

## **Управление иммиграционными потоками в развитых странах – уроки для России**

*Тезисы к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 20 апреля 2011 г.*

### **1. Международная миграция: объем, структура, влияние мирового финансово-экономического кризиса**

1.1. По подсчетам Мирового банка св. 215 млн. чел. или 3,2% населения Земли являются мигрантами. Первое место по количеству въезжающих в страну мигрантов занимают США, далее следуют Россия, Германия, Саудовская Аравия, Канада. Ведущие места по показателю отношения количества иммигрантов к численности населения занимают Катар (87%), Монако (72%), ОАЭ (70%), Кувейт (69%), Андорра (64%).

Наиболее интенсивный приток мигрантов в США наблюдался в 2005-2010 гг. Кроме того, отмечались притоки мигрантов в Испанию, Италию, Великобританию – в основном из стран Восточной Европы, а также Латинской Америки и Северной Африки. Кроме того, несколько последних лет отмечалось существенное увеличение потоков мигрантов в 6 стран-членов Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ), в основном из стран Южной и Восточной Азии. Однако в условиях мирового финансового кризиса наблюдалось сокращение новых потоков мигрантов во всех регионах.

В 2010 г. 16,3 млн. мигрантов (8% от общего числа мигрантов) составляли беженцы и лица, ищущие убежища. На первом месте по показателю доли беженцев и лиц, ищущих убежища, среди иммигрантов – регион Ближнего Востока и Северной Африки (65%). Далее следуют: Южная Азия (20%), страны Африки к югу от Сахары (17%), Восточная Азия и Тихоокеанский регион (8,8%).

В 2010 г. мировой объем международных денежных переводов, по имеющимся оценкам, составил свыше 440 млрд. долл. США.

1.2. Внешняя миграция в **Российской Федерации** в 2009 г. составляла всего 15% от общего миграционного оборота (1,7 млн. чел.), однако, именно она оказывает влияние на изменение численности населения России в целом (Росстат – доклад).

Среди всех иммигрантов в 2009 г. около 93% (261,5 тыс. человек) составляли бывшие жители стран-участников СНГ, из них почти половина - выходцы из Украины, Узбекистана и Казахстана (соответственно 45,9 тыс. чел., 42,5 тыс. и 38,8 тыс. чел.). Учитываются все прибывшие из-за рубежа на ПМЖ и получившие вид на жительство.

В 2010 г. в обмене населением со всеми государствами-участниками СНГ было отмечено уменьшение миграционного прироста.

По данным ФМС за 10 мес. 2010 г. разрешение на работу получили 893 тыс. временных трудовых мигрантов, в том числе 685 тыс. безвизовых. По оценке ФМС, сейчас в России нелегально работают около 4 млн. иностранцев.

По данным ФМС России, на 1 января 2011 г. в стране насчитывалось 50,3 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев.

1.3. Что касается воздействия мирового финансово-экономического кризиса на миграционные потоки и миграционную политику, то здесь можно наблюдать достаточно разнородные тенденции. Соответственно и имеющиеся оценки степени и глубины воздействия кризиса существенно разнятся.

По оценке ОЭСР (2010 г.), снижение потребности в рабочей силе привело к уменьшению потоков трудовых мигрантов. В 2008 г. уровень постоянной легальной иммиграции снизился на 6%, в 2009 г. снижение продолжалось.

В 2008-2009 гг. более чем на 50% снизилась потребность во временной иностранной рабочей силе в Австралии и Канаде. В Великобритании число заявок на временных иностранных работников в 2009 г. снизилось на 32%, в Ирландии – на 60%. Схожая ситуация в США, Норвегии и Швейцарии.

Студенческая миграция, являющаяся одним из важнейших потоков международной миграции (2 млн. чел. в 2007 г.) сегодня также испытывает серьезные ограничения, способные повлиять на ее размеры и направления.

По оценкам ОЭСР, основные миграционные потоки (воссоединение семей и гуманитарный) в меньшей степени были затронуты влиянием кризисных явлений. Однако вполне возможно, что это воздействие проявляется не так быстро как на рынке труда. Об этом можно судить по принимаемым рядом стран ограничительным мерам (Британия, Ирландия, Нидерланды).

Кроме того, данные по уровню безработицы среди трудящихся-иммигрантов и коренного населения, особенно молодежи, свидетельствуют о ее опережающем росте среди мигрантов. Уровень молодежной безработицы среди мигрантов (15-24 года) в США – достиг 15%, в Канаде – 20% и в Евросоюзе -24% (2009 г.).

1.4. Миграционная политика как инструмент выбора приоритетов, соотнесения их с общими целями устойчивого развития, регулирования потоков мигрантов как на Западе, так и в России в последние годы привлекает повышенное внимание политиков, гражданского общества, исследователей. Это воплощается как в активном нормотворчестве, модернизации институциональных рамок и механизмов регулирования, так и в оживленной общественной и научной полемике о месте и роли международной миграции в современном мире.

В полной мере это касается и России. Только за последний год принят большой пакет законодательных норм, существенно изменяющих национальную миграционную политику (конечно, если о ней можно говорить, как о сложившемся феномене). В настоящее время предпринимаются настоятельные попытки по разработке Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

В данных условиях представляется необходимым сопоставление некоторых современных тенденций в миграционной политике ряда развитых стран и России. Это должно способствовать более адекватному пониманию целей и задач привлечения иностранной рабочей силы и постоянных мигрантов.

Цель работы - попытка частично ответить на вопрос: что из многообразного опыта представляет реальный интерес, действительно полезно для развития собственных подходов в организации и планировании иммиграционных потоков.

## **2. Модели и классификации - проверка кризисом**

2.1. В западной литературе выделяются различные модели привлечения мигрантов: ориентированные на интересы бизнеса, его текущих потребностей в рабочей силе определенного качества и количества; ориентированные на перспективное развитие экономики страны и аккумулирование человеческого капитала под руководством государства; модели, учитывающие соотношение экономической и «гуманитарной» (воссоединение семей, беженцы и т.п.) миграции. Выделяются также исторические (на базе бывших колониальных империй) и региональные (например, скандинавская) модели.

В сфере экономической миграции – «бальная» система отбора иммигрантов (Австралия, Канада, Британия). США ее тоже рассматривали, но реформа 2007 г. провалилась. США, Швеция и Норвегия не приняли бальную систему. Использование различных систем квотирования иностранной рабочей силы, разрешений на работу (work permit) иностранного работника и оценки потребности в работниках конкретных

профессий и т.д. – во многом определяет характер предлагаемых классификаций и моделей.

2.2. В реальной практике выделяемые модели практически не встречаются. В последние же годы происходит существенная конвергенция элементов, позволивших конструировать названные модели, формируются гибридные системы, в том числе и под влиянием кризиса.

В Европе на основе названных тенденций в рамках Лиссабонского процесса формируется многоуровневая система принятия решений в сфере регулирования миграционных процессов. Вместе с тем страны - члены ЕС сегодня не готовы передать основные элементы миграционной политики на европейский уровень. Так, приняв решение о введении общей «голубой карты» для высококвалифицированных мигрантов с 2011 г., депутаты Европарламента отвергли директиву о введении единого разрешения на работу (декабрь 2010 г.).

2.3. Миграционная политика Евросоюза во все большей мере интегрируется со стратегией социально-экономического развития. Предложенная в начале 2010 г. Еврокомиссией «Стратегия 2020» - новый этап в данном направлении, увязывающий проблемы миграции с повышением уровня занятости и борьбой с бедностью через развитие рынка труда. Стратегия включает семь приоритетов, в том числе «Повестку для новых квалификаций и новых рабочих мест» (“Agenda for New Skills and New Jobs”). Одно из направлений – прогнозирование будущей потребности европейского рынка труда в новых профессиях и определение мер по их развитию.

Наряду с акцентом на привлечение квалифицированных специалистов из третьих стран, существенно большее внимание уделяется противодействию нелегальной миграции как на внешних границах Евросоюза, так и на региональном и муниципальном уровнях (внешний и внутренний контроль за иммиграцией). Программы регуляризации – один из основных инструментов получения легального статуса и один из спорных моментов интеграции иностранцев.

2.4. Система привлечения трудовых мигрантов как на постоянной основе, так и на ограниченный срок строится на широком использовании программно-целевых подходов. Большое разнообразие программ в странах-реципиентах рассчитано на привлечение сезонных рабочих в сельское хозяйство и ряд производственных отраслей (США, Британия, Испания, Канада, Италия), временных работников для заполнения рабочих мест, не востребованных коренным населением, работы во время каникул для молодежи (Австралия, Канада). В некоторых странах (прежде всего Австралии и Канаде) развиваются и региональные программы (Канада -Provincial Nominee Program).

2.5. Все большую роль в формировании той или иной модели миграционной политики приобретает прогнозирование не только демографических изменений в 50-летней и далее перспективе, но и более предметное прогнозирование тенденций на рынке труда, востребованности различных профессий и квалификаций (5-10-летний горизонт прогноза). Если в Европе эта работа находится на относительно ранних стадиях формирования соответствующей статистической базы, то в США и Канаде система прогнозирования достигла достаточно высокого уровня.

2.6. Национальные системы регулирования миграции пребывают в состоянии постоянной трансформации. В последнее время нормативные, организационные и институциональные изменения, происходящие в условиях преодоления последствий глобального кризиса, изменения интенсивности и качества миграционных потоков приобретают такой размах, что позволяет говорить об изменении основных параметров и приоритетов миграционной политики ряда ведущих стран – реципиентов.

### **3. Масштабное реформирование национальных систем – антикризисная реакция или (и) долговременный тренд?**

3.1. Следует обратить внимание на то, что в настоящее время в развитых странах-получателях мигрантов проводится реформа миграционной системы.

Масштабы преобразований во многом зависят от конкретной ситуации в конкретной стране. Во многом эта реформа связана с потребностью совершенствования системы управления и прогнозирования потребностей стран в притоке ИРС на достаточно длительный период.

3.2. Изменения касаются всех основных потоков миграции, в том числе и гуманитарных (воссоединение семей). Большое число заявлений на ПМЖ в США и Канаде, приведшее к закупорке системы выдачи видов на жительство, росту числа нерассмотренных заявлений и длительности ожидания решения вынудило иммиграционные власти объявить более ранние заявления недействительными и тем самым значительно сократить количество ожидающих (Канада – сокращение очереди на 40% -Action Plan for Faster Immigration). Ужесточается режим приема родственников (членов семей) и в ряде стран Европы (Ирландия, Испания, Италия).

3.3. Особенно отчетливо изменения проявляются в сфере экономической миграции. Прежде всего, решительно ограничивается иммиграция и временная занятость низкоквалифицированных и среднеквалифицированных работников. Ужесточаются требования также и к высококвалифицированным специалистам (Британия, Канада, Ирландия), инвесторам (там же), вводятся новые градации особо ценных специалистов (Британия). В целом снижается уровень квот на прием иностранных работников (Британия, Испания).

3.4 Студенческая миграция, ставшая в последнее время одним из основных каналов привлечения трудовых ресурсов, развитой и прибыльной индустрией также подвергается изменению и ужесточению правил приема и пребывания (Британия, Ирландия, Нидерланды, Австралия).

3.5. Периодически происходит изменение ассортимента и структуры программ привлечения сезонных сельскохозяйственных и временных (в ряд отраслей – рыбопромысловая, переработка овощей и фруктов) работников. В ряде стран эти программы закрываются (ФРГ, Испания, Британия) либо изменяются, спрос на сезонных работников снижается (Италия).

3.6. Принимаются меры по сокращению числа беженцев и вынужденных переселенцев в ряде стран (Канада).

#### **4. Иммиграционное законодательство - смена вектора развития**

4.1. Как правило, законодательные новации оформляют назревшие перемены в политике, в том числе и миграционной. Не удивительно, что в ряде стран принятие новых законодательных актов в сфере миграции совпало по времени с обострением ситуации на рынке труда, ростом безработицы и поиском выходов из сложившейся ситуации. При этом реформирование миграционного законодательства следует рассматривать как достаточно длительный и сложный процесс, а не как сиюминутную реакцию на кризисные явления.

В 2009 – 2010 гг. были приняты новые законы, либо внесены существенные поправки в миграционное законодательство Италии и Испании, Нидерландов и Великобритании.

4.2. Особый случай – история миграционного законодательства США. Закон об иммиграции и национальности (**Immigration and Nationality Act (INA)**) является основополагающим законодательным актом в сфере иммиграции. Был принят в 1952 г. с тех пор периодически обновлялся, особенно серьезные изменения внесены в 1965 г. Прежде всего, система квотирования в зависимости от страны происхождения была заменена квотированием в зависимости от квалификации и профессии, а также от наличия родственников в США. Закон ввел централизованный учет иммигрантов и обязал их ежегодно информировать о месте жительства.

В последние годы был предпринят ряд попыток коренной реформы миграционной системы США. Однако все эти попытки провалились (Kennedy-McCain Immigration Bill of 2005, the Comprehensive Immigration Reform Act of 2007).

## **5. Многообразие подходов и эффективность управления миграционными потоками**

5.1. В сущности, в распоряжении миграционных администраций имеются три основных механизма регулирования приема и отбора мигрантов: базовая система, разрешение на работу и подбор иностранных студентов, прошедших обучение в стране. Все остальные элементы являются производными – система спонсорства, перечни дефицитных профессий, привлечение студентов и временно занятых во время каникул.

5.2. Эффективность управления миграционными потоками определяется как использованием широкого спектра комбинаций имеющихся механизмов, налаженной работой национальных и регионально-территориальных властей, взаимодействием с социальными партнерами и стейкхолдерами, надежной статистической базой.

## **6. Организационные изменения**

6.1. Укрепление наднациональных организаций Евросоюза (Фронтекс и другие) – рост расходов, унификация подходов и требований.

6.2. Основной правительственный орган США, осуществляющий функции по организации и осуществлению приема иммигрантов – Служба по делам гражданства и иммиграции (**U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)**). Впервые национальная иммиграционная служба была создана в 1891 г., с 2003 г. входит в структуру Департамента внутренней безопасности (**US Department of Homeland Security(DHS)**). Численность занятых – 18 000.

Одна из основных стратегических целей Службы - повышение надежности и интегрированности иммиграционной системы.

## **7. Статистическая база**

7.1. Необходимость прогнозирования и планирования объема привлекаемой ИРС формируется как элемент и инструмент регулирования внутреннего рынка труда. Его возникновение определяется, следующими обстоятельствами: а) недостатком рабочей силы (по качеству и количеству) для обеспечения устойчивого развития экономики и ее конкурентоспособности и б) избыточным давлением мигрантов на национальный рынок труда, необходимостью регулирования притока рабочей силы в зависимости от потребностей национальной экономики. В данном случае речь идет о селективном подходе к приему иностранных кадров определенного профиля и уровня квалификации, ограничении притока избыточного числа работников, в первую очередь низко и неквалифицированных. Надо также учитывать различия при осуществлении политики привлечения иностранцев на ПМЖ и временной ИРС.

7.2. В развитых странах к первому типу могут быть отнесены Австралия и Канада – классические страны массовой иммиграции. Ко второму – страны ЕС, хотя конкретные условия различных стран весьма разнообразны. США, являясь крупнейшим получателем мигрантов различного профиля, в то же самое время развивает селективный подход при привлечении временных работников из-за рубежа (более 80-и видов виз).

7.3. Основные органы прогнозирования населения, занятости и иммиграционного притока в США – Бюро переписей и Служба социального обеспечения. Естественно, все остальные статистические службы и бюро (Бюро трудовой статистики, Офис иммиграционной статистики и др.) заняты составлением соответствующих прогнозов. Полученные данные анализируются, сопоставляются и используются соответствующими органами исполнительной и законодательной власти при выработке политики в той или иной сфере жизни, принятии программ по ее осуществлению, определении размеров бюджетных ассигнований, совершенствовании структуры органов исполнительной власти и т.п.

## **8. Выводы для России**

8.1. Российское законодательство в сфере миграции в последнее время подвергается существенной модернизации, формулируются предложения о коренном изменении миграционной системы.

1. Федеральный закон от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 18 июля 2006 года N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
4. Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 2010 г. N 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон Российской Федерации от 20 марта 2011 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

8.2. Принятие ряда нескоординированных мер по привлечению высококвалифицированных специалистов может не дать желаемого эффекта (как программа привлечения соотечественников) и даже привести к дальнейшему оттоку ВКС из страны (Российско-французское соглашение).

8.3. Национальная миграционная политика должна стать составной частью программы социально-экономического развития страны с учетом следующих моментов:

- Отсутствует четкое представление о реальной ситуации на рынке труда и тем более о его перспективах.
- Существующая статистическая база недостаточна для определения как кратковременных, так и долгосрочных потребностей отечественного рынка труда.
- Отсутствие ясного представления о приоритетах и о последствиях принимаемых решений – отсутствие внятной миграционной политики, реактивный и противоречивый характер предпринимаемых мер.
- Заимствование отдельных идей и инструментов миграционной политики ведет к неэффективному использованию ресурсов, конъюнктурности и отсутствию реальных ориентиров миграционной политики.

8.4. Нужна ли Концепция государственной миграционной политики и для чего?

- а) современное состояние миграционной политики (система регулирования + безвизовый режим + прозрачные границы + Таможенный союз);
- б) реформирование системы + предложения сторон ССП + направления не ясны;
- в) можно ли что-либо изменить кардинально?