

Е.Б. Бедрина, канд. экон. наук, доцент,  
Н.З. Шаймарданов, канд. экон. наук,<sup>1</sup>  
г. Екатеринбург

## КВОТИРОВАНИЕ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ЦИВИЛИЗОВАННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ<sup>2</sup>

Статья посвящена вопросам становления системы квотирования внешней миграции в Российской Федерации. Авторами обосновывается необходимость создания гибкой системы квотирования, которая могла бы учитывать не только количественную, но и качественную составляющую потребности национальной экономики в иностранной рабочей силе, создать условия для привлечения иностранных специалистов и ограничить негативные последствия международной иммиграции. Подчеркивается важность развития системы квотирования как базового условия формирования системы государственного регулирования региональных миграционных потоков.

**Ключевые слова:** внешняя миграция, государственное регулирование миграционных потоков, миграционная политика, система квотирования иностранной рабочей силы, миграционное законодательство.

Проблема привлечения иностранной рабочей силы в национальную экономику имеет глубокие исторические корни. Не вдаваясь в подробности, можно сказать, что эта проблема имеет две составляющие:

а) привлечение «специалистов» из других стран для ликвидации нехватки подобных специалистов в отечестве (поэты, музыканты, философы – в древности; медики, изобретатели и ремес-

ленники – в средневековье; технические специалисты, химики, физики и литераторы – в современности...);

б) ограничение «штрейкбрехеров» из других стран для поддержания отечественных работников на достойном для отечества уровне жизни. Заметим, что штрейкбрехер (нем. *Strikbrecher*, буквально «ломающий стачку») – тот, кто по зову предпринимателей идет на работу во время забастовки, предатель рабочих интересов. Используя понятие «штрейкбрехер» применительно к неквалифицированной иностранной рабочей силе, авторы статьи хотят подчеркнуть, что иностранные рабочие, занимающие рабочие места с низкой оплатой труда, непривлекательные для коренного населения, становятся сдерживающим фактором улучшения условий труда, в том числе повышения заработной платы.

История появления некоторых стран на карте, таких как США, Канада, Австралия, Израиль, тесно переплетает-

---

<sup>1</sup> Бедрина Елена Борисовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики Уральского государственного университета имени А.М. Горького; e-mail: bedrina1967@mail.ru

Шаймарданов Наиль Залилович – кандидат экономических наук, заместитель председателя Законодательного собрания областной Думы Свердловской области; e-mail: bedrina1967@mail.ru

<sup>2</sup> Публикация выполнена при поддержке проекта 09-С-6-1004 «Региональная социально-экономическая политика как инструмент устойчивого экономического роста в условиях экономической интеграции».

ется с историей миграции населения: беженцев, переселенцев, колонистов. Несмотря на различные идеологические мотивы, эти страны появились на современной карте мира благодаря решению проблемы «специалистов».

Развитие производственного сектора большинства стран основывается на активном привлечении труда временных мигрантов. Аналогия напрашивается прямая: древние греки отрицательно относились к физическому труду, поэтому работать должны были иностранцы (рабы) – «специалисты», т.е. лица не составлявшие конкуренцию коренному населению.

Набранные по лимитному набору иммигранты, восстанавливали и разрушенную в годы Второй мировой войны Европу, а позже «решали демографическую проблему» старого света. Примеров и аналогий можно привести очень много, но все сводится к двум вещам: «специалистов» нужно привлекать максимально (пример – «утечка мозгов» в США), «штрейкбрехеров» нужно максимально ограничивать (пример, многие промышленные страны устанавливают жесткие ограничения «рабочих виз»), чтобы не стать страной натурализованной иностранцами.

К сожалению, в нашей стране эти проблемы до конца не разделены – ни законодательно, ни технологически. Зачастую российский «законодатель» ко всем иностранцам, желающим у нас работать, относится просто как к «иностранцам», которых надо как-то «регулировать».

Из огромного арсенала мер регулирования внешней миграции: процедура установления целесообразности, балльная система, временной ценз и т.п., квотирование является наиболее простой и, очевидно, поэтому распространенной в мире мерой.

Под *квотированием* чаще всего подразумевают количественное огра-

ничение, призванное привести в соответствие экономические потребности в иностранной рабочей силе и ее предложение. Вопросы же качественного состава иностранной рабочей силы часто не рассматриваются: кто из них «специалисты», а кто – «штрейкбрехеры». И данное положение дел чрезвычайно запутывает ситуацию, т.к. для любых исследований в этой области не обозначена цель – для чего «регулировать» приток иностранной рабочей силы? Отсутствуют соответствующая статистика, мониторинг, соответствующий анализ и прогноз – как на уровне федеральном, так и на региональном и т.п.

Простой обзор периодической печати, интернет-источников, выступлений руководителей правительств (федеральных и региональных) и практиков-исполнителей формирует представление о том, что вся миграционная политика современного российского государства сводится к проблеме ограничения, выбивания и передела квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание и труд. И всегда остается непонятной цель: если ограничивать – то зачем, если привлекать, то для чего?

Очевидно, причина такого впечатления связана с тем, что система регулирования привлечения иностранной рабочей силы в России только складывается. Впервые нормативно квота установлена в 2002 г. в соответствии с Законом РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором определили категорию иностранных граждан, попадающих под квотирование как «временно проживающих на территории России», за небольшим исключением (родившихся в РФ или РСФСР, состоявших в браке с гражданином РФ, имеющим место жительства в РФ, осуществляющим инвестиции в РФ...); определили орган, занимающий-

ся утверждением квот, – «Правительство РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и механизм ее формирования, учитывающий «демографическую ситуацию в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможности данного субъекта по обустройству иностранных граждан» [1]. Однако сама концепция квотирования не была определена.

В 2006 г. в закон внесли ряд поправок, в том числе в статью 6, исключив требование по квотированию лиц, «прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы» [2], и до 2007 г. квотирование охватывало только тех, кто въезжал в страну по визам. Для безвизовых работников, въезжающих в Россию из дружественных стран СНГ, квотирование не использовалось, хотя именно эта масса иностранных работников оказывала существенное влияние на рынок труда (рис. 1).

Кроме того, к 2007 г., т.е. к моменту внесения изменений в законодательство по квотированию иностранной рабочей силы основные потоки мигрантов из

дальнего зарубежья, а именно из стран Прибалтики, составлявшие в 1997 г. почти 43 % от общего потока, а в 2002 г. уже 24 %, практически иссякли (2006 г. – 17 %) [7]. Желающие получили российское гражданство, иные по возвращению в эффективно развивающиеся Прибалтийские государства смогли адаптироваться к изменившимся условиям.

Вторым по значимости был поток китайцев, которые в силу внутренней демографической обстановки, а также экономических причин активно участвовали в мировых миграционных процессах. Но за исследуемый период интерес китайцев к России также снизился, что нашло отражение в сокращении потоков китайских мигрантов в Россию с 11,5 % (1997 г.) до 5,4 % (2006 г.) [7].

Единственные, кто показывал и показывает завидное постоянство в миграционном потоке из представителей стран дальнего зарубежья – это «специалисты» из Германии. В количественных показателях их поток за данный период практически не менялся, а в относительных даже в 3 раза увеличился, достигнув в 2006 г. 33,2 % от общего потока мигран-



Рис. 1. Иммиграция в Россию в период с 1997 г. по 2009 г. [7, 8]

тов из стран дальнего зарубежья. Хотя к 2009 г. этот поток в относительных показателях уменьшился до 14,0 %, уступив свое первенство мигрантам из Грузии. Причина такой активности представитель Германии в России очевидна: давняя история сотрудничества, позволяющая Германии рассматривать Россию как сферу своих стратегических интересов. А значит, данный поток является отражением взаимодействия в области предпринимательства и торговли двух стран: России и Германии.

Учитывая все вышесказанное, многие исследователи справедливо задают вопрос «Въезд каких мигрантов попыталось ограничить российское правительство, вводя квотирование?». Вряд ли представители Германии могли обострить конкуренцию за рабочие места или спровоцировать рост социальной напряженности. Что же касается китайских «специалистов», то большая их масса «застревает» в бескрайних просторах Сибири и Дальнего Востока, где плотность населения, кстати, доходит до 1 чел. на км<sup>2</sup>, что само по себе является серьезной экономической проблемой. Для сравнения средняя плотность населения Российской Федерации – 9 чел. на км<sup>2</sup> (одна из наименее заселенных стран мира), в то время как в московской агломерации – 300 чел. на км<sup>2</sup>. Слабая степень заселенности территорий создает препятствие их развитию, созданию инфраструктуры, освоению.

Причина столь низкой плотности населения районов Сибири и Дальнего Востока понятна – неблагоприятные условия для проживания. Так, за период с 2002 г. по 2007 г. из данной территории выбыло 740 тыс. чел., из которых 75 % составляли граждане трудоспособного возраста [5].

Одно из демографических правил гласит, что население в процессе исторического расселения постепенно сдви-

гается в сторону лучших рекреационных условий, в том числе температурного режима. Это заставляет настороженно относиться к идеям освоения данных территорий без привлечения китайских, вьетнамских, корейских и японских специалистов, уповая лишь на бывших соотечественников, проживающих в более теплых регионах мира.

Данные, приводимые С. Градиловским, О. Выхованец в статье «Квоты: Cui prodest?», демонстрируют неэффективность реализации Программы возвращения соотечественников, рассчитанной на период с 2006 г. по 2012 г. Суммарная доля заявок на переселение соотечественников на территорию Дальневосточного округа по госпрограмме в 2008 г. составила чуть более 1,1 % от размера общей миграционной квоты. Всего же численность участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в 2009 г. составила 2,6 % прибывших мигрантов из стран СНГ и дальнего зарубежья [6]. К 1 января 2010 г., т.е. за четыре года существования программы, вернулось на родину всего 16318 человек, а в Дальневосточный федеральный округ – всего 291 чел. [8].

Если учесть возможность сокращения расходов на проведение данной программы, то вызывает недоумение ограничение потока трудовых мигрантов в «проблемные» регионы. Хотя можно предположить, что здесь вопросы экономической разумности подменяются вопросами геополитики.

Российское законодательство совершенствуется путем проб и ошибок. В 2007 г. в закон опять внесли положение, согласно которому «иностранным гражданам, прибывшим в страну в порядке, не требующем получения визы, разрешение на временное проживание

выдается с учетом квоты» [3]. Таким образом, система квотирования охватила еще порядка 80 % иммигрантов из стран СНГ, далеко не всегда попадающих под образ «специалиста».

Как видно на рис. 2, в 2009 г. большинство мигрантов из СНГ имели низкий уровень образования. Так, если к «специалистам» отнести лиц, имеющих высшее, неполное высшее и среднее профессиональное образование, то они составят чуть более 38 %. А остальные?

В 2008 г. система с усложнившимся механизмом дала серьезный сбой. Уже в мае квоты были фактически выбраны, таким образом разрешение на привлечения мигрантов получил «самый расторопный», а не «самый нуждающийся». «За бортом» оказалась часть специалистов, привлекаемых для работы в совместных предприятиях и проектах, потребовалась серьезная корректировка квот.

В 2008 г. был сделан еще один важный шаг по совершенствованию законодательства – Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2008 г. № 737 было определено, что квота на 2008 г. устанавливается в соответствии с

потребностями в привлечении в РФ иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам [4].

Кроме того было установлено, что квота на 2009 г. должна определяться по регионам, а также по профессиям, специальностям и квалификациям иностранных работников. Была упрощена процедура учета мигрантов по месту временного пребывания. Работнику, как наиболее заинтересованному лицу, доверили самостоятельное оформление разрешения на работу. Предпринимателю оставалось лишь информировать о факте найма. Значительно возросли штрафы работодателей за нелегальное привлечение мигрантов. Эта мера, как отмечает большинство экспертов, привела к резкому сокращению нелегальной занятости.

Однако квоты стали формироваться в соответствии с заявками работодателей, которые, не неся ответственности за указанные в них цифры, осуществляли планирование привлечения иностранной рабочей силы со значительным резервом. Задача определения потребностей в рабочей силе для большинства пред-

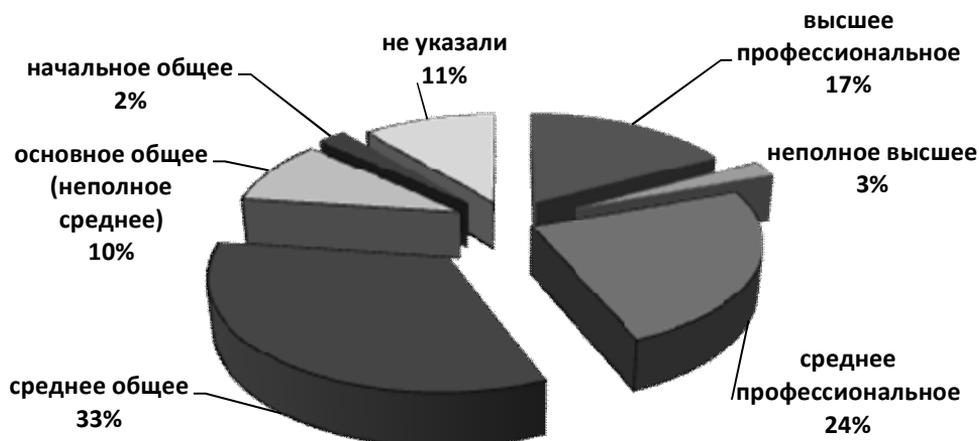


Рис. 2. Уровень образования мигрантов из СНГ в 2009 г. [8]

приятый оказалась невыполнимой. В выигрышном положении оказались крупные предприятия, уже успевшие «подсечь» на иностранных работников.

К вопросу формирования квот в регионе добавился вопрос определения потребности в привлечении иностранных работников «по приоритетным профессионально-квалификационным группам» и распределение по «профессиям, специальностям и квалификациям».

Проблему осложнила миграция на постоянное место жительства, которая в соответствии с законодательством России предполагает путь натурализации, разделенный на этапы: получение разрешения на временное проживание (РВП) и вида на жительства (ВНЖ) прежде получения гражданства. Поправка 2007 г. ввела требование учитывать лиц с РВП в квоте. Но при формировании квоты, видимо, это упустили. Так, в Республике Калмыкия квота на РВП оказалась в 4 раза меньше квоты на рабочие места для мигрантов (включаящая и обладателей РВП, и временных трудовых мигрантов, и визовиков, и безвизовиков), в Курской и Псковской областях – в 1,4 раза и т.п. Получалось, что часть обладателей РВП остались без средств к существованию [9]. Все это обострило противоречия на рынке труда мигрантов и подтолкнуло к активизации процессов формирования его инфраструктуры, роста влияния диаспор и посреднических организаций, заинтересованных в расширении квот.

Сложившаяся система квотирования предполагает установление квот по регионам: общих и отдельно для безвизовых мигрантов. Квота для въезжающих лиц по визам устанавливается путем вычитания из общей квоты, прибывших по безвизовому въезду. Общая квота, а также квота для регионов распределяется по профессиям, специальностям и квалификациям.

С октября 2009 г. ведется список наиболее востребованных специальностей, на которые специалисты могут трудоустроиваться без квот: биофизики, биохимики, обладатели инженерных специальностей. Таким образом, качественная сторона миграционного вопроса также начала находить свое отражения.

Отмечая необходимость регулирования внешней миграции, снова вернемся к вопросу интересов. Кто в большей мере заинтересован в расширении квот (или их отмене) для низко квалифицированной рабочей силы, аргументируя сложностями демографической ситуации в стране. Очевидно тот, кто способен заработать на дешезвизне «штрейкбрехеров», особо не заботясь о вопросах их «обустройства».

Возражение, что граждане России нормативно имеют приоритетное право при найме на работу, не принимается, так как данное преимущество еще нужно эффективно реализовать. Известно, что направленные службой занятости для трудоустройства безработные достаточно часто получают отказ по тем или иным причинам со стороны работодателей, ожидающих желанного трудового мигранта.

В чем же более конкурентоспособна иностранная рабочая сила? С точки зрения экономической теории иностранная рабочая сила обладает менее эластичным спросом на рабочие места, а значит, готова работать в худших условиях, нежели коренные жители территорий. И это не только заработная плата, но и режим работы, состояние рабочего места, уровень технического оснащения и т.п. С точки зрения права она менее защищена на рынке труда. С ней не нужно «договариваться», ей можно не производить социальных выплат, ее легче уволить, когда, скажем, иссякнет пиковый спрос на производимую продукцию, и даже можно «не заплатить» те «гроши», за которые она согласна работать.

Использование труда «штрейк-брехеров» тормозит переход России к интенсивному типу экономического роста, повышению «качественной» составляющей конкурентоспособности продукции, вносит искажения в структуру национальной экономики, а значит, ведет к нерациональному использованию ресурсов. И это становится особо очевидно в период кризиса, экономической нестабильности.

Для более четкого проведения границы между «специалистами» и «штрейкбрехерами» необходимы специальные комплексные исследования, показывающие влияние притока внешних мигрантов на состояние как российского рынка труда, так и в целом российской экономики.

Несмотря на серьезные ошибки, сделанные в первые годы формирования миграционного законодательства, представляется, что введение квотирования – это первый шаг к построению эффективной миграционной политики Российского государства. Это не есть «поощрение нелегальной миграции», как могут заявлять заинтересованные лица (понятно, что если нет права, то нет и его нарушителей), а это закономерный процесс признания государством за собой права контролировать и регулировать миграцию. Другое дело, как эффективно используется данный инструмент, ведет ли его применение к максимизации общественного благосостояния, защищает ли он интересы коренного населения данной территории.

### Список использованных источников

1. Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» №115-ФЗ от 25 июля Закон РФ ст. 6 // Визовая служба международной ассоциации руководителей предприятий. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.visas.ru/info/law-fc.html>.
2. Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» №110-ФЗ от 18 июля 2006 г. // Российская газета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/20/inostranci-polozhenie-dok.html>.
3. Закон РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» №12-ФЗ от 6 января 2007 г. // Российская газета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/01/10/inostrancy-doc.html>.
4. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам определения потребности в привлечении иностранных работников и утверждении квот на осуществление гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» от 3 октября 2008г. № 737 // Консультант Плюс.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2008 г. № 1193-р // Консультант Плюс.
6. Градировский С., Выхованец О. Квоты: Cui prodest? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/authors/gradirovsky/?library=2712>.
7. Обследование населения по проблемам занятости. М.: Росстат, 2009.
8. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2009 г. Статистический бюллетень. М.: Росстат, 2010.
9. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fundeh.org/publications/articles/83/180>.