демографические тренды.

На протяжении 1990-х гг. основу миграционного прироста составляли потоки «возвратных» мигрантов из стран СНГ и их потомков, ранее оказавшихся в республиках бывшего СССР по социально-экономическим причинам (после обучения в вузах,

¹ Федеральная служба государственной статистики, 2018.

по распределению на работу, после службы в армии, по семейным причинам и пр.). После распада Советского Союза в странах ближнего зарубежья осталось 28–29 млн человек, имеющих прямое отношение к России (25,3 млн этнических русских и 2,7–3,7 млн представителей других российских народов (татары, башкиры, удмурты и пр.)) [Воробьева и др., 2016]. Не все имели миграционные установки на переезд в Россию, но многие вернулись на этническую родину под давлением выталкивающих факторов политического и социально-экономического характера, возникших в независимых республиках. «Возвратная миграция» значительно сократилась к началу 2000-х гг., по сути трансформировавшись в экономическую и трудовую иммиграцию титульных народов стран бывшего СССР. Так, если по данным Росстата в 1993–2000 гг. доля этнических русских в потоке иммигрантов на постоянное место жительства в Россию составляла около 61% (в среднем за год), то по результатам 2007 г. – только 33,4%. К сожалению, затем разработка данных по этнической структуре миграционного потока прекратилась по необъяснимым причинам.

Тем не менее косвенные данные и экспертные опросы показывают, что с начала 2000-х гг. в Россию активно мигрировали узбеки, таджики, киргизы, армяне, азербайджанцы и представители других этнических групп стран бывшего СССР. Многие получили российское гражданство: около 2,2 млн граждан республик бывшего СССР стали гражданами России за период с 2001 по 2017 г. В 2017 г. лидерами среди получателей гражданства были выходцы из Украины (85,1 тыс.), Казахстана (40,7 тыс.), Таджикистана (29 тыс.), Армении (25,1 тыс.), Узбекистана (23,3 тыс.) [Рязанцев, 2018].

Таким образом, постепенно Россия превратилась в крупную иммиграционную (принимающую) страну. Но кардинальным отличием российской миграционной ситуации является близкая этнодемографическая структура иммиграционных потоков: в 1990–2000-е гг. они в большей степени состояли из этнических русских, во второй половине 2000-х и 2010-е гг. – из титульных народов республик бывшего СССР. И хотя постепенно сокращается доля иммигрантов, хорошо владеющих русским языком, большинство быстро адаптируется в российском обществе, обладает сходным менталитетом, ориентированы на жизнь в России, готовы изучать русский язык при соответствующих условиях.

Противоречия миграционной политики России. Несмотря на стабильный положительный вклад иммиграции в демографическое развитие страны, российская миграционная политика в вопросах приема и интеграции иммигрантов не отличалась последовательностью. Неслучайно некоторые эксперты характеризуют российскую миграционную политику фразой: «Шаг вперед – два шага назад».

В самой Концепции государственной миграционной политики, принятой в 2012 г., заложены вполне разумные и обоснованные положения: «Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Россию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития» (п. 7, раздел II). Также Концепция совершенно справедливо провозглашала такие направления миграционной политики, как «создание условий для адаптации и интеграции мигрантов...» (п. 17, раздел III), «создание условий и стимулов для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов... для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства» (п. 24, раздел III), «создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов» (п. 24, раздел III), «создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, прежде всего, на долгосрочной основе» (п. 8, раздел III). Все это назревшие и совершенно необходимые векторы развития современной миграционной политики России.

Однако неожиданно 31 октября 2018 г. президентом утверждается новая Концепция государственной миграционной политики. В ней миграция была признана дополнительным после «естественного воспроизводства» (хотя по сути является основным)

источником восполнения населения РФ и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами. А миграционная политика «вспомогательным средством для решения демографических и связанных с ними экономических проблем страны. А далее отмечается, что «миграционная политика должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества»². Также декларируется «облегчение процедур предоставления российского гражданства, получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц» [там же].

Но если обратиться к анализу практики миграционной политики в России, то легко установить, что эти идеи, к сожалению, только декларированы, но не реализованы. А иногда государственные миграционные сервисы работают в противоположном положении концепции направлению. Зачастую люди сталкиваются со сложностями при регистрации по месту пребывания (законную регистрацию получить практически невозможно), получении разрешений на работу и временное проживание в России (существуют необоснованные квоты), российского гражданства. В миграционных процедурах распространены коррупция, бюрократия, затягиваются сроки обработки и выдачи документов, создаются искусственные барьеры при их получении. С одной стороны, практика реализации миграционной политики имеет существенную дистанцию с ее концептуальными положениями, с другой – не соответствует современным демографическим, социально-экономическим реалиям и перспективам развития страны. Неслучайно российская миграционная политика критикуется учеными, экспертами, правозащитниками.

Следует отметить, что в утвержденной Концепции демографической политики России (2007) миграция рассматривалась как компонента наращивания демографического потенциала страны³. Если в этом документе и обеих Концепциях государственной миграционной политики (2012 и 2018) декларировано привлечение необходимых категорий мигрантов в страну, то на практике процедуры предельно ужесточены и порой препятствуют притоку населения. Миграционная политика России, несмотря на объективную необходимость и наличие уникальных миграционных ресурсов, является закрытой и консервативной, ограничительной и жесткой.

Разрыв между концептуальными положениями и практическими инструментами миграционной политики не только очевиден, но и чреват обострением социальной напряженности и ростом недоверия к государству со стороны части мигрантов – потенциальных его граждан. Местным населением иммигранты воспринимаются фактически как «чужеродные элементы» общества. Сильны предубеждения в отношении иммигрантов среди представителей правоохранительных и силовых структур, чиновников разного уровня, а также среди некоторых социальных слоев населения.

По данным опросов «Левада-Центра», отношение россиян к мигрантам за последние десять лет ухудшилось. Например, опрос 2017 г. показал: 32% полагают, что мигранты, как правило, малообразованные люди, способные только на неквалифицированный труд, а десять лет назад так считали 28% респондентов; сократилось число тех, кто называет мигрантов трудолюбивыми людьми, готовыми много работать (с 30 до 26%), и

² Указ Президента РФ, 2018.

³ Указ Президента РФ, 2007.

кормильцами, заботящимися о своих семьях (с 38 до 25%). Около 67% россиян считают, что правительству необходимо попытаться ограничить приток приезжих – максимума этот показатель достигал в октябре 2013 г. (78%) и в марте 2016 г. (80%). Изменилось и отношение к выходцам из конкретных стран: так, число респондентов, плохо относящихся к мигрантам из Украины, выросло с 9 до 19%, из Беларуси – с 8 до 13%, из республик Средней Азии – с 31 до 38%, зато немного улучшилось отношение к трудовым мигрантам из стран Закавказья. У каждого второго россиянина отмечается нетерпимое отношение к какой-либо категории трудовых мигрантов, другая половина опрошенных относится к ним толерантно. Хуже всего россияне относятся к мигрантам с Северного Кавказа и из стран Средней Азии, за десять лет значительно выросло неприятие к приезжим из Украины⁴.

Миграционные резервы России. Россия занимает шестую часть суши и является самой крупной по площади страной мира. В настоящее время на этой огромной территории проживает около 147 млн человек, что соответствует девятому месту в мире. Численность населения России в два раза меньше численности населения США. Плотность населения во многих регионах крайне низкая. Отсутствие людей и нехватка трудовых ресурсов становятся все более ощутимыми и препятствуют социально-экономическому развитию. Опыт успешного экономического развития КНР наглядно доказывает, что демографический ресурс при разумном подходе может быть не только стимулирующим фактором развития, но и дополнительным конкурентным преимуществом страны. А опыт США и Канады показывает, что важнейшим аспектом развития страны является также характер («рисунки») расселения населения: размещение трудовых ресурсов, которые характеризуются сосредоточением основной массы населения в комфортных районах и использованием форм временной мобильности (вахтовой миграции, временной трудовой), дают дополнительные возможности. К сожалению, пока в России в условиях диспропорции регионального развития сформировалась деформированная структура расселения, которая характеризуется «демографическим сжатием» Востока страны: из-за Урала идет интенсивный отток населения, которое стремится в европейскую часть, в крупные города.

Резервы для наращивания численности населения и заселения территорий у России есть. Прежде всего это люди, которые уже находятся в стране, но не видимы официальной статистикой и не рассматриваются как наличное население. Остановимся на этих группах подробнее. Во-первых, это *трудовые мигранты*, которых в России по официальным данным около 2–3 млн (ежегодное количество разрешений на работу и патентов, выдаваемых иностранным гражданам для доступа на российский рынок труда, а также граждан стран ЕАЭС, для которых не нужны разрешительные документы), а также, возможно, еще около 3–5 млн находятся без некоторых видов документов [Рязанцев, Красинец, 2015]. В основном это мигранты из стран бывшего СССР, как правило говорящие по-русски, которые ориентированы на Россию, разделяют социокультурные ценности. Конечно, многие из них нуждаются в прохождении интеграционных программ, прежде всего в части изучения русского языка, повышения общего культурного уровня. Но затраты на эти программы вполне посильны для страны, потому что это близкое в этнокультурном отношении население к местным жителям. И если бы Россия имела разумную политику интеграции мигрантов, развивала каналы обучения трудовых мигрантов русскому языку, то могла бы получить сравнительно дешево значительную категорию «новых граждан». К сожалению, пока категория трудовых мигрантов рассматривается властями разного уровня как временная группа, которая «поработает и уедет из России». А зря, потому что это не только дешевая в плане заработной платы группа мигрантов, но и достаточно близкая россиянам в социокультурном отношении, имеющая общие экономические интересы и стремление жить в России. Между тем в мировой экономике будет обостряться конкурентная борьба за трудовые ресурсы. Мигранты из Центральной Азии активно осваивают

⁴ Мухаметшина Е. Отношение к мигрантам в России ухудшается – «Левада-Центр» // Ведомости. 2017. 27 апреля.

рынки труда Ближнего Востока, Восточной Азии, Европы и Северной Америки. В этой ситуации Россия может проиграть в конкурентной борьбе и лишиться притока иммигрантов из стран Центральной Азии. Уже сократился приток трудовых мигрантов из КНР, Закавказья, Украины, Молдовы и Беларуси, им выгоднее ехать в Европу или на Ближний Восток. В КНР выросла заработная плата, и китайцы потеряли интерес к работе в России.

Вторая группа – *иностранцы студенты и выпускники российских вузов*, в которых обучается около 200 тыс. человек. Эту перспективную группу надо всеми возможными способами удерживать в стране после получения диплома. Самый простой – вместе с дипломом об окончании университета предлагать российское гражданство. Если они останутся, то пополнят демографический капитал, трудовые ресурсы, интеллектуальный потенциал российского общества. Процедуры их натурализации необходимо довести до автоматизма – пусть остаются в России сразу после завершения обучения. Но и здесь миграционная политика инертна и неуклюжа. Закончил вуз – надо выехать из России, получить рабочую визу, если найдешь работодателя. Гражданство бывшие студенты принять в упрощенном порядке не могут.

Наконец, третья категория – *соотечественники, в том числе те, кто считает Россию домом*. Около 30 млн, а может и более, русскоговорящего населения живут за пределами России [Кожевникова и др., 1998]. Причем не только этнические русские, но и другие народы, близкие населению России (например, адыги). Они создали «русскоязычную экономику», масштабы которой сопоставимы с ВВП самой России. Многие живут на две страны, имеют два паспорта, сохраняя российское гражданство (как правило для простоты путешествий в Россию). Безусловно, их надо привлекать в Россию на основе долгосрочного партнерства. Мотивацию сохранения гражданства стараться изменять в сторону социально-экономического сотрудничества с Россией – соотечественники могут внести значительный вклад в приток инвестиций, открытие бизнесов, формирование позитивного имиджа России за рубежом. Не надо усложнять жизнь эмигрантам, сохраняющим российское гражданство, напротив, их нужно привлекать льготными режимами налогообложения, простотой открытия и ведения бизнеса, снижением бюрократических процедур при выдаче документов и пр. Россия не должна бояться своих бывших, настоящих и будущих сограждан. При лояльном и демократическом подходе государства есть надежда получить мощнейший ресурс развития в виде русскоговорящих сообществ, являющихся вторыми по численности в мире после китайских диаспор, находящимися за пределами материнской страны [Ионцев и др., 2016].

Необходимые направления трансформации миграционной политики России.

Российская миграционная политика должна стать более открытой, ставить амбициозные и инновационные цели и задачи. К сожалению, пока государство только фиксирует потоки и пытается контролировать общины иммигрантов, но отнюдь не формирует иммиграционные потоки и деятельность диаспор в конструктивном направлении. По этой причине растут социально-экономические издержки, связанные с интеграцией иммигрантов в российское общество, увеличиваются затраты на обучение мигрантов русскому языку, возникают конфликты между мигрантами и местным населением и пр.

Новым направлением развития миграционной политики может стать перенос «центра тяжести» на интеграционную составляющую во внутренней миграционной политике, а во внешней – переход России к активной позиции в формировании миграционных потоков, необходимых для социально-экономического и демографического развития страны [Ryazantsev, 2013]. В частности, в новых поправках отмечается, что одной из угроз национальной безопасности является «незаконная миграция, несовершенство действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в России и их интеграции в российское общество, формирование этнических анклавов». А в качестве одной из целей государственной национальной политики утверждается «успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан в России и их интеграция в российское общество». То есть идет речь о формировании новой модели миграционной

политики, основанной не только на работе с иммигрантами внутри страны, но и активное привлечение потенциальных мигрантов за пределами России. Настало время «вынести форпосты миграционной политики России за ее пределы» [Рязанцев, 2018]. Надо признать, что в конечном итоге такая модель управления миграцией не только адекватна времени и ситуации, но и дешевле с точки зрения социально-экономических издержек. Не потребуется вкладывать много средств в интеграционные программы и пресечение нелегальной миграции, если сформировать необходимые по масштабам и структуре потоки заблаговременно.

В области внутренней миграционной политики, прежде всего, вывести на новый уровень финансирования и реализации интеграционные программы. Мигранты, находящиеся много лет в стране и фактически интегрированные в российское общество, остро нуждаются в приобретении легального статуса. И если у государства нет претензий к иностранцу, а он желает жить в России постоянно, ему следует предложить гражданство. Сделать процедуры понятными, прозрачными, свободными от коррупции, четкими по времени получения документов, лишенных элементов унижающих человеческое достоинство. Всеми средствами следует обеспечить доступ мигрантов к изучению русского языка и эта задача национального масштаба, к ней должны быть подключены все заинтересованные стороны (работодатели, университеты, органы власти, неправительственные организации и пр.). Требуется поддержка через грантовые программы инициатив снизу по адаптации и интеграции мигрантов, которые реализуются неправительственными организациями, сообществами мигрантов, институтами гражданского общества.

Под внешней миграционной политикой можно понимать идеологию и механизм активного формирования миграционных потоков, необходимых для социально-экономического и демографического развития России, прежде всего, использование потенциала иммигрантов и ресурса русскоговорящих сообществ за рубежом. В сфере внешней миграционной политики ключевыми направлениями работы должны стать расширение сферы распространения и использования русского языка среди потенциальных мигрантов в Россию, предвыездная подготовка профессии и социальным навыкам, работа с правительствами посылающих мигрантов стран с точки зрения развития двусторонних соглашений о регулируемой миграции, развитие режима облегченного предоставления гражданства этническим русским и народам России, расширение программ привлечения зарубежной молодежи по каналам учебной миграции и культурного обмена. Целенаправленно создавать и развивать сеть опорных пунктов для рекрутинга и подготовки трудовых и учебных мигрантов, прежде всего в приоритетных странах – геополитических и экономических партнерах: странах Центральной Азии, Восточной Европы, Южного Кавказа и во Вьетнаме. Но возможен поиск и новых миграционных партнеров – например, Иран, Сирия, некоторые страны Восточной Европы и Латинской Америки, охваченные социально-экономическими кризисами (Венесуэла, Бразилия, Куба и пр.), которые идеологически и геополитически близки России.

Результативность реализации внешней миграционной политики может оцениваться, с одной стороны, увеличением численности иностранных высококвалифицированных специалистов, студентов, квалифицированных рабочих в иммиграционном потоке в Россию; численности изучающих русский язык за пределами России, соискателей российского гражданства, ростом объема инвестиций от русскоговорящих сообществ из-за рубежа в российскую экономику; с другой стороны, сокращением численности недокументированных трудовых мигрантов и расходов государства на их депортацию из России.

Конечно, справедливости ради нужно отметить, что в Концепции миграционной политики до 2025 г. миграция рассматривается не только как фактор риска, но и важный компонент социально-экономического и демографического развития страны: *«Миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения»*

(пункт 6, раздел II). Это важный посыл дает шанс трансформировать российскую миграционную политику в правильном направлении. Прежде всего, ее необходимо идеологически и технически встроить в экономическую и демографическую стратегию развития российского государства, а также ликвидировать разрывы между концептуальными и практическими аспектами. Демографическая политика России ставит целью стабилизацию и рост численности населения России. В этом контексте миграция должна быть реальным компонентом увеличения численности российского населения.

Следует четко выделить группы иммигрантов, которые необходимы государству и регионам (образовательные, семейные, квалифицированные трудовые мигранты, соотечественники), и снять бюрократические препоны на пути приобретения ими предоставления вида на жительство и гражданства. Возможные резервы можно оценить в объеме 15–20 млн человек – на столько можно увеличить численность населения страны в обозримой перспективе, если с этой целью документировать данные категории иммигрантов [Рязанцев, 2016]. Достаточно долго говорится в России о миграционной амнистии, которая может легализовать миллионы человек, превратив их в добропорядочных трудящихся-мигрантов или российских граждан. Подобный подход уже реализован в отношении граждан Таджикистана и Молдовы – трудовых мигрантов в России. Оказалось, что многие мигранты проживали и работали в России более десяти-пятнадцати лет, но не могли приобрести жилье, получить регистрацию, разрешительные документы на трудовую деятельность, вступить в процедуры гражданства.

Следует отметить, что в настоящее время российский рынок труда фактически открыт для граждан стран бывшего СССР с безвизовым режимом. Прежде всего, в рамках ЕАЭС существует единый рынок труда – гражданам Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизстана в России не требуется получать разрешительных документов на работу. Сохраняется лишь необходимость регистрации мигрантов по месту пребывания в течение пяти рабочих дней и трехдневный режим уведомления работодателями Управления по делам миграции МВД. Также для граждан Азербайджана, Молдовы, Узбекистана, Украины сложился режим выдачи патентов (без квот), наличие которых позволяет им работать в России законно. Для граждан остальных стран требуются рабочие визы и разрешения на работу в рамках квот, утвержденных правительством. Вся эта достаточно диверсифицированная система миграционных документов возможно и отражает отчасти экономические и геополитические приоритеты России, но абсолютно не интегрирована в экономическую политику страны. По-прежнему нет оценки потребности отраслей и регионов, даже отдельных предприятий и компаний в иностранной рабочей силе. Квоты только частично основаны на оценке потребности, но в основе лежит крайне не совершенный, грубый механизм. У региональных и федеральных властей нет представления о внутренних резервах трудовых ресурсов. Хотя Министерство труда и социальной защиты еще в 2009 г. создало единый банк рабочих вакансий и пыталось оценить потребность в иностранной рабочей силе, пока эти механизмы не работают четко. А патенты и вовсе исключены из оценки потребности регионов и отраслей в иностранной рабочей силе. То есть фактически в значительной части внешняя трудовая миграция только фиксируется, но не регулируется в нужном для страны русле.

В последнее время формируются каналы организованного набора образовательных и трудовых мигрантов в странах-донорах. Но они носят пока точечный характер и реализуются отдельными университетами и предприятиями, иногда подписываются соглашения на уровне регионов. В этом отношении накоплены позитивные практики, но нет системной и масштабной работы.

Важный организационный аспект российской миграционной политики заключается в том, что реализовать ее может только гражданское министерство: например, министерство по миграции, миграционная служба (интегрирована в МВД в 2016 г.). Опыт показывает, что миграционная проблематика должна быть выделена в отдельное министерство не только по организационным, но и по идеологическим соображениям. Миграция

формально признана ресурсом развития, но на практике управление миграцией по-прежнему осуществляется в силовом поле, что тормозит социально-экономическое и демографическое развитие страны.

Целесообразно, чтобы функции миграционного министерства (службы) покрывали весь комплекс миграционных процессов: работу с потенциальными мигрантами и соотечественниками вне России, пограничный контроль, регистрацию, выдачу разрешительных документов на работу, оценку потребности в иностранной рабочей силе, организационный набор трудовых ресурсов, процедуры предоставления гражданства и пр. Очевидно, что нужна подготовка кадров в миграционной сфере.

Заключение. Таким образом, несовершенная миграционная политика России становится своеобразным камнем преткновения и требует оптимизации по указанным выше направлениям. Изменение подходов к управлению миграцией от контрольно-административного к социально-экономическому позволит России совершить рывок в гуманитарном, демографическом и социально-экономическом развитии. Социокультурные риски, которые несет миграция для России, пока не столь значительны, как, например, для европейских стран, поскольку социально-демографическая структура и мотивации иммигрантов, пребывающих в Россию и Европу, кардинально отличаются. *Большинство иммигрантов, ориентированных в настоящее время на Россию, готовы работать, хотя учиться, при определенных условиях могут интегрироваться в принимающее общество.* Естественно, что для интеграции мигрантов потребуются специальные программы, которые помогут населению и мигрантам понять и принять друг друга, включая социально-экономические проекты по развитию инфраструктуры поселений, строительству жилья, развитию бизнеса и пр. И этот шанс Россия может и должна использовать в интересах своего социально-экономического и демографического развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. Миграционная политика России: история и современность. М.: Экон-Информ, 2016.
- Ионцев В.А., Рязанцев С.В., Ионцева С.В. Новые тенденции и формы эмиграции из России. Экономика региона, 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 499–509.
- Жоженникова Н.И., Рыбаковский Л.Л., Сигарева Е.П. Русские: этническая гомогенность? М.: РИНЦ ИСПИ РАН. 1998.
- Рязанцев С.В. Внешняя миграционная политика России: концептуальное обоснование и инструменты реализации // Международные процессы. Т. 14. № 4. 2016. С. 22–29.
- Рязанцев С.В. Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. № 1. 2018. С. 105–111.
- International Migration Report 2015: Highlights. United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York, 2016.
- Ryazantsev S.V. Russia Needs a New Migration Policy // Russian Politics and Law. 2013. Vol. 51. No. 3: 80–88.

Статья поступила: 15.08.18. Финальная версия: 04.07.19. Принята к публикации: 15.07.19.

MODERN MIGRATION POLICY OF RUSSIA: CHALLENGES AND APPROACHES TO IMPROVEMENT

RYAZANTSEV S.V.

Institute of Socio-Political Studies of the Russian Academy of Sciences, Russia

Sergey V. RYAZANTSEV, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Dr. Sci. (Econ.), Prof.; Director of the Institute for Socio-Political Studies of the Russian Academy of Sciences; Head of Department of Demographic and Migration Policy of Moscow State Institute of International Relations (University) of MFA of Russia, Head Laboratory of Demographic Studies, Belgorod State National Research University, Moscow, Russia (riazan@mail.ru).

Acknowledgement. The research was supported by the Russian President Grants Council for Supports of the Leading Scientific Schools (project No. SS-3781.2018.6).

Abstract. The article examines the role of immigration in the demographic dynamics of Russian society in 1990–2018. Key migration flows to Russia are described, including labor and educational migration, migration to a permanent place of residence. There is a significant compensatory role of external migration for depopulation in Russia. Problematic aspects of the Russian migration policies in terms of immigration management are analyzed. The necessity of a more precise structuring of the external and internal components of the migration policy for modern Russia is justified, and the necessity of transition of the migration management system from administering space to the economic field is outlined. Instruments for implementing external migration policy regarding flows of labor migrants from donor countries have been emphasized. The importance of integration policy issues to optimize the migration management system in Russia is noted. The concept of transferring «outposts» of the Russian migration policy abroad is justified in order to reduce costs. It is noted that immigration under a reasonable migration policy can be an important stimulating factor for Russia's socio-economic development in the mid-term.

Keywords: immigration, migration policy, labor and educational migration, citizenship, Russia, integration, instruments of migration policy.

REFERENCES

- International Migration Report 2015: Highlights.* (2016) United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- Iontsev V.A., Ryazantsev S.V., Iontseva S.V. (2016) Emigration from Russia: New Trends and Forms. *Economika regiona* [Economy of Region]. Vol. 12. No. 2: 499–509. (In Russ.)
- Kozhevnikova N.I., Rybakovsky L.L., Sigareva E.P. (1998) *Russian: Ethnic Homogeneity?* Moscow: RINTs ISPI RAN. (In Russ.)
- Ryazantsev S.V. (2016) Foreign Migration Policy of Russia. *Mezhdunarodnye protsessy* [International Trends]. Vol. 14. No. 4: 22–29. (In Russ.)
- Ryazantsev S.V. (2018) Integration of Migrants in the Context of Russia's Foreign Migration Policy. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 1: 105–111. (In Russ.)
- Ryazantsev S.V. (2013) Russia Needs a New Migration Policy. *Russian Politics and Law*. Vol. 51. No. 3: 80–88.
- Vorobyova O.D., Rybakovsky L.L., Rybakovsky O.L. (2016) *Migration Policy of Russia: History and Modernity.* Moscow: Econ-Inform. (In Russ.)

Received: 15.08.18. Final version: 4.07.19. Accepted: 17.07.19.