



Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 55(654)

**Об актуальных задачах реализации
государственной миграционной политики
с учетом международной обстановки**

(по материалам научно-методического семинара
Аналитического управления)

2016



Настоящий аналитический вестник подготовлен по материалам заседания научно-методического семинара Аналитического управления 29 сентября 2016 г. на тему «Об актуальных задачах реализации государственной миграционной политики с учетом международной обстановки». В заседании принимали участие представители Главного управления по вопросам миграции МВД России, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Росстатистического центра, научного сообщества.

В ходе семинара обсуждались вопросы регулирования трудовой миграции в Российской Федерации, противодействия незаконной миграции, внешней миграции, тенденции международной миграции и риски для России, влияние миграции на генофонд населения. Рассматривались вопросы обучения иностранных граждан в России, проведения государственного тестирования как инструмента успешной адаптации иностранных граждан.

Участники семинара отмечали необходимость междисциплинарного изучения миграционных процессов в Российской Федерации, охватывающего законодательные, экономические, социокультурные, этно-демографические, генетические и медицинские аспекты, в целях научного обеспечения и сопровождения применения полученных данных в работе всех уровней государственной власти. Были высказаны предложения по совершенствованию миграционного законодательства.

СОДЕРЖАНИЕ

О некоторых аспектах регулирования трудовой миграции в Российской Федерации	4
Г.Н. Сedaков, начальник отдела трудовой миграции Департамента занятости населения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации	
Противодействие незаконной миграции, в том числе с учетом складывающейся международной обстановки.....	10
И.С. Маленко, заместитель начальника Управления по организации контрольно-надзорной деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России	
Внешняя миграция в России и факторы ее ограничения	15
В.В. Локосов, директор Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, доктор социологических наук, профессор	
Миграционный кризис и мусульманские общины: последствия для Европы и уроки для России	21
Г.В. Осипов, директор Института социально-политических исследований Российской академии наук, академик Российской академии наук С.В. Рязанцев, руководитель Центра демографии Института социально-политических исследований Российской академии наук, член-корреспондент Российской академии наук М.Н. Храмова, ведущий научный сотрудник Центра демографии Института социально-политических исследований Российской академии наук Г.И. Гаджимурадова, старший научный сотрудник Центра демографии Института социально-политических исследований Российской академии наук	
О необходимости разработки прогноза динамики генетически обусловленной предрасположенности к заболеваниям в зависимости от сочетаний исходного и привносимого мигрантами генофонда	44
О.Л. Курбатова, доцент Института общей генетики им. Н.И. Вавилова Российской академии наук, доктор биологических наук Н.К. Янковский, научный руководитель Института общей генетики им. Н.И. Вавилова Российской академии наук, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, член-корреспондент Российской академии наук	
Вопросы совершенствования законодательства в части организации обучения иностранных граждан в Российской Федерации.....	56
В.В. Чеха, начальник Управления сотрудничества в сфере образования и науки Россотрудничества	

Новые модели проведения интеграционного экзамена для мигрантов в регионах Российской Федерации	60
А.В. Должикова, проректор Российского университета дружбы народов, председатель комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке методического обеспечения проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации	
Проведение государственного тестирования как инструмент успешной адаптации иностранных граждан	73
Е.Г. Шиманюк, начальник отдела лингводидактики, языкового тестирования и содействия миграционной политике Центра лингводидактики, языкового тестирования и содействия миграционной политике Института русского языка им. А.С. Пушкина, кандидат филологических наук	

О некоторых аспектах регулирования трудовой миграции в Российской Федерации

***Г.Н. Седаков, начальник отдела
трудовой миграции Департамента
занятости населения
Министерства труда и социальной
защиты Российской Федерации***

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации традиционно и ежегодно проводит работу по определению потребности в привлечении иностранных работников из числа въезжающих в визовом порядке. В этой работе участвуют как субъекты Российской Федерации, так и работодатели. Мы внедрили в эксплуатацию специальную информационную систему – АИК «Миграционные квоты», которая позволяет в режиме онлайн с использованием Интернета ежегодно формировать потребность и позволяет, таким образом, планировать работу по переобучению и трудоустройству, прежде всего, российских граждан на те рабочие места, которые изначально заявляются работодателями для привлечения иностранных работников.

В соответствии с этой работой мы проанализировали основные причины привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию. Такими причинами являются: реализация инвестиционных проектов с участием иностранного капитала; применение импортного технологического оборудования, которое нуждается в наладке, установке, и, соответственно, без иностранных специалистов достаточно сложно это сделать; использование современных технологий в строительстве и соблюдение качества выполнения строительных работ, а также отсутствие кадров необходимой квалификации, в том числе невысокой квалификации, это те рабочие места, на которые, к сожалению, российские граждане не идут.

Потребность на 2017 год определена по иностранным гражданам, въезжающим в визовом порядке. Соответствующий проект постановления проходит межведомственное согласование. При формировании потребности мы учитывали положение на рынке труда субъектов Российской Федерации, демографическую ситуацию, а также принцип приоритетного использования национальных трудовых ресурсов. Субъекты Российской Федерации при определении потребности, в свою очередь, анализировали возможности обустройства иностранных граждан, возможности соответствующего переобучения и возможности переезда безработных граждан.

В этих целях в 2015 году стартовала программа повышения мобильности трудовых ресурсов, в соответствии с которой мы оказываем государственную поддержку гражданам Российской Федерации, которые переезжают из другого региона в регионы приоритетного привлечения трудовых ресурсов, определенные в постановлении Правительства Российской Федерации. Соответственно, уровень такой поддержки достаточно высокий. Одному человеку из федерального, регионального бюджетов и средств работодателей оказываем поддержку совокупно в размере 225 тыс. рублей. Реализация программы позволяет на некоторые инвестиционные проекты, на которые ранее привлекались иностранные работники, привлечь российских работников.

С учетом территориальной и отраслевой диспропорции на рынке труда, работодатели вынуждены привлекать иностранных работников на рабочие места, в большинстве случаев невостребованные у российских граждан, тем самым не создавая напряженности на рынке труда. Потребность имеется преимущественно для замещения рабочих мест, требующих определенной квалификации. Основные сферы, куда привлекают иностранцев – это, прежде всего, сфера строительства,

сельское хозяйство, сфера услуг, транспорт, оптовая и розничная торговля. И в некоторых видах деятельности уже есть компании, в которых 100 процентов персонала – это иностранные работники.

В целях обеспечения возможности найма российских работников в такие компании мы ежегодно устанавливаем допустимые доли иностранных работников в отдельных видах экономической деятельности. Думаю, что в 2017 году такие ограничения могут быть установлены в выращивании овощей, в торговле розничными табачными изделиями, алкогольной продукцией, торговле лекарственными препаратами, в розничной торговле в палатках и на рынках. В 2015 году впервые мы предложили установление допустимых долей еще на пассажирском и грузовом транспорте. В этих вопросах мы тесно сотрудничаем с отраслевыми объединениями работодателей и профсоюзов. И в следующем году по транспорту допустимую долю будем снижать. Соответственно, это позволяет трудоустраивать в эти виды деятельности российских граждан.

Усовершенствованная система квотирования, которая в настоящее время обеспечивает трудоустройство граждан, въезжающих в визовом порядке, позволила создать комфортный механизм для работодателей, которые привлекают иностранцев из государств с визовым режимом. Соответственно мы сейчас, помимо внедрения информационной системы, о которой я говорил, позволяем корректировать квоту в течение года. Корректировка квоты осуществляется достаточно оперативно. В 2015 году мы квоту корректировали шесть раз, в 2016 году - уже девять. Среднее время получения квоты для работодателей не превышает двух месяцев. При этом соблюдается приоритетное право на трудоустройство российского гражданина, учитывается ситуация на рынке труда и, соответственно, работодатель получает возможность привлекать иностранца с учетом

прав российских граждан. В отношении привлечения въезжающих в безвизовом порядке не всегда так получается.

Введенная в прошлом году система привлечения иностранных работников по патенту для 90% иностранцев, к сожалению, не так эффективна, и мы фиксируем сокращение легальной численности таких иностранцев. Если до введения системы патентов в 2014 году иностранным гражданам для работы у юридических лиц было оформлено 1 миллион 469 тысяч разрешений, в 2016 году для работы у юридических лиц оформлено всего лишь 616 тысяч патентов. Фактически в три раза меньше. Хотя нужно отметить, что это связано не только с несовершенством самого механизма, но и с ужесточением миграционного законодательства и достаточно высокой стоимостью патента в некоторых регионах.

В таких субъектах Российской Федерации, как г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, в 2015 году было выдано 50% патентов. То есть иностранцы самостоятельно приезжают в Россию и трудоустраиваются там, где им помогают трудоустроиться чаще всего различные посредники, представители диаспор, что не является оптимальным с точки зрения удовлетворения потребностей и затрат работодателей и самих работников.

Выход из этой ситуации мы видим в создании механизмов организованного привлечения иностранных работников, исходя из потребности российских работодателей. Уже сейчас совместно с МВД мы прорабатываем с Таджикистаном, с Узбекистаном, с Молдовой, с Киргизией проекты соответствующих соглашений по организованному набору. Минтрудом России был разработан в свое время механизм организованного привлечения иностранцев, который был доложен

Правительству, и было дано соответствующее поручение о разработке на его основе межправительственных соглашений.

Что предусматривает этот механизм? Прежде всего, информирование граждан иностранных государств о возможности трудоустройства в России. В этом году мы серьезно развивали и ввели в промышленную эксплуатацию информационную систему «Работа в России». Она в настоящее время содержит более 1 миллиона вакантных рабочих мест.

Система сейчас позволяет осуществить в онлайн-режиме видео-собеседования с работодателями, позволяет самостоятельно размещать резюме в этой системе. В обязанности органов службы занятости входит размещение вакантных рабочих мест, которые заявляются работодателями в эти органы. На базе этой системы, в том числе, можно реализовать механизм организованного набора.

Необходимо в рамках соглашений по оргнабору предусмотреть подбор кандидатов, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы, востребованные у российских работодателей, организовать их тестирование на соответствие профессиональным квалификационным требованиям, осуществлять их профессиональную подготовку в рамках повышения квалификации в государствах их проживания, обучать русскому языку и истории России.

Важно также осуществлять медицинское освидетельствование таких граждан, согласование с работодателями кандидатур и осуществлять содействие в переезде трудовых мигрантов силами государств, в которых они проживают.

При этом, на наш взгляд, бремя возвращения таких иностранцев на родину точно так же должны субсидиарно нести те государства, которые их сюда направляют. То есть речь идет о создании некой системы организованного привлечения, которая позволит организованно

подбирать, равномерно распределять и не создавать условия для их концентрации в каких-то отдельных субъектах.

Кроме того, мы также работаем над разработкой ряда международных документов в формате, прежде всего, Содружества Независимых Государств, готовится концепция создания общего рынка труда СНГ, соглашение по сближению законодательства и другие соглашения по социальным вопросам. Мы полагаем, что принятие этих соглашений будет способствовать, в том числе, созданию тех механизмов, о которых я говорил ранее.

Буквально две минуты по поводу получения в упрощенном порядке гражданства. Недавно были приняты изменения, предусматривающие упрощенный порядок получения гражданства для тех, кто учится в России, кто получает образование.

Кроме того, Минтруд России наделен полномочиями определять перечень профессий, который дает право получить российское гражданство в упрощенном порядке тем, кто отработал 3 года по профессии из этого списка. Сроки получения необходимых документов для таких граждан существенно сокращены. Перечень профессий, утвержден приказом Минтруда России от 13 июля 2015 года № 446н.

Противодействие незаконной миграции, в том числе с учетом складывающейся международной обстановки

***И.С. Маленко, заместитель
начальника Управления по
организации контрольно-надзорной
деятельности Главного
управления по вопросам миграции
МВД России***

Российская Федерация остается одним из мировых лидеров по приему иностранных граждан, является вторым в мире по масштабам миграции государством и ключевой страной назначения мигрантов на пространстве Содружества Независимых Государств.

Несмотря на определенные финансово-экономические изменения, миграционные потоки в Россию сохраняются, поскольку привлекательность российского государства для иностранных граждан в контексте трудовой миграции сохраняется.

В этой связи по итогам 2016 года число иностранных граждан, которые планируют посетить Российскую Федерацию, сохранится на прежнем уровне и, основываясь на данных информационной системы, которая была создана и разработана Федеральной миграционной службой, составит порядка 15 – 17 миллионов человек.

Сегодня в рамках реализации указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» функции, полномочия упраздненной ФМС России переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

В системе МВД России создано Главное управление по вопросам миграции МВД России. Основные задачи и направления, которые стояли перед ФМС России, сохранились.

Этот курс сохраняется и определен в упомянутом указе Президента Российской Федерации, в первую очередь, с акцентом на предоставление государственных услуг, которых в ФМС России было 18 (столько же передано в МВД России).

По-прежнему основной документ, по которому осуществляется «дорожная карта» в области миграции в России – это Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года.

Одним из направлений Концепции является противодействие незаконной миграции. В соответствии с Концепцией проводится, как и ранее проводился, весь тот объем контрольно-надзорных функций, который осуществляла ФМС России. Если раньше эта работа реализовывалась по линии взаимодействия ФМС России с МВД и ФСБ России, сейчас связь ФМС и МВД России оптимизирована, поскольку она происходит в рамках одного министерства.

В части международного сотрудничества, одного из наших важнейших направлений, которому уделяется внимание и в Концепции, и в ряде документов, подготовленных и реализуемых совместно с МИД России, – приоритетное внимание сосредоточено на работе в формате Содружества Независимых Государств.

В рамках СНГ с 2007 года действует Совет руководителей миграционных органов Содружества Независимых Государств, который не только является координирующим органом и площадкой, на которой проводится два раза в год сверка часов по вопросам в области миграции, но и принимаются совместные решения, идет гармонизация законодательства участвующих стран в части миграции.

Данная гармонизация может идти не так быстро и не столь эффективно, но нужно понимать, что эта работа проводится в форматах разных суверенных государств, но вопросы миграции все равно традиционно сохраняются на повестке дня.

В практической части международного сотрудничества необходимо отметить совместную работу в формате ОДКБ.

На протяжении нескольких лет традиционно проходят совместно с компетентными органами совместные мероприятия «Нелегал», по результатам которых государства – участники ОДКБ отчитываются главам своих государств. Эти мероприятия подразумевают взаимодействие не только правоохранительных органов и специальных служб, но и финансовых разведок государств, в частности, Росфинмониторинга.

Современная миграция в рамках проблематики незаконной миграции – это комплексный вызов. Как правило, каналы нелегальной миграции используются и для наркотрафика, и для переброски лиц, которые могут быть причастны к той или иной террористической или экстремистской деятельности.

Очередной этап по линии «Нелегала» был проведен в первом полугодии 2016 года. В рамках данного этапа было выявлено более 55 тысяч нарушений миграционного законодательства, наложено более 100 млн. рублей административных штрафов и возбуждено порядка 1 тысячи уголовных дел, преимущественно – преступления по статье 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: «Организация незаконной миграции».

В Российской Федерации в период с 2014 по 2015 год был насыщенный этап внешнеполитической жизни в рамках председательства в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и в объединении стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка).

По двум направлениям в рамках задач, утвержденных Президентом Российской Федерации, были проведены знаковые миграционные сессии.

Был дан старт деятельности рабочей группы по противодействию незаконной миграции в формате ШОС в рамках российского

председательства. Также состоялась первая в истории объединения БРИКС встреча министров, курирующих вопросы миграции.

Встреча лидеров миграционных структур БРИКС является особенно важной, поскольку мы понимаем, что это пять ключевых государств, лидеров в своих регионах, государств, испытывающих во многом общие вызовы и угрозы в сфере миграции. Руководители миграционных служб одним из приоритетных направлений будущего сотрудничества в формате БРИКС определили именно координацию и сохранение формата рабочих групп или министерских встреч БРИКС.

Это важное достижение, поскольку было запущено фактически новое направление сотрудничества в формате БРИКС в рамках российского председательства. Индийские партнеры, которые сейчас несут на себе ответственное бремя председательства в БРИКС, также планируют провести подобное мероприятие до конца своего председательства.

В части международного сотрудничества ведем работу не только в рамках многосторонних площадок и политических объединений или институтов Организации Объединенных Наций, большая работа проводится и на двусторонней основе.

В первую очередь эта работа с нашими коллегами и партнерами по Содружеству Независимых Государств, с государствами дальнего зарубежья, с Европейским союзом.

Из дальних стран я бы хотел отметить нашу работу с Вьетнамом.

Вьетнамские граждане традиционно достаточно активно посещают Российскую Федерацию и осуществляют здесь трудовую деятельность. Комплексными мерами удалось нивелировать негативную ситуацию, при которой было много инцидентов в части незаконной трудовой деятельности граждан данного государства на нашей территории. Несколько лет назад было достаточно много репортажей в СМИ о подпольных цехах, производствах, где в абсолютно антисанитарных условиях вьетнамские граждане трудились с нарушением всех

возможных правил. Но во взаимодействии компетентных ведомств России и Вьетнама данная угроза была нивелирована.

С узбекскими, китайскими, латышскими партнерами созданы и функционируют соответствующие двусторонние рабочие группы по вопросу сотрудничества в области противодействия незаконной миграции.

Также необходимо отметить эффективность института реадмиссии.

В Российской Федерации существует три формы удаления нарушителей с территории – это депортация, выдворение и реадмиссия.

Именно институт реадмиссии функционирует в рамках соответствующих двусторонних договоренностей.

С начала реализации Соглашения Россия – ЕС о реадмиссии (с 2007 года) всего из государств-членов Евросоюза поступило почти 16 тысяч ходатайств о реадмиссии. Наибольшее количество ходатайств поступает из Германии, Швеции, Австрии и Бельгии.

Российской Федерацией заключены международные договоры в сфере реадмиссии с 41 страной – 18 соглашений и 41 исполнительный протокол о порядке их реализации. Такие же договоренности в части реадмиссии есть у России и с Китаем, что для мировой практики во многом является уникальным примером.

В этой связи одна из задач, которая выполнялась в рамках миграционной службы и сейчас продолжает выполняться в рамках МВД России – это расширение географии нашего реадмиссионного диалога.

Внешняя миграция в России и факторы ее ограничения

В.В. Локосов, директор
Института социально-
экономических проблем
народонаселения Российской
академии наук, доктор
социологических наук, профессор

Уважаемые коллеги, я представляю Институт социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, в котором две лаборатории занимаются исследованием миграционных процессов.

В своем выступлении остановлюсь на ключевых, с моей точки зрения, вопросах. Тема семинара многофакторная, дискуссии по ней идут уже долгие годы. Они крутятся вокруг одних и тех же вопросов: «Нужны ли нам внешние мигранты, и если да, то какие и сколько?», «С помощью каких механизмов отбирать мигрантов?», «Как бесконфликтно интегрировать их в общество?», «Как противодействовать незаконной миграции?». Утверждение на официальном уровне «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» и «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» отчасти дало ответ на эти вопросы, но противоречие между сторонниками преимущественно миграционного подхода в решении демографических проблем, восполнения трудовых ресурсов и их оппонентами сохраняется.

В Концепции миграционной политики Российской Федерации изложены три ее цели: обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения; стабилизация и увеличение численности постоянного населения и содействие обеспечению потребности экономики в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей. Это очень хорошие цели. Однако

до настоящего времени нет четкой системы количественных показателей и индикаторов достижения этих целей, что затрудняет реализацию, выработку механизма совершенствования миграционной политики в средне - и долгосрочной перспективе. До сих пор нет научно обоснованного прогноза о возможных социально-экономических и социокультурных последствиях внешней миграции и ее предельно критических ограничениях.

В этой связи рассмотрим кратко четыре положения, которые следует учитывать при решении проблем внешней миграции.

Первое. *Миграционная политика - это стратегический выбор, от которого зависит социально-экономическая и социокультурная безопасность России.* Каждое общество имеет свои предельно критические (пороговые) показатели масштабов переселения людей иной ментальности и культуры, и в этом контексте миграция способна стать угрозой национальной безопасности страны. Например, возможное в результате миграции изменение этнической структуры населения в пользу некоренного населения, в том числе на региональном уровне, способно, несмотря на экономические выгоды, привести к ущербу, неприемлемому для общества в целом.

Этой тематикой активно занимались в 1990-е гг. европейские социологи («Копенгагенская школа»), ставшие свидетелями разрушающейся национальной и культурной идентичности своих стран, главным образом под воздействием иммиграции. В своих работах они дали определение социокультурной безопасности как «способности общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз». Они доказывали основополагающую важность традиционных структур языка, культуры, общественного устройства, религии и национальной идентичности¹.

¹ Ole Waever et al., Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London, Pinter Publishers, 1993.

Считается, что доля радикально «отличающихся» по каким-то базовым характеристикам людей не должна превышать 10%, иначе целостность и управляемость всей общности ставится под угрозу. Иными словами, чтобы новый процесс «пошел», надо иметь среди населения не менее 10% его активных сторонников. Пороговая величина в 10% зачастую носит гипотетический характер и требует уточнения в зависимости от ситуации, требует большего научного обоснования интеграционных возможностей общества.

Второе. *Тезис о том, что российская экономика нуждается в привлечении внешних мигрантов, требует более глубокого и комплексного обоснования.* По разным оценкам, производительность труда в российской экономике составляет около 30% от уровня США. Суммарный уровень экологического загрязнения на единицу продукции в России в 2,5-3 раза выше, чем в экономически развитых странах, а суммарный уровень материалоемкости выше в 1,5-2 раза. За этими цифрами стоит труд миллионов людей, который не нужен высокоорганизованному обществу. Современный рынок труда не столько зависит от демографического обеспечения, сколько от уровня технологий и организации труда. В России, на самом деле, нет проблемы нехватки рабочей силы. Есть проблема технологического отставания, низкой производительности труда, дефицита рабочих мест высокой квалификации и современной системы подготовки кадров.

Низкий уровень оплаты труда в нашей стране связан с привлечением мигрантов и зачастую их бесправным положением на рынке труда. Это, в конечном счете, негативно влияет на общий уровень и качество жизни населения. Академик В.В. Ивантер справедливо утверждает: «Заработная плата сама по себе является важнейшим фактором роста производительности труда... Низкая заработная плата

будет консервировать нашу технологическую отсталость»².

Наполнение отечественного рынка труда неквалифицированной рабочей силой приводит к снижению качества трудового потенциала страны. Большое число трудоспособного молодого населения не работает по специальности, занятость его неустойчивая.

Деиндустриализация экономики привела не к росту, а к сокращению высокопроизводительных рабочих мест в 2012-2015 гг. на 8%. При сохранении прежней миграционной политики достижение цели создания и модернизации 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г. трудновыполнимо.

Третье. *Миграционная нагрузка на социальную сферу может перевесить экономические выгоды и в перспективе негативно повлиять на качество жизни населения.* Прежде всего, речь идет о возрастании нагрузки на системы здравоохранения, образования и социального обеспечения. Например, в Москве треть детей, переданных в детские дома, были детьми мигрантов. Снижается качество обучения в школах, в которых большое количество учеников - выходцы из семей мигрантов, зачастую плохо владеющие русским языком. Это невольно ведет к снижению общего уровня преподавания. Ощутимый урон социальной сфере наносит нелегальная миграция и тесно связанная с ней криминальная деятельность мигрантов.

С 2015 года обсуждается вопрос об «амнистии» незаконных мигрантов. Ключевым доводом «за» легализацию в публичной дискуссии выбран финансовый аргумент, а именно, предполагаемые налоговые поступления в бюджетную систему России от патентной и иной трудовой деятельности легализованных мигрантов. При этом отложенные бюджетные расходы (на социальное обеспечение мигрантов, расходы на депортацию и др.) не принимаются в расчет.

² Аналитический вестник Совета Федерации. Материалы заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Проблемы миграции внутри и вокруг России» (01.12.15 г.). № 45 (598). С. 37.

Упускается из виду ряд проблем, сопряженных с возможной легализацией мигрантов. Во-первых, неизвестен масштаб «амнистии» – по данным ФМС России, численность нелегальных мигрантов составляла в 2015 г. 1,7 млн. человек, а по экспертным оценкам их численность варьируется от 3 до 12 млн. человек. Во-вторых, в условиях экономического спада и снижения доходов, зарплат населения (граждан России), «амнистия» нелегалов будет воспринята общественным мнением противоречиво. В-третьих, проект «амнистии» нелегалов отразится на электоральном процессе и может стать фактором обострения социально-политической ситуации.

Четвертое. *Ложно понимаемые толерантность, политкорректность лишь усугубляют проблемы миграции, доводят их социальные последствия до опасной черты роста ксенофобии.* Причем процесс формирования негативных стереотипов по причине избыточной миграции носит обоюдный характер: ухудшение отношения коренного населения к мигрантам сопровождается ухудшением восприятия мигрантами коренного населения. В нашем случае это увеличивает риск ухудшения отношений между населением России и государств Средней Азии (в первую очередь, Узбекистана и Таджикистана), откуда наблюдается наибольший приток внешних мигрантов.

По данным ВЦИОМ, доля россиян, негативно относящихся к работе приезжих в различных сферах (общественном питании, медицинском обслуживании, образовании, правоохранительных органах и др.), возросла за период 2006-2013 гг. в среднем с 63% до 79%³.

Ложно понятая толерантность привела у нас к запрету на получение статистической информации по этническому составу мигрантов, этнической преступности. Это помогает лишь имитировать сохранение дружелюбного *status quo*. С 2008 г. Росстат прекратил

³ ВЦИОМ, 29.03.2016. Пресс-выпуск № 3072. Мигранты на российском рынке труда: за и против.

публикацию информации об этнических характеристиках миграционных процессов. Сегодня многие ученые выступают за возвращение в государственную статистику демографических показателей с дифференциацией по национальностям.

Метод предельно критических, пороговых показателей помогает нам определить те «красные флажки» избыточной миграционной нагрузки на наше общество. Этот вопрос целесообразно обсудить на конференции и включить в ее программу. Далее, если будет проведена такая работа, то затем можно построить, допустим, имитационную модель, что позволит прогнозировать последствия изменения ситуации. Затем будут сделаны рекомендации, включая нормативно-правовые рекомендации по регулированию миграционных процессов, прежде всего, со стороны государства.

И в заключение хотел бы сказать, что та благодушная оценка миграционных процессов, о чем я говорил, признание их фатальности - некорректны. История последних десятилетий, в частности, опыт Косово, признание ведущими политиками Германии, Франции, Великобритании провала реализации доктрины мультикультурализма, миграционный коллапс в современной Европе и прогнозы о возможности мягкого демографического геноцида, демографическом самоуничтожении Европейского Союза, - все это заставляет с осторожностью относиться к тем простым выводам и выгодам, которые приносит внешняя миграция. Важно учитывать долгосрочные последствия и риски, которые она несет в себе. Рассчитывать при решении демографических проблем преимущественно на иммиграцию было бы наивно и вредно⁴.

⁴ См. Миграционные процессы в России. / Под ред. В.В. Локосова и Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-информ, 2014.

Миграционный кризис и мусульманские общины: последствия для Европы и уроки для России

Г.В. Осипов, директор Института
социально-политических исследований
Российской академии наук, академик
Российской академии наук

С.В. Рязанцев, руководитель Центра
демографии Института социально-
политических исследований Российской
академии наук, член-корреспондент
Российской академии наук

М.Н. Храмова, ведущий научный
сотрудник Центра демографии
Института социально-политических
исследований Российской академии наук

Г.И. Гаджимурадова, старший научный
сотрудник Центра демографии
Института социально-политических
исследований Российской академии наук

Основные понятия и характеристики миграционного кризиса в Европе. Беспрецедентная по своим масштабам и последствиям ситуация с иммиграцией, сложившаяся в Европе в 2014-2016 гг., в средствах массовой информации называется «кризисом беженцев» («*refugees crisis*»). Основные потоки иммигрантов в 2014-2015 гг. в страны Европы направлялись из стран Ближнего Востока, Центральной и Северной Африки, Южной Азии. По данным пограничного агентства Frontex, за 2015 г. в Евросоюз прибыло около 1,8 млн. мигрантов⁵.

Большая часть иммигрантов, устремившихся в европейские страны, действительно является беженцами и происходит из Сирии, где уже несколько лет ведутся активные боевые действия. Однако определенная часть иммигрантов только называет себя «беженцами», не являясь по факту таковыми: это экономические мигранты,

⁵ Сотни мигрантов спасены в Тунисском проливе. Информационное сообщение ИТАР-ТАСС от 12 апреля 2016 г. (<http://nsn.fm/hots/sotni-migrantov-spaseny-v-tunissskom-prolive.php>)

стремящиеся получить статус беженца и установленные в странах приема социальные выплаты.

Европейские страны, которые и в прошлом принимали беженцев (Франция – из стран Магриба, Германия – из Сирии, Афганистана, Ирака, Великобритания – из Южной Азии), проводили последовательную политику их интеграции путем социальной поддержки, внедрения образовательных программ для мигрантов, приобщения к европейским ценностям (*политика мультикультурализма, или политика взаимного сосуществования культур*). Однако, масштабный поток иммигрантов за короткий срок с новыми формами поведения, несвойственными европейскому населению, вызвал коллапс интеграционных моделей и привел к многочисленным социально-политическим «разломам» в большинстве стран ЕС. Прежде всего, под угрозой распада оказался ЕС как политическое и социально-экономическое образование. В некоторых странах политики высказываются за закрытие границ, восстановление пограничного контроля между странами Шенгена (в частности, такой контроль ввели Австрия, Дания, Швеция и др.). Правые политические партии требуют немедленной депортации иммигрантов, которым было отказано в убежище, отдельные политики предлагают прекратить в принципе прием беженцев. Интенсивная иммиграция привела даже к формированию новых социально-политических «разломов» между государствами, между местным населением и политиками, между местным населением и мигрантами, между «европейскими» мусульманами (ранее прибывшими и интегрировавшимися в европейские общества) и мусульманами - «иммигрантами» (прибывшими в последнее время).

Европейская система предоставления убежища столкнулась не только с техническими сложностями идентификации и адаптации беженцев, но и с концептуальным вызовом, подрывающим основы ее существования, базирующимися на соблюдении прав человека и идее

мультикультурализма. Фактически, более правомерно назвать сложившуюся ситуацию *«миграционным кризисом»*, который стал крупнейшим со времен Второй мировой войны.

Причины и география миграции в Европу. Основными причинами современной мусульманской иммиграции в Европу является комплекс факторов, действующих как в странах происхождения, так и в государствах приема. Их совокупность предопределяет закономерности потоков мусульманской миграции в Европу.

«Выталкивающие» факторы в странах происхождения обусловлены политическими кризисами, обострившимися в последние пять лет после начала так называемой «арабской весны», экономическими проблемами, демографической перенаселенностью, а также неблагоприятной экологической ситуацией.

Политические кризисы. Отправной точкой стала «арабская весна» – серия демонстраций, путчей, революций, политических переворотов и гражданских войн, начавшихся в ряде мусульманских стран в конце 2010 – начале 2011 гг. (Тунис и Алжир). Затем волны выступлений, массовых протестов, военных действий прошли в Ливии, Йемене, Египте, Бахрейне, Ираке, Марокко, Омане. И, наконец, гражданская война в Сирии, спровоцированная деятельностью ДАИШ (Исламского государства, запрещенного в России) и продолжающаяся до сих пор. Все это заставило миллионы людей искать убежища в соседних странах и в Европе. По данным Агентства ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)⁶, на середину 2015 г. в Турции разместилось около 2 млн., в Ливане – около 1,2 млн., в Иордании – 700 тыс., в Ираке – 300 тыс. и в Египте – 260 тыс. беженцев из Сирии (табл. 1).

⁶ UNCHR Mid-Year Trends 2015, Geneva, UNHCR, 2015

Таблица 1

Численность вынужденных мигрантов различных категорий в некоторых странах Ближнего Востока на середину 2015 г., человек

	Общая численность	В том числе		
		Беженцы	Соискатели убежища	Мигранты, попавшие под действие мандата УВКБ ООН
Ирак	4.311.660	288.035	7.420	50.000
Турция	1.985.269	1.838.848	145.335	1.186
Ливан	1.189.052	1.172.388	10.851	5.813
Иордания	684.795	664.102	20.693	0
Египет	256.384	226.344	30.019	21

Источник: UNCHR Mid-Year Trends 2015, Geneva, UNHCR, 2015, pp. 21-24.

Экономическая ситуация. Безработица, низкие заработки, отсутствие перспектив выталкивает людей из страны проживания. Экономические модели развития большинства мусульманских государств Ближнего Востока и Северной Африки оказались не способны решить ключевую для них проблему снижения безработицы. Либо их экономики были просто разрушены в результате войн и внешней агрессии (например, как в Ливии). По оценкам МВФ, арабским странам для преодоления негативных последствий в области занятости в ближайшее десятилетие необходимо будет создать от 55 до 70 млн. новых рабочих мест. Однако экономические причины не считаются основанием для приема беженцев. В результате в массовом порядке отказывается в убежище тем, кто стремится попасть в Европу из стран, где отсутствуют явные политические конфликты, а доминируют экономические причины (например, Албания, Афганистан, Украина, Косово, ряд стран Северной Африки).

Демографическая ситуация. Страны с преимущественно мусульманским населением, являясь основными «донорами» мигрантов в Европу, характеризуются как страны с (молодым) растущим населением и прогрессивной возрастной структурой⁷. Так, доля молодёжи в возрасте от 15 до 29 лет в исламских странах – одна из самых высоких в мире и приближается к значению 30%. Для сравнения, в большинстве стран Запада она меньше 20%. Половина населения Сирии, Западного Берега (Палестины) и Ирака моложе 21 года, Египта – 24 лет, Афганистана – 18 лет. В то же время в Германии к 2014 г. медианный возраст⁸ населения составлял 46 лет, во Франции – 41,2 года, в Великобритании – 40 лет. В условиях отсутствия работы молодёжь в мусульманских странах вовлекается радикальными течениями в свои ряды и становится движущим механизмом революций, выступлений, акций протеста. Идеологической основой таких выступлений, как правило, становятся радикальные течения ислама. Определенная часть молодежи эмигрирует за пределы своих стран в поисках лучшей доли. Известен факт, что один из ведущих имамов Мухаммед Айяд, выступая с речью в мечети Иерусалима, призвал мусульман-мигрантов сливаться с европейцами, чтобы завоевать весь континент: «Мы сделаем их плодовитыми! Мы будем рожать с ними детей, потому что завоюем их страны!»⁹.

Экологические проблемы. В Программе действий Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, проходившей в 1996 г. в Женеве, было сформулировано определение «экологических беженцев». Под ними понимаются лица,

⁷ См.: типы возрастной структуры по Бургдерферу. Народонаселение: Энциклопедический словарь. М., 1994. С. 53.

⁸ Обобщенная характеристика возрастной структуры населения. Делит все население на две равные части: одну – моложе медианного возраста, другую – старше.

⁹ Телевизионный канал Информационного агентства Russia Today (<https://www.youtube.com/watch?v=QLOGZZvWKYA>)

которые вынуждены покинуть место своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф. Численность экологических мигрантов, по оценке ООН, составляет 24 млн. человек, а к 2050 г. может достичь 200 млн. человек. Голод в сочетании с бедностью и нищета вынуждают людей эмигрировать в поисках лучших условий жизни. В африканских странах южнее Сахары (например, в Сомали, Эфиопии, Эритрее, Судане, Южном Судане, Чаде, Нигере и др.) все большую роль начинают играть «выталкивающие» экологические факторы – обезвоживание, опустынивание земель, эрозия почвы, дефицит пресной воды, деградация окружающей среды, засухи.

Факторы «притяжения» в Европе. Все факторы притяжения можно условно разбить на четыре группы: первая – исторически сложившиеся причины, обусловленные, в первую очередь, иммиграцией в Европу населения бывших колоний; вторая – экономические факторы, включающие выплаты и пособия, которые могут получить иммигранты в странах приема, а также компенсации на иные нужды, обеспечивающие более высокий уровень жизни, нежели в странах исхода; третья – социокультурные факторы, заключающиеся в воссоединении семей, формировании устойчивого образа «лучшей жизни» в странах Европы через социальные сети мигрантов и т.п.; и, наконец, четвертая группа – гуманитарные факторы (политика гостеприимства, толерантности, обеспечение прав и свобод беженцев).

Исторические причины. Некоторые европейские страны начали политику привлечения иммигрантов (прежде всего, трудовых) после Второй мировой войны. Пик трудовой миграции в Германию пришелся на 1960-е гг., когда активно принимали иммигрантов из Южной Европы (Италии, Испании, Греции, Португалии, Югославии), а затем из Турции, Марокко и Туниса на основе двусторонних соглашений. К 1973 г. число мигрантов достигло 2 млн. человек, после чего их въезд был

существенно ограничен. Следующая волна иммиграции в Германию началась с 1988 г., когда более 1,4 млн. человек подали заявления о предоставлении убежища. Преимущественно это были выходцы из стран Восточной Европы, бывшего СССР и Турции. В начале 2000-х гг. увеличился приток мигрантов из Боснии и Герцеговины, Косово и других регионов бывшей Югославии. В результате, в настоящее время на территории Германии проживает свыше 10 млн. иностранных граждан, из которых наиболее многочисленна турецкая диаспора: по результатам переписи 2011 г., в Германии проживает примерно 4 млн. турок, около 1,9 млн. из которых имеют немецкое гражданство. В основном иммиграция происходила по линии трудоустройства и воссоединения семей.

Иммиграция в Великобританию и Францию была связана с притоком из бывших колоний. Франция стала полюсом притяжения для иммигрантов из Алжира, охваченного войной за независимость в 1954-1962 гг. Языковая общность позволила иммигрантам легче адаптироваться во Франции. Надо отметить, что Франция проводила активную политику ассимиляции иммигрантов. К началу 2000-х гг. Франция стала страной с самой многочисленной мусульманской общиной, которая, по разным источникам, насчитывала от 6 до 8 млн. человек, в том числе 1,5 млн. алжирцев, 1 млн. марокканцев, около 350 тыс. выходцев из Туниса. В настоящее время во Франции наблюдается приток иммигрантов из Алжира, Марокко, Туниса, Турции и Сенегала. Для выходцев из разных мусульманских стран характерно компактное расселение и концентрация в определенных отраслях экономики.

В Великобритании к началу 2000-х гг. проживало около 2 млн. мусульман, в основном выходцев из Индии (доля мусульман в общей численности населения Индии составляет около 13%) и стран африканского континента. Активное формирование мусульманской общины в Великобритании началось еще после окончания Второй

мировой войны, и к 1960 – 1970-м гг. Великобритания стала придерживаться политики ограничения миграции из стран Британского Содружества. Так, в частности, в 1971 г. и 1981 г. соответственно были приняты «Закон об иммиграции» и «Закон о гражданстве», ограничившие права жителей бывших колоний на получение британского гражданства и вызвавшие наибольшие нарекания со стороны Евросоюза. К началу 2000-х гг. лидирующие позиции с точки зрения миграционных потоков в Великобританию удерживали Индия, Пакистан и Бангладеш.

Таким образом, к началу 2010-х гг. на территории трех стран – крупнейших реципиентов мигрантов в Европе – проживали достаточно большие по численности мусульманские общины, сформировавшиеся за предыдущие полвека. Эти общины неоднородны как по странам происхождения мигрантов, так и по степени интегрированности их в европейское сообщество.

После событий «арабской весны» конца 2010 – начала 2011 гг. произошла существенная количественная и качественная трансформация миграционных потоков в европейские страны. Реализованные ранее в Великобритании, Германии и Франции, а также в ряде других европейских странах интеграционные модели вовлечения мигрантов в принимающее общество показали свою несостоятельность в силу резко выросших объемов иммиграции и ряда других специфических особенностей, о которых будет сказано ниже.

Экономические факторы. Страны ЕС с высоким уровнем развития социальной сферы являются очень привлекательными для иммигрантов размерами пособий и социальным обеспечением. В большинстве стран соискатели убежища не имеют права работать, ожидая статуса беженца, и получают денежные выплаты от государства. Во-первых, это *разовое (единовременное) пособие* (например, в Бельгии оно достигает 800 евро). Во-вторых, *ежемесячное пособие*. Размер пособия определяется на страновом уровне, а также в зависимости от состава

семьи мигранта. Если семья имеет несколько детей, то размер пособия увеличивается на каждого ребенка или на определенное количество членов семьи. Например, во Франции, помимо пособия в 202 евро, на каждого последующего члена семьи платится 100 евро в месяц. В Великобритании на каждого ребенка дополнительно выплачивается 20-30 евро в месяц в зависимости от возраста ребенка. Наличие большого числа детей служит стимулирующим фактором миграции в ЕС для некоторых групп мигрантов. В-третьих, это *питание, жилье, образование и прочие социальные блага*. Во многих странах ЕС в центрах временного размещения люди обеспечиваются питанием, одеждой, имеют возможность изучать язык, дети имеют доступ к образованию. Люди, проживающие вне центров размещения, получают доплаты на жилье.

Социальные выплаты наиболее значительны во Франции, Великобритании, Швеции, Германии и Бельгии. Именно в эти государства и устремляется в настоящее время основной поток мусульманских иммигрантов. Если раньше люди, спасаясь от войны и разрухи, бежали «куда глаза глядят», то сегодня беженцы устремляются не просто в страны, где спокойно, а туда, где высокий уровень жизни и большие социальные пособия.

Социокультурные факторы. Эта группа факторов включает в себя возможности для воссоединения семей в большинстве принимающих стран. В частности, подобной политики придерживалась и продолжает придерживаться Германия. Проживающие в Европе мигранты через родственные связи и социальные сети сформировали устойчивый образ «лучшей жизни» в странах Европы, подталкивая тем самым своих родственников и соотечественников к миграции.

К этой же группе факторов можно отнести общность языка в стране происхождения и в принимающем обществе. Так, миграция мусульман из Алжира, Туниса и Марокко во Францию была, кроме всего прочего, обусловлена тем, что французский язык – второй по

распространенности после арабского (в Тунисе французский язык является государственным наряду с арабским). Это существенно облегчило иммигрантам адаптацию в принимающем обществе.

Гуманитарные факторы. Здесь, прежде всего, стоит упомянуть проводимую на общеевропейском уровне политику мультикультурализма, нацеленную на обеспечение равенства прав и свобод, а также искоренение дискриминации по национальной или конфессиональной принадлежности. Например, политика терпимости стала активно проводиться в Нидерландах с 1979 г. Это проявилось в образовании телевизионных каналов, осуществлявших вещание на языках национальных меньшинств, в появлении мусульманских школ, в подготовке учителей, владеющих языками стран исхода мигрантов (например, преподавание на турецком языке). Похожих подходов, направленных на облегчение адаптации мигрантов в принимающем обществе, придерживается и Великобритания.

Франция, в целом достаточно либеральная с точки зрения иммиграционного законодательства страна, долгое время проводила политику ассимиляции мигрантов. К сожалению, резкий рост мусульманской миграции в страны ЕС в последние годы показал несостоятельность такого подхода.

В Германии также реализуется ряд мер, направленных на скорейшую интеграцию иммигрантов в принимающее общество. Уже с середины 1970-х гг. работают языковые школы для мигрантов (в то время преимущественно турок), во многих из них действует принцип изучения языка детьми совместно с родителями (есть примеры, когда матери, имеющие немецкое происхождение, посещая занятия со своими детьми и помогая им делать уроки, сами осваивают немецкий язык более быстрыми темпами). Существуют также практики обучения детей мигрантов в обычных немецких школах. Правда, здесь есть трудности с обеих сторон: с одной стороны, детям мигрантов довольно сложно резко включиться в изучение большого количества предметов на

немецком языке, с другой стороны, дабы облегчить процесс восприятия нового материала мигрантами, учителя ведут повествование более простым языком, что негативно может отразиться на уровне образования детей из немецких семей.

Дополнительные стимулы исходят также и от местного населения, приглашающего мигрантов жить в их домах (политика «открытых дверей»). Снимается большое количество социальной рекламы с участием в ней известных людей (в частности, спортсменов), нацеленной на повышение толерантности в обществе.

Таким образом, проводимая в течение последних десятилетий многими европейскими государствами целенаправленная политика адаптации и интеграции также является одним из ключевых факторов, привлекающих мигрантов.

Миграционный фактор формирования мусульманских общин в странах ЕС. Рост численности мусульманских общин в странах ЕС обеспечивается стабильным миграционным приростом, а также расширенным режимом их воспроизводства, которому свойственны высокая рождаемость и традиции многодетности (они сохраняются у иммигрантов-мусульман в первом и втором поколениях и в принимающих странах). В результате в ключевых странах ЕС сформировались значительные по численности и влиянию мусульманские общины. Хотя точная численность мусульман в европейских странах неизвестна, совершенно очевидно, что они стали существенным фактором, предопределяющим демографическое развитие и социально-политическую обстановку в ключевых странах ЕС. По примерным оценкам к 2010 г. численность мусульман в Европе превысила 12 млн. человек, а к 2015 г. – 20 млн. человек. Мусульманское население сконцентрировано в большей степени в трех главных странах ЕС - Германии, Франции и Великобритании. Согласно данным Всемирного банка, в 2009 г. в Германии насчитывалось

4 026 тыс., во Франции – 3 554 тыс. и в Великобритании – 1 647 тыс. мусульман¹⁰.

По состоянию на конец 2014 г. в Германии численность иностранного населения насчитывала 8,2 млн. человек, что составляло примерно 10% всего населения; к концу 2015 г. численность иностранного населения достигла 9,1 млн. человек (11,2% населения страны). Ежегодный иммиграционный прирост с 2010 по 2014 гг. в стране составлял от 150 тыс. до 570 тыс. человек.

По данным переписи 2011 г. в стране проживало свыше 4,3 млн. мусульман (это 5% населения страны), из которых примерно 1,9 млн. человек имело гражданство Германии¹¹. Наиболее многочисленны выходцы из Турции, Сирии, Косово, Ирака, Афганистана. В частности, около 2,9 млн. человек родились в Турции, из них 1,5 млн. человек имеют немецкое гражданство. Средний возраст турок в Германии по состоянию на 2014 г. составил 42,3 года.

Следует отметить, что наиболее быстрыми темпами в Германии растет численность граждан Сирии, Албании, Пакистана, Афганистана.

Иммиграция вносит наибольший вклад в формирование мусульманских общин в Германии. По данным немецкой статистической службы, примерно 90% мусульман, проживавших в 2014 г. в Германии, родились в странах происхождения и только 10% - на территории самой Германии¹². Безусловно, с течением времени это соотношение будет меняться в сторону увеличения числа родившихся на территории Германии, прежде всего, в силу более высокого уровня рождаемости, характерного для стран происхождения мигрантов-мусульман.

Можно выделить страны «старой волны» мусульманской

¹⁰ Interactive Data Table: World Muslim Population by Country
(<http://www.pewforum.org/2009/10/07/mapping-the-global-muslim-population23/>)

¹¹ Официальный сайт немецкого статистического ведомства
(www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html)

¹² Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung: Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2014, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2015, Tabelle 7.

иммиграции (например, выходцы из Турции в среднем проживают в Германии 27,4 года, из Косова – 14,7 года, Марокко - 16,2 года, Ливана - 16 лет), а также страны «новой волны» мусульманской иммиграции (например, выходцы из Афганистана живут в Германии в среднем только 7,8 года, Нигерии - 7,2 года, Египта - 7,1 года, Албании - 6,1 года, Сирии - 3,8 года)¹³. Около 16% численности мусульманского населения проживает в Германии не более четырех лет, что характеризует, как правило, низкую степень интеграции этой части мусульманских мигрантов в немецкое общество. Для сравнения отметим, что средняя продолжительность проживания иностранного населения из стран Европы в Германии составляет 19,6 лет.

В 2013-2015 гг. существенно активизировалась иммиграция беженцев в Германию. Причинами стали события на Ближнем Востоке. Пик числа соискателей убежища пришелся на октябрь – ноябрь 2015 г.

Роль Сирии в формировании потоков вынужденных мигрантов в Германию значительно возросла в 2014-2015 гг. Однако Германия постепенно усложняет процедуры предоставления статуса беженца. В результате доля удовлетворенных заявок снизилась с 64% в 2014 г. до 59% в 2015 г.

Наибольшей популярностью среди иммигрантов из мусульманских стран в Германии пользуются федеральные земли Баден-Вюртемберг, Бавария, Северный Рейн-Вестфалия (абсолютная численность мигрантов здесь максимальна). В относительном исчислении максимальная численность иммигрантов из мусульманских стран приходится на Гамбург, Бремен, Берлин, Гессен, Баден-Вюртемберг, Баварию и Северный Рейн-Вестфалию. В 2015 г. около 44% соискателей статуса беженца обратились к властям трех федеральных земель Германии: Северный Рейн-Вестфалия – 77 тыс., Бавария – 71 тыс.,

¹³ Рассчитано авторами на основании данных, представленных в: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung: Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2014, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2015, Tabelle 9.

Баден-Вюртемберг – 62 тыс. человек¹⁴. Выбор этих земель может быть обусловлен тем, что к настоящему времени в этих трех землях уже сформировались наибольшие по численности мусульманские общины, что является дополнительным фактором притяжения для вновь прибывших.

Мигранты-мусульмане в Германии, как правило, расселяются компактно, на окраинах крупных городов. Если в 2010 г. в Германии насчитывалось около 2,5 тыс. мусульманских молельных домов и 230 мечетей, то в 2014 г., по данным газеты «Deutsche Welle», число мечетей в стране достигло уже 430. Самый старый и крупный мусульманский центр в Германии находится в Гамбурге. Он был построен в конце 1950-х гг. шиитами из Ирана. Крупнейшая мечеть в Германии находится в Кельне. В распределении мечетей по территории Германии четко прослеживается западная асимметрия, свидетельствующая о том, что мусульмане стараются поселиться в наиболее благополучных с экономической точки зрения землях Германии.

Процесс исламизации вызывает у местного населения беспокойство из-за своих масштабов и последствий. В частности, известно много случаев, когда мусульманские иммигранты постепенно «отвоевывали» жизненные пространства у местного населения, заставляя его практически полностью покидать места прежнего проживания. Механизм «выдавливания» выглядит примерно следующим образом: усиливается приток иммигрантов-мусульман, которые селятся компактно; увеличивается численность мусульман; возникает этнически и религиозно ориентированный бизнес (магазины, кафе, рестораны), строятся новые мечети (иногда они возникают на месте христианских храмов); меняется этнокультурный ландшафт; падают цены на жилье;

¹⁴ Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Stat. Bull., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2015, 11 s.

местное население начинает покидать район, а он превращается постепенно в зону компактного проживания мусульман.

Исследование показывает, что в этнодемографическом развитии Германии на среднесрочную перспективу ключевыми тенденциями являются следующие:

- во-первых, абсолютная численность населения страны будет сокращаться с 81 млн. в конце 2014 г. до 61,5 млн. человек к 2050 г.;
- во-вторых, будет увеличиваться доля иностранного населения, в том числе из преимущественно мусульманских стран с 3% до 6% от общей численности населения;
- в-третьих, темпы роста численности мусульманского населения будут существенно превышать темпы роста как немецкого населения, так и иностранного населения из немусульманских стран;
- в-четвертых, реальная численность мусульман с учетом «турецкого компонента» будет еще выше - на конец 2014 г. среди граждан Германии насчитывалось около 1,9 млн. турок. Однако в расчетах выделить их в отдельную категорию и спрогнозировать рост их численности невозможно.

Сценарии развития миграционной ситуации в Европе и уроки для миграционной политики Российской Федерации.

Согласно прогнозу Международной организации по миграции (МОМ), в 2016 г. в европейские страны **можно ожидать прибытия не менее одного миллиона иммигрантов, в том числе беженцев**¹⁵. Несмотря на попытки ограничения нелегальной миграции на балканском направлении и по всему периметру внешних границ Евросоюза, до сих пор не решены проблемы с выталкивающими факторами – не остановлена война в Сирии, а кроме того, социально-экономическая

¹⁵ Сообщение Русской службы BBC от 18 апреля 2016 г. (<https://news.mail.ru/incident/25496090>)

обстановка в странах происхождения мигрантов ухудшается в период экономического кризиса.

В условиях миграционного кризиса, безусловно, визовая политика стран Евросоюза подвергнется ужесточению в отношении граждан третьих стран. Кроме того, **будет нарастать дифференциация в подходах выдачи шенгенских виз между странами-членами соглашения.** Например, сейчас Испания объявила об упрощении выдачи виз россиянам. Аналогична позиция Греции. Для Германии и Франции такая политика выглядит странной. Но главные противоречия будут касаться даже не российских граждан. Россия не является сейчас основной страной происхождения нелегальных мигрантов в Европе, это скорее, важный поставщик туристов (Испания, Италия, Греция это хорошо понимают). Отмена виз для турецких граждан – это камень, о который может разбиться вся шенгенская система. Между тем, Германия обещала отменить визы для турок в случае, если будет решен вопрос с возвращением нелегальных мигрантов в Турцию. Еще одна проблема – безвизовый въезд для украинских граждан, эмиграционные установки которых на выезд в Европу на постоянное место жительства крайне велики и обострились в связи с нестабильной социально-экономической и политической ситуацией на Украине.

Миграционный кризис обозначил **необходимость политических изменений в общих европейских структурах.** Странам ЕС трудно договориться и выработать эффективный механизм не только в области распределения беженцев, но и в обустройстве границ, визовой политике и пр. Отсутствие у правительств европейских стран согласованной позиции по решению проблемы миграции подрывает концепцию «духа сотрудничества», на которой зиждется ЕС. Возможно, назрела необходимость введения поста президента ЕС, который бы мог балансировать интересы всех государств-членов.

Требуется изменение **концептуальной основы социальной системы стран Евросоюза.** Прежде всего, необходимы изменения в

законодательстве, касающиеся социальной поддержки и рынка труда. Не следует создавать условия, при которых у значительной части населения формируется зависимость от социальных пособий и, как следствие, привычка существовать за пределами экономической и социальной системы страны, в которой они проживают. Правительства европейских стран должны провести эти реформы не только для того, чтобы создать более комфортные условия для адаптации мигрантов, но, прежде всего, чтобы бороться с растущей маргинализацией в собственном обществе. Как правило, к маргинальным слоям принадлежат молодые люди, которые не сумели найти работу в условиях экономической стагнации¹⁶.

Политика мультикультурализма и взаимного сосуществования культур претерпит, безусловно, изменения в странах Евросоюза. С одной стороны, очевидно, будут ужесточены законы на получение иммигрантами вида на жительство и гражданства в европейских государствах. С другой стороны, должны быть увеличены расходы на программы образования и обучения языку иммигрантов в принимающих странах. Уверенность и последовательность канцлера Германии А. Меркель в вопросах необходимости интегрировать иммигрантов заслуживает уважения, несмотря на критику со всех сторон. Но иного выхода у Германии нет, если она приняла иммигрантов и не депортировала их, то нужно увеличивать программы обучения языку, законам, нормам поведения. Кроме того, важно расширить программы интеграции путем вовлечения различных сегментов общества. Более активно к интеграционным программам должен подключаться крупный бизнес. Например, крупнейшая немецкая авиакомпания «Люфтганза» на своем сайте начала сбор миль (средств) для оплаты обучения молодых иммигрантов.

¹⁶ Эриксон Ф. Для решения проблемы мигрантов Европе не хватает политической воли // Известия. 2 марта 2016. С. 6.

В европейских обществах будут нарастать демографические «ножницы» между старением населения и потребностью в трудовых ресурсах. И в этом смысле, если посмотреть на ситуацию в Германии комплексно, то получится не столь однозначная картина, как видится противникам А. Меркель. В Германии растет уровень жизни, люди живут дольше, но численность трудоспособного населения сокращается. Иммигранты в этом смысле могут быть демографической компенсацией стареющему и убывающему населению страны. Через двадцать лет без иммиграции в Германии трудоспособное население сократится на 10,5 млн. человек. В 2013-2015 гг. численность иностранных квалифицированных специалистов в промышленности увеличилась на 22,5%, в здравоохранении – на 35%. Основной приток рабочих и специалистов происходит из Франции, Индии, Италии, Испании, Австрии, Китая, Турции, России, Украины, Белоруссии, Молдавии¹⁷. Поэтому некоторые эксперты считают политику А. Меркель по приему иммигрантов разумной, так как она обернется плюсом для Германии, для развития государства в перспективе¹⁸.

Можно выдвинуть контраргументы, что социокультурные издержки такой политики для немецкого общества очень высоки сегодня и приводят к культурному шоку немецкого общества. Канцлер Германии в отставке Г. Коль уверен, что открытие границ для гуманитарных мигрантов — «ошибка», которая ставит вопрос «экзистенционального существования» Европы. С ним солидарен и Т. Саррацин, апеллирующий в своей новой книге «Способность к размышлению» тезисом «вновь прибывающие снижают когнитивный капитал Германии». А кроме того, странно, что не используются другие демографические резервы и каналы иммиграции из стран Восточной Европы, например, из

¹⁷ Агаев В. Германия уходит к другой?// Огонек. № 11. 21 марта 2016. С. 20.

¹⁸ Гулина О. Немцы верят в интеграцию мигрантов: Сообщение информационного агентства «Росбалт» от 10 марта 2016 г. (<https://www.rosbalt.ru/exussar/2016/03/09/1496424>)

Украины, население которой гораздо более близко к немцам, чем выходцы из арабских стран. И наконец, выходцы из стран арабского мира не обладают профессиями и квалификацией в тех сферах, в которых Германии требуются специалисты, они чаще пополняют ряды безработных.

В период миграционного кризиса наблюдается «ренессанс» европейской эмиграции. В результате миграционного кризиса продолжится отток населения из европейских стран, прежде всего, Франции и Германии, в более благополучные регионы мира - США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию. Также экономический кризис будет подталкивать выезд населения из Испании и Португалии в Латинскую Америку, прежде всего, в Бразилию. Эти тенденции наблюдаются в последние годы достаточно четко. Европейцы снова покидают Европу в поисках лучших условий жизни, возможностей для ведения бизнеса, безопасности и комфорта.

Данный миграционный кризис может иметь некоторые последствия и уроки для Российской Федерации.

Во-первых, **нельзя исключать вероятность разворота некоторой части миграционных потоков беженцев в сторону Российской Федерации.** И хотя пока такой сценарий выглядит неправдоподобным, поскольку миграционная политика России достаточно жесткая, а климатический и географический факторы сдерживают массовые потоки беженцев из зон конфликтов на Ближнем Востоке, но при полном закрытии границ Евросоюза он не может быть исключен полностью. Подобную точку зрения высказывал президент Финляндии С. Нийнисте: «Если Турция закроет свои границы или возьмет под контроль поток беженцев, то волна мигрантов хлынет на территорию другого государства, и Россия может стать второй Турцией»¹⁹. Кроме того, Россия уже используется как транзитная

¹⁹ Президент Финляндии предсказал России поток беженцев: Сообщение информационного агентства "Lenta.Ru" от 14 февраля 2016 г. (<https://news.mail.ru/politics/24835005>)

территория выходцами из стран Ближнего Востока, которые пытаются попасть в Европу. Также отдельные группы беженцев из Сирии, например, черкесского происхождения, селятся на Северном Кавказе, хотя не в таком количестве, как в Европе. Возможно, что при развороте миграционных потоков в сторону России было бы эффективно использовать опыт селективной миграции, которой избегают Германия и другие европейские страны. Россия могла бы отбирать в первую очередь из числа потенциальных мигрантов молодых, образованных, получивших образование в СССР и России, родившихся в смешанных браках с российскими гражданами, а также сирийцев, связанных с черкесскими корнями.

Во-вторых, ***российские граждане как представители страны, воевавшей с ИГИЛ (запрещенная в России организация), будут становиться мишенями радикальных исламистов-террористов за границей.*** В результате террористического акта 31 октября 2015 г. потерпел крушение самолет Airbus-321 российской авиакомпании «Когалымавиа», выполнявший рейс из египетского курорта Шарм-эш-Шейх в Санкт-Петербург. Погибли 224 человека. Совершенно очевидно, что государства, столкнувшиеся с исламским фундаментализмом и терроризмом, должны объединить усилия для пресечения возможности использования каналов миграции для экспорта терроризма в Европу и Россию. Необходимо создание единой базы данных о лицах, подозреваемых и причастных к террористическим актам, которая бы пополнялась разведками различных государств, граждане которых пострадали от терроризма. К сожалению, только террористические акты в Париже заставили Совет ЕС запустить европейскую систему обмена данными по авиапассажирам (Passenger Name Record, PNR), а также поддержать директиву об ужесточении оборота огнестрельного оружия в Европе. К сожалению, санкции в отношении России мешают Евросоюзу взаимодействовать с российскими спецслужбами в вопросах предотвращения террористических актов.

В России давно назрела необходимость более эффективного контроля за миграционными потоками. Нужно запустить систему дактилоскопии людей, пересекающих границы страны в обоих направлениях. Это помогло бы бороться с торговлей людьми, фальшивыми документами и обеспечило бы выявление преступников, а также ускорило бы процесс пропуска через границу.

В-третьих, **необходимо остановить войну в Сирии, способствовать международными усилиями восстановлению экономики и социально-экономическому развитию Сирии, Афганистана, Ирака.** И здесь не только важна роль России, но и всего мирового сообщества, в том числе более активной должна быть позиция европейских стран, которые испытывают наибольший приток иммигрантов и беженцев.

А ключевым выводом для Российской Федерации из создавшейся ситуации **должна стать необходимость поддерживать всеми возможными усилиями политическую и социально-экономическую стабильность в странах Центральной Азии.** По аналогии со странами Ближнего Востока, они являются в настоящее время ключевыми донорами трудовых мигрантов для России. «Миграционный коридор», сложившийся между странами Центральной Азии и Российской Федерацией, является одним из самых крупных и устойчивых в Евразии и мире. Основным миграционным потоком в этом «коридоре» является трудовая миграция. По нашим оценкам, в ней участвует от 2,7 до 4,2 миллионов человек, или от 10% до 16% экономически активного населения Центральной Азии. Это не только значительные масштабы миграции, но и серьезные политические, социально-экономические и демографические последствия для посылающих и принимающих стран. Например, объем денежных переводов в страны Центральной Азии только из Российской Федерации в 2013 г. достиг 13,5 миллиардов долларов США. По данным Всемирного банка, Таджикистан и Кыргызстан заняли первое и второе

места в мировом рейтинге стран по доле денежных переводов в валовом национальном продукте (ВНП) с показателями соответственно 52% и 31%. По данным ФМС России, на протяжении 2001-2011 гг. более 1,6 миллионов человек из стран Центральной Азии получили российское гражданство. Многие из них, будучи трудовыми, возвратными и учебными мигрантами, беженцами, существенно пополнили демографический и трудовой потенциал России. Также трудовая миграция стала реальной формой экономической и политической интеграции стран на постсоветском пространстве, способствовав образованию Евразийского экономического союза (ЕАЭС), включившего Российскую Федерацию, Республику Казахстан, Республику Беларусь, Республику Армению, Кыргызскую Республику. Потенциально в объединение может войти и Республика Таджикистан.

Пока миграционные процессы между Центральной Азией и Россией развиваются в конструктивном ключе: **в Россию мигранты из Центральной Азии едут с трудовой мотивацией, а не за пособиями, как мигранты из стран Ближнего Востока в Европу.** И Россия должна ценить и оберегать эту миграционную мотивацию. Поскольку в случае подрыва политической стабильности в странах исхода трудовых мигрантов мотивации мигрантов поменяются, а миграционные потоки могут обернуться аналогичным миграционным кризисом для России. Поэтому в Центральной Азии Россия должна действовать на опережение – проникать с инвестициями, культурно-образовательными программами, экономической помощью в данный регион. Нужно действовать на опережение. Не нужно ждать дестабилизации ситуации. Необходимо активно формировать стабильность в Центральной Азии всеми возможными средствами.

В-четвертых, **в условиях оттока местного населения стран Евросоюза Российская Федерация могла бы более активно использовать каналы привлечения необходимых стране категорий мигрантов** (инвесторов, квалифицированных

специалистов, образовательных мигрантов) из Франции, Италии, Испании, Германии и пр. На первый взгляд может показаться странным: для чего образованным европейцам приезжать в Россию? Однако имел место не только исторический опыт привлечения квалифицированных иностранцев в Россию (при Петре I, Екатерине Великой и других царях иностранцы привлекались в Россию), но и возможности ведения бизнеса, жизненные перспективы, возможности большой страны могут стать привлекательными миграционными факторами в условиях нарастающих выталкивающих факторов в Европе. Но для этого в России нужно улучшить инвестиционный климат, налоговые механизмы, миграционное законодательство в отношении иностранных высококвалифицированных специалистов, инвесторов, студентов, ученых. Для Российской Федерации в этой связи может быть очень полезным опыт привлечения зарубежных инвестиций и иностранных специалистов Сингапура и Таиланда, которые за относительно короткие сроки смогли побороть коррупцию, создать комфортную среду для работы иностранных высококвалифицированных специалистов, превратившихся в бизнес центры в Юго-Восточной Азии.

Таким образом, миграционный кризис в Европе поможет извлечь много пользы для корректировки миграционной политики Российской Федерации в интересах ее социально-экономического развития.

О необходимости разработки прогноза динамики генетически обусловленной предрасположенности к заболеваниям в зависимости от сочетаний исходного и привносимого мигрантами генофонда

О.Л. Курбатова, доцент
Института общей генетики
им. Н.И. Вавилова Российской
академии наук, доктор
биологических наук
Н.К. Янковский, научный
руководитель Института общей
генетики им. Н.И. Вавилова
Российской академии наук, член
Научно-экспертного совета при
Председателе Совета Федерации,
член-корреспондент Российской
академии наук

«Великие переселения народов» неизбежно изменяют этническую карту мира. Наиболее наглядным следствием миграции стал пестрый расовый и этнический состав населения многих стран, особенно больших городов. Общеизвестна роль миграции в эпидемиологических процессах – распространении по странам и континентам патологий и патогенов. При этом существует принципиальная разница между инфекционными заболеваниями, которые распространяются в основном «горизонтально» и, будучи излеченными, не оставляют следа в будущих поколениях, и наследственными болезнями, которые могут передаваться «вертикально» – из поколения в поколение и закрепиться в генофонде популяции. Миграция, являясь, по сути, демографическим процессом, оказывает значительное влияние на генофонд населения²⁰. Ведь мигранты привносят в популяцию не только свои нравы, обычаи и диалекты, но и гены – если вступают здесь в брак и имеют детей.

²⁰ Генофонд популяции – это важнейший природный ресурс, на котором основан трудовой, оборонный, интеллектуальный и культурный потенциал общества, а также здоровье его членов.

Потоки генов увеличивают наследственное разнообразие популяции, в которую направлен поток генов, изменяют антропологический облик населения и спектр наследственных заболеваний. При этом генетический эффект зависит от количества мигрантов и их состава. Эффект тем значительнее, чем большую долю составляют мигранты в популяции и чем больше генетические различия между ними и коренными жителями (в частности, чем разнообразнее этнический состав мигрантов и больше географическое расстояние от места рождения мигранта до населенного пункта, в который он прибыл).

Основные генетико-демографические параметры миграционных процессов в России.

На протяжении многих веков миграционные процессы в России носили центробежный характер – заселялись и осваивались новые территории, границы государства расширялись. Центростремительным был лишь все усиливавшийся процесс урбанизации. В 1990-е годы характер миграционных процессов на пространстве бывшего СССР претерпел существенные изменения: направление миграционных потоков сменилось с «центробежного» на «центростремительное». По отношению к «новому зарубежью» Российская Федерация из страны, «отдающей» население, превратилась в «принимающую». Одновременно сформировался устойчивый отток эмигрантов в «дальнее зарубежье». Эти две тенденции по-разному влияют на генофонд народонаселения России. При этом внутренняя (межрегиональная) миграция в России заметно сократилась.

По данным официальной статистики, количество прибывавших в Россию мигрантов в отдельные годы последнего десятилетия XX в. превышало 1 млн. чел. (с учетом неполноты регистрации эта цифра еще увеличится). Если рассматривать население России как единую открытую мегапопуляцию с единым генофондом, то в пересчете на поколение (25 лет) интенсивность притока генов (в предположении ее сохранения на уровне 1990-х годов) можно оценить как $m = 0,17$. Это

означает, что генный вклад россиян в собственный генофонд составит 83%, а 17% генетической информации будет привнесено из-за рубежа (в основном из «ближнего зарубежья»). При таком темпе замены генофонда коренного населения России он практически полностью обновляется за 10 поколений²¹. Динамика частот конкретных генов будет зависеть не только от интенсивности миграции, но и от этнического состава мигрантов, и, соответственно, от их генетической структуры. Если бы миграционный поток состоял в основном из русских репатриантов, оказавшихся после распада СССР в «новом зарубежье», то существенного изменения частот генов в российской популяции ожидать бы не следовало. Однако, как свидетельствуют данные статистики, доля русских среди прибывших постоянно падала, и поток мигрантов становился все более пестрым в этническом плане, способствуя увеличению численности и этнического, а, следовательно, и генетического разнообразия населения России.

Расчеты, выполненные на основе данных миграционной статистики Госкомстата 1990-х годов, позволяют судить о том, как будет изменяться этнический состав населения России при сохранении соотношений миграционной активности этнических групп, характерных для 1990-х годов: ожидается заметное увеличение доли народов Закавказья и таджиков и менее значительное – украинцев, узбеков, киргизов; наибольшая убыль прогнозируется для немцев и евреев, как следствие их селективной эмиграции из России.

Начиная с 2000-х годов, данные об этническом составе мигрантов становились из года в год все более неполными, а потом и вовсе исчезают. Поэтому в настоящее время доступны для анализа лишь данные о странах исхода международных мигрантов.

Согласно материалам последних переписей (2002 и 2010 гг.) о распределении населения РФ по месту рождения, 11-12 млн. чел.

²¹ Курбатова О.Л., Янковский Н.К. Миграция – основной фактор популяционной динамики городского населения России // Генетика. 2016. Т. 52. №7. С. 831-851.

родилось за пределами России, что составляет 8-9% от всего населения, указавшего территорию рождения²². Таким образом, получается, что коэффициент миграции в начале XXI в. уменьшился, по сравнению с концом XX в., примерно в два раза ($m = 0,08$ или $0,09$). По данным годичной миграционной статистики Росстата²³, в РФ из-за рубежа прибыло в 2013 г. – 482 тыс. чел, в 2014 г. – 578 тыс. чел. При пересчете на поколение, коэффициент миграции составит примерно такую же величину, какая рассчитана по данным переписей 2002 и 2010 гг.: $m = 0,08 - 0,10$. В то же время ФМС РФ учитывает гораздо больше мигрантов – по ее данным на территорию России за 2014 г. въехало 16,1 млн. чел., за 10 месяцев 2015 г. – 15,3 млн. чел.²⁴. При пересчете на поколение получается астрономическая цифра, превышающая почти в 3 раза все население РФ.

Подавляющее большинство (70-75%) зарегистрированных трудовых мигрантов происходит из стран «постсоветского пространства», среди которых «лидируют» Узбекистан, Таджикистан и Киргизия; стабильно значителен вклад Украины и Молдовы, Азербайджана и Армении. В 2014 г. в силу известных политических событий возникли потоки «вынужденной миграции» из Украины, уже превысившие 2 млн. чел.

Такие данные не могут быть использованы для оценки популяционно-генетических параметров миграции, поскольку неизвестен вклад этих мигрантов в репродуктивную часть популяции - реципиента, т.е. будут ли мигранты вступать здесь в брак и обзаводиться детьми.

Динамика генофонда особенно интенсивна в мегаполисах – больших урбанизированных популяциях, растущих за счет постоянного

²² <http://www.perepis-2010.ru>

²³ <http://www.gks.ru>

²⁴ Еремин С.В. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации как фактор стабилизации миграционной ситуации // Проблемы миграции внутри и вокруг России (к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, 1 декабря 2015 года). Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. М., 2015. С. 4 – 9.

притока мигрантов с обширных территорий. Примером может служить Москва – город, в котором на протяжении многих десятилетий местные уроженцы составляли менее трети населения, а средний радиус миграции в настоящее время составляет 1 300 км. При таких масштабах миграции генофонд коренного населения в течение нескольких поколений (при $m = 0,8$ – за три; при $m = 0,4$ – за восемь) практически полностью заменяется генофондом мигрантов, в котором представлены гены всех национальностей бывшего СССР.

Миграция носит селективный (избирательный) характер – это означает, что мигранты отличаются от оседлой части популяции по половозрастному составу (чаще всего преобладают молодые мужчины) и по ряду других генетически - значимых демографических (уровень образования, профессия, национальность) и личностных характеристик. **Как пример селективной миграции можно рассматривать эмиграцию, которая приводит не только к уменьшению численности населения, но и к потере генетического разнообразия.** Так, в последние годы из России избирательно эмигрировали немцы, евреи, армяне и греки, что привело к заметному уменьшению удельного веса этих этнических групп в населении нашей страны. Кроме того, среди выбывающих на постоянное жительство в некоторые страны дальнего зарубежья доля лиц с высшим образованием превышает 60% – намного выше, чем в России в целом (24%). Выезд наиболее образованной части населения за рубеж наносит ущерб трудовому, интеллектуальному и культурному потенциалу общества, в связи с чем этот процесс получил название «утечка мозгов». А если учесть, что уровень интеллекта более чем на 50% определяется генетическими факторами, то становится очевидной и угроза генетической безопасности страны. Аналогичные проблемы порождает и массовая миграция из села в город – уезжают наиболее активные и дееспособные люди, «увозя» с собой свои гены.

Необходимость прогноза динамики генофонда.

В больших популяциях миграция может существенно изменить спектр наследственной патологии, привнося новые заболевания, увеличивая частоты одних патологий и снижая частоты других. Задача **прогнозирования** динамики генофондов под воздействием этнодемографических процессов актуальна для обеспечения демографической и генетической безопасности населения России, в особенности, мегаполисов. Разработанная в Институте общей генетики им. Н.И. Вавилова модель динамики частот генов под давлением центроостремительной миграции представителей разных этнотерриториальных групп дает возможность прогнозировать динамику генофонда популяции, в том числе в отношении наследственной патологии и генов, ассоциированных с устойчивостью к социально-значимым заболеваниям, таким как туберкулез, СПИД, гепатит, и экстремальным факторам среды.

В качестве примера приведем прогноз в отношении бета-талассемии – редкого наследственного гематологического заболевания. Лица, имеющие по две копии соответствующего гена, страдают от тяжелой анемии и редко доживают до взрослого состояния, поскольку для поддержания жизни постоянно нуждаются в переливании крови и пересадке костного мозга. Кроме того, значительная доля лиц, обладающих только одной копией этого гена (гетерозиготные носители), также имеет серьезные отклонения от нормы, обостряющиеся в условиях стресса и экстремальных нагрузок. Генетическая природа заболевания – мутация гена, контролирующего синтез гемоглобина. Предполагают, что эта мутация в гетерозиготном состоянии защищает человека от малярии и поэтому распространилась в странах «малярийного пояса» (в Европе это Средиземноморский регион). В большинстве регионов России, Белоруссии, Украины и в Прибалтике частота гена бета-талассемии крайне мала (1×10^{-3}), поэтому эта болезнь здесь практически неизвестна (теоретически ожидаемая

частота - 1 больной на миллион человек). В то же время в республиках Средней Азии и Закавказья распространенность этого гена намного выше, например, в Азербайджане – в 20 раз. Расчеты показывают, что в результате миграции населения из этих республик частота гена бета-талассемии за 10 поколений может увеличиться в Москве в 3 раза, в России – в 6 раз, при этом число больных возрастет, соответственно, в 12 и 23 раза. Даже в этом случае бета-талассемия останется редким заболеванием, однако число гетерозиготных носителей составит уже значительную величину - 77 тыс. в Москве и 1 761 тыс. в России²⁵. Наличие такого прогноза диктует необходимость подготовки специалистов-медиков, способных диагностировать и лечить данное заболевание.

Важно отметить, что приведенный расчет выполнен для одной конкретной патологии, для которой имеются надежные данные о распространенности в регионах бывшего СССР, и поэтому может рассматриваться как модельный для будущих исследований. На сегодняшний день известно уже несколько тысяч наследственных заболеваний, обусловленных генными мутациями, многие из которых встречаются с неодинаковой частотой в разных этнических группах. При относительной редкости каждой отдельно взятой патологии их суммарный вклад в величину генетического груза популяции может быть весьма существенным. Такая проблема актуальна не только для России. В Германии, принявшей несколько миллионов мигрантов из Турции, Италии, Греции, стран Ближнего Востока и Африки, рост числа случаев бета-талассемии зарегистрирован еще в начале 1980-х годов²⁶. Заметное изменение спектра наследственной патологии вследствие

²⁵ Курбатова О.Л., Янковский Н.К. Миграция – основной фактор популяционной динамики городского населения России // Генетика. 2016. Т. 52. №7. С. 831-851.

²⁶ Holzgreve W., Miny P., Tercanli S., Horst J. Health problems of the turkish minority in Germany: experiences with a prenatal β -talassaemia detection programme // Minority Populations. Genetics, Demography and Health / Ed. by A.N. Bittles and D.F. Roberts. London. The Macmillan Press Ltd., 1992. P. 156-171.

притока мигрантов из Азии и Африки отмечено в Великобритании и в ряде других стран²⁷.

Миграционные потоки могут изменять частоты генов, предрасполагающих к развитию инфекционных заболеваний. Хорошо изучена геногеография одной из мутаций, повышающих устойчивость к инфицированию ВИЧ (делеция в локусе хемокинового рецептора (*CCR5del32*)), гомозиготы по которой практически не инфицируются, а гетерозиготы обладают повышенной устойчивостью к инфицированию. В московском населении этой мутацией обладают примерно 14% жителей. Наши расчеты показывают, что в результате притока мигрантов из регионов, где эта делеция практически отсутствует, в московской популяции ее частота будет постепенно падать²⁸. Учитывая возможность в будущем обнаружения новых протективных аллелей, данная модель может быть использована для прогнозирования динамики других генов, ассоциированных с устойчивостью к ВИЧ и другим социально-значимым заболеваниям (туберкулез, гепатит). В принципе, такой прогноз может быть сделан для любого гена, значимого для медицинской генетики, профилактической и судебной медицины (маркеры ДНК-идентификации), при наличии данных об аллельных частотах в этнорегиональных группах, представленных в миграционных потоках.

Прогноз изменения спектра наследственной патологии и векторов динамики частот отдельных заболеваний может служить основой для своевременного планирования объема и характера специализированной медицинской помощи и целенаправленной подготовки соответствующих специалистов. Прогноз динамики нормальной изменчивости генетических (группы крови, полиморфные биохимические и ДНК-локусы) и морфофизиологических признаков важен для понимания

²⁷ Minority Populations. Genetics, Demography and Health / Ed. by A.N. Bittles and D.F. Roberts. London. The Macmillan Press Ltd, 1992. 276 p.

²⁸ Курбатова О.Л., Янковский Н.К. Миграция – основной фактор популяционной динамики городского населения России // Генетика. 2016. Т. 52. №7. С. 831-851.

общих тенденций изменения генофонда популяции. Результаты исследований, выявляющих генетико-демографические особенности популяций, растущих за счет интенсивного притока мигрантов, должны быть востребованы в судебной медицине (криминалистике) при создании генетических баз данных для населения мегаполисов, поскольку они создают научную основу стратегии формирования референтных групп с учетом этнического состава населения и высокой степени его генетического смешения за счет межнациональных браков.

Миграция и генетическая адаптация.

Отдельного рассмотрения заслуживает **проблема адаптации** «дальних» мигрантов, которая имеет не только социальные, но и генетические аспекты²⁹. Поскольку генофонды коренного населения любого региона сформировались в процессе длительного эволюционного приспособления к конкретным условиям среды, то миграция может приводить к снижению адаптации. Образно говоря, то, что было хорошо «там» и «тогда», может стать неадекватным «здесь» и «теперь».

В результате резкой смены «экологической ниши» значительно возрастает общая заболеваемость как взрослого, так и детского контингента мигрантов, что приводит к обратному оттоку пришлого населения. Исследования, проведенные в городах северо-восточных регионов России, показали, что приживаемость мигрантов на новом месте выше в том случае, если они по своей генетической конституции схожи с коренным населением³⁰. Таким образом, процессы адаптации пришлого населения на современном этапе происходят не столько за счет естественного отбора, сколько за счет селективной миграции, точнее выбытия неадаптированной части населения. Поэтому при организованном наборе людей, которым предстоит работать в

²⁹ Спицын В.А. Экологическая генетика человека. М.: Наука, 2008. 503 с.

³⁰ Соловечук Л.Л. Генетические аспекты адаптации человека к экстремальным условиям среды // Наследственность человека и окружающая среда, вып. 2 /Ред. Ю.П. Алтухов. М.: Наука, 1992. С. 35-54.

экстремальных условиях среды, целесообразно проводить индивидуальное генетическое тестирование с целью отбора наиболее приспособленных к конкретной среде обитания и к конкретному виду профессиональной деятельности.

Миграция последних десятилетий часто носит стрессовый характер (беженцы и вынужденные переселенцы), что приводит к обострению проблем адаптации на новом месте (городские жители бывших союзных республик направляются в сельскую местность средней полосы России и, напротив, жители аулов и кишлаков пополняют армию трудовых мигрантов в мегаполисах).

Одним из способов адаптации мигрантов к новой этнокультурной среде является их сплочение в пределах одной локальности. В крупных городах издавна образовывались жилые кварталы (анклавы) с повышенной концентрацией представителей отдельных этнических групп или рас («Чайна-таун» или «Гарлем»). Своеобразная этническая топография была характерна для средневековой Москвы, в которой существовали отдельные слободы и участки территорий с преобладанием армянского, грузинского, татарского или еврейского населения, выходцев из стран Западной Европы (Немецкая слобода), Белоруссии и Литвы (Мещанская слобода). Значительная неоднородность расселения этноконфессиональных и профессиональных групп по территории Москвы сохранялась вплоть до начала XX в. В советское время старая этническая топография города исчезла.

Новые волны мигрантов, порожденные социально-экономическими преобразованиями последних десятилетий, создают в российских городах новую неравномерность расселения этнических групп. В Москве появились муниципальные районы, где доля «нерусского» населения превысила 40%, «сгущения» характерны в основном для представителей коренного населения Кавказа, Средней Азии и стран

зарубежной Азии³¹. Расчеты, выполненные по данным переписей населения 2002 г. и 2010 г.³², показали, что степень стратификации московского мегаполиса по этническому признаку ниже, чем по такому социокультурному признаку, как уровень образования, что в какой-то степени отражает неоднородность расселения по имущественному и профессиональному признакам.

Другой адаптивной стратегией «дальних мигрантов» является предпочтительное заключение браков «среди своих»: с земляками, представителями своей этноконфессиональной и профессиональной группы (положительная брачная ассортативность). Поскольку культурная ассимиляция мигрантов в городах представляет собой длительный процесс, то отдельные группы пришлого населения могут быть долгое время частично изолированными и в репродуктивном (генетическом) отношении, что приводит к нарушению панмиксии городских популяций, вплоть до проявления нехарактерных для городского населения эффектов инбридинга (т.н. «инбридинг на колесах»). В последние годы в Москве для наиболее многочисленных этнических групп тенденция к заключению внутриэтнических браков снижалась, однако для «молодых» национальных общин, еще не вполне интегрировавшихся в иноэтническую городскую среду, характерны высокие индексы брачной ассортативности³³. Они являются индикаторами заметных этнокультурных барьеров, которые в то же время способствуют сохранению этнических меньшинств и их генофондов, иначе обреченных на быстрое «растворение» в больших популяциях. Таким образом, консолидация по этнотерриториальному

³¹ Вендина О. Мигранты в Москве: грозит ли российской столице этническая сегрегация? // Миграционная ситуация в регионах России. Выпуск третий. М.: ФГУП «ПИК ВИНТИ», 2005. 90 с. Остапенко Л.В., Субботина И.А. Москва многонациональная. Старожилы и мигранты: вместе или рядом? / Отв. ред. М.Ю. Мартынова. М.: РУДН, 2007. 353 с. Иммигранты в Москве / Институт Кеннана; под ред. Ж.А. Зайончковской. М.: Три квадрата, 2009. 272 с.

³² Курбатова О.Л., Янковский Н.К. Миграция – основной фактор популяционной динамики городского населения России // Генетика. 2016. Т. 52. №7. С. 831-851.

³³ Там же.

признаку облегчает адаптацию мигрантов в новой этнокультурной среде, но в то же время приводит к эффектам, аналогичным инбридингу.

Признавая тот факт, что принцип расселения «среди своих» облегчает социальную адаптацию мигрантов, следует все же отметить, что для городского сообщества в целом наличие стратификации территории по любому демографическому признаку (этническому, имущественному) – формирование анклавов – таит угрозу социальной напряженности и потери управляемости. Это было наглядно продемонстрировано в некоторых странах Западной Европы, где мигранты, представляющие дешевую рабочую силу, вливаются в экономику стран пребывания, но не вписываются в культурную структуру этих стран – не адаптируются.

Меры по оптимизации миграционных процессов, разрабатываемые в рамках демографической политики государства, должны учитывать и медико-генетические (изменение спектра наследственной патологии), и экологические аспекты (возможность роста общей заболеваемости мигрантов вследствие отсутствия генетической адаптации к новой среде). Потоки беженцев и переселенцев не должны направляться в регионы с климато-географическими характеристиками, контрастными по отношению к местам их предыдущего проживания. Формирование контингента лиц для работы в экстремальных условиях среды должно включать профессиональный отбор индивидуумов, обладающих не только исходным уровнем здоровья, но и функциональными резервами организма, которые во многом обусловлены генетическими факторами.

Вопросы совершенствования законодательства в части организации обучения иностранных граждан в Российской Федерации

***В.В. Чеха, начальник Управления
сотрудничества в сфере
образования и науки
Россотрудничества***

Россотрудничество является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет, в том числе, содействие направлению на обучение в Российскую Федерацию иностранных граждан. Содействие осуществляется за счет деятельности наших представителей за рубежом, которые проводят отбор на обучение иностранных граждан в Российскую Федерацию в рамках возможностей, предусмотренных постановлением Правительства России, устанавливающим квоту для бесплатного обучения иностранных граждан.

Совместно с Министерством образования и науки мы обеспечиваем первый этап – процесс отбора абитуриентов, которые поступают в вузы Российской Федерации, за рубежом, который урегулирован Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Федеральный закон № 273-ФЗ). Закон вступил в силу в 2012 году, в нем в большей степени урегулирован вопрос как обучения, так и работы с иностранными гражданами. В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ Правительство устанавливает квоты (в настоящее время - 15 тысяч), Минобрнауки регламентирует процедуру отбора и приема иностранных граждан в вузы Российской Федерации.

Следует отметить, что интерес иностранцев к обучению в Российской Федерации огромен. На квоту 15 тысяч, учитывая то, что в

этом году в приемную кампанию введена электронная форма сбора документов, зарегистрировались 60 тысяч иностранных граждан по всем странам. Это только те, которые смогли зарегистрироваться, притом, что эта электронная форма далеко не всем иностранным гражданам могла быть известна и доступна.

В этом смысле данный поток необходимо развивать, увеличивать и тем самым укреплять позиции Российской Федерации в мире.

Даже если человек, обучившийся в каком-то вузе в Российской Федерации в рамках квоты бесплатно или на платной основе, остается в России, мы в любом случае получаем человека с высшим образованием, подготовленного к трудовой деятельности, к решению каких-то сложных вопросов и значительно более адаптированного к жизни в Российской Федерации.

Хотелось бы сказать, что Россотрудничество не обладает правом законодательной инициативы. Но, тем не менее, мы поддерживаем Совет Федерации в том, что и дальше следует расширять возможности обучения иностранных граждан.

Но вместе с тем обращаем внимание на четыре проблемы законодательного регулирования вопроса.

Первая проблема связана с тем, что в настоящее время статья 78 Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает отсылочную норму к приказу Минобрнауки, который и должен урегулировать порядок отбора иностранных граждан. Но кроме Минобрнауки, в процессе отбора участвуют также множество других субъектов, в том числе и Россотрудничество, МИД, которые не могут быть включены в поле нормативного регулирования вследствие прямой связки «закон об образовании – приказ Минобрнауки». Здесь целесообразно поднять уровень регулирования, может быть, на уровень постановления

Правительства, либо в закон об образовании включить и возможности, которые в том числе позволили бы урегулировать наш статус.

Вторая. Действующая процедура отбора иностранных граждан для обучения порождает ряд неопределенностей. Возможно, что разрешение данных неопределенностей не всегда лежит в плоскости законодательного регулирования, тем не менее, их нужно обсуждать с законодателем тоже. Процедура не содержит четких критериев отбора граждан. Граждане прибывают к нам не только в целях учебы. Потом этот гражданин возвращается в свою страну, делает там карьеру, получает какую-то должность и становится проводником наших экономических, политических, гуманитарных интересов в зарубежной стране. Принципиально важный вопрос - это вопрос дальнейшей работы с этим гражданином. Соответственно, хотя бы в общем виде критерии должны быть закреплены именно на законодательном уровне.

Третья. Определенного рода проблемой является отбор граждан, проживающих на территориях Южной Осетии, Абхазии и Приднестровья – территориях с неопределенным международным статусом. Проблема заключается в том, что на данных территориях проживают преимущественно российские граждане, которые вправе поступить в образовательную организацию в обычном порядке на бюджетное место, как российский гражданин. Но система подготовки школьного уровня в данных государствах характеризуется достаточно низким уровнем. Этим ребятам очень сложно сдать ЕГЭ, поступить в российские вузы за счет такого рода возможности.

И здесь целесообразно подумать о системе, направленной на конкретных граждан, проживающих на этих конкретных территориях с неопределенным международным статусом. В качестве примера: в 2015 году один частный турецкий фонд в Абхазии поработал так, что 80 граждан, проживающих на территории Абхазии, уехали учиться в

Турцию. Американцы, австрийцы, турки также работают, например, в Косово, очень активно приглашая оттуда студентов, и их неопределенный международно-правовой статус не смущает.

Проблемой здесь является также и то, что квота предназначена для иностранных граждан, но во многих странах проживают длительное время российские граждане, по тем или иным причинам не желающие менять гражданство. И в этом смысле возможность поступления для них также может быть важна.

И четвертое. Для многих стран, особенно тех, с которыми взаимодействие принципиально важно на данном этапе (например, это Сирия, Куба, Венесуэла, Афганистан), характерно то, что абитуриенты, желая обучаться в России и обладая определенными возможностями для обучения в России, не могут по финансовой причине выехать в Россию и проживать длительное время. Возникает вопрос оплаты общежития, переезда и какой-то стипендии больше, чем есть на данный момент. Пример стран ЕС и США показывает, что такого рода ситуация, когда за счет приглашающего государства финансируется, например, обучение наиболее талантливых иностранных граждан, очень перспективна. В этом смысле Россотрудничество разработало проект постановления Правительства о грантах для иностранных граждан, обучающихся в российских вузах, и направило в установленном порядке в МИД и в Минобрнауки.

Таким образом, мы считаем, что целесообразно рассмотреть возможность изменения статьи 78 Федерального закона № 273-ФЗ. Считаем, что необходимо усовершенствовать процедуру отбора иностранных граждан для обучения, в том числе включив в нее критерии. Необходимо также направить усилия на улучшение условий пребывания иностранных граждан, обучающихся в российских вузах, в части введения системы грантов.

Новые модели проведения интеграционного экзамена для мигрантов в регионах Российской Федерации

А.В. Должикова, проректор
Российского университета дружбы
народов, председатель комиссии
Министерства образования и
науки Российской Федерации по
разработке методического
обеспечения проведения экзамена
по русскому языку как
иностранному, истории России и
основам законодательства
Российской Федерации

Интеграционный экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам российского законодательства в настоящее время занимает прочные позиции надежного интеграционно-образовательного инструмента миграционной политики Российской Федерации. В 2015 г. комплексный экзамен сдали более 2 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства.

Проведение интеграционного (комплексного) экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Федеральный закон № 74-ФЗ) и Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон № 357-ФЗ). Указанные федеральные законы закладывают *два различных вектора* проведения комплексного экзамена: Федеральный закон № 74-ФЗ регламентирует его проведение по федеральной процедуре, в то время как Федеральный закон № 357-ФЗ — комплексную экзаменационную проверку иностранных

граждан в соответствии с правилами, разработанными субъектами Российской Федерации (региональная процедура).

Региональная и федеральная процедуры проведения комплексного экзамена введены практически одновременно (декабрь 2014 г.). Региональная модель призвана дополнить федеральную там, где наблюдается интенсивный приток трудящихся мигрантов, и уполномоченные вузы не обладают достаточным потенциалом для адекватной организации процедуры проведения комплексного экзамена, либо имеет место региональная специфика, либо региональными специалистами обоснован иной взгляд на организацию и проведение экзамена. В 2015 г. как федеральная, так и региональная модели были реализованы в практике проведения комплексного экзамена на территории Российской Федерации:

по федеральной процедуре экзамен сдали 1 790 тыс. иностранных граждан;

по региональным процедурам ~ 450 тыс. человек.

В рамках исполнения Федерального закона № 74-ФЗ подготовлено постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2014 г. № 729, регламентирующее учет сертификатов о прохождении комплексного экзамена по федеральной процедуре. Разработаны подзаконные акты Министерства образования и науки Российской Федерации, позволяющие сформировать организационную структуру и методическую базу проведения комплексного экзамена:

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29.08.2014 г. № 1154, устанавливающий форму сертификата, порядок выдачи и технические требования к нему;

приказ Минобрнауки России от 29.08.2014 г. № 1153 и приказ от 31.07.2015 г. № 379, регламентирующие порядок отбора образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен;

приказ Минобрнауки России от 29.08.2014 г. № 1156, регламентирующий общие организационные и методические принципы проведения комплексного экзамена;

приказ Минобрнауки России от 2.12.2014 г. № 1533, определяющий по результатам конкурсного отбора перечень образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен;

приказ Минобрнауки России от 30.12.2014 г. № 1654, регламентирующий создание методического органа системы тестирования, разрабатывающего и устанавливающего единые организационно-методические принципы проведения комплексного экзамена.

Решениями комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации утверждены: типовая методическая инструкция по организации и проведению комплексного экзамена, контрольно-измерительные материалы для проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, типовые тесты, структура и спецификация тестовых заданий, требования к содержанию комплексного экзамена для иностранных граждан, оформляющих разрешение на работу или патент, разрешение на временное проживание или вид на жительство, организационные стандарты и методика проведения в электронной форме комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ, методические документы, регламентирующие проведение комплексного экзамена для различных категорий лиц с ограниченными возможностями здоровья³⁴.

³⁴ Интеграционный экзамен для иностранных граждан: зарубежный опыт, проблемы и перспективы проведения в России: монография. - М.: РУДН, 2016

Типовые тесты к комплексному экзамену по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Для иностранных граждан, оформляющих разрешение на работу или патент. - СПб.: Златоуст; М.: РУДН, 2015.

Типовые тесты к комплексному экзамену по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Для иностранных граждан, оформляющих разрешение на временное проживание. - СПб.: Златоуст; М.: РУДН, 2015.

Частные вопросы организации проведения комплексного экзамена регламентируются внутренними локальными актами образовательных организаций с опорой на методические документы, утвержденные решениями комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации.

Проведение комплексного экзамена поручено уполномоченным вузам, которые создали в стране сеть локальных центров тестирования, работающих по утвержденным методическим и организационным принципам.

Таким образом, можно констатировать, что проведение комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации по федеральной процедуре достаточно полно регламентировано.

Как отмечалось, региональная процедура проведения комплексного экзамена в субъектах Федерации регламентируется Федеральным законом № 357-ФЗ. Во исполнение указанного федерального закона был издан приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 26.01.2015 г. № 21 «Об утверждении формы документа о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации». Кроме того, при проведении комплексного экзамена субъекты Российской Федерации обязаны опираться на приказ Минобрнауки России от 29.08.2014 г. № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи

Требования к содержанию комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, оформляющих разрешение на работу или патент. - СПб.: Златоуст -М.: РУДН, 2015.

Требования к содержанию комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, оформляющих разрешение на временное проживание. - СПб.: Златоуст -М.: РУДН, 2015.

указанного экзамена» в части установления требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена. Таким образом, субъектам Российской Федерации переданы широкие полномочия по организации и проведению комплексного экзамена. В их ведении находятся: определение критериев и отбор образовательных организаций, принимающих комплексный экзамен в регионе; разработка организационной структуры, формы и порядка его проведения, создание единых методических документов. Иными словами, реализация переданных субъектам Российской Федерации полномочий предполагает право на разработку и реализацию собственных процедур проведения комплексного экзамена.

46 субъектов Российской Федерации приступили к разработке региональных систем проведения комплексного экзамена в 2015 г. В Таблице 1 представлена информация о количестве субъектов, проводящих комплексный экзамен в разрезе федеральных округов Российской Федерации:

Таблица 1.

Реализация региональных моделей проведения комплексного экзамена в федеральных округах Российской Федерации (2015 г.).

Наименование округа	Кол-во субъектов	Кол-во субъектов, реализующих региональные модели	Кол-во субъектов, планирующих реализацию региональной модели	%
ЦФО	18	10	3	56%
ЮФО	6	—	—	—
СЗО	11	5	—	45%
ДВФО	9	7	—	78%
СФО	12	7	—	58%
УФО	6	5	—	83%
ПВФО	14	9	1	64%
СКФО	7	3	1	43%
КФО	2	—	—	—

Примечание: ЦФО — Центральный федеральный округ; ЮФО — Южный федеральный округ, СЗО — Северо-Западный федеральный округ, ДВФО — Дальневосточный федеральный округ, СФО — Сибирский федеральный округ, УФО

— Уральский федеральный округ, ПФО — Приволжский федеральный округ, СКФО — Северо-Кавказский федеральный округ, КФО — Крымский федеральный округ (до 28.07.2016 г.)

Как показывают данные Таблицы 1, к проведению комплексного экзамена приступили, как правило, лишь самые крупные миграционно-привлекательные регионы. Основные причины, по которым субъекты не планируют создание региональных систем:

экономическая (низкий поток мигрантов);

методологическая (отсутствие профессиональных кадров для создания данных систем);

прагматическая (устраивает федеральная система).

Наиболее активно в рамках региональной модели экзамена работают Центральный, Дальневосточный, Сибирский, Приволжский, Уральский федеральные округа. Не планирует разработку региональных моделей Южный федеральный округ.

Охарактеризуем и проанализируем деятельность по приему комплексного экзамена, которую проводят наиболее активные субъекты Российской Федерации. Анализ проводился по следующим направлениям:

наличие в субъекте Российской Федерации официально утвержденного перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена;

наличие в открытых источниках сведений о проведении конкурсного отбора тестирующих организаций, а также о порядке и критериях их включения в перечень организаций, имеющих право на проведение Экзамена;

организационно-правовые формы тестирующих организаций;

наличие утвержденного высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативного акта о порядке и форме проведения Экзамена, наличие данного акта в открытом доступе.

7 из 18 субъектов *Центрального федерального округа (ЦФО)* в 2015 г. не работали в региональной системе. Вместе с тем в Брянской, Костромской, Воронежской областях планируется введение региональной процедуры проведения комплексного экзамена в 2016 г. 11 субъектов к настоящему моменту определили перечень уполномоченных образовательных организаций. Из них только в г. Москве и Воронежской области установлены система критериев и порядок отбора образовательных организаций. В иных регионах организации, проводящие комплексный экзамен, отбираются без опоры на какие-либо обоснованные критерии.

При этом необходимо отметить, что в ряде регионов полномочия по приему комплексного экзамена переданы самым крупным региональным вузам. Опора на утвержденные критерии отбора либо на крупный профильный вуз региона представляется вполне обоснованной, т.к. перед уполномоченными образовательными организациями стоят задачи разработки методического обеспечения комплексного экзамена в соответствии с утвержденными федеральными требованиями, включая разработку тестовых материалов и организационных подходов к проведению комплексной экзаменационной проверки, и, как следствие, адекватный выбор уполномоченной образовательной организации является важнейшим критерием успешности региональной системы тестирования.

Количество уполномоченных образовательных организаций в ЦФО варьируется от 1 до 6:

1 уполномоченная организация определена в Калужской области: Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского;

2 уполномоченные организации функционируют в 3 регионах (Курская, Орловская, Тульская области);

3 уполномоченные организации – в 1 регионе (Рязанская область);

4 уполномоченные организации – в 2 регионах (Московской области и г. Москве);

наибольшее количество образовательных организаций — 6, уполномочено проводить комплексный экзамен во Владимирской и Тамбовской областях.

Особое место занимает Белгородская область, где в качестве уполномоченных определено 27 образовательных организаций.

В *Дальневосточном федеральном округе* из 9 субъектов 7 приступили к разработке процедуры проведения комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Не приступил к проведению комплексного экзамена Хабаровский край (Тихоокеанский университет, ведущий университет края, является уполномоченным вузом федеральной системы тестирования). В Чукотском автономном округе не определены уполномоченные образовательные организации. В Еврейской автономной области определена одна уполномоченная образовательная организация – Приамурский государственный университет. Две образовательные организации уполномочены проводить комплексный экзамен в Магаданской области, более 6 – на территории Республики Саха (Якутия), в Сахалинской области и в Приморском крае. Обоснованием большого количества образовательных организаций в данных регионах является территориальная удаленность населенных пунктов.

Анализ организационно-правовых форм уполномоченных организаций показал, что многопрофильные университеты и профессиональные вузы определены в Республике Саха (Якутия), Камчатской области, Приморском крае, Еврейской автономной области. В двух регионах определены непрофильные колледжи: в Республике Саха (Якутия) и Сахалинской области. В Приморском крае без каких-либо обоснований привлечена негосударственная образовательная организация - Бизнес-колледж «Лидер», что является существенным нарушением федерального законодательства о конкуренции.

В Сибирском федеральном округе из 12 субъектов всего 7 приступили к приему комплексного экзамена. По количеству уполномоченных организаций в Сибирском федеральном округе субъекты определили от 2 образовательных организаций (Республика Алтай) до 14 в Новосибирской области. Из 2 образовательных организаций, находящихся на территории Республики Алтай, лишь 1 проводит комплексный экзамен. Из 5 организаций, которые находятся на территории Республики Хакасия, комплексный экзамен принимают только 4. Более 9 организаций определены в Новосибирской и Иркутской областях, но всего 2 из них проводят комплексный экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ.

Количество уполномоченных образовательных организаций (более одной), отбор которых осуществлялся без опоры на прозрачные критерии либо без проведения конкурсных процедур, с одной стороны, указывает на нарушение антимонопольного законодательства, с другой стороны, дает повод для рассмотрения коррупционной составляющей процедуры отбора организаций.

Результаты мониторинга нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение комплексного экзамена, показали, что в регионах изданы постановления правительств об установлении перечней образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен (в 44 субъектах Российской Федерации), об утверждении критериев отбора образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен (в 2 субъектах Российской Федерации: г. Москве и Воронежской области), а также об утверждении форм и порядка проведения комплексного экзамена. Практически во всех этих субъектах отсутствует регламентация методических основ проведения комплексного экзамена, что приводит к существенному дисбалансу в методике проведения экзамена как в образовательных организациях субъекта, так и между регионами. Следует отметить, что

нормативно-правовая и организационно-методическая основа проведения комплексного экзамена по региональной процедуре достаточно полно сформирована только в одном из 85 субъектов Российской Федерации — в г. Москве, на долю которого приходится ~ 75% от общего количества иностранных граждан, сдавших комплексный экзамен по региональной процедуре в 2015 г.

Анализ организационно-правовой формы организаций, уполномоченных регионами, показал следующие результаты. Ряд регионов в этот список включил федеральные либо региональные многопрофильные университеты, либо вузы, обладающие профильной специализацией (педагогические, лингвистические и т. п.). Выбор подобных образовательных организаций представляется абсолютно оправданным как с организационно-технической, так и с учебно-методической стороны. Опираясь на научный потенциал этих вузов, в том числе на опыт специалистов в области преподавания русского языка как иностранного и лингводидактического тестирования, используя федеральные методологические и методические разработки, эти регионы смогут обеспечить все необходимые условия для корректной организации и проведения комплексного экзамена. Зафиксированы факты передачи полномочий по проведению комплексного экзамена вузам непрофильной направленности: медицинским, аграрным и т.п. Притом, что указанные вузы обладают необходимыми ресурсами для обеспечения организационно-технических условий проведения комплексного экзамена, вызывает определенные сомнения их способность разработать валидные контрольно-измерительные материалы, осуществить качественную подготовку мигрантов без помощи специалистов профильных вузов.

В ряде субъектов в качестве уполномоченных определены иные образовательные организации, имеющие муниципальную либо частную формы собственности. Так, ряд регионов привлек к приему комплексного экзамена колледжи (Тульская, Тамбовская и Рязанская области),

средние школы (Белгородская область), учреждения дополнительного профессионального образования. Проведенный в рамках работы Методической комиссии Минобрнауки анализ открытых информационных ресурсов, а также ряда контрольных измерительных материалов вышеназванных образовательных организаций показал, что их привлечение к проведению комплексного экзамена пока неэффективно. В процессе анализа осуществлялась оценка соответствия методических основ тестирования в регионах международным признанным принципам языкового и интеграционного тестирования – валидности, надежности, учета социальных последствий, практичности, качества организации и управления. Указанные принципы заложены и описаны в международных стандартах языкового тестирования. Этим организациям не удалось создать методическую основу, адекватную целям экзамена; в их деятельности фиксируются некорректные заимствования из федеральной системы тестирования, которые приводят к серьезным отступлениям от требований и стандартов. Так, например, на сайте ГПОУ «Тульский колледж строительства и отраслевых технологий»³⁵ заявлено, что общая продолжительность экзамена составляет 1 час. При этом на выполнение заданий только модулей «История России» и «Основы законодательства РФ» отводится по 30 мин³⁶. Из материала не понятно, сколько по времени проводится модуль «Русский язык». Эти и другие факты красноречиво свидетельствуют о том, что привлечение подобных организаций к проведению комплексного экзамена неприемлемо в силу отсутствия какого-либо опыта в проведении социокультурных адаптационных процедур, недостатка специалистов в сфере преподавания русского языка как иностранного и лингводидактического тестирования. Подобные не вполне продуманные решения регионов, с одной стороны, дискредитируют идею обеспечения межнационального

³⁵ <http://www.tksiot.ru/assets/files/migranti/algorithm%20examina%20po%20rysskomu.pdf>

³⁶ <http://www.tksiot.ru/assets/files/migranti/demo%20zakonodat.pdf>

согласия и адаптации иностранных граждан, обозначенную в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 602. С другой стороны, привлечение разного рода непрофильных образовательных организаций: техникумов, частных учебных заведений и т.п. — вызывает закономерный вопрос, на основании каких критериев они отобраны.

Отмечены также факты передачи полномочий по проведению комплексного экзамена частным необразовательным организациям. Так, во Владимирской области наиболее активную деятельность в данном направлении проводит ООО «Мигрант». Считаем это прямым нарушением действующего законодательства, в соответствии с которым к проведению комплексного экзамена должны привлекаться только образовательные организации.

Подобные случаи следует квалифицировать как нарушение прав других субъектов образовательной деятельности, как отступление от содержания и требований Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Обобщая результаты анализа правоприменительных документов и методического обеспечения комплексного экзамена, отметим следующий негативный опыт субъектов Российской Федерации в создании региональных систем тестирования:

отсутствие критериев и прозрачности процедур отбора при определении перечня образовательных организаций в большинстве субъектов Российской Федерации;

включение в перечень организаций, проводящих комплексный экзамен, необразовательных коммерческих организаций, например, ООО «Мигрант» во Владимирской области (Постановление Правительства Владимирской области от 31.12.2014 г. №1398 в ред. от 31.07.2015 г. № 740), в Новосибирской области — Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр таджикистанцев» (Постановление Правительства Новосибирской области от 23.12.2014 г. № 521-п);

включение в перечень образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен, непрофильных образовательных организаций, не способных создать методическую базу проведения регионального экзамена, например: ГПОУ «Тульский колледж строительства и отраслевых технологий» (Постановление Правительства Тульской области от 25.03.2015 г. № 2), КГБПОУ «Рубцовский агропромышленный техникум» (Постановление Правительства Алтайского края от 15.05.2015 г. № 183), ГПОУ «Выксунский металлургический колледж» и «Петрозаводский строительный колледж» (Постановление Правительства Нижегородской области от 23.05.2015 г. № 147).

Подобный не вполне продуманный подход к отбору организаций привел к существенным методическим и методологическим проблемам в проведении комплексного экзамена, таким как применение неприемлемых экзаменационных заданий, отсутствие структуры, спецификации экзаменационных заданий, систем подготовки к комплексному экзамену, несоблюдение временных критериев проведения экзаменов, несоответствие предписанной регламентирующими документами структуре (количество субтестов и т.п.) и др.

С учетом того, что выявленные проблемы при проведении комплексного экзамена имеют системный характер практически во всех регионах, следует принять комплекс мер по корректировке регионального законодательства с целью обеспечения применения профессиональных и взвешенных подходов при формировании региональных систем тестирования. Считаю, что субъекты Российской Федерации, планирующие создание подобных экзаменационных систем, должны осуществлять методическую и методологическую разработку с опорой на подготовленные Министерством образования и науки

Российской Федерации «Методические рекомендации»³⁷ при экспертной поддержке профессиональных организаций, например Российского общества преподавателей русского языка и литературы (РОПРЯЛ), либо с опорой на существующий опыт Федеральной системы тестирования. В целом и федеральная, и региональные модели проведения комплексного экзамена требуют гармонизации и создания эффективной системы общественно-профессионального контроля за проведением комплексного экзамена по русскому языку как иностранному, истории России, основам законодательства Российской Федерации.

Проведение государственного тестирования как инструмент успешной адаптации иностранных граждан

***Е.Г. Шиманюк, начальник отдела
лингводидактики, языкового
тестирования и содействия
миграционной политике Центра
лингводидактики, языкового
тестирования и содействия
миграционной политике
Института русского языка
им. А.С. Пушкина, кандидат
филологических наук***

Комплексный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации является образовательным инструментом для реализации процессов интеграции и адаптации в сфере миграционной политики.

Мы имеем определенный опыт в сфере тестирования. Комплексный экзамен в той модели, в которой он проходит сейчас, был разработан в 2014 году четырьмя ведущими вузами, имеющими опыт

³⁷ Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации № ВК-781/09 от 6 апреля 2016 г. «Об организационно-методических рекомендациях и контрольно-измерительных материалах» [электронный ресурс]. URL: <http://testcons.ru>

преподавания и изучения русского языка как иностранного с 50–60-х годов прошлого века и создавшими в свое время, после распада Советского Союза, российскую систему государственного тестирования. Эти вузы известны: Московский государственный университет (МГУ), Санкт-Петербургский государственный университет, Российский университет дружбы народов (РУДН) и Государственный институт русского языка имени А.С. Пушкина, который специализируется на преподавании русского языка как иностранного.

За период с 1 января 2015 года нами, Государственным институтом русского языка имени А.С. Пушкина, протестирован почти миллион кандидатов по программе федеральной модели комплексного экзамена. Опыт накоплен уже достаточно большой.

Один из первых, основополагающих принципов, на котором базируется наш экзамен, – это повышение статуса русского языка. В январе 2015 года, когда мы начинали тестировать, не было ложного оптимизма по поводу того, что проведение экзамена глобально поменяет ситуацию, поменяет отношение иностранных работников к сдаче экзамена. По прошествии двух лет можно сказать, что отношение к сдаче экзамена за это время все же изменилось. Если в начале 2015 года мы, наши партнеры и мои коллеги из МГУ, РУДН, отмечали, что кандидаты хотят всячески обойти процедуру тестирования всеми способами (фактически все эти способы нелегальные), то ситуация некоего такого перелома произошла в середине 2015 года, ближе к концу 2015 года. И сейчас само тестирование проходит с точки зрения модели в таком же формате, но отношение действительно другое. Какой конкретно был у нас пример, на чем мы можем базироваться, когда выдвигаем такое утверждение? Мы и Российский университет дружбы народов в начале 2015 года предложили бесплатные консультации, например, по субботам для тех, кто хочет пройти тестирование. Опыт был такой: в первый день приходит человек 70–80, бесплатная консультация, все проходит замечательно, всем им рассказываем два-

три часа о трудностях прохождения экзамена. Следующая суббота – из этих людей пришло пять человек. На следующую консультацию не пришел никто. Ситуация представлялась бесперспективной. Мы понимали, что, наверное, они не хотят учить русский язык, им все это неинтересно, не нужно, им нужен документ. Эта ситуация была в 2015 году.

Тогда были разработаны нами и другими ведущими вузами учебные пособия в сжатом варианте, чтобы способствовать подготовке к сдаче экзамена.

Сейчас мы фиксируем, что когда кандидат проходит субтест, который называется «Говорение» (это индивидуальная форма сдачи экзамена), и экзаменатор спрашивает: а где вы учили русский язык? Человек с гордостью говорит (я подчеркиваю это): а я учился в русской школе. И мы с вами понимаем, что это уровень, это определенный статус. И то, что кандидат говорит об этом именно в этой тональности, вселяет определенный оптимизм.

Что делается нашим институтом и другими ведущими вузами для того, чтобы продолжать и улучшать работу? Постоянно проводятся обучающие семинары для тестеров, проводятся вебинары по актуальным проблемам тестирования. Эти вебинары нужны, потому что, начиная с 2015 года, были выделены три уровня в комплексном экзамене: это уровень для иностранных работников (низшая ступень владения русским языком), немножечко выше уровень - для разрешения на временное проживание и третья ступень сдачи экзамена - для получения вида на жительство. Проведение вебинаров по актуальным проблемам тестирования действительно нужно, потому что за этот период (почти год и 10 месяцев) материалы видоизменились, и для вида на жительство они изменены достаточно серьезно, потому что мы поняли, что та категория людей, которая получает вид на жительство, это практически ступень перед гражданством, должна обладать тем

объемом знаний, которым обладает среднестатистический гражданин Российской Федерации.

Было сделано научно-методическое обоснование экзамена, разработана концепция экзамена по русскому языку. Были разработаны и изданы типовые тесты, требования. И всё это реально работающие документы.

Хочется отметить следующее. В законе есть указание на то, что освобождаются от экзамена определенные группы лиц, в частности, люди, признанные недееспособными или частично недееспособными. И мы оказались в ситуации, когда к нам стали приходить кандидаты - инвалиды разных групп (это разные категории лиц), для которых нужно было создать материалы, по которым они могли бы проходить тестирование. В частности, были разработаны материалы для слепых, для глухонемых. И это не значит, что, например, для глухонемых мы снимаем такой субтест, как говорение и аудирование. Мы понимаем, что кандидат не слышит или что кандидат не говорит. Остаются такие тесты, как чтение, письмо, лексика, грамматика. Но все оказалось намного сложнее, принципиально сложнее. Для этой категории требуется (и это научно обосновано!) намного большее время. Что касается теста по лексике и грамматике, то многие грамматические и морфологические показатели для кандидатов непонятны. Поэтому тест был практически весь переведен в сферу лексики. То есть была сделана большая серьезная работа для того, чтобы охватить максимально все категории тестируемых, которые приходят для сдачи экзамена.

Были разработаны адаптивные механизмы всей процедуры тестирования, как содержательные, так и механизмы информативно-инструктивные. Поэтому можем сказать, что, по оценке этого этапа, почти двухгодичного, комплексный экзамен по федеральной модели четко стандартизирован; четко структурирован; имеет серьезное методологическое обоснование; имеет четкую (что очень важно)

спецификацию тестовых заданий и поэтому возможна предварительная подготовка; и охватывает все группы людей, исключает дискриминацию.

Если сравнивать, те ли это мигранты, как в Европе. По нашему опыту, опыту Государственного института русского языка имени А.С. Пушкина, когда мы проводим олимпиады по русскому языку для детей из стран СНГ (мы говорим о бывшем пространстве Советского Союза), то для нас всегда очень показательно, как эти детишки хотят приехать к нам на олимпиаду, как они стремятся к этому, сколько усилий прилагается для того, чтобы оказаться в числе лидеров и победителей. Этому уделяется огромное значение, и мне кажется, что можно только расширять это движение! Я люблю цитировать, и мне кажется, она очень хорошая, объемная и содержательная фраза Сергея Михалкова, который говорил: «Сегодня дети, а завтра – народ». Это действительно так. Мы поддерживаем всегда эту идею. И в рамках работы своего института всегда это делаем.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 55 (654)

**Об актуальных задачах реализации
государственной миграционной политики с
учетом международной обстановки**

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторы-составители:
И.В. Барбашин, И.П. Паргачева, О.Ю. Сундатова,
Э.В. Ходина, Г.С. Гордюшова

Электронная версия аналитического вестника размещена на официальном сайте
Совета Федерации (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 21.12.2016 г. Формат 21 x 29,7
Тираж 50 экз. Заказ № ...