

В Российской Федерации за период 2000–2008 гг. значение коэффициента Джини увеличилось на 6%, что примерно соответствует изменению значения этого показателя в странах с высокой дифференциацией – в таких, как США и Австралия.

5.2. Миграционные процессы

Как и в предыдущие годы, в 2011 г. политика в области миграции оказалась в зоне пристального внимания государства. Причин тому много: выход из кризиса и «особые» меры на рынке труда в этот период; предвыборный год и обычная в таких случаях активизация «миграционных» дискурсов; наконец, более благополучные, чем ожидалось, итоги переписи, и достижения в области демографической политики, которые, по мнению некоторых управленцев, могут служить доказательством ненужности иммиграции в Россию.

В октябре 2010 г. в России состоялась XI Всероссийская перепись населения. Год спустя были подведены ее окончательные итоги. В самом общем виде они сводятся к следующему: численность населения России за 8 межпереписных лет (2002–2010 гг.) сократилась на 2,310 млн человек (1,6%) и составила 142,9 млн человек. Напомним, что, исходя из данных текущего учета населения, ожидаемое сокращение было на 980 тыс. человек большим. Однако не все так радужно: по данным переписи, без наиболее «проблемных» с точки зрения качества проведения переписной кампании 2010 г. субъектов РФ – Москвы и республик Северного Кавказа, входящих в состав Северо-Кавказского ФО¹, снижение составило почти вдвое больше – 3,875 млн человек (3,0%). На 959 тыс. человек для всей России и на 1,950 млн человек для России без «проблемных» регионов сократилось население в трудоспособных возрастах. Таким образом, базовые демографические характеристики российского населения остаются проблемными, и эта проблемность – заложенная демографическими показателями и событиями, случившимися много раньше – даже усиливается с учетом ожидаемого, исторически небывалого провала числа трудоспособных². Эти демографические параметры тактически создают по сути лишь два варианта развития событий: научиться «жить по средствам» (т.е. в условиях сжатия численности трудоспособного населения³) или замещать недостающее население мигрантами.

Оба пути связаны с рядом проблем. Первый связан в первую очередь с необходимостью обеспечения постоянного роста производительности труда (чего до сих пор не

¹ Наиболее очевидные неточности счета населения были в Москве, Дагестане, Карачаево-Черкесии, а также, возможно, в городах, численность населения которых «балансирует» на грани 1 млн человек. Также в ходе переписи 2010 г. почти не удалось ревизовать ошибки переписи 2002 г. Помимо стандартных проблем переписи, причина неадекватного счета населения – стремление региональных и местных властей увеличить число жителей вверенных им территорий, чтобы получить дополнительные межбюджетные трансферты. Подробнее об этом см.: Мкртчян Н.В. Миграция как компонент динамики населения регионов России: оценка на основе данных переписи населения 2010 года // Вестник РАН. Серия географическая. 2011. № 5. с. 28–41

² Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы Вып. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2011. Раздел 5.3. С. 343–361.

³ Здесь следует понимать, что число занятых значительно отличается от численности трудоспособного населения. Например, число занятых в экономике России в 2010 г. составило 69 804 тыс. человек, это на 519 тыс. человек больше, чем в 2009 г. При этом число лиц в трудоспособных возрастах в 2010 г. (69 846 тыс. человек) было на 124 тыс. человек меньше, чем в 2009 г. (Труд и занятость в России. 2011. М.: Росстат, 2011).

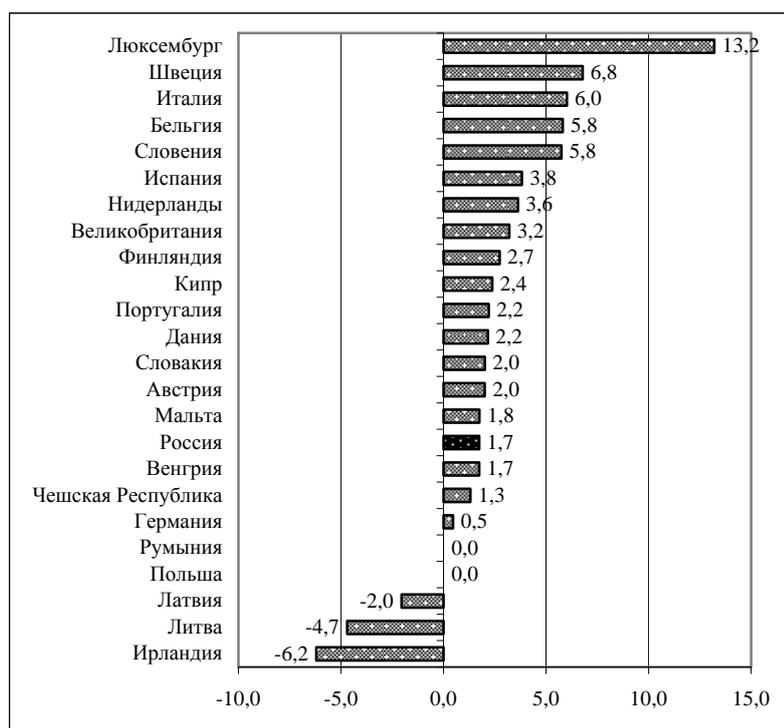
удавалось) и решения текущих проблем с финансированием Пенсионного фонда и других социальных расходов. Второй – имеющий непосредственное отношение к данному разделу – с ответами на вызовы и угрозы, связанными с массовой иммиграцией, а также с обеспечением привлекательности страны для мигрантов вообще и мигрантов, обладающих определенными (требуемыми) социальными и профессионально-квалификационными характеристиками.

5.2.1. «Постоянная» миграция

Демографически 2011 г. не принес ничего нового: в стране наблюдается естественная убыль населения, ее размер снизился по сравнению с предыдущим годом и составил, по предварительным данным, 131 тыс. человек. Миграционный прирост, рассчитываемый по данным о регистрации по месту жительства (сопоставимый с данными за 2010 г.), составлял, по данным оперативного учета, чуть более 100 тыс. человек, а рассчитываемый по новым правилам – почти 300 тыс. человек. С 2011 г. в статистический учет долгосрочной миграции населения (которая и участвует в «замещении» естественной убыли) были включены мигранты, зарегистрированные по месту жительства, а также лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. В предыдущие годы статистика учитывала мигрантов, зарегистрированных по месту жительства, а также по месту пребывания на срок больше 12 месяцев. Методологические различия, по-видимому, связаны с тем, что в течение 90 дней (те самые 3 месяца, «недостающие» до года) мигранты могут пребывать без регистрации, и в итоге пребывание длится в течение года, что соответствует международным рекомендациям по учету долговременных мигрантов. Изменение параметров учета могло незначительно, но увеличить объемы миграционного прироста населения России, участвующего в компенсации естественной убыли. В целом миграционный прирост России стал существенно большим, чем в 2009 г. (247,4 тыс. человек) и тем более чем в 2010 г. (158,1 тыс. человек). Можно предположить, что нынешнее повышение связано с вышеописанным изменением подхода к статистическому учету миграции, 300 тыс. миграционного прироста в год соответствует, видимо, реальному притоку долговременных мигрантов, ранее сильно занижаемому за счет недоучета студентов из других стран, обучающихся в России, и иных категорий мигрантов. При этом трудно утверждать, что увеличение миграционного прироста связано с ростом миграционной привлекательности России. В действительности она вряд ли резко выросла при отсутствии значительного продвижения в реформировании миграционных процессов, при экономических и политических проблемах страны. Миграционный прирост в России (в расчете на 1000 жителей, в среднем за 2005–2009 гг.) в 4 раза ниже, чем в Норвегии, в 3 раза ниже, чем в Чехии и Швеции (рис. 6), в 2 раза ниже, чем в США. Разумеется, определенная часть европейских стран обходится и более низкими, в отдельные годы – и отрицательными параметрами баланса миграции. Однако они предпринимают попытки изменить ситуацию. Например, в испытывающей многолетний миграционный отток собственного населения Латвии с 1 июля 2010 г. вступили в действие поправки в Закон «Об иммиграции», которые позволяют иностранным гражданам (в том числе россиянам) легально получить вид на жительство в Латвии, при этом получить возможность находиться в странах Шенгенского соглашения неограниченное количество времени. Для этого иностранцу необходимо приобрести по определенной цене недвижимость (от 100 тыс. латов в Риге, Рижском регионе или другом крупном городе или от 50 тыс. латов в прочих territori-

ях)¹. К 1 октября 2011 г. этим правом воспользовались около 1700 человек, в основном граждане России и Казахстана. С марта 2008 г. Польша в качестве одного из элементов системы «мягкой» миграции внедрила «карту поляка»².

В России подобная идея отчасти артикулирована в Госпрограмме «Соотечественники»³. Однако многочисленные нестыковки в правоприменении в отношении этой инициативы, ее запоздалость и зарегулированность не позволили Госпрограмме реализоваться⁴. За 5 лет ее действия в Россию переселилось 57,5 тыс. человек (в том числе за 2011 г. – 29,5 тыс. человек (вместе с членами семей)) вместо 300 тыс. человек, запланированных только на первые три года действия Программы.



Источник: Россия и страны – члены Европейского союза, 2011. М.: Росстат, 2011.

Рис. 6. Коэффициенты миграционного прироста в России и в некоторых других европейских странах (на 1000 человек), 2009 г.

¹ http://www.latvio.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=105:nedvizhimost-v-latvii-i-vid-na-zhitelstvo&catid=4:info&Itemid=98

² http://svoi.pl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=78:polishcard&catid=3:legal&Itemid=55

³ Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637 (опубликован 28 июня 2006 г.); Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом и План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637).

⁴ Подробнее о проблемах внедрения Госпрограммы «Соотечественники» см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. Вып. 31. М.: ИЭПП, 2010. С. 376–392.

Напомним, что Программа добровольного переселения была заявлена как одно из двух (второе – либерализация временной трудовой миграции) магистральных направлений российской миграционной политики второй половины 2000-х годов. В соответствии с Программой, в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в регионах приема (разделены на три категории) репатриантам предоставляется несколько отличающийся набор льгот (например, «подъемные», ежемесячное пособие при отсутствии дохода на первые шесть месяцев жизни), компенсирование расходов на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, компенсационный пакет участника Программы (услуги дошкольного, школьного и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и службы занятости) и получение российского гражданства). Главным адресатом и «донором» Программы являются страны СНГ, хотя принятые документы территориально не ограничиваются только ими.

Значительное усложнение процедуры получения гражданства РФ в упрощенном режиме, последовавшее в октябре 2011 г., способно «реанимировать» Программу¹ – в качестве возможности быстрого получения российского гражданства. В соответствии с Указом Президента РФ² граждане Киргизии, Казахстана и Белоруссии, которые до недавнего времени в соответствии с двусторонними договорами могли получить российское гражданство по упрощенной процедуре в крайне сжатый срок (три месяца), теперь будут получать российское гражданство, как и все остальные иностранные граждане. Граждане Белоруссии – через вид на жительство (т.е. как минимум год дополнительно), Казахстана и Киргизии – после получения РВП (еще один год), потом вид на жительство, и только потом при наличии оснований³ возможно ходатайствовать о получении гражданства. В целом это все равно сравнительно льготный порядок предоставления гражданства РФ, но существенно более длинный и трудный путь, чем действующий в предыдущие годы. Причины ужесточения законодательства малопонятны со всех точек зрения – гуманитарной, экономической, политической. Известно, что в большинстве случаев развитые страны, испытывающие демографические сложности, идут на сознательное упрощение процедуры натурализации для переселенцев, имеющих близких родственников в стране приема. Как правило, «семейный» канал иммиграции является наиболее приемлемым и приветствуемым.

Напомним, что еще раньше – в июле 2010 г. – была отменена упрощенная процедура получения гражданства РФ для граждан республик бывшего СССР, не имевших с Россией двусторонних договоров.

Ужесточение натурализационных процедур, выраженное «ямой» 2010–2011 гг. по числу переселенцев, получивших российское гражданство (рис. 7), приведет к дальнейшему накапливанию контингентов людей с неопределенным статусом. В 2011 г. по

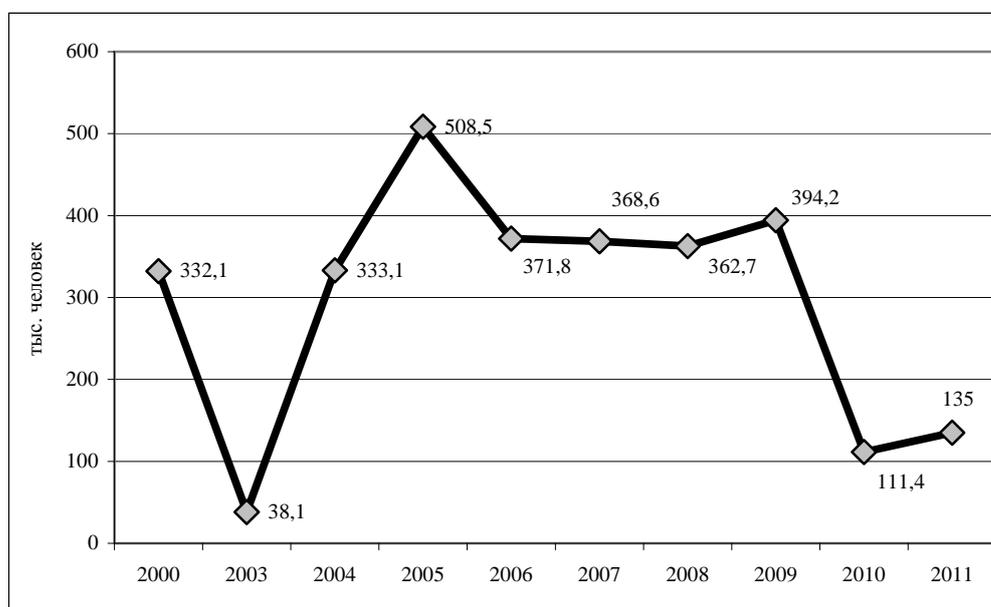
¹ Ранее порядок приобретения гражданства РФ был относительно свободным (в рамках двусторонних соглашений или упрощенного порядка получения гражданства РФ), и заинтересованности в получении гражданства путем участия в Госпрограмме «Соотечественники» не наблюдалось. Теперь возможность обретения статуса «гражданина РФ», предусмотренная для участников Госпрограммы, стала единственным способом его получения без многолетнего ожидания.

² Указ Президента РФ от 19 октября 2011 г. № 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325».

³ Основания для получения гражданства по упрощенной процедуре не изменились: нужно иметь супруга или родителей – граждан РФ или быть рожденными на территории бывшего РСФСР. Если этих оснований нет, действует общий порядок.

виду на жительство в России проживало около 133 тыс. человек, по разрешению на временное проживание (РВП) – еще около 380 тыс. человек. Таким образом, свой легальный миграционный статус в России могли подтвердить не более 513 тыс. человек¹. В 2010 г. это число было еще меньшим – около 390 тыс. человек. При этом обследования показывают, что значительная часть временных мигрантов (до 25%²) желает остаться в России (навсегда или надолго), но не знает, как этого добиться законным путем.

Неурегулированность правового статуса у значительного числа мигрантов является едва ли не основной причиной неудовлетворительного качества миграционной статистики, а постоянные попытки совершенствования статистического учета миграции пока по-прежнему не дают оснований рассматривать официальные данные как сколько-нибудь точно характеризующие сам процесс и реально описывающие его масштабы. Как и раньше, необходимо понимать, что абсолютные показатели миграции способны описывать только тренды.



Источник: Россия и страны – члены Европейского союза, 2011. Росстат, 2011; данные за 2011 г. – ФМС России.

Рис. 7. Получение гражданства в РФ, 2000–2011 гг., тыс. человек

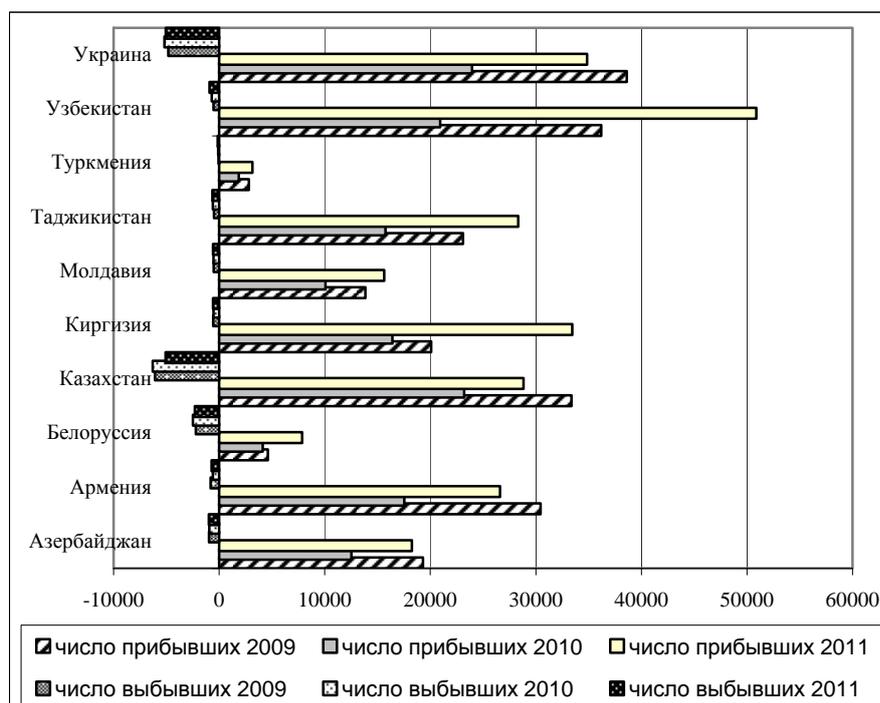
В миграционном приросте России продолжается доминирование стран бывшего СССР. Так, в числе прибывших страны СНГ составляют не менее 90% (с Грузией и странами Балтии на 3–5% больше), в выбытиях – 58–63%. При этом по-прежнему поток в Россию из стран СНГ по размеру несопоставим с обратным потоком (из России) – первый почти в 10 раз больше второго. Если прибытия в Россию под действием изменения процедур учета и/или кризиса, о которых было сказано выше, в 2011 г. значи-

¹ Денисенко М.Б. Из выступления на заседании группы № 7 «Стратегии-2020» «Миграция: тенденции и модернизация политики». 5 марта 2011 г. Данные – ФМС России.

² Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. М.: МАКС Пресс, 2011. С. 25–26.

тельно выросли, то выбытия застыли на одном уровне (за десять месяцев – 29 тыс. человек). При этом реальный размер выбытий из России оценить еще сложнее, чем прибытий, так как фактически пребывая за границей в течение многих лет, но сохраняя за собой регистрацию по месту жительства в России, а именно такая схема сейчас наиболее часто используется (и в качестве возможной «подушки безопасности», и как финансовый источник от сдачи жилья), мигранты остаются невидимыми для статистики и считаются полноправными постоянными жителями России. По оценке на основе данных основных стран приема иммигрантов из России, за 2002–2009 гг. выезд из страны превысил официальные данные Росстата в 2,7 раза и составил за этот период более 500 тыс. человек¹.

Тенденцией последних лет стало и постоянное усиление в потоках не только во временной трудовой, но и в «постоянной» миграции, среднеазиатской составляющей (рис. 8). Если в 2009–2010 гг. удельный вес четырех среднеазиатских республик достигал трети от всех прибывших, то в 2011 г. превысил уже 40%. Среди причин этого следует назвать как падение привлекательности России в качестве места жительства для населения «западных» республик бывшего СССР и их переориентации на страны ЕС, так и рост мобильности среднеазиатских народов, сопровождаемый экономическим неблагополучием и «демографическим давлением» на рынки труда в Средней Азии. Кризис, по-видимому, почти не изменил оценку мигрантами соотношения возможностей в «своих» республиках и России.



Источник: данные Росстата.

Рис. 8. Численность прибывших в Россию и выбывших из России, январь–октябрь 2009–2011 гг., человек

¹ Денисенко М.Б. Если смотреть с другого берега // Миграция XXI век. 2011. № 1 (4). С. 36–39.

Мигранты новых, постсоветских поколений из Средней Азии и Закавказья обладают сравнительно низким уровнем образования, знанием русского языка и профессионально-квалификационной подготовкой, чем их предшественники. Результаты различных обследований трудовых мигрантов показывают, что около 15–20% современных мигрантов, работающих в России, практически не знают русского языка¹. Схожие тенденции характерны и для потоков долгосрочной миграции.

Вместе с тем миграция во все большей степени пополняет население России молодым трудоспособным населением: доля населения в трудоспособном возрасте среди мигрантов из СНГ достигает 80%, из других стран – 75% (при доле в собственном населении России – 62,3%)². Такая структура – свидетельство того, что даже постоянная, долгосрочная миграция в Россию носит преимущественно трудовой характер.

В 2011 г. на фоне предыдущих лет заметен почти двукратный рост прибытий и усиления положительной нетто-миграции в обмене с Белоруссией. И хотя по-прежнему доля Белоруссии в общем объеме официальных прибытий в Россию одна из самых низких (2,8%), финансовый кризис в республике, несомненно, сказался на параметрах миграции.

Существенный рост прибытий отмечен из Киргизии – более чем в 2 раза по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. и почти в 1,7 раза – с 2009 г. Такие же темпы роста демонстрирует и Узбекистан.

5.2.2. Временная трудовая миграция

Масштабы трудовой миграции нарастали в течение всего предкризисного десятилетия. 2009 г. стал первым, когда численность легальных иностранных работников в России незначительно снизилась. В 2010 г. снижение было уже более чем на треть по отношению к 2008 г. и параметры привлечения иностранной рабочей силы (ИРС) стали меньшими, чем это было в 2007 г., т.е. до либерализации миграционного законодательства РФ.

Сокращение присутствия мигрантов на рынке труда в кризисные годы явилось результатом объективного снижения спроса на труд, резкого сокращения квот легального приема и соответственно их «выталкивания» в нелегальный сегмент рынка труда. Последнему также способствовали финансовые проблемы работодателей и их экономическая заинтересованность в неформальном найме. Фактически либеральный миграционный порядок был ликвидирован и возвращен к ранее действовавшему, его элементами стали: низкие квоты, обосновывавшиеся необходимостью защиты национального рынка труда для местной рабочей силы; привязка мигранта к работодателю (выдача разрешений на работу только у конкретного работодателя после предоставления трудового договора).

Квоты – один из наиболее спорных инструментов регулирования в действующем порядке привлечения иностранных работников. Как и в других сферах (например, в медицине), квоты в миграции – механизм, непрозрачно формируемый, часто подвергающийся секвестрированию, исходя из строго административной, но не экономической,

¹ Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. М.: МАКС Пресс, 2011. С. 8.

² Данные за 2010 г. (Численность и миграция населения Российской Федерации в 2010 году. М.: Росстат, 2011).

логики и, главное, не свободный от коррупционных схем. За его сохранение активно ратует Минздравсоцразвития России – разработчик этого управленческого механизма. При этом данные опросов организации «ОПОРА РОССИИ» показывают, что для 70% предприятий малого бизнеса процедура оформления иностранного работника «слишком трудна», 40% предпринимателей за 8 месяцев до начала календарного года не знают своих потребностей в работниках на следующий год, как того требует нынешний механизм квотирования¹. Выставленные таким образом преграды для малого бизнеса находятся в явном диссонансе с заявленными планами правительства увеличить с 20 до 60% к 2020 г. долю малого бизнеса в структуре ВВП.

В 2011 г. установленные в ноябре 2010 г. квоты на выдачу разрешений на работу (1 745 584 шт., включая 523 675 шт. – в рамках резерва²) корректировались в сторону увеличения 7 раз (март, май, июль, август, сентябрь, октябрь, декабрь) и столько же раз – квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан в РФ (для визовиков). Каждый раз эта процедура требует обоснований, от регионов и центра – подготовки соответствующего пакета документов, множества согласований и бюрократических процедур, роста коррупционной составляющей. Как и в предыдущие годы (начиная с 2008 г.), мигранты из безвизовых стран могут легально пребывать на территории страны, но далеко не всегда могут легально работать. Это толкает определенную часть мигрантов на приобретение соответствующих документов; цена покупки разрешения на работу в специализирующихся на этом московских фирмах начинается с 12 тыс. руб. за одно разрешение (без учета официальной госпошлины в размере 2 тыс. руб.).

Кроме двух вышеперечисленных видов количественных квот, в 2011 г. по-прежнему действовал порядок, предусматривающий распределение региональных квот по профессиям, специальностям и квалификациям иностранных работников, а также перечень неквотируемых профессий.

Ситуация выглядит абсурдной: на государственном уровне издаются Приказы Минздравсоцразвития «О внесении изменений в приложение к Приказу «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты не распространяются, на 2011 год» (от 25 мая 2011 г. № 427н), суть которых сводится к дополнению имеющегося списка такими позициями, как: «артист цирка», «звукооператор», «инспектор манежа»³. В начальном варианте (Приложение к Приказу Минздравсоцразвития от 24 января 2011 г. № 22н) в этом списке значились 32 пункта. Среди них – «генеральный директор», «директор», «председатель правления» (22 позиции), «инженер» различных специализаций (10 позиций).

Региональные квоты по профессиям, специальностям и квалификациям иностранных работников, зафиксированные в Приложении к соответствующему Приказу Минздравсоцразвития⁴, представляют собой многостраничные перечни профессий (в соответст-

¹ Николаева Д. Временная миграция себя не оправдывает // Коммерсантъ. 9 марта 2011 г.

² Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2010 г. № 895 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 год».

³ Официальный сайт Минздравсоцразвития <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/migration/23>.

⁴ Приложение 2 к Приказу Минздравсоцразвития от 8 декабря 2010 г. № 1080н «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной правительством РФ на 2011 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

вии с Общероссийским классификатором занятий), на которые в том или ином регионе привлекаются иностранные работники, в расчете буквально до одной вакансии. Например, Белгородской области в 2011 г. требуется 2 разрешения на работу для «продавцов, демонстраторов товаров, натурщиков и демонстраторов одежды», а в Курской области достаточно 1 разрешения для «неквалифицированных работников, общих для всех отраслей экономики». Совершенно понятно, что в меняющихся экономических условиях те или иные потребности в рабочей силе не поддаются точному определению в апреле текущего года на следующий календарный год (а именно в это время хозяйствующим субъектам надлежит вносить заявки на привлечение иностранной рабочей силы) и априори невыполнимы. В соответствии с этим список российский ритейл, особенно в мегаполисах, уже перестал бы существовать: в Москве заявленная потребность по группе «продавец» на 2011 г. составляет 440 человек, что примерно в полтора раза меньше, чем среднее число сотрудников одного магазина «АШАН»¹. И значит, функционирование крупных магазинов в Москве почти полностью «завязано» на использовании различных «схем» найма персонала.

Жесткая привязка иностранного работника к работодателю, отмененная в 2007 г. для мигрантов из безвизовых стран СНГ и введенная вновь как антикризисная мера в 2009 г., практически выводит мигрантский труд из сферы конкурентной борьбы. Работодатель не может свободно выбирать работников на рынке, поскольку ограничен заявленной квотой и с каждым новым работником вынужден проходить процедуру легализации. Работник-мигрант тоже не может поменять работодателя без получения нового разрешения на работу. Создается ситуация, когда неформальные отношения являются более конкурентными и экономически более эффективными².

Статистика ФМС России о привлечении временных иностранных работников в 2011 г. выявляет небольшой рост по отношению к предыдущему году. Количество выданных в 2011 г. разрешений на работу составило 1219,8 тыс. шт., что не более чем на 4% выше, чем было в 2010 г. Внутри этой цифры незначительное увеличение отмечено для «безвизовиков». При этом с нынешнего года в рамках оформления Таможенного союза граждане Казахстана приобрели возможность работать в России без получения разрешения на работу, как ранее жители союзной Белоруссии. Это должно было дать рост числа легально привлеченных к трудовой деятельности безвизовых работников, хотя доля Казахстана в трудовой миграции в России всегда была очень скромной (не больше 1%). Таким образом, «чистый» рост числа разрешений на работу ничтожен и свидетельствует о продолжении взятого в 2009–2010 гг. рестриктивного курса. Ему способствует близость президентских выборов и многочисленные популистские заявления на миграционную тему, потворствующие антимигрантским настроениям в обществе.

В потоках трудовой миграции еще сильнее, чем в «постоянной» миграции, выражено доминирование среднеазиатской составляющей. Она составляет около 55% официального потока. В то же время миграция с Украины ежегодно снижается: с 30% в 2000 г. до нынешних 10%. Специфика стран происхождения накладывает свой отпечаток на характеристики иностранных работников: среди них все выше доля 18–29-летних (38,6% в 2010 г.). С позиций трудовой эффективности это, безусловно, наиболее благо-

¹ Магазины «АШАН» в Москве приостановили торговлю алкоголем // РИА Новости. 20 мая 2009 г. <http://ria.ru/moscow/20090520/171736039.html>

² Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ИД ВШЭ, 2011. С. 273.

приятный возраст, тем более что неквалифицированный труд, которым массово заняты приезжие (анклавы так называемого 3D-труда: dirty, dangerous, demeaning¹), предъявляет высокие требования к физическим качествам работников. Одновременно преобладание мигрантов таких возрастов автоматически означает снижение уровня знания русского языка, так как даже самые старшие представители этой возрастной группы пошли в школу уже на изломе СССР. Разумеется, снижается – по сравнению с 1990-ми годами – и уровень профессионально-квалификационной подготовки, так как в первые годы независимости выстроенная в советский период сеть ПТУ и СПТУ подверглась упадку не только в России, но и в республиках бывшего СССР.

Данные обследований показывают, что в трудовую миграцию все сильнее вовлекаются люди, которые раньше не могли себе этого позволить. Происходит сдвиг к бедной части социального спектра: 84% мигрантов до выезда на работу относили себя к группе бедных (38%) и очень бедных (46%)².

Повсеместно отмечаемый в мире рост доли женщин в потоках трудовой миграции в России трудно замеряем. В официальных данных их доля почти не менялась в 2000-е годы и колеблется в районе 11–14%. Однако с поправкой на меньшую значимость для женщин официального документирования (в силу специфики занятости – в сфере услуг, частных домохозяйствах – они менее нуждаются в нем, так как менее видны для органов правопорядка), их удельный вес может быть существенно более высоким. Эксперты МОТ оценивают долю женщин среди трудовых мигрантов в России в среднем в 25–30%³.

Отмечаемые структурные параметры внешних трудовых потоков, а также высокая доля мигрантов, присутствующих на российском рынке труда, и, значит, вообще в России, длительное время⁴ ставят перед Россией новые задачи по адаптации социальной системы страны. Абсурдность ситуации заключается в следующем: если раньше считалось, что трудовые мигранты – это в основном молодые мужчины, которые почти не нуждаются в базовых социальных услугах (медицинских и образовательных), и при этом существовали легальные возможности по их получению, то с ростом женской составляющей потока и потребностей в соответствующих услугах новации российского законодательства⁵ практически не оставляют вариантов их получения (кроме экстрен-

¹ В переводе с английского – грязный, опасный, непрестижный.

² Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ИД Высшей школы экономики, 2011. С. 266.

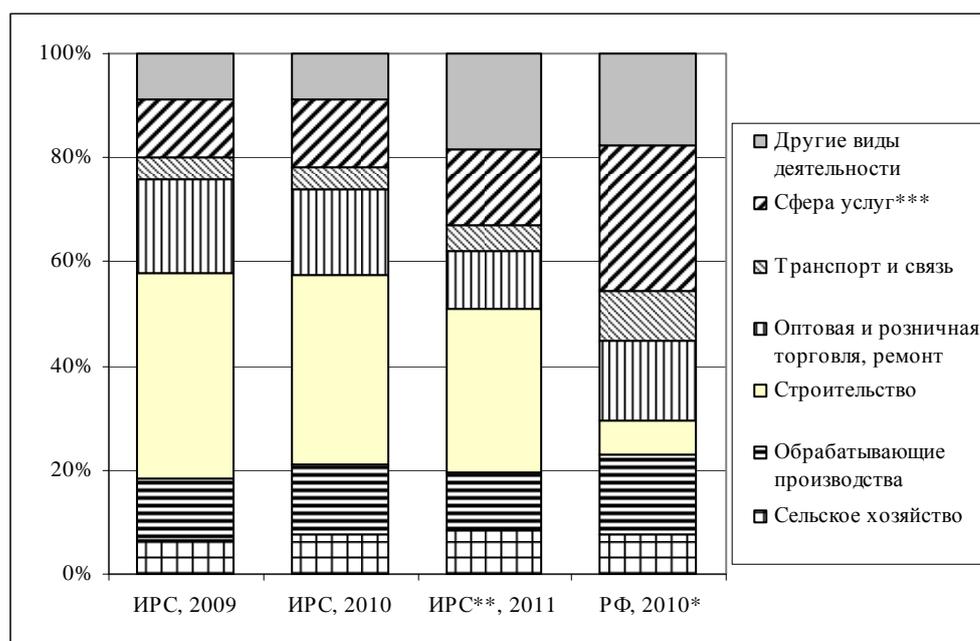
³ Оценка нужд и потребностей женщин – трудящихся мигрантов. Центральная Азия и Россия. ЮНИФЕМ – МОТ, 2009. С. 23.

⁴ Даже по официальным данным ФМС, в 2010 г. среди легальных работников 78% занятых у юридических лиц и 73,2% у физических лиц находятся в России от 6 до 12 месяцев.

⁵ С 1 января 2010 г. в соответствии с ФЗ от 24.07.2009 г. № 212 «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» работодатели не платят социальных отчислений за временных мигрантов, что лишает последних возможности получить полис ОМС, который дает доступ к бесплатной медицинской помощи. Полис ОМС имеют возможность получить только мигранты, проживающие в России с разрешением на временное проживание (РВП) или видом на жительство, то есть «вставшие на путь» получения гражданства РФ. Единственной возможной бесплатной медицинской помощью для работников из безвизовых стран СНГ, зарегистрированных в России на срок до 12 месяцев, остается только экстренная медицинская помощь («Скорая помощь»). Таким образом, доступа к бесплатному медобслуживанию лишены не

ной медицинской помощи). Другая задача – необходимость поиска вариантов приведения в соответствие потребностям рынка труда профессиональных характеристик мигрантов через систему краткосрочного повышения квалификации в ПТУ, СПТУ, колледжах в России. Попытки сделать это путем «организованного набора» мигрантов требуемых профессий и характеристик, прошедших необходимое обучение на родине, пока развития не получили. В 2011 г. таким образом было привлечено 200 человек, годом раньше – существенно больше (2108), однако и это в текущих миграционных потоках «погоды не делает».

Ключевые зоны применения труда иностранных работников относительно стабильны: на строительство, торговлю, обрабатывающие производства, услуги и сельское хозяйство приходится более 85% занятых. Небольшие же колебания в уровне занятости в отдельных отраслях связаны, видимо, с перманентно расширяющимися и сужающимися возможностями легализации мигрантского труда. Если их меньше, как сейчас, то в официальных показателях падает удельный вес занятых в строительстве, где традиционно выше возможности использования нелегальных работников, чем, например, в обрабатывающей промышленности (рис. 9). Определенное влияние на отраслевое распределение занятости иностранных работников оказал также кризис.



* По занятым в экономике РФ без привлечения ИРС.

** По уведомлениям от работодателей о привлечении и использовании ИГ для осуществления трудовой деятельности, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы.

*** Операции с недвижимым имуществом, образование, здравоохранение и социальные услуги, прочие коммунальные социальные и персональные услуги.

Источник: Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат; ФМС России, 2011.

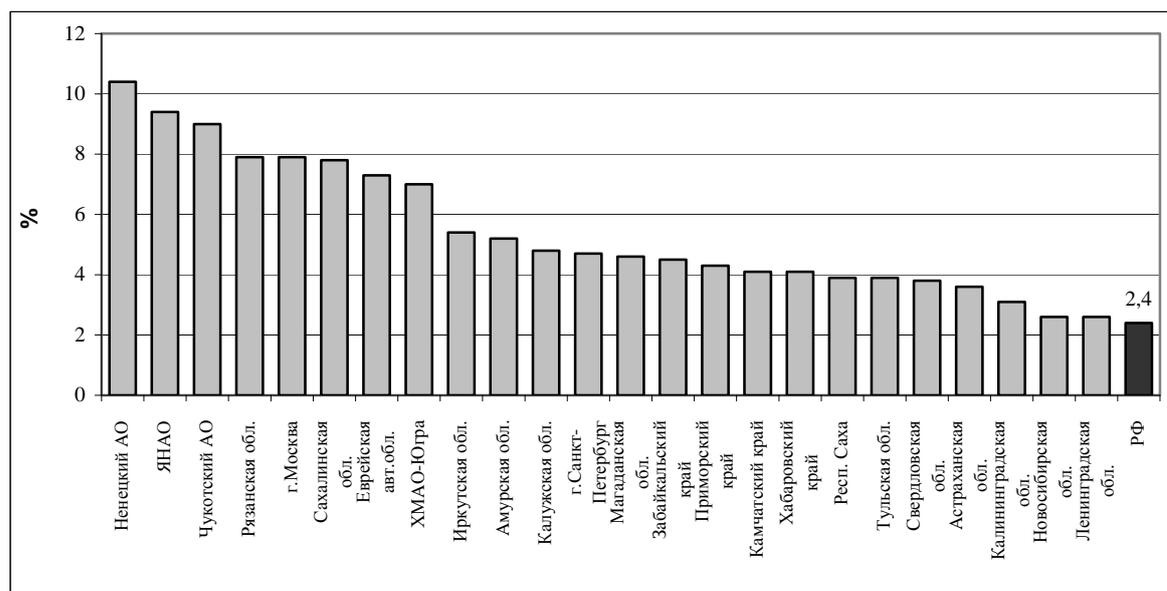
Рис. 9. Отраслевая структура занятости населения России, г. Москвы и иностранной рабочей силы, 2009–2011 гг.

только мигранты, нелегально находящиеся на территории страны, но и легально зарегистрировавшие свое пребывание

Если для российской экономики в целом доля легальной иностранной рабочей силы в числе занятых составила в 2010 г. 2,4%, то для отдельных отраслей и регионов иностранные работники уже давно стали едва ли не незаменимыми. Например, в строительстве доля ИРС составляет 11,8%. С учетом нелегальной составляющей трудовой миграции этот параметр может возрасти не менее чем в 2 раза.

Обследования работодателей¹ показывают, что в Москве и других крупнейших российских городах использование иностранных работников стало значимой частью рынка труда. По официальным данным, в 10 регионах России доля иностранной рабочей силы в числе занятых в экономике превысила 5% (2010 г.), еще в 13 – находилась в пределах 3–5%. В реальности это означает, что мигранты стали значимой силой на рынках труда в четверти российских регионов. Можно предполагать, что с поправкой на нелегальный сегмент уровень мигрантского присутствия в них примерно такой же, как в некоторых европейских принимающих странах, – 8–9% (Италия, Германия).

По относительным параметрам (доля ИРС в числе занятых) среди лидеров – нефтегазоносные округа Западной Сибири и Европейского Севера; регионы Дальнего Востока, подвергшиеся миграционному оттоку собственного населения; динамично развивающиеся Калужская, Свердловская, Калининградская области, столичные города (рис. 10).



Примечание. Показаны все (24) региона с долей ИРС в числе занятых в экономике региона выше среднероссийского уровня.

Источник: Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат, 2011.

Рис. 10. Иностранная рабочая сила в численности занятых в экономике регионов России, 2010 г., %

Показательна ситуация в Москве. Проекты территориальной экспансии столицы в Московскую область и весьма значительный рост населения города (за межпереписной

¹ Данные Всероссийского опроса предприятий и организаций, проведенного в апреле-мае 2010 г. ВЦИОМом по заказу АНО «ОПОРА-Дружба» (1500 организаций в 47 регионах России).

период 2003–2010 гг. он составил 1,2 млн человек) принимаются на фоне максимально возможного уровня занятости (работает почти все экономически активное население) при крайне низком уровне безработицы (1,7% в 2010 г.). Иных, кроме миграционного, источников пополнения емкого и разнообразного рынка труда нет. При этом, судя по заявлениям предыдущего и нынешнего градоначальников, иностранная рабочая сила, за исключением высококвалифицированных специалистов (ВКС), явно нежелательна, квоты на привлечение ИРС ежегодно снижаются. По официальным данным, в 2010 г. в Москве работало 345,1 тыс. иностранных работников, что вывело столицу на 8-е место среди 83 субъектов РФ по доле занятых иностранцев в числе занятых (5,8%). Интересной представляется и структура занятости мигрантов в Москве: больше 5% приходится на работу в фантастическом (для столицы сельском и лесном хозяйстве, охоте и добыче полезных ископаемых и только 20,4% занято в строительстве.

Кроме Москвы, множество вопросов о соотношении легальной и нелегальной составляющих в использовании иностранных работников ставит бурно застраиваемый олимпийскими объектами Краснодарский край. Здесь, согласно данным статистики, только 1,9% занятых приходится на иностранных работников. При этом 63% работников заняты в строительстве – данные экспертов показывают, что краевая комиссия по квотам если и подтверждает работодателям их запрашиваемый размер, то именно в строительстве.

В большинстве кризисных старопромышленных регионов европейского Центра, Северо-Запада, Поволжья, в отсталых и трудоизбыточных республиках Северного Кавказа доля мигрантов в числе занятых не достигает 1%.

Таким образом, распределение трудовых мигрантов является примером территориальной мобильности, обусловленной «правильными» экономическими механизмами саморегуляции на региональных рынках труда. Они были бы выражены еще более очевидно, если бы не чрезмерное увлечение ограничениями посредством квот федеральных, а значит, и региональных, властей.

Относительно новыми инструментами внешней трудовой политики в области миграции являются выдача патентов мигрантам, работающим у физических лиц, и привлечение высококвалифицированных специалистов.

Что касается первой новации, то в минувшем году число фактически выданных патентов резко возросло: оно составило 810 тыс. шт. против 130 тыс. шт. в 2011 г. Однако особенности статистического учета ФМС по этому параметру таковы, что выяснить годовую численность работающих в России на этом основании иностранных граждан не представляется возможным, так как число выданных патентов за один год одному работнику-мигранту может быть значительно большим, чем один.

По каналу ВКС за 2011 г. было выдано 10 220 разрешений на работу. 92% ВКС прибыли из стран, с которыми у России действует визовый обмен. Динамику выдачи разрешений анализировать трудно: во-первых, этот механизм в 2010 г. действовал только со второй половины года, во-вторых, из-за неоднократных корректировок с самого начала действия. Теперь высококвалифицированным специалистам разрешено вставать на миграционный учет в срок до 90 суток, однако сделать это ныне можно только по месту жительства и нельзя по юридическому адресу организации, нанимающей иностранного работника. Затрудняют привлечение ВКС не только регулярные правоприменительные новации, но и наличие единственного на всю страну подразделения ФМС, где на них оформляют документы (Москва, Центр обращения граждан по паспортно-

визовым вопросам ФМС России). Несмотря на неоднократные заявления самых высоких лиц о заинтересованности страны в привлечении высококвалифицированной рабочей силы для развития высоких технологий, открытия и продвижения проекта «Сколково», пока этот миграционный канал не стал действенным.

5.2.3. Внутренняя миграция

Внутрироссийская миграция все в большей мере становится трудовой миграцией, осуществляемой в формате вахты, маятниковой, сезонной и других форм миграции. Недавно Росстат впервые включил в обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ) вопрос о межрегиональной трудовой миграции в России, в 2011 г. эти данные были опубликованы¹. Их анализ позволил сделать несколько предварительных выводов, ранее только предполагаемых:

- большинство регионов все еще слабо включены в межрегиональный трудовой обмен. Это затрудняет возможности маневрирования на рынках труда в случае возникновения такой необходимости, например, во время кризисов. Кроме того, это естественным образом тормозит процессы модернизации экономики и общества в целом. Объем внутренних межрегиональных перемещений составил около 1,7 млн человек, что соответствует 2,4% числа занятых в российской экономике;
- вся Европейская часть России в большем или меньшем масштабе находится под влиянием рынка труда Москвы, которую российский исследователь миграции Ж.А. Зайончковская несколько лет назад назвала «пылесосом, который буквально всасывает в себя окружающее население»². В 2010 г. численность занятого населения, въезжающего на работу в Москву, составила 902 тыс. человек, это 54% всех заявленных трудовых перемещений в России. В совокупности с Московской областью это 65%. Даже динамично развивающиеся и инвестиционно привлекательные регионы Центра, но относительно близкие от столицы, не способны остановить выезд своего населения на работу в Москву. Из депрессивных же областей Центра временные выезды уже давно стали обычной и распространенной практикой. Например, из Брянской, Смоленской или Ивановской областей выезд превышает въезд на работу в 60–100 раз;
- баланс внутрироссийской трудовой миграции для российских «северов» положителен, хотя и невелик в абсолютном выражении. В отличие от подавляющего большинства российских регионов Коми, в Архангельскую область, Хабаровский край, Магаданскую область приезжают больше, чем выезжают из них;
- в 8 российских регионах уровень привлечения внутрироссийских мигрантов от численности занятых превышает 2%. Это Москва (15%), Ямало-Ненецкий АО (11,5%), Ханты-Мансийский АО (8,4%), Московская область (5,2%), Санкт-Петербург (4,5%), Ненецкий АО (3,3%), Республика Саха (2,5%), Краснодарский край (2,2%). Приведенный список позволяет понять, что зоны локализации внешних и внутренних трудовых мигрантов совпадают. Экономически привлекательных регионов в России немного, и именно они обладают аттрактивностью для мигрантов независимо от их происхождения. В свою очередь, рынки труда таких регионов диктуют по-

¹ Труд и занятость в России 2011. М.: Росстат, 2011.

² В Москву или из Москвы: где лучше жить в России // Эхо Москвы. Беседа М. Королевой с Ж. Зайончковской. 8 ноября 2008 г.

требности в дополнительном привлечении рабочей силы извне, при этом уровень безработицы в них крайне низок.

Судя по опубликованным данным, потоки внутренней трудовой миграции в 2005–2008 гг. нарастали очень динамично, ежегодно едва ли не на 20–30%. Кризис отразился снижением мощности движения в 2009 г. и новым всплеском в 2010-м.

Абсолютно аналогичным трендом была отмечена и внутрироссийская «постоянная» миграция. Несмотря на все неточности статистического учета миграции, кризис выразился снижением (причем до минимальных в истории России отметок) внутренних переселений в 2009 г. и последующим ростом. В 2011 г. объем переселений впервые за длительный период перешагнул за двухмиллионный рубеж. Более того, по итогам года можно ожидать почти 3 миллиона переселений. Последний раз такое случилось в 1995 г. Впрочем, статистика здесь не вполне сопоставима. Напомним, что и здесь в статистическую разработку теперь попадают регистрирующиеся как по месту жительства (как это, собственно, и было с 1995 г.), так и по месту пребывания, причем с 2011 г. – на срок свыше 9 месяцев. Таким образом, во всплеске внутренних переселений 2011 г. есть и статистический артефакт. Объективных оснований для резкого роста внутренней миграции немного: урбанизационные перемещения из села в город, являвшиеся основой миграционного движения в 1970–1980 гг., теперь не столь значительны. Переселения на заработки на север и восток страны и вовсе почти прекратились. Росту внутренней мобильности на длительный период может способствовать наблюдаемый всплеск заинтересованности в получении высшего образования и вместе с тем учебной миграции. Идеология внедрения в России ЕГЭ исходила отчасти от потребности обеспечить доступ к лучшим вузам страны способных молодых людей из периферии. Отчасти это и происходит ныне.

Одновременно другой инструмент – переселение в иные регионы безработных – отклика не нашел. После «официального» объявления о кризисе в России эта мера была выдвинута в качестве одного из направлений борьбы с безработицей. Однако реализовать даже небольшие деньги, выделенные на это мероприятие, не удалось. Безработные крайне неохотно принимали предложения о переезде в другие города и регионы. Обследования безработных и лиц, ищущих работу, выполненные Институтом демографии по заказу Роструда в 2008–2009 гг., показали крайне низкий уровень потенциальной мобильности безработных: намерения к переезду в другой регион имели 4% опрошенных¹. Поэтому новые попытки реанимировать эту меру как способную стимулировать внутреннюю миграцию такими материальными стимулами, как выплата единовременных пособий и оплата дороги в один конец – а именно это предлагается в проходящем второе чтение в Госдуме законопроекте «О поддержке безработных граждан при переезде и переселении в другую местность для трудоустройства», – представляются нереализуемыми².

¹ Денисенко М.Б., Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Готовы ли российские безработные ехать за работой? // Демоскоп Weekly. 2010. № 445–446. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/index.php>

² Козлов В. Правительство обещает оплатить дорогу и выдать «подъемные» внутренним мигрантам // Московские новости. 16 ноября 2011 г.

5.2.4. Законодательные новации

Основные инициативы прошедшего года заключались в обсуждении Концепции миграционной политики и в правоприменительных доработках недавно принятых правовых положений.

Активизация обсуждения действующего миграционного законодательства проходила в рамках корректировки «Стратегии-2020». В течение всего года велась подготовка очередной редакции Концепции миграционной политики. Впрочем, выражение «очередная» верно лишь отчасти. Работа над проектом Концепции началась еще в 1998 г., когда ФМС была гражданским ведомством. Этот первый проект широко обсуждался, и в работе над ним активно участвовали научные и общественные организации. Генеральным направлением текста той Концепции была репатриационная миграция (из стран СНГ в Россию). Осенью 2001 г. после передачи ФМС в ведение МВД подходы к Концепции изменились: главными стали борьба с нелегальной миграцией и временная трудовая миграция. Исходя из этой логики, документ был назван «Концепция регулирования миграционных процессов» и в этом виде принят в марте 2003 г., при этом он был не утвержден указом президента, а одобрен распоряжением правительства РФ, что несколько понизило его статус. Таким образом, невзирая на большую и всевозрастающую значимость миграционных процессов в социально-экономической жизни современной России, несмотря на обилие принятых в 2000-е годы законов в данной области, многочисленных поправок к ним и подзаконных актов, собственно Концепции миграционной политики в стране до сих пор нет. Последняя российская миграционная реформа (2006–2007 гг.) была ориентирована в основном на упорядочение временной трудовой миграции и почти не затрагивала миграцию на постоянное место жительства. И даже в своей относительно разработанной части (временная трудовая миграция) проводимая «по факту» миграционная политика вызывала множество справедливых нареканий и недоумений, главное из которых – механизм квотирования, о котором было сказано выше.

Обсуждаемый в настоящее время новый вариант Концепции исходит из того, что в условиях предстоящей «борьбы» развитых стран мира за «один из главных ресурсов развития экономики» – как обозначил миграцию И.И. Шувалов¹, нужны действенные механизмы и программы постоянной, а не только временной миграции; цель которых не только в поддержании численности населения страны, но в качественном улучшении ее человеческого потенциала. Обсуждается вопрос об отмене разрешения на временное проживание, претендент на вид на жительство (а затем и гражданство РФ) будет иметь возможность получить его по так называемой «балльной системе» с учетом знания языка, образования, квалификации и прочих индивидуальных характеристик. Горячо дебатруется вопрос об отмене квот на выдачу разрешений на работу, по нему консенсус пока не достигнут.

Необходимо констатировать, что обсуждение Концепции миграционной политики во второй половине 2011 г. находилось под влиянием приближающихся президентских

¹ Из выступления И. Шувалова на заседании Правительственной комиссии по миграционной политике (Графова Л. Миграционный разворот // Российская газета. 3 марта 2011 г.).

выборов и закономерного в этом случае превалирования популистских настроений над насущными экономическими потребностями¹.

Текущие изменения действующего законодательства были связаны с категорией высококвалифицированных специалистов, о чем было сказано выше.

Наконец, еще одна новация законодательства 2011 г. заключалась в снижении ставки подоходного налога для участников и членов семей госпрограммы «Соотечественники» – переселившихся в Россию на постоянное место жительства, с 30 до 13%².

Целый ряд вопросов, в первую очередь – необходимость содействия адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в российский социум, пока по-прежнему остается вне поля зрения российского миграционного законодательства.

5.3. Итоги 2011 г. в системе образования

5.3.1. Основные факторы развития сферы образования

В 2011 г. факторами и событиями, определявшими развитие и деятельность системы образования, были:

- ведущим фактором, как и последние несколько лет, был демографический;
- пока еще нереализованным фактором стал переход в системе образования к трем типам учреждений – казенным, бюджетным и автономным. Вместе с тем именно этот фактор, как ожидается, станет во многом играть заметную роль в развитии данной сферы в последующие годы;
- ЕГЭ продолжал восприниматься значительной частью общества как негативный фактор, который способствует деградации как полного среднего, так и высшего образования;
- переход на уровневую систему высшего образования никак себя пока не проявил и не находился в фокусе общественного внимания; скорее всего, он начнет играть заметную роль только в 2013–2014 гг., когда на рынок труда начнут массово выходить бакалавры. Увеличение выхода на рынок труда магистров пока прошло незамеченным, поскольку их удельный вес в общем выпуске из вузов продолжает оставаться незначительным, повысившись с 1,4% в 2009 г. до 1,75% в 2011 г.;
- бюджетное финансирование системы образования в 2011 г. продолжило расти как в номинальном, так и в реальном выражении (после двух лет сокращения реальных расходов на образование). Действие данного фактора ведет к тому, что вузы все больше ориентируются на получение бюджетного контингента, а не на платных студентов. Конкуренция за бюджетный контингент усиливается;
- к заметным событиям 2011 г. в сфере образования можно отнести разработку в рамках обновления Стратегии-2020 предложений по реформированию системы профессионального образования и школы. Обсуждение этих проблем на многих экспертных

¹ Аналогичные «приливы и отливы» в миграционной политике в зависимости от президентских выборов отмечаются даже для такой страны традиционной иммиграции, как США (подробнее об этом см.: Коробков А.В. США – страна иммигрантов // Демоскоп Weekly. 2008. № 351–352) <http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/index.php>

² Соответствующие поправки внесены в Налоговый кодекс и Федеральный закон №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».