

Точка зрения

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-8

Соотношение общенациональной и городской политики в сфере миграции

Филипп Владимирович СЛЕЗНОВ

главный эксперт, отдел пространственного и отраслевого анализа
ГБУ «Аналитический центр» г. Москвы, 119019, ул. Новый Арбат, д. 11/1, Москва,
Российская Федерация
E-mail: sleznovfv@develop.mos.ru
ORCID: 0000-0002-8482-700X

ЦИТИРОВАНИЕ: Слезнов Ф.В. (2020) Соотношение общенациональной и городской политики в сфере миграции // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. Т. 13. № 1. С. 141–158.
DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-8

Статья поступила в редакцию 28.10.2019.

ФИНАНСИРОВАНИЕ: Исследование выполнено за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 18-014-00044 А «Роль глобальных городов в трансформации государственного регулирования территориального развития (опыт стран ОЭСР)».

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается проблема согласованности политики в сфере миграции, проводимой центральным правительством страны и городскими органами власти. Объектами исследования выбраны четыре города из числа крупнейших в мире (Париж, Шанхай, Сеул, Москва), в которых представлены основные варианты соотношения национальной и городской миграционной политики. Исследуются отдельные особенности социально-экономического развития стран и городов, которые определяют текущий вектор миграционной политики и набор применяемых ее инструментов. Делается вывод о влиянии соотношения национальной и городской миграционной политики на характер динамики основных показателей миграционных процессов в городах. Для городов со схожими приоритетами ми-

грационной политики на уровне страны и города отмечается более устойчивая динамика базовых статистических показателей в миграционной сфере, а также превалирование более мягких инструментов регулирования миграции (как стимулирующих, так и ограничительных). Города с разнонаправленной миграционной политикой центральных и городских властей демонстрируют большую волатильность динамики статистических показателей, а применяемые меры государственного регулирования отличаются более кардинальным и затратным подходом к достижению поставленных целей. В случае разнонаправленности национальной и городской миграционной политики наблюдается также проявление управляемого оппортунизма во взаимодействии центральных и городских органов власти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: миграция населения, миграционная политика, государственное регулирование территориального развития, городская политика, взаимодействие органов власти, социально-экономическое развитие, институциональная среда, мировые города

Введение и постановка проблемы

Тема миграции населения в глобальной повестке дня в настоящее время приобретает все более острый характер на фоне роста масштабов миграции вследствие различных причин: роста мобильности населения, развития процессов глобализации, обострения межнациональных конфликтов и т. д. Наиболее заметное влияние данные мировые тенденции оказывают не просто на страны, принимающие основной поток мигрантов, а в большей степени на их крупнейшие города.

Именно крупнейшие города мира к настоящему моменту стали ключевыми центрами притяжения внутренней и международной миграции населения. В 2010-е гг. только на 300 крупнейших городов мира приходилось около 70% суммарного миграционного потока. И в среднесрочной перспективе эта доля будет только расти. Прогнозируется, что уже к 2025 г. четверть всего мирового населения будет проживать в 600 крупнейших городах мира – численность населения в них, по прогнозам, будет расти в 1,6 раза быстрее, чем общая численность населения в мире. При этом доля этих же крупнейших городов в мировом ВВП превысит 60% [Urban World 2011].

Неудивительно, что тематика миграции населения и ее отдельных компонентов широко освещена как в отечественной, так и в зарубежной науч-

ной литературе. К настоящему времени создано большое число научных работ, включая фундаментальные, в которых описываются глобальные миграционные процессы и тренды, а также приводится факторный анализ первопричин миграции [Моисеенко 2004; Савоскул 2015; Pries 2013], особенности миграционных процессов (направления миграции и ее масштабы, процессы расселения мигрантов по территории страны или города-реципиенты, инструменты поддержки мигрантов или сдерживания миграционных потоков и др.) в отдельно взятых странах или макрорегионах [Migration and Remittance Trends 2009], городах или их агломерациях [Шатило 2017].

В публикациях по миграционной проблематике немалое внимание уделяется и государственной миграционной политике, однако вопрос соотношения миграционной политики (МП) национальных и городских властей, реализуемой на разных уровнях власти, инструментов этой политики, а также влияния скоординированности действий властей разных уровней на миграционные процессы и социально-экономическое развитие территорий практически не изучен. В России у такой ситуации есть вполне объективная причина – низкий уровень развития самостоятельной МП органов власти субъектов РФ и ее практически полное отсутствие на муниципальном уровне [Воробьева, Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. 2016]. К концу 2019 г. применительно к отечественной практике государственного управления можно говорить лишь об относительно сформированной МП (ее видения и развития инструментов регулирования) у Москвы и начале ее формирования в Санкт-Петербурге и Московской области (как составляющей Московской агломерации).

Методические подходы к анализу и новизна исследования

Политика национального правительства и городских органов власти в своем наиболее принципиальном виде может быть направлена либо в сторону активного привлечения населения на свою территорию, либо, наоборот, в сторону максимального ограничения миграции. В результате формируются четыре потенциальных варианта соотношения МП на этих двух управленческих уровнях.

Для настоящей статьи были отобраны четыре города из числа крупнейших в мире, которые бы отражали эти различные соотношения направлений МП: Париж в качестве примера политики преимущественного ограничения миграционных потоков на свою территорию как на городском, так и на национальном уровне; Шанхай – пример политики преимущественного ограничения миграции на городском уровне и политики стимулирования въездной миграции на уровне страны; Сеул – обратный пример политики преимущественного ограничения миграции на национальном уровне и политики ее благоприятствования на уровне города; последний пример, Москва – преимущественно политика благоприятствования миграции на обоих управленческих уровнях.

После рассмотрения каждого случая в отдельности анализируется динамика базовых статистических показателей в миграционной сфере по всем городам, таких как сальдо миграционного потока и среднегодовая численность населения. Наличие существенных отличий в характере изменения статистических показателей в течение определенного времени, равно как и различия в их абсолютных значениях, между отдельными вариантами соотношения МП на разных уровнях власти позво-

ляет сделать вывод о функциональной зависимости между явлениями. В дополнение к этому резкий характер изменения динамики статистических показателей в период принятия того или иного значимого управленческого решения в сфере МП также может указывать на наличие взаимосвязи.

Основная новизна настоящей работы заключается именно в рассмотрении взаимовлияния МП национальных и городских органов власти в их взаимосвязи с основными показателями развития миграционной сферы, а также, в целом, социально-экономического развития территории крупных городских агломераций. Исследование выполнено в области существующего научного пробела, который при всем широком многообразии работ по теме миграций сохраняется к настоящему моменту в сфере изучения практики взаимовлияния МП на разных уровнях власти.

Париж – опыт сонаправленной политики преимущественного сдерживания миграции

Франция на протяжении многих лет остается значимым направлением международной миграции в мире. По итогам доклада Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, в 2019 г. во Франции проживало 8,3 млн иностранных мигрантов. По этому показателю в Европе Франция уступает только Германии (13,1 млн чел.), России (11,6 млн) и Великобритании (9,6 млн). В течение длительного времени основным стимулом для активной миграции населения во Францию было сочетание высокого достигнутого уровня жизни в сравнении с большинством стран мира и достаточно мягкого миграционного законодательства (в особенности по отношению к странам – бывшим французским колониям).

Однако общее отношение представителей власти к вопросам миграции на уровне страны начало активно меняться в сторону ужесточения законодательства с 2014–2015 гг. – с начала так называемого миграционного кризиса в Европе. Уже по итогам 2015 г. чистая международная миграция во Францию составила 65,9 тыс. чел. против 17,7 тыс. годом ранее. Прогнозное значение чистой миграции на 2019 г. составляло уже около 80 тыс. чел.¹ При этом значимым трендом выступает увеличение доли нелегальной миграции, прежде всего из Сирии и стран Африки, которая не находит своего отражения в данных официальных статистических источников.

Переориентация национальной МП Франции от политики общего благоприятствования в сторону ограничения международной миграции в страну проявлялась, прежде всего, в ужесточении миграционного законодательства и сокращении финансовых ресурсов, направляемых на проекты по поддержке мигрантов. Основной вклад в части законодательных ограничительных мер внесли поправки в закон «Об иммиграции и интеграции», который был принят еще в 2006 г. Эти поправки предусматривали отмену положения об автоматическом предоставлении иностранным лицам французского гражданства по истечении 10 лет подтвержденного непрерывного проживания на территории страны, что было призвано сократить поток нелегальных мигрантов [Зверева 2015].

Новые положения также вводили обязательное ДНК-тестирование для граждан отдельных стран, усиливали контроль за фиктивными браками ради получения гражданства. Ужесточение законодательства также было на-

правлено и на легальные каналы миграции в части квотирования иммиграционных виз для граждан слаборазвитых стран [Стрельцова 2011]. Кроме того, косвенным решением, так или иначе повлиявшим на переориентацию общего отношения к мигрантам, стало принятие еще в конце 2010 г. закона, запрещающего ношение паранджи в общественных местах [Федоров 2015].

Миграционный фон в Париже за последние годы несколько отличен от общей ситуации во Франции. В течение всех лет, начиная с 2000 г., Париж и его метрополитенный район испытывает отрицательное сальдо миграции в диапазоне от –13,6 тыс. чел. в 2004 г. до –65,8 тыс. чел. в 2011 г., при том что общая численность населения продолжает расти. Важной составляющей в данном случае является разница в национальной структуре миграционного потока. Въездной миграционный поток представлен преимущественно «белыми» французами, переезжающими в другие районы Франции или в соседние страны ЕС. Въездной же поток представлен по большей части гражданами африканских стран и стран Ближнего Востока. Замещение структуры населения Парижа – один из выталкивающих факторов для выезда из города наиболее образованного слоя населения. Также Париж, наряду с отдельными городами севера Франции (прежде всего Кале), с 2014–2015 гг. наиболее сильно испытывает приток нелегальных мигрантов из других стран [Комиссарова, Глушков 2017].

Ужесточение МП на городском уровне в Париже проявлялось преимущественно за счет изменения в программе по предоставлению социального жилья для отдельных категорий населения – *Loi Relative à la Solidarité et au*

1 Прогноз Oxford Economics // <https://services.oxfordeconomics.com/data/>, дата обращения 21.04.2020.

Renouvellement Urbains. С начала миграционного кризиса произошло изменение программы в ее локальной версии: по ее обновленным правилам, на социальное жилье от города имеют право претендовать только малоимущие граждане, уже являющиеся резидентами Парижа, и только на условиях аренды. Сокращению также подверглось и финансирование льготных кредитов и налоговых льгот для частных компаний, которые осуществляли строительство социального жилья в городе. В результате к концу 2018 г. очередь на получение социального жилья в Париже выросла до 125 тыс. чел., что также снижает шансы новых мигрантов на получение квартиры². Общенациональное правило по программе в не менее 20% социального жилья в городах с населением свыше 3500 чел. (1500 чел. для региона Иль-де-Франс) в столичном регионе Парижа систематически не выполнялось – т. е. усиление ограничительных мер в МП в Париже и регионе Иль-де-Франс нашло отражение и на уровне неформальных институтов – управляемого оппортунизма со стороны местных органов власти в отношении «неудобных» законов на общестрановом уровне.

Дополнительной мерой по перераспределению миграционных потоков может явиться высказанное действующим мэром Парижа желание строительства новых центров по приему мигрантов и беженцев за пределами административных границ Парижа в регионе Иль-де-Франс³. Предполагается также и перенос уже действующих социальных учреждений для мигрантов из центральных районов города на периферию с целью снижения социальной напряженности среди населения

в наиболее густонаселенных районах столицы.

Таким образом, несмотря на отличия в первоначальном миграционном фоне на национальном уровне во Франции и непосредственно в пределах Парижа, общее усиление миграционной нагрузки во второй половине 2010-х гг. предопределило пересмотр существовавшей ранее мягкой МП в сторону ее сонаправленного ужесточения на обоих уровнях власти.

Шанхай – опыт городских ограничительных мер в миграционной сфере

В ситуации жесткого вертикального регулирования социально-экономического развития страны со стороны одного властного института, как это сложилось в Китае, можно изначально предположить, что и частный случай – МП на всех уровнях власти – будет иметь общее направление, общие конечные цели. Однако даже при условии доминирования Коммунистической партии Китая во всех политических сферах общественной жизни в отдельных городах страны, прежде всего крупнейших, может возникать ситуация разнонаправленности существующих институтов регулирования миграции.

К текущему моменту Китай, несмотря на масштабы своей экономики, занимает весьма скромные позиции в вопросах приема международных мигрантов. К 2019 г., по данным ООН, на территории континентального Китая постоянно проживает чуть более 1 млн выехавших из других стран, что сопоставимо с уровнем куда меньших государств,

2 Paris Habitat // <https://www.parishabitat.fr/Pages/Anglais-About-us.aspx>, дата обращения 21.04.2020.

3 Префектура Парижа создаст новый центр для приема беженцев – СМИ (2019) // ИА REGNUM. 10 апреля 2019 // <https://regnum.ru/news/polit/2608720.html>, дата обращения 21.04.2020.

например, Новой Зеландии или Белоруссии. С учетом двух специальных административных районов – Гонконга и Макао – эта цифра увеличивается до 4,4 млн чел. Однако и в этом случае нельзя говорить о какой-либо существенной миграционной нагрузке на страну, особенно в подушевом выражении.

С 1970-х гг. Китай проводил жесткую демографическую политику, направленную на сокращение рождаемости, в результате которой суммарный коэффициент рождаемости снизился с 6 детей на одну женщину за фертильный период в начале реализации программы до 1,5. Вследствие длительного проведения подобной политики к первой половине 2010-х гг. Китай начал испытывать сокращение населения в трудоспособном возрасте, что никогда не отмечалось до этого в современной истории страны. Успешно существовавшая до этого в Китае модель преимущественно экстенсивного экономического развития в условиях сокращения трудоспособного населения больше не могла обеспечить столь же высокие темпы роста ВВП, которые падали с уровня 14,2% годовых в реальном выражении в 2007 г. до 6,9% по итогам 2017 г.⁴ Жесткая демографическая политика прошлых лет стала одним из основных факторов потенциальной экономической стагнации будущих периодов.

Сочетание двух указанных факторов – высокие риски сокращения темпов роста ВВП страны и низкое saldo международной миграции – предопределило выработку инструментов стимулирования иммиграции населения в страну для частичной компенсации существующих негативных тенденций в социально-экономическом развитии.

Ключевым направлением современной национальной МП Китая выступает политика либерализации въездной рабочей миграции населения из других стран мира [Чанхай, Коробеев 2010]. Первоочередной основой данного направления послужило принятие в 2004 г. закона «О контроле за въездом в страну и выездом из страны иностранцев». Закон подразумевал существенное снижение административных барьеров для иностранных граждан, желающих работать на постоянной основе на территории Китая, в получении соответствующих разрешительных документов. Несмотря на то, что речь шла именно о разрешении на работу для иностранцев, а не о получении полноценного гражданства страны, закон включал положения о допуске трудовых мигрантов к широкому кругу социальных услуг (образование, здравоохранение и др.), чего не было ранее.

Важным компонентом либерализации МП на национальном уровне в Китае выступила серия программ по привлечению высококвалифицированных трудовых ресурсов, в т. ч. бывших граждан самой страны, переехавших на постоянное проживание в другие страны мира. Инструментами стимулирования притока высококвалифицированных мигрантов являются:

- предоставление государственных гарантий в части оплаты труда на уровне, существенно выше среднего по стране (около 1200–1400 долл. США, в зависимости от города и провинции)⁵;
- упрощение получения права на длительное проживание на территории страны и увеличение самого срока разрешения;

4 China National Bureau of Statistics // <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexeh.htm>, дата обращения 21.04.2020.

5 Cyril M. (2019) China Labor Market: Hiring Costs, Job Preferences, Talent Acquisition // China Briefing, April 15, 2019 // <https://www.china-briefing.com/news/china-labor-market-hiring-costs-job-preferences-talent-acquisition/>, дата обращения 21.04.2020.

- компенсация части затрат, связанных с переездом на постоянное место жительства в Китай;
- предоставление денежных пособий для отдельных категорий работников и др.

В отличие от ситуации на уровне страны в целом, Шанхай как крупнейший экономический центр Китая на протяжении всего современного периода истории испытывал серьезную миграционную нагрузку. Более 50% всех международных мигрантов в Китай приходится только на три региона: провинцию Гуандун и города центрального подчинения Шанхай и Пекин. Однако для Шанхая основную нагрузку на инфраструктуру города составляли не международные, а внутренние мигранты, переселившиеся в город из сельской местности. С 2000 г. по показателю сальдо миграции населения (внутренней и внешней) Шанхай устойчиво занимает лидирующие позиции среди всех городов мира, уступая в отдельные годы только Пекину. За указанный период чистый миграционный приток населения в Шанхай в отдельные периоды (например, 2004–2005 гг.) превышал 700 тыс. чел.⁶ Подобный колоссальный прирост населения, безусловно, создает огромную нагрузку на всю инфраструктуру города, и возникает ситуация перенасыщения рынка трудовых ресурсов, особенно в сфере низкоквалифицированного труда. Результатом этого стало общее снижение качества жизни населения в городе, рост социальной напряженности в обществе и инфраструктурных ограничений экономической динамики.

По этим причинам власти Шанхая начиная с 2000-х гг., в отличие от национального правительства, проводят по-

литику сдерживания миграционного потока и его перераспределения. Ярким примером созданного в этот период инструмента городской МП является программа «1–9–6–6», подразумевающая под собой развитие вокруг центрального ядра Шанхайской агломерации 9 городов-спутников, 60 городских образований вокруг них и 600 деревень в отдаленных пригородах. План предполагает развитие территории площадью около 10 тыс. кв. км и создание в пределах этих населенных пунктов дополнительных рабочих мест, в т. ч. для высококвалифицированных работников. По планам городских властей, создание альтернативных точек притяжения вокруг основной территории Шанхая позволит перераспределить миграционный поток с соседних территорий на большую площадь агломерации.

Однако помимо «мягких» инструментов ограничения миграции власти Шанхая активно применяют и ряд весьма жестких мер по сдерживанию роста численности населения. В 2015 г. было принято решение о полном закрытии или выносе ряда промышленных предприятий, находившихся в черте города, на которых было занято около 0,5 млн чел. Также с начала 2010-х гг. власти города сносят целые районы жилой застройки, построенные с нарушением действующего законодательства. Тем самым власти города пытаются компенсировать накопившийся за предыдущие годы неактивной политики «миграционной избыток населения».

Как видим, приведенный опыт наглядно демонстрирует возможную разнонаправленность трендов МП на различных властных уровнях. Политика общего благоприятствования международной въездной миграции и либерализации соответствующих институ-

6 Euromonitor // <http://ehd.moscow/index.php?show=inds&source=-436>, дата обращения 21.04.2020.

тов на общенациональном уровне может сочетаться с развитием весьма кардинальных ограничительных механизмов регулирования миграционных потоков населения.

Сеул – опыт борьбы с концентрацией населения

В отличие от двух других рассмотренных случаев, где национальная МП базировалась на общестрановых интересах в некотором отрыве от интересов локальных, национальная МП Республики Корея объектом своего основного внимания считает именно крупнейший город страны – Сеул – и гиперконцентрацию в нем всей экономической активности. Доля Сеула в ВВП страны доходит до 49% при доле населения, проживающей в метрополитенном районе города, свыше 50% на начало 2019 г.⁷ Подобная концентрация трудовых ресурсов в одном центре в сочетании с потенциальным усилением влияния агломерационного эффекта накладывает значительные риски для развития остальной территории страны.

В этой связи основные усилия национального правительства Республики Кореи были направлены на сокращение разрыва в уровне экономической активности на территории страны, в т. ч. за счет регулирования миграции. И подобная политика к настоящему времени имеет уже длительную историю. Точкой отсчета в этом направлении можно считать 1972 г. и создание 1-го Комплексного плана Национальной территории, а также его дополнение в 1980 г. законом «О реформе столичного региона», в которых предусматривалось определение границ агломерации Сеула и перестройка

столичного региона с развитием крупных городов-спутников. В последующие годы Комплексный план получил 4 редакции, последняя из которых была принята в 2011 г. Каждый из них вовлекал все большую территорию страны в планы по децентрализации экономики. 3-я и 4-я редакции Комплексного плана (рассчитанные до 2020 г.) подразумевают создание отраслевых поясов вокруг Сеульской агломерации с сохранением в самом центральном городе преимущественно финансовых и бизнес-услуг. Предприятия обрабатывающей промышленности, транспортно-логистические предприятия, компании IT-сектора предполагалось разместить в других крупных городах страны с сопутствующим созданием особых налоговых режимов, что делало бы сохранение локализации в Сеуле экономически невыгодным.

Значимым ударом по миграционной динамике Сеула в разное время были решения национального правительства о выносе части административных функций (отдельных министерств и государственных ведомств) за пределы столицы. Подобная политика правительства Республики Корея начала проводиться с 1975 г. со строительства правительственного комплекса в городе Квачхон. В последующие годы административные функции выносились из Сеула в такие города, как Инчхон, Чонджу, Чхонвон, Тэджон. Наиболее сильное влияние на миграционные процессы оказало решение национального правительства о создании особого автономного города Седжон в 2012 г.: переезд более 20 министерств и ведомств затрагивал около 10 тыс. непосредственных сотрудников без учета их семей. В результате к 2019 г. в Седжоне находилось 40% административных уч-

7 Statistics Korea // <http://kostat.go.kr/portal/eng/surveyOutline/10/1/index.static>, дата обращения 21.04.2020.

реждений общенационального уровня, в то время как в Сеуле их осталось около 30% [Слезнов 2019].

Принятие компенсационных мер городскими органами власти Сеула ограничивалось скромным, в сравнении с национальным правительством, набором полномочий и значительной ограниченностью в финансовых ресурсах для противостояния столь крупным проектам. Одной из мер городских властей стала переориентация системы городского общественного транспорта на связь с периферийными районами агломерации и вовлечение трудовых ресурсов из пригородной зоны в центральную часть. Городские проекты развития транспортной сети часто вступали в противоречия с Комплексным планом, искусственно ограничивая транспортную доступность создаваемых точек притяжения трудовых ресурсов. Ярким примером подобного оппортунистического поведения является транспортная реформа Сеула в 2004 г., при которой запуск новых линий автобусных маршрутов в провинцию Кенгидо (административно окружает Сеул) привел к сокращению частных перевозчиков из провинции. В результате в ситуацию вмешалось центральное правительство Республики Кореи, которое обязало субсидировать частных перевозчиков на существовавших ранее направлениях.

Помимо этого, власти Сеула с 2010-х гг. проводят политику стимулирования переезда высококвалифицированных кадров за счет субсидирования арендных ставок по найму жилья и развития сети социального жилья с целью компенсации высокой стоимости жизни в городе. То есть политика предоставления социального жилья городскими властями Сеула направлена не только (и не столько) на граждан с низким уровнем дохода, как в большинстве стран и городов мира, но и

на граждан с высоким уровнем квалификации, привлекаемых компаниями в значимые сектора экономики города. Также органы власти столицы реализуют проект по развитию IT и медиакластера в черте города Seoul Digital Media City, целью которого, помимо общеэкономического развития города, является и привлечение качественных трудовых ресурсов.

Подобного рода разнонаправленность социально-экономической политики в отношении конкретного города со стороны органов власти различного уровня и несопоставимость имеющихся в распоряжении ресурсов для ее реализации явились одним из существенных факторов отрицательной миграционной динамики в Сеуле в последние годы (см. ниже).

Москва – российский опыт привлечения мигрантов

Москва на протяжении длительного периода российской истории выступала в качестве основного центра притяжения не только внутренних мигрантов, но и мигрантов из других стран. При этом МП была делом по большей части федерального правительства – это является еще следствием инерции советского периода и усиления вертикализации власти в 2000-х гг. В результате большинство субъектов РФ, особенно отдельные города, пусть и из числа крупнейших по стране, не смогли наработать компетенции в данной сфере регулирования социально-экономического развития территории [Новая Россия 2015].

Однако и федеральная повестка в части МП страны часто отличается своей ситуативностью, что осложняет ее анализ. Основу миграционного законодательства России в данный момент составляет Федеральный закон от

25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». На основе вносимых изменений в данные законы и сопряженные с ними подзаконные акты можно говорить о наиболее общих трендах в национальной МП и их изменении с течением времени.

Начиная с 2007 г., когда в данные законы были внесены наиболее существенные изменения, можно говорить о постепенном смягчении миграционного законодательства России и его переориентации в сторону стимулирования притока международных мигрантов, хотя этот процесс только начался. Первоначальным поводом для корректировки миграционного законодательства послужило желание сократить долю нелегальной занятости в экономике и, как следствие, увеличить доходные поступления в бюджетную систему страны. В 2007 г. произошел принципиальный пересмотр процедуры получения разрешения на работу в РФ, который упростил процесс для самих трудовых иммигрантов. В результате этих изменений прирост зарегистрированной иностранной рабочей силы в РФ в 2008 г. составил около 40% к уровню предыдущего года, прежде всего вследствие ее легализации [Щербакова 2017].

Следующий значимый шаг в смягчении федеральной МП отмечается в 2010 г., когда был смягчен режим квот на иностранную рабочую силу и для граждан безвизовых с Россией стран была введена система патентов на осу-

ществление трудовой деятельности⁸. Патентная система также способствовала некоторой легализации рынка на первых этапах, однако реальные успехи в этом направлении появились существенно позже – с развитием соответствующей вспомогательной инфраструктуры в крупнейших городах.

В 2010-х гг. мотивацией федеральных органов власти при модернизации МП и введении принципиальных новшеств становятся неблагоприятные демографические прогнозы на будущие периоды [Зубаревич, Хасанова, Флоринская 2018]. Несмотря на то, что пик естественного прироста населения в России в целом был достигнут только к 2015 г. в 0,3 промилле (после этого начался спад рождаемости), уже в начале 2010-х гг. стал очевиден факт, что экономический рост страны не может быть обеспечен исключительно за счет внутренних демографических ресурсов, т. к. в основной детородный период начинает входить малочисленное поколение людей, рожденных в 1990-е гг., на смену, наоборот, многочисленному поколению 1980-х гг. с более высоким уровнем фертильности. Встал также вопрос и об увеличении качества привлекаемых трудовых ресурсов из-за рубежа.

Вследствие этих причин были приняты поправки в миграционное законодательство для высококвалифицированных трудовых мигрантов, нанимаемых на высокооплачиваемую работу или в значимые отрасли экономики (прежде всего, нанимаемых на предприятия сферы НИОКР за счет более низкого порога по заработной плате). Привлечение таких мигрантов происходит сверх установленных квот на миграцию, а самому нанимаемому ра-

8 Введение Федеральным законом от 19.05.2010 № 86-ФЗ Ст. 13.2 «Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами» в текст Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

ботнику предоставляется возможность оформления вида на жительство для себя и членов своей семьи. Однако вклад высококвалифицированных мигрантов в общем масштабе международной трудовой миграции в России невелик: по итогам 2018 г. было выдано 28,2 тыс. разрешений на работу для них⁹. Однако Минэкономразвития России внесло предложение в Правительство РФ по снижению порога по уровню оплаты труда для получения статуса высококвалифицированного мигранта (сейчас это заработная плата не менее 2 млн руб. в год до налогообложения), чтобы увеличить число потенциальных трудовых мигрантов.

Вовлечение органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в формирование текущей МП получило относительно недавнее развитие. Наиболее активным участником среди регионов выступает, безусловно, крупнейший город и реципиент мигрантов в России Москва. На ее долю приходится около 1/4 всех иностранных граждан, проживающих на территории России, и около 7% всей миграции по стране (по числу въездов с учетом внутренней и внешней миграции). С учетом Московской области, миграция в которую де-факто является миграцией в Москву, эти доли возрастают до 1/3 всех иностранных граждан и до 15% всей миграции (без учета маятниковой миграции)¹⁰. Поводом для активизации МП в Москве послужило создание в 2012 г. консолидированных групп налогоплательщиков, в результате чего город потерял значительную часть налоговых поступлений от нефтегазовых компаний: так, доходные поступления в консолидированный бюджет

Москвы по налогу на прибыль организаций в 2013 г. упали на 11% к уровню 2012 г. Это заставило власти города искать альтернативные источники доходов бюджета.

Одним из таких решений стало получение дополнительного дохода за счет предоставления трудового патента. В 2015 г. на территории Новой Москвы создается Миграционный центр города, в котором граждане 5 стран (Азербайджана, Молдавии, Таджикистана, Узбекистана и Украины) могут в рамках одной организации и одного помещения оформить все необходимые документы. Это решение носит в значительной мере институциональный характер, т. к. оно, принципиально не изменив российское законодательство в этой сфере, существенно повысило эффективность механизма трудового патента. Создание Миграционного центра позволило дополнительно привлечь или легализовать более 400 тыс. трудовых мигрантов на территории Москвы. Создание Миграционного центра сыграло одну из ведущих ролей в части легализации трудовой международной миграции на территорию Москвы, т. к. на долю указанных выше 5 стран пришлось около 64% всего международного миграционного потока в столицу за 2015–2018 гг.

Отдельные изменения нормативно-правовой базы в части правил получения разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданства сыграли менее значимую роль в регулировании миграционных потоков на территорию Москвы. Связано это со значительно меньшими масштабами данных каналов миграции (в т. ч. по трудовым причинам). В 2019 г. Пра-

9 Кадры позовут из-за рубежа: Минэкономики предлагает упростить миграцию высококвалифицированных работников (2019) // Коммерсантъ. 15 мая 2019 // <https://www.kommersant.ru/doc/3968231>, дата обращения 21.04.2020.

10 Миграция населения // Росстат // https://gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1_bd.htm, дата обращения 21.04.2020.

вительством России было выделено 83,5 тыс. квот на временное проживание на территории страны для иностранных граждан, при этом только 2 тыс. из них отводились на Москву¹¹, что не превышает 1,5% суммарного объема международного миграционного потока столицы.

Тенденция последних лет в социально-экономической политике Москвы – стимулирование притока наиболее креативных и образованных международных мигрантов за счет развития городской среды, а также более активное вовлечение жителей Московской области и соседних регионов в экономическую жизнь столицы за счет увеличения транспортной доступности. Указанные цели нашли свое отражение в реализуемых в текущий момент государственных программах Москвы, прежде всего госпрограммы «Развитие городской среды» и «Развитие транспортной системы».

Сонаправленность федеральной МП и политики города Москвы в этой сфере, ее постепенное смягчение и переориентация на привлечение широкого круга мигрантов, тем не менее, сохраняет и ряд серьезных недостатков. К 2019 г. система МП в России не включала в себя инструменты по адаптации мигрантов на территории и снижению социальной напряженности в обществе, что, наоборот, свойственно МП в развитых странах мира и чему отдается приоритет. Почти все имеющиеся центры адаптации мигрантов в стране маломощны и созданы по частной инициативе. Развитие подобных инструментов МП станет следующим ее неотъемлемым этапом ввиду закладываемого органами власти роста миграционного потока в страну в целом и в Москву в частности.

Влияние соотношения общенациональной и городской миграционной политики на статистические показатели

Взаимосвязь общенациональной и городской политики находит свое отражение в основных показателях миграционных процессов на территории рассмотренных городов. Однако заметную (а в отдельных случаях и ведущую) роль при анализе динамики миграционных показателей начинают играть и другие факторы социально-экономического развития территории.

Города с сонаправленной общенациональной и городской МП – Париж и Москва – демонстрируют более устойчивую динамику в сравнении с другими двумя городами, а основной вектор этой динамики совпадает с направлением самой МП (рис. 1 и 2). Однако данное результирующее направление и в случае Парижа, и в случае Москвы не является четко выраженным: и в том и в другом случае отмечается своего рода компенсация влияния других факторов социально-экономического развития на данные показатели [Кузнецова 2014].

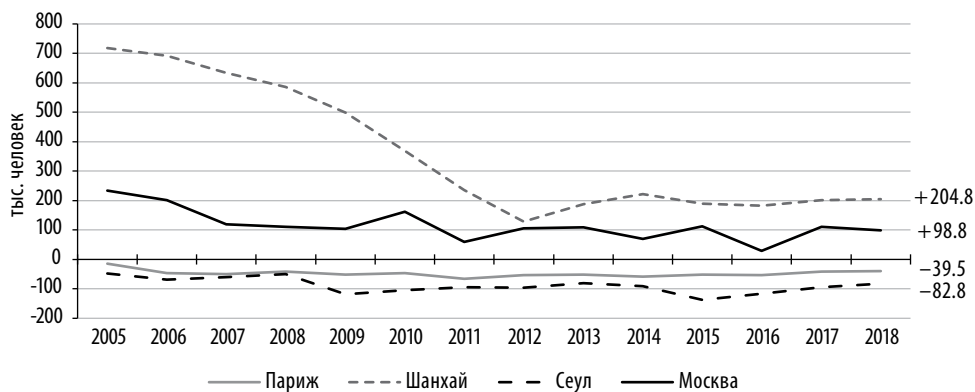
Динамика миграционного оттока населения в Париже находится примерно на одном уровне за весь промежуток 2005–2018 гг. и составляет в среднем 48 тыс. чел. в год. При этом за аналогичный период времени население города в среднем увеличивается на 0,5% в год. Подобная ситуация объясняется двумя основными факторами. Во-первых, это объективно сохраняющийся высокий уровень рождаемости во Франции (относительно других стран Европы) на уровне, близком к нормальному воспроизводству населения (особенно

11 Официальный сайт Мэра Москвы // <https://www.mos.ru>, дата обращения 21.04.2020.

в связи с увеличением доли мигрантского населения с более высоким уровнем фертильности). Во-вторых, сказывается особенность статистического учета мигрантов. Изначально нелегальные мигранты не учитываются в данных официальной статистики – по этой причине сальдо миграции Парижа находится в отрицательной зоне. После длительного проживания на территории города и прохождения процедуры натурализации бывший нелегальный мигрант начинает учитываться в ста-

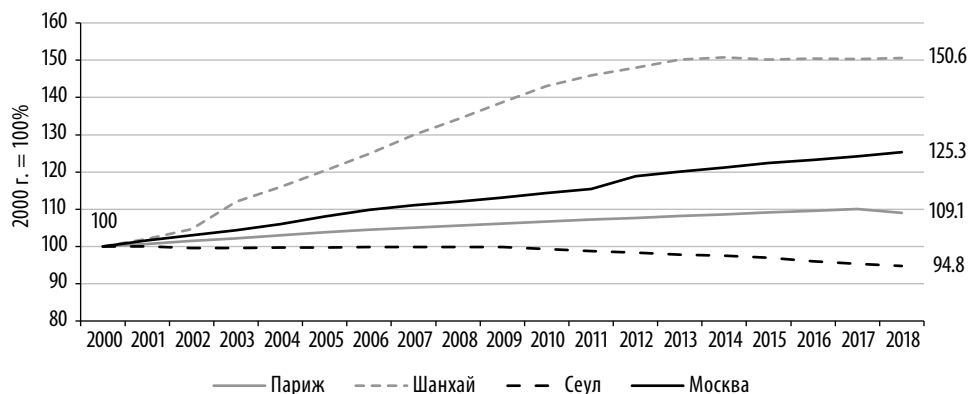
тистике общей численности населения, однако в данные миграционной статистики во многих случаях он так и не попадает. В целом можно говорить об относительно устойчивой динамике населения Парижа, при которой не столь жесткие и кардинальные методы регулирования миграционного потока не оказывают заметного влияния. Исключением можно считать только итоги за 2018 г., когда более чувствительные для мигрантов меры, направленные на сокращение программы социального

Рисунок 1. Динамика миграционного прироста (убыли) населения городов в 2005–2018 гг.



Источник: составлено автором по данным Мосгорстата, Eurostat, Euromonitor, Statistics Korea, Oxford Economics

Рисунок 2. Динамика среднегодовой численности населения городов к уровню 2000 г.



Источник: составлено автором по данным Мосгорстата, Eurostat, China National Bureau of Statistics, Statistics Korea, Oxford Economics

жилья, оказали влияние на динамику численности населения Парижа – отмечается первое за почти 20 лет снижение численности населения города.

Сонаправленная МП Москвы и России в целом, нацеленная на привлечение новых трудовых мигрантов, позволяет столице устойчиво компенсировать негативную динамику естественного прироста населения. Неустойчивость показателя сальдо миграции для Москвы во многом определяется факторами общей макроэкономической ситуации в стране: в кризисные годы внутренний миграционный поток падает вследствие существенного сокращения располагаемых денежных доходов населения в регионах – донорах мигрантов. Значимым фактором выступает и экономико-политическая ситуация в зарубежных странах, из которых идет основной поток международных мигрантов в Москву, т. к. при ее ухудшении усиливаются эмиграционные настроения населения. В целом неустойчивость миграционных показателей при сонаправленности векторов проводимой политики говорит о недостаточном уровне развития МП и преобладании прочих факторов социально-экономического развития.

В городах с разнонаправленной общенациональной и городской МП – Шанхае и Сеуле – динамика ключевых показателей в сфере миграции отличается большей чувствительностью к применяемым мерам регулирования (рис. 1 и 2). Наличие в городах открытого противоречия в вопросах миграции с центральными органами власти заставляет и тех и других применять более радикальные методы регуляции. Более сложные и дорогостоящие инструменты МП (такие как вынос административных функций, перенос промышленных предприятий, снос отдельных жилых кварталов и т. п.) на-

чинают преобладать над прочими факторами социально-экономического развития.

Применение органами власти Шанхая комплексной долгосрочной политики по развитию вторичных центров притяжения трудовых мигрантов позволило сильно сократить с 2006–2007 гг. темпы миграционного прироста и роста общей численности населения города. А применение с 2015 г. особо жестких и радикальных мер по переносу промышленных объектов и сносу домов позволило Шанхаю впервые за почти 100 лет сократить численность своего населения. Т. е. использованные инструменты МП в этот период доминировали даже над агломерационным эффектом как фактором стягивания трудовых ресурсов в ядро агломерации. Более мягкие методы общенациональной политики привлечения мигрантов на территорию Китая в краткосрочной перспективе не могли оказать конкуренцию радикальным методам городских властей.

В динамике миграционного оттока и снижения численности населения в Сеуле строго прослеживается, наоборот, доминирование политики центральных органов власти страны. В ситуации, когда национальное правительство с заведомо большими финансовыми ресурсами и властными полномочиями выбирает в качестве ключевого объекта своей политики отдельно взятый город, сколько бы развитый и богатый этот город не был, городские органы власти не смогут составить достаточную конкуренцию – они могут лишь сгладить отдельные последствия общенациональной политики. Например, в динамике миграционного оттока в Сеуле отмечается резкий спад в 2015 г. – именно в этот год значительная часть всех органов власти была переведена в специальный автономный город Седжон.

Выводы

В проведенном нами исследовании было рассмотрено соотношение МП на различных уровнях властной иерархии в крупнейших городах мира, что до текущего момента являлось существенным пробелом в научной литературе по миграционной тематике и что определяет практическую значимость настоящей статьи.

Представленный анализ показывает, что соотношение МП на общенациональном и городском уровне оказывает влияние на характер изменения основных показателей миграции в городе:

1. Города с сопоставленными векторами МП демонстрируют более устойчивую динамику в части миграционных процессов на длительном промежутке времени. Однако в этой ситуации другие факторы социально-экономического развития (макроэкономическая ситуация в стране, развитие транспортной инфраструктуры, геополитическая ситуация в регионе и др.) также оказывают заметный эффект на эти процессы. По этой причине эффективность проводимой МП сложнее оценить на основе базовых статистических показателей.

2. Несогласованность МП между городскими и центральными органами власти заставляет использовать более заметные и радикальные инструменты регулирования территориального развития: директивный перенос органов управления или переселение населения с последующим сносом отдельных жилых кварталов, вынос производственных предприятий и т. п. Их применение лучше проявляется в общей экономической динамике ввиду резкого характера изменения статистических показателей, который не может быть вызван другими факторами социально-экономического развития, имеющими большую инерцию изменения во времени.

3. Степень согласованности или несогласованности МП городских и центральных органов власти не имеет однозначной зависимости от текущего уровня развития политических институтов, уровня их свободы. Оба сценария могут развиваться как в более развитых политических системах (с большим уровнем политической самостоятельности между ее элементами), так и в менее развитых с жесткими институтами взаимодействия, что особенно ярко было продемонстрировано на примере Шанхая и центральных органов власти Китая. Ведущим фактором выбора того или иного метода проведения МП как на уровне города, так и всей страны в целом, становится текущий уровень напряженности в миграционной сфере и связанной с ней макроэкономической ситуацией на отдельном рассматриваемом административном уровне.

4. Во всех случаях проведения МП на каждом из властных уровней сохраняется функциональная зависимость с другими факторами социально-экономического развития, кроме собственно инструментов этой самой политики. Применение отдельно взятого из них не может полностью нивелировать остальные факторы развития территории даже сугубо в вопросах миграции населения. Как неоднократно было отмечено в статье, для крупнейших городских агломераций в числе значимых факторов развития миграционных процессов сохраняются общеэкономическая ситуация в стране и регионе, агломерационный эффект крупного города, факторы социальной напряженности в обществе.

Список литературы

Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л. (2016) Миграционная политика России: история и современность. М.: Экон-Информ.

Зверева Т.В. (2015) По следам департаментских выборов во Франции // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. № 2(4). С. 56–65 // https://www.elibrary.ru/download/elibrary_23563413_24905373.pdf, дата обращения 21.04.2020.

Зубаревич Н.В., Хасанова Р.Р., Флоринская Ю.Ф. (2018) Социальное положение и демографическая ситуация в регионах в первом полугодии 2018 г. (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // Экономическое развитие России. Т. 29. № 9. С. 75–88 // <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-polozhenie-i-demograficheskaya-situatsiya-v-regionah-v-pervom-polugodii-2018-g-po-rezultatam-regulyarnogo-monitoringa-insap/viewer>, дата обращения 21.04.2020.

Комиссарова Ж.Н., Глушков П.А. (2017) Иммиграция и иммиграционная политика во Франции // Мировое и национальное хозяйство. № 2(41) // https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30046940_74643227.pdf, дата обращения 21.04.2020.

Кузнецова О.В. (2014) Типология факторов социально-экономического развития регионов России // Вестник Московского университета. Серия: География. № 2. С. 3–8 // <https://vestnik5.geogr.msu.ru/jour/article/view/31/32#>, дата обращения 21.04.2020.

Моисеенко В.М. (2004) Теоретический анализ миграции в зарубежной литературе // Внутренняя миграция населения. М.: ТЕИС. С. 179–200.

Новая Россия: Политика и управление миграционными процессами (2015). Самара: БАХРАХ-М.

Савоскул М.С. (2015) Обзор теорий международной миграции населения второй половины XX в. // Региональные исследования. № 4(50). С. 56–65 // https://www.elibrary.ru/download/elibrary_25408103_19641549.pdf, дата обращения 21.04.2020.

Слезнов Ф.В. (2019) Опыт развития административных функций в пригородной зоне крупных агломераций // Региональные исследования. № 1. С. 62–74. DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-6

Стрельцова Я.Р. (2011) Тема иммиграции во Франции накануне президентских выборов 2012 года // Мировая экономика и международные отношения. № 9. С. 81–94 // https://www.elibrary.ru/download/elibrary_16755781_14358498.pdf, дата обращения 21.04.2020.

Федоров С.М. (2015) Трудные поиски «республиканской модели» интеграции мигрантов // Миграционные проблемы в Европе и пути их решения: доклады института Европы. № 315. С. 54–67 // <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/315.pdf>, дата обращения 21.04.2020.

Чанхай Л., Коробеев А.И. (2010) Особенности миграционной политики современного Китая // Журнал российского права. № 9. С. 77–82.

Шагило Д.П. (2017) Социальная дифференциация территорий крупнейших европейских столиц // Вестник Московского университета. Серия: География. № 1. С. 100–102 // <https://vestnik5.geogr.msu.ru/jour/article/view/280/280>, дата обращения 21.04.2020.

Щербакова Е.М. (2017) Миграция в России, итоги первого полугодия 2017 года // Демоскоп Weekly. № 743–744 // <http://demoscope.ru/weekly/2017/0743/barom01.php>, дата обращения 21.04.2020.

Migration and Remittance Trends 2009. Migration and Development Brief 11 (2009), Washington: World Bank.

Pries L. (2013) Internationale Migration, Bielefeld: Transcript Verlag.

Urban World: Mapping the Economic Power of Cities (2011), McKinsey Global Institute.

Point of View

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-8

Relationship between National and City Policies in the Field of Migration

Filipp V. SLEZNOVChief Expert, Department of Spatial and Industrial Analysis
CBO “Moscow Analytical Center”, 119019, Novyj Arbat St., 11/1, Moscow, Russian Federation

E-mail: sleznovfv@develop.mos.ru

ORCID: 0000-0002-8482-700X

CITATION: Sleznov F.V. (2020) Relationship between National and City Policies in the Field of Migration. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 13, no 1, pp. 141–158 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-8

Received: 28.10.2019.

ACKNOWLEDGMENT: The study was carried out at the expense of the grant of the Russian Foundation for Basic Research no 18-014-00044 A “The role of global cities in the transformation of state regulation of territorial development (experience of OECD countries)”.

ABSTRACT. *The article discusses the issue of consistency in migration policy conducted by local and national governments. Four global cities (Paris, Shanghai, Seoul, Moscow) were chosen as the objects of the study, as these four cities represent common relationships between city and national migration policies. Several unique features of socioeconomic development of the countries and the cities in question that define the migration policy and its instruments are considered in this study. The findings indicate that the relationship between city and national migration policy affects the dynamics of migration indicators. In cities where national and local migration policies are consistent with each other the indicators of migration tend to be more stable overall, furthermore the regulatory instruments tend to be “softer” in cities with consistent policies. On the contrary, inconsistent city and national migration policy tends to produce*

more volatile outcomes despite harsher (and more costly) regulation, as well as guided opportunistic behavior in the interplay between national and city governments.

KEY WORDS: *human migration, migration policy, state regulation of territorial development, urban politics, interaction of authorities, socioeconomic development, institutional environment, global cities*

References

Chankhai L., Korobeev A.I. (2010) Features of the Migration Policy of Modern China. *Russian Law Journal*, no 9, pp. 77–82 (in Russian).

Fedorov S.M. (2015) Difficult Searches for a “Republican Model” of Migrant Integration. *Migration Problems in Europe and Ways to Solve Them: Reports of the In-*

stitute of Europe, no 315, pp. 54–67. Available at: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/315.pdf>, accessed 21.04.2020. (in Russian).

Komissarova Zh.N., Glushkov P.A. (2017) Immigration and Immigration Policy in France. *World and National Economy*, no 2(41). Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30046940_74643227.pdf, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Kuznetsova O.V. (2014) Typology of Factors Governing the Social-economic Development of Russian Regions. *Bulletin of Moscow State University. Series: Geography*, no 2, pp. 3–8. Available at: <https://vestnik5.geogr.msu.ru/jour/article/view/31/32#>, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Migration and Remittance Trends 2009. Migration and Development Brief 11 (2009), Washington: World Bank.

Moiseenko V.M. (2004) Theoretical Analysis of Migration in Foreign Literature. *Internal Migration of the Population*, Moscow: TEIS, pp. 179–200 (in Russian).

New Russia: Politics and Migration Management (2015), Samara: BAHRAH-M (in Russian).

Pries L. (2013) *Internationale Migration*, Bielefeld: Transcript Verlag.

Savoskul M.S. (2015) Review of Theories of International Population Migration in the Second Half of the 20th Century. *Regional Studies*, no 4(50), pp. 56–65. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_25408103_19641549.pdf, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Shatilo D. (2017) Social Differentiation of the Territories of the Largest European Capital Cities. *Bulletin of Moscow State University. Series: Geography*, no 1, pp. 100–102. Available at: <https://vestnik5.geogr.msu.ru/jour/article/view/280/280>, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Shcherbakova E.M. (2017) Migration in Russia, the Results of the First Half of

2017. *Demoscope Weekly*, no 743–744. Available at: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0743/barom01.php>, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Sleznev F.V. (2019) Experience of Government Functions Development in a Suburban Zone of Large Agglomerations. *Regional Studies*, no 1, pp. 62–74 (in Russian). DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-6

Streltsova Ya.R. (2011) The Topic of Immigration in France on the Eve of the 2012 Presidential Election. *World Economy and International Relations*, no 9, pp. 81–94. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_16755781_14358498.pdf, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Urban World: Mapping the Economic Power of Cities (2011), McKinsey Global Institute.

Vorobeva O.D., Rybakovskij L.L., Rybakovskij O.L. (2016) *Migration Policy of Russia: History and Modernity*, Moscow: Ekon-Inform (in Russian).

Zubarevich N.V., Khasanova R.R., Florinskaya Yu.F. (2018) Social Situation and Demographic Situation in the Russian Regions in the First Half of 2018 (According to the Results of Regular Monitoring by INSAP RANEPА). *Economic Development of Russia*, vol. 29, no 9, pp. 75–88. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnoe-polozhenie-i-demograficheskaya-situatsiya-v-regionah-v-pervom-polugodii-2018-g-po-rezultatam-regulyarnogo-monitoringa-insap/viewer>, accessed 21.04.2020 (in Russian).

Zvereva T.V. (2015) On the Wake of Departmental Elections in France. *Bulletin of the Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs. Russia and the World*, no 2(4), pp. 56–65. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_23563413_24905373.pdf, accessed 21.04.2020 (in Russian).