

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

*Научные труды*

*№ 61Р*

Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.

**Иммиграционная политика  
в Российской Федерации  
и странах Запада**

**Москва**

**2003**

УДК 325.1+331.556.4  
ББК 60.546+65.248–1  
Д33

Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С.  
**Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада.**  
М., 2003. – с. 314

В работе анализируется опыт проведения миграционной политики в Российской Федерации за последнее десятилетие. Представлен авторский вариант концепции современной иммиграционной политики. Предпринята попытка обобщения опыта реформирования иммиграционной политики в странах Запада. Главный акцент при этом сделан на мерах, направленных на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с нелегальной иммиграцией.

*Агентство CIP РГБ*

Редакторы: К. Мезенцева, С. Серьянова

Корректор: С. Хорошикина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

*Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.*

ISBN 5-93255-123-2

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.  
125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – [info@iet.ru](mailto:info@iet.ru), WEB Site – <http://www.iet.ru>

© Институт экономики переходного периода 2003

# **Содержание**

<b>Введение .....</b>	6
<b>1. Международная миграция в России и эволюция подходов к ее регулированию .....</b>	8
1.1. Тенденции международной миграции в России .....	8
1.2. Институты и механизмы регулирования миграционных процессов .....	22
1.2.1. Институты .....	23
1.2.2. Нормативно-правовая база .....	26
1.3. Статистическое обеспечение миграционной политики .....	33
1.4. Иммиграционная политика в Российской Федерации .....	37
<b>2. Пути реформирования иммиграционной политики россии .....</b>	44
2.1. Цели и принципы новой иммиграционной политики РФ .....	44
2.1.1. Цели иммиграционной политики.....	44
2.1.2. Принципы иммиграционной политики .....	46
2.1.3. Институты .....	47
2.2. Основные направления иммиграционной политики .....	48
2.2.1. Переселение в Россию .....	48
2.2.2. Экономическая иммиграция.....	49
2.2.3. Воссоединение семей.....	52
2.2.4. Временная иммиграция .....	53

2.2.5. Беженцы и вынужденные переселенцы.....	55
2.3. Пограничный контроль .....	57
2.3.1. Перспективы сотрудничества со странами СНГ .....	58
2.3.2. Борьба с нелегальной иммиграцией .....	59
2.3.3. Регистрация и учет иммигрантов.....	61
2.3.4. Интеграция и гражданство .....	63
2.3.5. Сколько должно быть иммигрантов? .....	64
<b>3. Основные направления реформирования иммиграционной политики в странах Запада .....</b>	<b>70</b>
3.1. Политика привлечения квалифицированной рабочей силы.....	79
3.2. Усиление борьбы с нелегальной миграцией.....	94
<b>4. Организационное устройство миграционной политики в ряде стран Запада .....</b>	<b>109</b>
4.1. Австралия .....	109
4.2. Германия .....	125
4.3. Дания .....	141
4.4. Ирландия .....	157
4.5. Италия .....	163
4.6. Канада.....	171
4.7. Нидерланды .....	183
4.8. Новая Зеландия.....	192
4.9. Норвегия.....	198
4.10. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.....	206

4.11. США .....	220
4.12. Финляндия .....	236
4.13. Франция.....	245
4.14. Швейцария .....	262
4.15. Швеция .....	274
4.16. Япония .....	283
<b>Приложение. Системы сбора данных о международной миграции в странах с активной иммиграционной политикой.....</b>	<b>292</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>301</b>

## **Введение**

В настоящей работе анализируется опыт проведения миграционной политики в Российской Федерации за последнее десятилетие (часть 1). Сам по себе этот опыт нельзя назвать неудачным. Все было так, как должно быть в условиях, которые, используя терминологию физики, можно назвать «состоянием неопределенности». Однако приходящее в порядок настоящее и грядущее будущее требуют пересмотра отношения к миграционным процессам. Перспективные демографические оценки предупреждают о скором сокращении численности и ускорении темпов старения в развитых странах мира и России. Миграция является одним из факторов, который может затормозить эти тенденции. В то же время у России накоплена масса нерешенных проблем гуманитарного характера. Речь идет не только о беженцах и вынужденных переселенцах, но и о тех людях, которые испытывают затруднения при пересечении некогда невидимых границ бывших союзных республик. Известно, что в эпоху глобализации значение международной миграции как фактора развития заметно повышается. Это, в частности, проявляется в разворачивающейся конкурентной борьбе за человеческий капитал – квалифицированную рабочую силу. Чтобы не проиграть в этом соревновании, чтобы решать серьезные внутренние проблемы, России нужна современная иммиграционная политика. Авторский вариант концепции такой политики представлен на страницах этой работы. К тому же авторы надеются, что данное исследование послужит толчком к открытому и широкому обсуждению перспектив международной миграции в России.

Кстати, почему иммиграционная, а не миграционная политика, как говорилось несколькими строчками выше? Во-первых, по мнению авторов, нецелесообразно объединение в одних рамках проблем внешней и внутренней миграции. Каждая из них подчиняется своим закономерностям и регулируется разным законодательством. Во-вторых, как считают авторы, для демократического государства вся суть эмиграционной политики выражена в статье 13 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Задачи государства заключаются в обеспечении этого права на свободу перемещений, а также в защите интересов своих граждан за рубежом.

Разрабатывая свои предложения в области иммиграционной политики, авторы опирались не только на российский опыт регулирования миграционными процессами. Уроки, извлеченные из своих и чужих как ошибок, так и достижений, должны помочь выработать современный подход к реформиро-

ванию политики в сфере международных территориальных перемещений. Попытка обобщения опыта реформирования иммиграционной политики в странах Запада предпринята в части 3. Главный акцент при этом был сделан на мерах, направленных на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с нелегальной иммиграцией. При написании этой части были подготовлены справки по системам управления иммиграционными процессами в развитых странах, которые в большинстве своем вошли с некоторыми сокращениями в часть 4. В отличие от других немногочисленных, но содержательных работ, опубликованных в нашей стране по данной тематике<sup>1</sup>, в настоящем исследовании авторы стремились не просто рассмотреть новейшие изменения в миграционном законодательстве и институтах отдельных стран, но и выработать целостное представление о главных, «глобальных» направлениях модернизации иммиграционной политики в мире.

При подготовки работы авторы лишний раз вспомнили добрым словом создателей Интернета. Практически во всех странах, в которые устремлены потоки международных мигрантов, иммиграционные службы имеют свои собственные WEB-сайты. Там можно найти законы и подзаконные акты, статистику и исследовательские материалы. Федеральная миграционная служба МВД Российской Федерации не имеет собственного сайта, что уже свидетельствует о проблемах в отечественном «миграционном хозяйстве».

Оперативно обновляется информация и на сайтах международных организаций, занимающихся проблемами миграции: Отдела народонаселения ООН, Международной организации по миграции, Международной организации труда, Организации по экономическому сотрудничеству и развитию и др. Также надо отметить наличие значительного числа интернет-публикаций, посвященных проблемам миграции, в том числе таких периодических изданий, как *Migration News* и *Migration Information Source*. Столь значительное расширение доступа к источникам информации заметно увеличило исследовательские возможности ученых нашей страны, поскольку публикации о состоянии иммиграционных систем в отдельных странах мира редко поступают в российские библиотеки, а если поступают, то с большим опозданием.

В написании отдельных параграфов части 4 (Новая Зеландия, Франция, Швейцария, Япония) принимали участие к.э.н. Фурса Е.В. и аспирант экономического факультета МГУ Колесов В.И.

---

<sup>1</sup> В первую очередь, отметим следующие работы: *Красинец Е., Тюрюканова Е. Международная трудовая миграция. Политика принимающих стран.* М.: Academia, 2000; Витковская Г. (ред.) *Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России.* М., 2002.

# **1. Международная миграция в России и эволюция подходов к ее регулированию**

## **1.1. Тенденции международной миграции в России**

После распада СССР на мировой карте мира появился новый центр притяжения международных мигрантов – Российская Федерация (*табл. 1*). По величине миграционного прироста в 1990-х гг. Россия уступала только США и Германии. За рубежом для большей части широкой общественности, многих политиков, журналистов и специалистов в области миграции этот факт стал и до сих пор остается неожиданным. Подобное восприятие российской миграционной ситуации объясняется, во-первых, сохраняющимся стереотипом представлений о России как о стране эмиграции; во-вторых, даже большинство специалистов оказались несведущими в экономической и демографической ситуации на постсоветском пространстве.

*Таблица 1*  
**Среднегодовой миграционный прирост в развитых странах мира (1000 чел.)**

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1990	1990-1994	1995-2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Россия	-148*	-94*	107*	103*	261*	183*	<b>459</b>	<b>176</b>
США	268	289	614	604	750	654	<b>1051</b>	<b>1249</b>
Канада	36	181	99	81	56	178	<b>139</b>	<b>145</b>
Австралия	80	98	128	117	89	121	<b>101</b>	<b>95</b>
Бельгия	14,3	16,7	9,0	7,2	-7,1	8,0	<b>19,1</b>	<b>11,3</b>
Германия	163	221	171	15	2	332	<b>563</b>	<b>204</b>
Греция	-41	-36	-25	57	17	24	<b>58</b>	<b>20</b>
Дания	2	1	5	2	1	6	<b>10</b>	<b>16</b>
Ирландия	-21	-15	10	10	-7	-33	<b>-1</b>	<b>16</b>
Испания	...	-57	16	34	-34	-20	<b>16</b>	<b>41</b>
Италия	-81	-81	-37	19	-28	-3	<b>109</b>	<b>121</b>
Нидерланды	4	10	27	36	14	27	<b>41</b>	<b>31</b>
Норвегия	0	1	3	4	5	7	<b>8</b>	<b>11</b>

*Продолжение таблицы 1*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Португалия	-78	-70	-45	89	5	-49	-13	11
Соединенное королевство	60	-45	-32	-11	-12	60	<b>67</b>	<b>205</b>
Швейцария	56	17	3	-28	16	26	<b>46</b>	<b>11</b>
Швеция	10,6	24,6	6,9	17,3	5,2	24,1	<b>32,5</b>	<b>9,6</b>
Финляндия	-11	-19	1	-7	4	2	<b>9</b>	<b>4</b>
Франция	320	119	115	34	52	50	<b>76</b>	<b>42</b>

\* Внутренняя миграция в СССР.

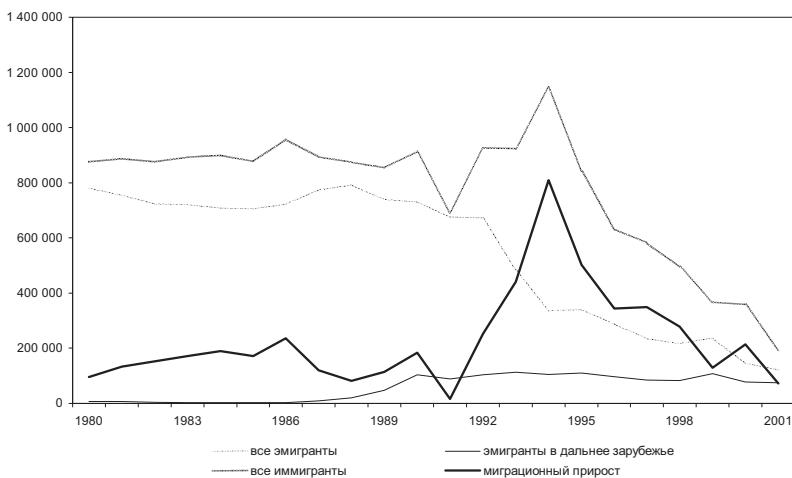
Источник: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы; Eurostat, European Social Statistics – Migration 2000; Council of Europe, Recent Demographic trends in Europe 20001; U.S. Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States разные годы.

Вместе с тем значительный по объему миграционный обмен между бывшими союзными республиками, в результате которых Россия с 1970-х гг. больше получала населения, чем теряла, превратился из миграции внутренней в миграцию внешнюю. Следует отметить, что последнее десятилетие XX в. явилось периодом усиления

Основным источником иммиграционного потока в Россию являются страны СНГ и Балтии, из которых (по данным МВД о числе лиц, получивших разрешение на въезд и выезд на постоянное место жительство) за последние десять лет прибыло порядка 7 млн долгосрочных мигрантов и переселенцев. В то же время в обратном направлении выбыло порядка 2,2 млн человек. Пик притока иммигрантов был пройден в 1994 г. (см. *рис. 1*). К настоящему времени ежегодное число долгосрочных иммигрантов, а также миграционный оборот в целом со странами СНГ заметно сократились. Миграционный прирост России за счет бывших советских республик уменьшился в 2001 г. до 123 тыс. человек, а с учетом оттока населения в дальнее зарубежье общий миграционный прирост составил порядка 70 тыс. человек. В определенной степени это сокращение обусловлено изменением учетных критериев, используемых в статистике для выделения долгосрочных международных перемещений. В то же время первые результаты переписи 2002 г. позволяют предположить, что число иммигрантов в России было больше того, которое фиксируется текущей статистикой.

Рисунок 1

**Международная миграция в России за 1980-2001 гг., чел.**



В 1990-х гг. Россия теряла население в результате миграционного обмена со странами дальнего зарубежья, а также с Украиной (в первой половине 1990-х гг.) и Белоруссией (во второй половине 1990-х гг.). Наиболее интенсивный миграционный обмен в 1980-х гг. был с Украиной. Главными источниками долгосрочных иммигрантов в 1990-х гг. были страны Средней Азии, Казахстана и Закавказья. В то же время более половины всех эмигрантов направлялась в дальнее зарубежье. За исключением Белоруссии, доля всех бывших республик в общем числе выбывших заметно сократилась (табл. 2 и 3).

Таблица 2

**Миграционный приток (отток) в Россию из стран СНГ и Балтии (в 1000 чел.)**

Регионы	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2001
1	2	3	4	5	6
Белоруссия	33,4	17,3	1,6	-1,8	-7,7
Украина	212,3	111,6	-23,9	322,2	51,6
Закавказье	160,2	226,2	516,6	364,4	60,8
Казахстан	230,9	260,6	612,2	832,8	157,0

*Продолжение таблицы 2*

1	2	3	4	5	6
Средняя Азия	132,1	191,9	901,1	472,6	109,5
Балтийские государства	-25,8	-22,4	178,9	53,6	4,0
Другие страны	-22,2	-82,4	-513,0	-481,3	-150,9

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы.

*Таблица 3*

**Структура миграционных потоков в Российскую Федерацию  
(в % от общего числа прибывших и выбывших)**

Регионы	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2001
<i>Прибывшие</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Из Белоруссии	7,3	7,2	5,1	3,5	3,1
Из Украины	42,9	38,6	24,3	23,7	20,7
Из Молдовы	3,9	4,4	2,9	2,4	3,6
Из Закавказья	9,0	12,4	15,2	14,3	13,4
Из Казахстана	20,2	19,4	22,0	34,2	35,3
Из Средней Азии	13,0	14,5	25,4	19,6	22,5
Из Балтийских государств	3,7	3,4	5,1	2,3	1,1
Из других стран	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
<i>Выбывшие</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
В Белоруссию	7,9	8,2	8,0	7,9	8,2
В Украину	45,8	43,1	39,4	28,0	20,0
В Молдову	4,0	4,6	3,6	2,3	1,3
В Закавказье	6,4	8,8	6,3	4,0	3,8
В Казахстан	18,0	16,2	13,8	12,6	11,1
В Среднюю Азию	12,0	12,2	9,2	7,5	3,8
В Балтийские государства	5,1	4,6	2,0	1,0	0,7
В другие страны	0,6	2,3	17,7	36,7	51,1

Источник: Демографические ежегодники Госкомстата России за разные годы.

Главным фактором, «притягивающим» мигрантов, явились экономические преимущества России по сравнению с другими странами СНГ; соответствующая же литература обращает внимание на национальные конфликты и политическую обстановку, как на «выталкивающие» из стран СНГ факторы. Известно, что заметная часть иммигрантов из СНГ и Балтии (более 500 тыс.) прибыли в страну как беженцы или вынужденные переселенцы. Однако имеющиеся факты подтверждают важность экономических детерминантов в миграционном перераспределении населения между бывшими союзными республиками.

Так, в первой половине 1990-х гг. миграционные потоки реагировали на различия в экономической конъюнктуре между бывшими союзными республиками<sup>2</sup>. Об этом, в частности, свидетельствует сопоставление уровней инфляции и направления миграционных потоков (табл. 4). Минимальный миграционный поток в Россию был в 1991 г., когда уровни инфляции и экономической нестабильности в ней были выше, чем в республиках. В 1998 г. миграционные процессы сразу среагировали на финансовый кризис – приток иммигрантов в Россию сократился (рис. 2). Эти факты и опыт зарубежных стран позволяют предположить, что улучшение экономической ситуации в странах СНГ, в первую очередь в Казахстане или в демографически неблагополучной Украине, приведет к сокращению иммиграционного притока в Россию и миграционного прироста населения в целом.

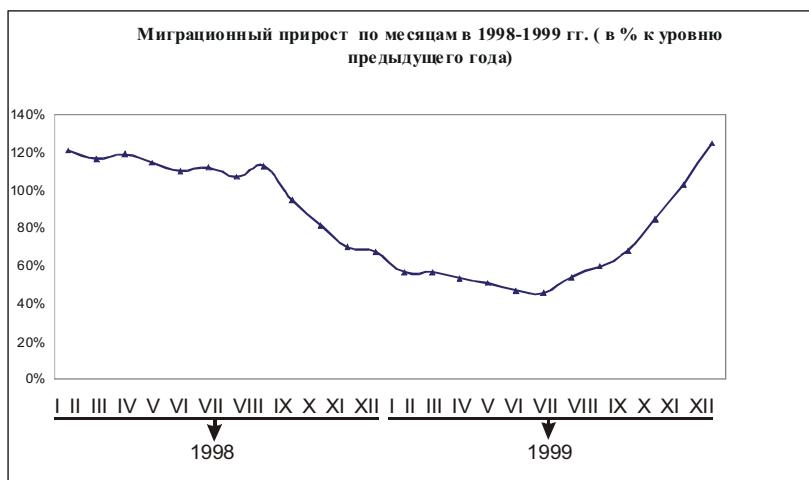
Таблица 4  
Инфляция и миграционный прирост в начале 1990-х гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Индекс потребительских цен (в % к предыдущему году)</b>						
Украина	105	194	2100	10256	501	280
Белоруссия	106	199	1071	1290	2321	344
Казахстан	106	179	1615	1758	1977	280
Россия	105	201	2609	940	315	231
<b>Миграционный обмен России (в 1000 чел.)</b>						
Украина	-4,1	-66,1	-110,0	17,3	139,0	89,0
Белоруссия	23,3	-4,7	-21,3	-11,4	15,6	10,1
Казахстан	54,6	29,5	96,6	127,0	304,5	191,0
Миграционный прирост России	287,2	104,9	355,7	552,8	914,6	612,2

<sup>2</sup> Денисенко М.Б. Динамика и территориальные особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации // Население и кризисы, 1996. Вып. 2.

За прошедшие десять лет более 1 млн россиян выбыло на постоянное место жительства в дальнее зарубежье. Почти 95% из них выехали в Германию, Израиль и США. В эмиграционном оттоке значимой была этническая составляющая: среди эмигрантов на ПМЖ преобладали народы, имеющие государственность за пределами бывшего СССР. Во многих отечественных и зарубежных работах отмечается, что экономические мотивы, выражавшиеся в стремлении улучшить свое благосостояние, являются определяющими в так называемой «этнической эмиграции»<sup>3</sup>. Бывшим советским грекам, евреям, немцам, финнам предоставлена гарантированная помочь в обустройстве на исторической родине. Однако в результате сокращения численности эмиграционный потенциал перечисленных этнических групп в России уменьшается. В то же время постепенно увеличивается число и доля в общем оттоке в дальнее зарубежье эмигрантов, представляющих коренные народы России.

*Рисунок 2*



Предыдущие оценки отражают масштабы миграционных процессов на территории России. Однако оценки объемов миграционных потоков разли-

<sup>3</sup>См., например: Савоскул С.С. Русские нового зарубежья. Выбор судьбы. М., 2001; Thränhardt D. Tainted blood: the ambivalence of ethnic migration in Israel, Japan, Korea, Germany and the United States. German Policy Studies/Politikfeldanalyse, 2001. 1(3). P. 289.

чаются в зависимости от используемых источников. Так, оценки числа иммигрантов из России по зарубежным источникам как минимум на 20% пре-восходят оценки МВД. Намного существенней оказываются расхождения в числе иммигрантов в Россию. Опубликованные данные МВД о разрешении на въезд в Российскую Федерацию за 1997–2001 гг. почти в 20 раз меньше оценки Госкомстата о прибывших из дальнего зарубежья. Согласно оценкам Госкомстата, на долговременной основе за этот период в Россию прибыло порядка 62 тыс. иностранцев.

С каждым годом увеличиваются в России объемы временной иммиграции и краткосрочных перемещений. По оценкам Федеральной пограничной службы число пересечений государственной границы иностранными гражданами в 2000 г., не считая граждан из стран-участников СНГ, превышало отметку 7 млн, а российскими гражданами – 9 млн (*табл. 5–8*). С учетом стран СНГ эти цифры увеличиваются соответственно в 3 и 2 раза. Однако в условиях безвизового режима пересечения границы полнота учета краткосрочных перемещений между Россией и странами СНГ вызывает большие сомнения.

За приведенными выше цифрами прослеживается также тенденция к расширению трудовой и учебной эмиграции как внутри России, так и в страны дальнего зарубежья. В последнем случае речь идет об одном из основных каналов оттока высококвалифицированных специалистов из страны, поскольку краткосрочные контракты часто продлеваются и приобретают долгосрочный или постоянный характер. Однако в целом российские граждане и Россия в меньшей степени вовлечены во временные международные территориальные перемещения по сравнению с населением стран Запада. Так, в середине 1990-х гг. во Франции ежегодно фиксировалось почти 150 млн прибытий иностранцев, в Чехии – 109 млн, в свою очередь более 15 млн раз французы и 48 млн раз чехи выезжали за пределы своих государств<sup>4</sup>. В начале XXI в. в России на контрактной основе по официальным данным работали около 250 тыс. человек, в то время как в Швейцарии – около 700 тыс., во Франции – 1,5 млн, в Германии – 3,5 млн иностранных рабочих<sup>5</sup>. Относительно слабо развита в России международная учебная миграция. Так, во второй половине 1990-х гг. численность иностранных студентов в США превышала 500 тыс. человек, во Франции она составляла примерно 160 тыс., в Германии и Великобритании – 150 тыс., в России – только 60 тыс. человек. В то же время только чуть более 10 тыс. российских граждан учились за рубежом против 40 тыс. немцев и 60 тыс. япон-

<sup>4</sup> Данные Международной организации по туризму.

<sup>5</sup> OECD. Trends in International Migration. Paris, 2001.

цев<sup>6</sup>. Следует ожидать, что по мере включения России в процесс глобализации число таких временных перемещений россиян будет возрастать.

*Таблица 5*

**Численность иностранных граждан, прибывших в Россию из стран вне СНГ, по целям поездок в 1995-2000 гг. (в 1000 чел.)**

Цели поездок	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	5311	5496	6491	6282	7102	7410
Служебная	2186	2274	1972	1876	1823	1997
Туризм	1787	1716	2290	1904	1924	2215
Частная	544	721	1139	1453	2265	2239
Транзит	84	127	128	119	73	90
Обслуживающий персонал	710	658	960	930	1017	869

*Таблица 6*

**Численность российских граждан, выехавших за границу из стран СНГ, по целям поездок в 1995-2000 гг. (в 1000 чел.)**

Цели поездок	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	8396	7788	9423	8480	8409	9819
Служебная	1696	1600	1539	1415	1480	1611
Туризм	2555	3422	4084	3251	2580	4252
Частная	2925	1448	2397	2522	2885	2867
Транзит	1220	1318	1291	1242	1464	1089

<sup>6</sup> Данные ЮНЕСКО.

Таблица 7

**Численность иностранных граждан, временно прибывших  
в Россию, по главным странам происхождения  
вне СНГ и целям поездок в 1995-2000 гг. (в 1000 чел.)**

Страны	Всего	Служеб-ная	Туризм	Частная	Транзит	Обслу-живаю-щий персонал
<b>Все</b>	<b>38092</b>	<b>12128</b>	<b>11836</b>	<b>8361</b>	<b>621</b>	<b>5144</b>
Финляндия	7870	3747	2343	919	9	851
Польша	5510	287	4315	160	41	706
Литва	4626	861	302	3099	143	220
Китай	2604	1096	949	133	36	391
Германия	1992	737	778	170	33	274
Эстония	1872	232	144	1180	33	284
Латвия	1412	353	207	516	17	319
США	1222	635	427	47	23	91
Монголия	838	296	149	221	81	85
Италия	552	228	268	12	7	39

Таблица 8

**Численность российских граждан, временно выехавших  
за границу вне стран СНГ, по главным странам назначения  
и целям поездок в 1995-2000 гг. (в 1000 чел.)**

Страны	Всего	Служебная	Туризм	Частная	Обслуживающий персонал
<b>Все</b>	<b>52265</b>	<b>9341</b>	<b>20144</b>	<b>15044</b>	<b>7624</b>
Литва	6696	1160	459	4508	510
Финляндия	5208	1420	1819	2075	772
Турция	4722	197	3385	443	695
Китай	4251	399	3113	92	647
Польша	4064	369	2944	127	624
Германия	2909	1027	606	731	506
Испания	1264	130	1001	21	113
ОАЭ	1229	46	859	112	211
Италия	1038	188	650	45	155
Латвия	994	351	150	402	89
Япония	963	102	61	13	787

Источник: Российский статистический ежегодник (разные годы); Туризм в России (разные годы).

Проведенная в октябре 2002 г. Всероссийская перепись населения позволила получить оценки численности лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации. На момент проведения переписи в России около 1 млн человек имели гражданство других государств, 0,4 млн человек отнесли себя к лицам без гражданства, примерно 1,3 млн человек не указали своего гражданства<sup>7</sup>.

Вместе с тем приведенные выше цифры текущей статистики и переписи населения не отражают в полной мере тенденции и сложившуюся ситуацию в сфере международной миграции в России. Частично это объясняется плачевным состоянием системы учета мигрантов. В настоящее время в России находится как минимум 1,3–1,5 млн нелегальных мигрантов<sup>8</sup>.

Позитивное значение международной миграции для демографического развития России и большинства ее регионов очевидно. Значительная естественная убыль населения страны (7,4 млн человек с 1989 по 2002 гг.) была почти компенсирована миграционным приростом (5,6 млн).

Аналогичных по точности оценок влияния миграции на российскую экономику нет. Противоречивость и неполнота данных о миграционных потоках, отсутствие информации о социально-экономических характеристиках мигрантов, малочисленность квалифицированных специалистов сдерживают исследования в этой области. В первую очередь, положительная роль иммиграции на российскую экономику должна проявляться через обеспечение сбалансированности федерального и региональных рынков труда, придания им гибкости в краткосрочные периоды. Вероятно, миграционный приток в прошлом сдерживал сокращение, а ныне содействует росту ВВП<sup>9</sup>. Поток населения из стран СНГ включал в себя большое число профессионалов высокой категории, благодаря чему был компенсирован отток квалифицированных специалистов в дальнее зарубежье. Кроме того, иммиграция, как правило, сопровождается притоком инвестиций, в частности, в жилищное строительство, иммигранты активно вовлекаются в индивидуальную трудовую деятельность, мелкий и средний бизнес и пр.

<sup>7</sup> Госкомстат России. Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2003, <http://www.gks.ru>

<sup>8</sup> МОМ. Тенденции в области миграции в странах Восточной Европы и Центральной Азии, М., 2002. С. 37.

<sup>9</sup> В качестве примера приведем оценку для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, согласно которой увеличение притока иммигрантов на 1% вызывает увеличение ВВП на 1,25–1,5%. См. *Glover S., Gott C., Loizilion A., Portes J., Spencer J., Srinivasan N., Willis S. Migration: an economic and social analysis. Research, Development and Statistic Directorate, Home Office, London, 2001.*

Среди отрицательных экономических последствий эмиграции в России в первую очередь называют утечку умов. Но стоит отметить, что оценки реальных последствий от эмиграции высококвалифицированных кадров, а также их притока из бывших союзных республик, с учетом изменений, произошедших на рынке труда профессионалов и специалистов в 1990-х гг., не были осуществлены. Опираясь на опыт других стран (*табл. 9*), остается надеяться, что в будущем Россия может и должна извлекать преимущества своего положения и как страны, привлекающей специалистов, и как страны, отдающей специалистов.

В настоящее время, по нашему мнению, в стране преувеличиваются масштабы вероятного оттока квалифицированных работников. На основе подобных оценок выдвигаются необоснованные как с экономической, так и с гуманитарной точек зрения предложения о законодательном ограничении эмиграционного оттока из страны. Например, предлагается ввести обязательные контракты, согласно которым после окончания учебы выпускники вузов должны отработать несколько лет в России. Однако в действительности лишь небольшая часть молодых специалистов покидает свою страну. Так, согласно результатам опроса, проведенного нами в 2002 г. в ряде университетов страны, в первые годы после окончания учебы за рубеж уезжают около 5% выпускников вузов. Сегодня гораздо острее, с точки зрения эффективности государственных затрат на образование и науку, стоит проблема «внутренней эмиграции» специалистов: многие ученые, а также значительная часть молодежи, только что получившей высшее образование, работают не по специальности и преимущественно в частном секторе экономики.

В оттоке квалифицированных специалистов за рубеж, где им предстаются более высокая зарплата и открываются более широкие возможности для самореализации, нет ничего нового. В прошлом, например, в XVIII в., Россия сама привлекала умы, среди которых были выдающиеся ученые Леонард Эйлер и Герард Миллер. В глобальном миграционном обмене квалифицированных специалистов теряют не только развивающиеся, но и развитые страны. Многие ученые и инженеры из стран Западной Европы, Австралии, Канады и Японии стремятся работать в США<sup>10</sup>. Участие россиян в этом процессе свидетельствует о том, что Россия успешно интегрируется в мировое сообщество, а уровень квалификации ее специалистов отвечает мировым стандартам. Кроме того, для многих специалистов в об-

---

<sup>10</sup> Следует отметить, что термин «утечка умов» впервые был применен для характеристики миграционного потока специалистов из Западной Европы в США в 1950-е гг.

ласти естественных наук работа в научных институтах за рубежом означает сохранение исследовательской перспективы.

Однако россияне, стремящиеся уехать за рубеж, должны выдержать конкуренцию со специалистами из других стран на рынках труда квалифицированной рабочей силы в других развитых странах. Однако сделать это не так просто. Так, если обратиться к самому динамичному в мире рынку труда США, то в 2001 г. по количеству одобренных виз H1B, которые предоставляются специалистам, россияне (4,5 тыс.) значительно уступали выходцам из Китая (27 тыс.) и особенно из Индии (161 тыс.). Именно на индийцев в течение последних лет приходилась почти половина всех удовлетворенных обращений за визой данного класса. В то же время из почти 700 тыс. обладателей студенческой визы только 5,8 тыс. человек были россиянами, в то время как японцев среди студентов в США насчитывалось 95 тыс., китайцев – 74 тыс., корейцев – 64 тыс., индийцев – 49 тыс.<sup>11</sup>

Таблица 9  
**Последствия миграции квалифицированной рабочей силы для стран эмиграции и для стран иммиграции**

Позитивные последствия	
страны эмиграции	страны иммиграции
1	2
<i>в сфере науки и производства</i>	<i>в сфере науки и производства</i>
приток инноваций, международное сотрудничество, возвращение граждан с высшим зарубежным образованием и капиталом; создание возможностей для экспорта технологий; денежные переводы и инвестиции от диаспоры; распространение новых методов менеджмента и расширение доступа к зарубежным рынкам, благодаря предпринимателям-эмигрантам	ускоренное развитие научных исследований и рост экономической активности; усиление предпринимчивости в быстрорастущих отраслях; информационные потоки и развитие сотрудничества со странами эмиграции; развитие культурного разнообразия и усиление творческого начала; повышение экспортных возможностей
<i>для человеческого капитала</i>	<i>для рынка труда</i>
усиление стимулов для населения страны приобретать высокую квалификацию и получать высшее образование; увеличение отдачи от индивидуальных инвестиций в образование; улучшение (вероятно) экономического положения специалистов в стране	смягчение напряженности на рынке труда в быстрорастущих наукоемких отраслях экономики, вызванной нехваткой рабочей силы; создание новых рабочих мест иммигрантами-предпринимателями; иммигранты привлекают новых трудовых иммигрантов

<sup>11</sup> U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, 2001. Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington, 2003.

*Продолжение таблицы 9*

1	2
<b>Отрицательные последствия</b>	
утечка умов и снижение производительности (по крайней мере, временно); сокращение отдачи от инвестиций в образование	высшее образование; уменьшение стимулов для коренного населения получать высокую квалификацию; наука и технология: передача новых технологий зарубежным конкурентам и, возможно, враждебным странам
<b>Вероятные глобальные последствия</b>	
улучшение международного обмена знаниями, создание территориальных научно-производственных центров типа Силиконовой долины; содействие реализации индивидуальных запросов к качеству и месту работы; создание рынка труда редких профессий; международная конкуренция в области человеческого капитала усиливает стимулы для увеличения индивидуальных инвестиций в человеческий капитал	

*Источники:* OECD, International Mobility of Highly Skilled, Paris, 2002; *McLaughlan G., Salt J.* Migration Policies Towards High Skilled Foreign Workers. Report to Home Office, March 2002.

Однако более точно миграционные перемещения мигрантов высокой квалификации в период глобализации отражает термин «циркуляция умов». Ученые и менеджеры мирового уровня представляют собой чрезвычайно мобильную категорию людей, которые относительно часто меняют места своего проживания и приложения труда. Во многих случаях их интенсивные миграции осуществляются в рамках внутрифирменных кадровых перестановок.

Более очевидным последствием масштабного оттока населения на постоянное место жительства является отток финансовых ресурсов. Так, если предположить, что в среднем каждый из более 1 млн эмигрантов, выехавших за прошедшие десять лет из России за рубеж на ПМЖ, вывез с собой не менее 1 тыс. долларов США, то сопутствующая эмиграция капитала составила как минимум 1 млрд долларов США.

Нелегальная иммиграция в России, как и других странах, оценивается как крайне негативное явление. Уровень ее распространения непосредственно обусловлен длительным отсутствием, а затем и несовершенством миграционного законодательства. Последствия, равно как характеристики нелегальной иммиграции, в России изучены слабо. Как показывают исследования, проведенные в других странах, эти последствия достаточно противоречивы. Нелегальная иммиграция экономически выгодна работодателю, в роли которого выступают также представители государственного

сектора экономики, и иммигранту, и часто всему обществу<sup>12</sup>. Нелегальные иммигранты придают гибкость рынку труда и вносят заметный вклад в развитие таких секторов экономики, как строительство, туризм, коммунальные службы, мелкий бизнес, прислуга и даже информационные технологии. Однако вместе с тем нелегальные иммигранты глубоко интегрированы в теневой сектор экономики. Они не платят налоги. Но в то же время, несмотря на то, что им ограничен доступ к системе здравоохранения и социального обеспечения, нелегальные иммигранты пользуются общественными благами, например, их дети могут посещать государственные школы. С нелегальной иммиграцией связывают такие негативные явления, как увеличение нетрудовых доходов, коррумпированность чиновников. Многие из них не обеспечены нормальным жильем, а в местах их расселения и работы наблюдается неблагоприятная санитарная обстановка. Определенная часть нелегальных иммигрантов интегрирована в криминальные структуры или обслуживает их. Именно по этим причинам нелегальная иммиграция способствует распространению среди граждан ксенофобии, подрывает у них доверие к представителям власти, допускающим нарушение существующих законов, и самим законам, вызывая тем самым рост социальной напряженности в обществе.

Огромный приток иммигрантов и неустроенность жизни многих из них, обеспокоенность общественности всем спектром проблем, связанных с миграцией из-за рубежа, перспективы экономического и социального развития страны требуют проведения активной миграционной политики. Однако в настоящее время, даже после принятия Правительством Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, цели миграционной политики остаются размытыми, а многие проблемы, связанные с миграцией, по-прежнему ждут своего решения.

В частности, распространению нелегальной иммиграции способствуют неразвитость системы пограничного контроля, противоречивость существующего миграционного законодательства, несовершенство систем регистрации иммигрантов и их найма на работу, противоречивость соглашений в области миграции со странами СНГ и слабая вовлеченность в систему двусторонних и региональных международных соглашений в области миграции с другими странами. В результате объем нелегальной иммиграции, несмотря на постоянно декларируемую борьбу с ней, в стране не сокращается.

---

<sup>12</sup> См.: *Donato K.M., Durand J., Massey D.S. Stemming the tide? Assessing the deterrent effects of Immigration Reform and Control Act. Demography. Vol. 29. No. 2. P. 139–157; Tapinos G., Delaunay D. Can one really talk of the globalizations of migration flows? / Globalization, Migration and Development. OECD, 1999.*