

УДК 314.15

ББК 60.74

DOI 10.22394/1682-2358-2021-4-107-118

M.V. Romanova, master's student at the Public Administration Department, Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

MIGRATION POLICY OF MODERN RUSSIA: INTERNAL ASPECTS

The main aspects of the migration policy of Russia are analyzed. The main goals of the state migration policy of the Russian Federation for the period up to 2025 are highlighted. The main shortcomings of modern migration policy are identified. Basic aspects hindering dynamic development of migration processes in Russia are studied. Based on the available data, three main directions for the development of those processes that would allow attracting a larger number of migrants are proposed.

Key words and word-combinations: migration policy, labor migration, international migration.

М.В. Романова, магистрант кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: romanova-mv@ranepa.ru)

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ВНУТРЕННИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. Анализируются основные аспекты миграционной политики России. Выделены главные цели государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Исследуются негативные аспекты, препятствующие активному развитию миграционных процессов в России. Предложены три основных направления развития процессов, которые позволят привлечь большее число мигрантов.

Ключевые слова и словосочетания: миграционная политика, трудовая миграция, международная миграция.

Миграционная политика является важной составляющей социально-экономической политики. Она способствует развитию рыночных отношений, обеспечению человеческими ресурсами рынка труда, повышению конкурентоспособности государства. Последние десятилетия характеризуются активным ростом миграционных потоков, что требует совершенствования миграционной политики в соответствии с современными тенденциями. Разработка

новой миграционной политики государства позволит решать проблемы не только мигрантов, но и в близких сферах бизнеса, что, в свою очередь, окажет положительное влияние на экономическую ситуацию в стране.

Теоретический и практический интерес представляет анализ отечественного опыта миграционной политики. При разработке современной миграционной политики изучение прошлого позволит определить, какие процессы привлекают потоки мигрантов, являющихся «полезными» для страны, какие механизмы реализации данной политики следует усовершенствовать, а какие исключить. Кроме того, необходимо выявить социально-экономические аспекты, способствующие или препятствующие развитию трудовой миграции. Это прежде всего уровень жизни населения, размер заработной платы, сфера образования, медицины и другие факторы.

Определение основных направлений совершенствования современной миграционной политики в России является актуальной научной проблемой. Исследователями ведутся дискуссии, связанные с выявлением направления развития миграционного законодательства с учетом интересов как принимающей стороны, так и мигрантов, ориентированных на более облегченную интеграцию в российском обществе. Результаты анализа миграционной политики последних лет позволяют выявить основные недостатки в процессе ее применения. Изучение статистических данных отечественного рынка труда свидетельствует о том, что с позиции экономического подхода использование рабочей силы стран-доноров способствует росту населения России, повышению производительности труда, снижению финансовой нагрузки за счет установления более низкой заработной платы. Однако при разработке мер миграционной политики следует учитывать интересы населения страны-реципиента: желаемый уровень дохода, качество жизни и отношения местного населения к мигрантам.

Таким образом, на основе опыта развития миграционной политики в России следует рассматривать каждую меру как с точки зрения мигрантов, так и со стороны местного населения, учитывая при этом все недостатки с целью дальнейшего их устранения и достоинств — для совершенствования законодательства.

Теоретической базой исследования явились Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г. В качестве источника основных концепций и подходов формирования миграционной политики использо-

вались работы В.А. Волоха [1; 2]. Миграция как явление рассмотрена в нормативно-правовом и социокультурном аспектах. Проанализированы проблемы миграционной политики Российской Федерации в контексте вопросов прав человека и гражданина.

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [3] миграционная политика проводится для достижения следующих целей:

- обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и благополучия населения;
- увеличения численности постоянного населения Российской Федерации;
- помощи в обеспечении экономики страны в рабочей силе, повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Несмотря на то что цели Концепции предполагают ее положительное влияние на граждан страны и социально-экономическое развитие, в реальности ситуация складывается несколько иначе. В научных исследованиях таких авторов, как В.Ю. Зорин, М.А. Бурда [4], К.В. Аршин [5], К.В. Боричев, М.Ю. Павлик [6], отмечается наличие взаимосвязи миграционных потоков с ростом преступности, существование проблем незаконной миграции, обострение конфликтов на национальной почве, консервативное отношение местного населения к процессу миграции, что подтверждается и статистическими данными последних лет.

По сведениям портала правовой статистики [7], лиц, совершивших преступления в период 2019–2021 гг., среди мигрантов 3%. Если учитывать, что доля мигрантов в России по состоянию на 2021 г. составляет 20%, этот уровень преступности весьма высок. Приведенные данные противоречат одной из основных целей Концепции — обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и благополучия граждан.

Неоднозначно оценивается и ситуация в сфере обеспечения рабочей силой. В 2020 г. в связи с пандемией и закрытием границ количество трудовых мигрантов сократилось практически в два раза (с 14,9 до 7,5 млн чел. [8]), вследствие чего снизилось количество работников в строительстве, на транспорте, низкоквалифицированных работах. Граждане России не желают занимать вакантные места в связи с низким уровнем заработной платы. Именно поэтому, несмотря на увеличение количества вакансий на рынке труда, в стране отмечается достаточно высокий уровень безработицы — 6,1% [9] (в начале 2020 г. — 4,7%). Авторы работы «Влияние пандемии COVID-19 на положение мигрантов на

рынках труда стран СНГ» считают, что ограничительные меры в 2020 г. привели не только к падению уровня экономики, но и к росту безработицы и переходу многих законных мигрантов к статусу нелегальных, несмотря на либерализацию российского законодательства в указанный период [10].

Согласно экспертным оценкам, вместо того чтобы искать пути привлечения трудовых мигрантов в страну, целесообразно повышать заработную плату на низкоквалифицированных должностях и создавать такие рабочие условия, чтобы граждане России могли здесь трудиться и получать достойную заработную плату. Человеческие ресурсы для этого в стране имеются в достаточном объеме, и заполнение рабочих мест не станет проблемой. Необходимо разработать систему, которая позволит в короткие сроки переквалифицировать работников для успешного осуществления трудовой деятельности в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство и т.д. М.А. Галас, описывая политические и социальные риски иммиграционных потоков для России, обращает внимание на нововведения в миграционном законодательстве, связанные с ростом напряженности в некоторых странах, что ведет к напряжению на российском рынке занятости. Он отмечает что «сохраняется неравномерность распределения законных иммигрантов по регионам России... <...> Уровень безработицы в одной из основных стран — миграционных доноров — Таджикистане был вполтину ниже по сравнению с Россией, равно как и в Киргизии...» [11]. Несмотря на то что уровень безработицы в России выше, чем в странах-донорах, мигранты продолжают прибывать в страну, что чревато ростом неработающего населения и усилением социальной напряженности.

Увеличение численности населения за счет мигрантов — тоже спорный вопрос. На граждан накладывается высокая налоговая нагрузка. Помимо прямых налогов (НДФЛ, налог на имущество, транспортный налог и т.д.), граждане дополнительно косвенно платят НДС, акцизы и иное, так как эти налоги накладываются на конечного потребителя. Работодатель также оплачивает за работника страховые взносы — 30%. Все эти отчисления распределяются по различным уровням бюджета на социальное обеспечение (пособия, льготы и т.д.) не только граждан, родившихся в стране и плативших налоги, но и мигрантов, которые приезжают в Россию и становятся многодетными семьями. Такая категория граждан создает высокую нагрузку на бюджет. С одной стороны, численность населения растет, с другой стороны, растут и расходы на социальную поддержку такого населения.

Необходимо пересматривать и основные цели миграционной по-

литики, зафиксированные в Концепции, так как в последние годы ситуация не улучшается, а в некоторых случаях в связи с известными событиями даже становится значительно хуже.

Нуждается в детальном изучении и вопрос миграции российских граждан из страны. Определяющими причинами этого процесса является следующее.

Во-первых, низкий уровень заработной платы, точнее, низкий уровень оплаты труда по отношению к производительности, что отмечается многими исследователями. По мнению В.И. Жмачинского, «ситуация усугубляется такими явлениями, как зарплаты в конвертах и неофициальная занятость» [12]. Это одна из ключевых причин, по которой граждане России стремятся мигрировать в другие страны, где оплата труда выше и отсутствует теневая занятость. Именно поэтому и квалифицированная рабочая сила из-за рубежа не перетекает в Россию для установления трудовых отношений.

По официальным данным Федеральной службы государственной статистики, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике Российской Федерации за 2019 г. составила 47 867 руб. (627 долл.), за 2020 г. (предварительно) — 51 083 руб. (669 долл.). Для сравнения приведем годовую заработную плату в долларах: за 2019 г. средний российский гражданин заработал 7524 долл., за 2020 г. — 8028 долл. В странах, куда чаще всего стремятся граждане России, аналогичные показатели приведены в таблице.

Средний уровень заработной платы по странам

Страна	Уровень заработной платы, по годам, долл. США	
	2019	2020
Канада [13]	42 594	43 463
США [14]	48 672	47 052
Австралия [15]	43 020	40 152
Новая Зеландия [15]	42 912	40 248
Швейцария [15]	75 240	74 928

Таким образом, средняя заработная плата в России ниже, чем в перечисленных странах, примерно в 6,4 раза; в Швейцарии заработная плата выше в десять раз [15]. Помимо заработной платы, которая не является абсолютным показателем высокого уровня жизни (необходимо учитывать налоги, цены и т.д.), у каждой страны имеется так

называемый индекс человеческого развития (ИЧР). Перечисленные страны обладают высоким ИЧР (0,91–0,96) [16]) и входят в первые двадцать развитых стран мира. Россия занимает 52-е место, ее показатель составляет 0,824.

Во-вторых, высокий уровень безработицы, который в середине 2020 г., по данным Федеральной службы государственной статистики, достиг 6,1% [9]. Такой фактор, как пандемия, показал несостоятельность российской сферы малого и среднего предпринимательства, так как именно эта сфера дает наибольшее число рабочих мест — доля малых и средних предприятий 73,4% [17] по состоянию на август 2020 г. В основном это сфера торговли и услуг. Из-за объявленного режима самоизоляции компании были вынуждены закрываться и увольнять своих работников.

Таким образом, небольшой диапазон сфер и должностей, в которых может работать российский гражданин, не оставляет шансов на перспективы карьерного роста, высокий уровень заработной платы и высокий уровень качества жизни.

В-третьих, неравномерное расселение граждан по регионам России влечет за собой неравномерное распределение уровня качества жизни. На диаграмме (рис. 1) демонстрируется соотношение количества жителей восьми субъектов Федерации, которые по численности населения являются самыми крупными в своем федеральном округе.

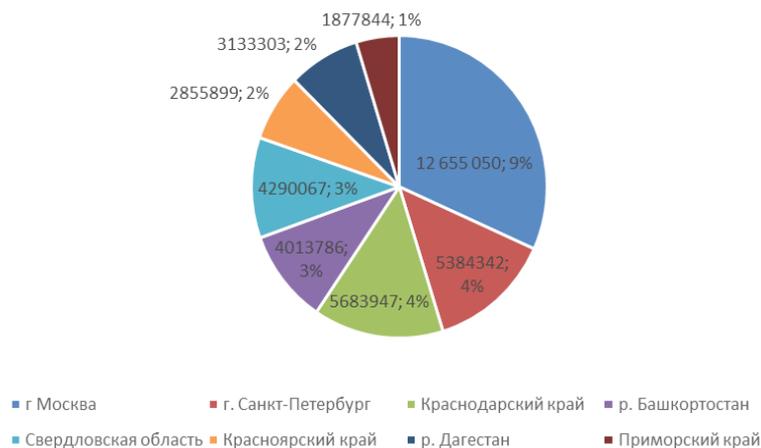


Рис. 1. Доля численности населения по субъектам Федерации по состоянию на 1 января 2021 г.

Из рис. 1 следует, что 13% всей численности России, более 18 млн человек, проживают в двух городах — Москве и Санкт-Петербурге, что создает высокую нагрузку на дорожную сеть, инфраструктур и т.д. Вместе с тем этот факт свидетельствует о неравномерном распределении уровня качества жизни по регионам. Проиллюстрируем это данными за 2020 г., приведенными на рис. 2 [18].

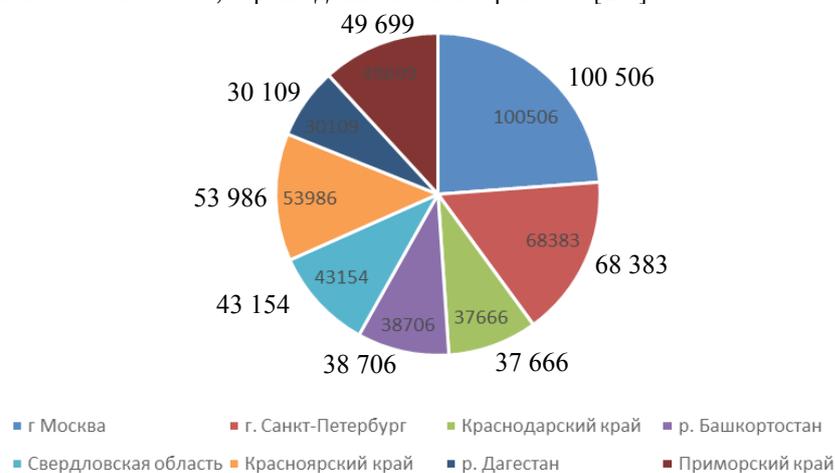


Рис. 2. Среднемесячная заработная плата по субъектам Федерации за 2020 г.

По причине значительного разрыва в уровне заработной платы между Москвой, Санкт-Петербургом и другими крупными субъектами РФ многие граждане стремятся переехать в эти два города, что, в свою очередь, перегружает их, так как инфраструктура не рассчитана на такое количество жителей. Категория людей, желающих иметь высокую заработную и комфортную жизнь, как правило, покидают страну.

В контексте миграционных процессов России аргументом в пользу низкой заработной платы является показатель Федеральной службы государственной статистики по среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников по полному кругу организаций по видам экономической деятельности, который с 2019 по третий квартал 2020 г. вырос на 1532 руб. [19], то есть на 3,19%. Вместе с тем официальный уровень инфляции в стране на конец 2020 г. составил 4,91% [20]. Следовательно, повышение заработной платы не позволило покрыть текущий официальный уровень инфляции в России.

Низкий рост заработной платы можно объяснить также наличием большого количества трудовых мигрантов из стран, уровень жизни и доходов которых ниже, чем в России. По статистике, за 2019 г. в Россию из зарубежных стран прибыли 701 234 чел. [8]. Таким трудовым мигрантам выгодно приезжать в Россию и получать заработную плату выше по меркам их родных стран, но намного ниже уровня, который считается достойным для россиян. Поток подобных трудовых мигрантов снижает стоимость оплаты труда работников даже высокой квалификации.

Привлечение иностранных работников является одним из источников увеличения численности населения, однако при разработке мер для привлечения трудовых мигрантов из зарубежных стран должны учитываться уровень заработной платы и трудовая статистика страны, в которую привлекаются мигранты.

Вопрос граждан, которые желают мигрировать из России в другие страны, требует особого изучения. Необходимо понять, почему люди стремятся за рубеж, чего им не хватает для достойной жизни в своей стране. Повышение уровня заработной платы следует координировать с реформированием миграционной политики.

Слабость российской сырьевой экономики определяется ее зависимостью от иностранной валюты. По итогам 2020 г., в котором была не только пандемия, но и падение спроса на нефть, в России произошло снижение ВВП на 3,1% [21]. Если анализировать по отраслям, то прежде всего наблюдается сокращение прибыли в сфере обслуживания населения, что объясняется карантинными мерами. Падение цен на нефть, снижение спроса на нефтепродукты привело к обесцениванию рубля, падению реальных доходов населения и росту цен, что, в свою очередь, стало причиной смещения структуры потребления в пользу продовольствия. В результате граждане отказались от принятия долгосрочных решений в силу нестабильности ситуации в сфере экономики и финансов.

Низкий уровень качества медицины в России вследствие ее недостаточного финансирования, дефицита кадров, повышения нагрузки на медицинский персонал, неравенства в доступе к медицинской помощи наглядно был продемонстрирован в острой ситуации 2020 г. Помимо высокой смертности от коронавирусной инфекции, выросла смертность от других заболеваний, так как все силы медицинского персонала были брошены на преодоление пандемии, а лечение остальных заболеваний осталось не в приоритете.

Существенной проблемой остается неравномерное распределение средств бюджета по регионам. Более обеспеченные субъекты (города

федерального значения) получают медицинские услуги в достаточном количестве и в короткие сроки, а в регионах нет даже необходимого оборудования для оказания медицинской помощи и проведения обследований. Слабая медицина является одной из основных причин, по которой граждане предпочитают переезжать в другие страны, где эта проблема решена.

Все перечисленные факторы ведут к тому, что Россия может стать страной, которая теряет качественные квалифицированные кадры и принимает к себе низкоквалифицированную рабочую силу. Чтобы этого не допустить, необходимо совершенствовать не только социальную и экономическую политику внутри государства, но и миграционную политику, так как от нее в немалой степени зависит уровень заработной платы по отраслям, количество рабочих мест, а следовательно, и качество жизни. Целесообразно создавать привлекательную атмосферу для той категории мигрантов, которая может принести пользу не в качестве дешевой рабочей силы, а в качестве инвестиций, своего рода интеллектуального ресурса для дальнейшего развития страны. Нельзя выстраивать миграционную политику в ущерб своим гражданам исключительно на основе исторических и геополитических связей; опыт показывает, что благосостояние населения от таких шагов не растет, а ситуация на рынке труда и в экономике в целом не становится лучше.

В настоящее время мигранты являются уязвимой категорией — в большинстве случаев работают незаконно, не могут рассчитывать на государственную поддержку, льготы и пособия, поэтому следует разработать систему социальной защиты мигрантов, выводить их на официальное трудоустройство. Данная мера позволит увеличить объем поступлений в бюджеты за счет отчислений и повысить конкурентоспособность страны для мигрантов. В действующем миграционном законодательстве прописаны нормы, имеющие преимущества для высококвалифицированных мигрантов (налоговая ставка в соответствии с режимом налогового резидента Российской Федерации, увеличенный до трех лет срок разрешения на работу и т.п.), но мигрантов необходимо привлекать стабильной экономической ситуацией в стране и высоким уровнем жизни.

Однако, помимо социальных гарантий, Россия в своей миграционной политике должна разработать систему критериев, по которым организация имеет право нанимать к себе мигрантов. Сегодня имеется система квотирования: в 2020 г. квота составляла 104 993 чел. [22] — предполагаемое количество работников из стран, где требуется приглашение на въезд в Россию. Что касается «безвизовых» стран, то здесь существует

лишь ограничение иностранной рабочей силы по отраслям. Такая мера неэффективна в вопросе регулирования рынка труда, так как нет системы, позволяющей доказать, что среди местных соискателей нет работника должной квалификации и имеется необходимость нанять мигранта на должность. Следовательно, мигранты занимают вакансии, а российские граждане остаются без работы.

Нанимая квалифицированную рабочую силу через особую систему отбора кадров, учитывая экономическую ситуацию и уровень безработицы в стране, появится возможность не только учитывать интересы российских граждан, но и модернизировать различные сферы экономики за счет притока иностранной рабочей силы, которая обладает должной квалификацией и сможет делиться своими знаниями и опытом для развития организаций. В свою очередь, высококвалифицированные мигранты будут держать достаточно высокий уровень заработной платы, что заставит работодателей не занижать заработную плату по вакансиям.

В целом результаты исследования показывают, что в России немало социально-экономических факторов, которые не только не привлекают квалифицированную рабочую силу в страну, но и создают риск потери ценных кадров из числа граждан [23]. Ситуацию способно исправить совершенствование миграционной политики, включающей разработку системы гарантий для потенциальных мигрантов, смягчение процедуры миграции для высококвалифицированных рабочих, а также улучшение экономической ситуации в стране, что может привлечь мигрантов из развитых стран. Вместе с тем необходимо соблюсти интересы граждан России: обеспечить спокойную криминогенную обстановку, мигрантов занимать работой не в ущерб местному населению [24].

Решению миграционной проблемы в России будет способствовать создание единой трудовой базы мигрантов, содержащей все необходимые данные, включая показатели квалификации и опыта работы мигранта. Такая мера является положительной и для самих мигрантов: им при наличии данных в базе можно обращаться в центр занятости, например, при потере имеющейся работы и подыскивать необходимую вакансию. Единая база мигрантов также позволит сократить поток нелегальных мигрантов, в основном тех, кого уже депортировали из страны. При сборе биометрических данных можно отслеживать перемещение мигрантов по стране даже при смене первоначальных параметров.

Совершенствование миграционной политики по перечисленным направлениям позволит внести положительные изменения в процесс трудоустройства и мигрантов, и российских граждан.

Библиографический список

1. *Волох В.А., Герасимова И.В.* Управление миграционными процессами в Российской Федерации: анализ и перспективы // Управление. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-migratsionnymi-protsessami-v-rossiyskoy-federatsii-analiz-i-perspektivy>.
2. *Волох В.А.* Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. Самара, 2015.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>.
4. *Зорин В.Ю., Бурда М.А.* Формирование и институционализация государственной миграционной политики в современной России // PolitBook. 2020. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-institutsionalizatsiya-gosudarstvennoy-migratsionnoy-politiki-v-sovremennoy-rossii>
5. *Аришин К.В.* Диалектика секьюритизации и либерализации в миграционной политике России // Власть. 2019. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dialektika-sekjuritizatsii-i-liberalizatsii-v-migratsionnoy-politike-rossii>
6. *Боричев К.В., Павлик М.Ю.* О причастности трудовых мигрантов – выходцев из стран Центральной Азии – к террористической деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4 (84). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-prichastnosti-trudovyh-migrantov-vyhodtsev-iz-stran-tsentralnoy-azii-k-terroristicheskoy-deyatelnosti>
7. Статистика по преступлениям // Портал правовой статистики. URL: http://crimestat.ru/offenses_map
8. Динамика движения населения. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>
9. Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2021 года. URL: https://gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/38.htm
10. *Рязанцев С.В., Молодикова И.Н., Брагин А.Д.* Влияние пандемии COVID-19 на положение мигрантов на рынках труда стран СНГ // Балтийский регион. 2020. Т. 12, № 4. С. 10–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-pandemii-covid-19-na-polozhenie-migrantov-na-rynkah-truda-stran-sng>
11. *Галас М.Л.* Политические и социальные риски иммиграционных потоков для России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-i-sotsialnye-riski-immigratsionnyh-potokov-dlya-rossii>
12. *Жмачинский В.И., Чернева Р.И.* Производительность труда, заработная плата и уровень жизни: проблемы повышения и перспективы // Экономический анализ: теория и практика. 2019. № 1 (484). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proizvoditel-nost-truda-zarabotnaya-plata-i-uroven-zhizni-problemy-povysheniya-i-perspektivy>
13. Уровень средней заработной платы в Канаде. URL: <https://www.jobbank.gc.ca/home>
14. Зарплата в США. URL: <https://meet-usa.com/ru/article/zarplata-v-ssha/>
15. Насколько хорошо за границей, или Средние зарплаты в мире. URL: <https://visasam.ru/emigration/vybor/srednya-zarplata-v-mire.html>
16. Индекс человеческого развития (ИЧР). URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/index-human>

17. В России сократилось число малых и средних предприятий. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/08/11/836350-v-rossii-sokratilos-chislo-malih-predpriyatii>
18. Среднемесячная заработная плата в регионах. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries
19. Средняя заработная плата работников по видам экономической деятельности. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries
20. Уровень инфляции в Российской Федерации в 2021 году. URL: <https://www.statbureau.org/ru/russia/inflation>
21. Падение экономики России из-за пандемии стало максимальным за 11 лет. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/02/2021/6017e1819a7947cb98f23f95>
22. Россия для мигрантов: зачем нужны «золотые паспорта». URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/403137-rossiya-dlya-migrantov-zachem-rossii-potrebovalis-zolotyie-pasporta>
23. Эксперты оценили последствия оттока мигрантов из России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/11/2020/5f9bf5269a794771485ceb51>
24. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depMacro/201828113>