УКРАИНСКАЯ МИГРАЦИЯ В ПРИОРИТЕТАХ РАЗВИТИЯ РОССИИ

СЕРГЕЙ РЯЗАНЦЕВ

Институт социально-политических исследований РАН, Москва, Россия

ВЕРА СКОРОБОГАТОВА

Главный государственный экспертный центр оценки образования, Москва, Россия

Резюме

В статье рассматриваются тенденции и направления миграции из Украины до и после военного конфликта 2014–2015 годов. Миграционные связи между этой страной и Россией традиционно были тесными в силу географической и этнокультурной близости. Изменение политической ситуации вызвало массовый приток беженцев в Россию. Украинские иммигранты как нельзя лучше подходят под категорию «необходимых и близких России мигрантов»: большинство из них не только свободно говорят по-русски, желают жить в России, имеют профессию и квалификацию, востребованные на российском рынке труда, но и являются этническими русскими или происходят из смешанных русско-украинских семей. Российская Федерация — одно из главных направлений миграции граждан соседней страны. На протяжении последних лет в России активно ведутся дискуссии о необходимости корректировки миграционной политики в сторону селективного подхода. Экспертами и государственными служащими декларируется необходимость привлечения высококвалифицированных специалистов и этнически близких иммигрантов. Исходя из этих соображений, миграционная политика должна была бы дать «зеленый свет» украинским гражданам. После начала военных действий на востоке Украины и потока беженцев в Россию государственные структуры открыли некоторые двери для украинских граждан. К концу 2015 г. российская миграционная политика повернула вспять, снова пойдя в направлении ужесточения процедур. Проект приема украинских мигрантов постепенно сворачивается, им все сложнее получить статус участника государственной программы переселения в Россию, разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство, разрешительные документы на работу. На концептуальном уровне российская миграционная политика пока далека от восприятия украинских мигрантов как важного трудового и демографического ресурса для развития страны. Государству необходимо пересмотреть свою политику в отношении граждан соседней страны и, используя текущую геополитическую ситуацию, привлечь как можно большее их число в свои регионы.

Ключевые слова:

Украина; Россия; эмиграция; временная трудовая миграция; вынужденная миграция; образовательная миграция; соотечественники; украинские граждане; миграционная политика.

В своей новейшей истории Российская Федерация испытывала длительную депопуляцию: с 1993 г. население в стране в целом и во многих регионах сокращалось из-за роста смертности и снижения рождаемости [Осипов, Рязанцев 2014: 2]. Имми-

грация не могла покрыть демографических потерь, которые страна несла в результате естественной убыли населения. Возникло понятие «русский крест» — пересечение растущего графика смертности и падающего графика рождаемости [Архангельский,

Иванова, Кузнецов, Рыбаковский, Рязанцев 2005: 35].

Сокращение российского населения порождало серьезные геополитические и социально-экономические риски, обусловленные прежде всего снижением численности населения приграничных регионов на Дальнем Востоке, уменьшением трудовых ресурсов, детей, молодежи, людей призывного возраста [Рязанцев, Гневашева 2014: 30]. Только с 2006 г. российское правительство активизировало усилия в демографической сфере, приняв ряд программ по стимулированию рождаемости, сокращению смертности, привлечению некоторых категорий иммигрантов (прежде всего, соотечественников). Это помогло стабилизировать ситуацию, но не позволило решить фундаментальные проблемы [Осипов, Рязанцев 2009: 10].

Поиски демографических резервов для развития страны продолжают. Одним из важнейших компонентов этой работы может стать совершенствование регулирования миграции, ресурс которой в силу политических и экономических причин остается недооцененным. При всей неоднозначности последствий для общества Россия могла бы более активно использовать этот ресурс. Идеологической основой политики в этой сфере могло бы стать привлечение жителей государств, которые в этническом, культурном и цивилизационно-ментальном плане близки российскому населению. Первым шагом на пути реализации данной идеи стало создание Евразийского экономического союза, который способствовал формированию «Единого демографического пространства». Теперь население Беларуси, Казахстана, Армении, Киргизии, России может свободно перемещаться по территории объединения в поисках работы.

В силу политических причин вне этого пространства оказалась Украина. Очевидно, что миграционные связи между ней и Россией всегда были плотными в силу географической и этнокультурной близости. Однако предвидеть массовую миграцию из Украины в Россию до вооруженного кон-

фликта 2014 г. было практически невозможно. Изменение политической ситуации вызвало новый поток украинских мигрантов в соседнюю страну. Они как нельзя лучше подходят под категорию «необходимых и близких мигрантов»: большинство из них не только говорят свободно по-русски, хотя и живут в России, имеют профессию и квалификацию, востребованные на рынке труда, но и являются этническими русскими или происходят из смешанных русско-украинских семей [Ryazantsev 2011: 139].

Второй раз в новейшей истории страна получает иммиграционный поток, который отвечает логике ее демографического развития, не требует значительных затрат на интеграцию приезжих, представляет практически идеальный демографический ресурс с точки зрения этнических и профессиональных характеристик. Свой первый шанс Россия использовала неэффективно. Миграция этнических русских из бывших советских республик после распада СССР была связана с преодолением множества барьеров. Люди годами не могли получить гражданство, им чинились бюрократические препоны, многие покинули Россию, став эмигрантами. Не случайно, русскоговорящие общины стали сегодня по численности вторыми в мире после китайской диаспоры [Ryazantsev 2013: 80]. Сегодня представляется новый шанс, который необходимо использовать на благо социально-экономического и демографического развития страны [Рязанцев, Письменная 2013: 24].

1

До начала военного конфликта 2014 г. миграционная ситуация на Украине в силу географического положения страны характеризовалась тремя особенностями.

Во-первых, она была принимающей мигрантов страной: сюда прибывало на временную работу и постоянное место жительства значительное количество переселенцев из стран бывшего СССР, прежде всего из Центральной Азии, Закавказья, Молдавии. *Во-вторых*, Украина была

Таблица 1

Численность граждан Украины, проживавших в некоторых странах ОЭСР в 2001–2011 годах, тысяч человек

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Италия	12,6	12,7	58,0	93,4	107,1	120,1	132,7	154,0	174,1	200,7	...
Германия	103,5	116,0	126,0	128,1	130,7	129,0	127,0	126,2	125,6	124,3	123,3
Чехия	51,8	59,1	62,3	78,3	87,8	102,6	126,7	131,9	131,9	124,3	118,9
Россия	...	230,6	...	...	...	...	...	...	...	93,4	...
Португалия	45,7	63,0	66,4	67,0	44,9	42,8	40,1	52,6	52,4	49,5	48,0
Венгрия	9,8	9,9	13,1	13,9	15,3	15,9	17,3	17,6	17,2	16,5	15,4
Словакия	4,6	4,7	4,9	4,0	3,7	3,9	3,7	4,7	5,9	6,3	2,8
Словения	...	...	...	...	...	...	...	...	1,3	1,4	1,5

По данным [International Migration Outlook 2011: 382, 384–386, 390–399, 400–405].

транзитным государством, через которое мигранты из стран Азии и Африки пытались попасть в государства Европейского Союза. В-третьих, украинские граждане на протяжении двадцати пяти лет после распада СССР очень активно выезжали за границу (в Российскую Федерацию, ЕС и США) на постоянное место жительства и в поисках временной работы. За годы существования Украины как независимого государства, страна превратилась в очень крупного миграционного донора для России и некоторых других зарубежных стран.

В результате активной эмиграции в странах приема мигрантов существенно увеличилась численность украинских общин. Например, по данным ОЭСР в 2011 г. в Польше украинские граждане были первой по численности группой иностранного населения, а в Португалии и России – второй. В абсолютных цифрах самыми многочисленными сообщества украинцев были в Италии – более 200 тысяч, Германии – более 120 тысяч, Чехии – около 120 тыс. и России – около 95 тыс. человек (Табл. 1). Значительное количество украинских граждан проживает в Испании, Греции, Великобритании, Польше, США, Канаде, однако соответствующие данные доступны не по всем государствам ОЭСР.

Именно поиск временного заработка оставался главной причиной миграции из Украины до военного конфликта 2014 года, отражая неблагоприятную экономическую

ситуацию в стране. Она стала средством адаптации значительной части местного населения к новым социально-экономическим условиям. Многим регионам и домохозяйствам на Украине временная трудовая эмиграция за рубеж и денежные переводы трудовых мигрантов не только помогли пережить экономические трудности, но и обеспечивали приемлемый уровень потребления и жизни, в значительной степени стимулировали жилищное строительство и потребительский рынок.

Вместе с тем временная трудовая эмиграция часто трансформировалась в миграцию на постоянное место жительства: многие временные мигранты из Украины всеми возможными способами старались остаться на постоянной основе в принимающих странах, получая вид на жительство и гражданство. После распада СССР украинские граждане расселились практически повсеместно в странах Европы, значительно увеличилась их численность в США и Канаде, Австралии и странах Латинской Америки. Они представляют собой хорошо адаптирующуюся социально-демографическую группу.

Данные по количеству украинцев, вступивших в новое гражданство также доступны только по некоторым странам ОЭСР. Абсолютными лидерами являлись Российская Федерация, предоставившая гражданство в 2010 г. более 93 тыс. украинцев, а также Португалия, принимавшая в гражданство между 2001 и 2011 годами ежегодно от 40 до 70 тыс. украинцев (Табл. 2).

Таблица 2
Численность граждан Украины, получивших гражданство принимающих государств в некоторых странах ОЭСР в 2001–2011 годах, человек

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Россия	...	230,6	...	...	...	...	...	...	...	93,4	...
Португалия	45,7	63,0	66,4	67,0	44,9	42,8	40,1	52,6	...	...	...
Словакия	4,6	4,7	4,9	4,0	3,7	3,9	3,7	4,7	5,9	6,3	2,8
Германия	3,3	3,7	3,9	3,8	3,4	4,5	4,5	2,0	2,4	3,1	4,3
Венгрия	...	...	...	...	0,8	0,5	0,8	0,9	0,6	0,7	2,2
Словения	...	...	...	...	...	...	...	...	1,3	1,4	1,5
Чехия	0,2	0,3	0,4	0,5	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Австрия	0,8	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Финляндия	...	...	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Греция	...	...	...	...	...	...	0,1	0,2	0,1	...	...

По данным [International Migration Outlook 2011: 382, 384–386, 390–399, 400–405].

Учитывая тесные исторические и социально-экономические связи, географическую и культурную близость, а также безвизовый режим, основной поток украинских трудовых мигрантов традиционно направлялся в Российскую Федерацию. Однако постепенно стал формироваться и «западный вектор» трудовой миграции, направленный в страны Европейского Союза и США. В странах Южной и Западной Европы мигранты из Украины в большинстве своем работали в строительстве, сфере услуг, домашнем хозяйстве. Многие украинские женщины оказались востребованными в качестве сиделок, нянь, помощниц по дому [Рязанцев 2007: 256].

Точная общая численность различных категорий украинских трудовых мигрантов за рубежом неизвестна, а репрезентативных исследований по ее оценке немного. Наиболее адекватным можно считать метод оценки на основе расчета разницы между численностью постоянного и наличного населения. По данным переписи 2010 года, около трех миллионов украинских граждан работали за границей (то есть в момент проведения переписи населения фактически отсутствовали в стране). Известны методы оценки численности трудовых

мигрантов, основанные на результатах социологических опросов. Например, по оценкам украинского социолога И.М. Прибыtkовой: «Численность трудовых мигрантов из Украины составляет около 2,8 миллионов человек, поскольку в 12% семей респондент или кто-то из членов его семьи имели опыт временной работы за границей» [Прибыtkова 2011: 67–68].

Несмотря на нехватку достоверных статистических данных, по проблемам украинской трудовой эмиграции существует достаточно обширная научная литература, проводятся масштабные исследования. В частности, социологический опрос Института демографии Национальной академии наук Украины зафиксировал сокращение численности трудовых эмигрантов до 1,2 миллиона человек к 2013 году¹. Сокращение эмиграции было обусловлено мировым экономическим кризисом и уменьшением возможностей для трудоустройства украинских граждан за рубежом. По мнению экспертов МОМ-Украина (национальный офис Международной организации по миграции): «...потенциал трудовой миграции исчерпан, ниши сегодня уже заполнены. Украинцы среднего и старшего возраста, у которых было жела-

¹Українці стали менше виїжджати за кордон на заробітки [Украинцы стали меньше выезжать за границу на заработки]. Данные Института демографии НАН Украины. Тиждень. UA, 29 мая 2013 URL: <http://tyzhden.ua/News/80720>

Рисунок 1

Численность трудящихся-мигрантов из Украины в Российской Федерации по типам разрешительных документов в 2000–2015 году, человек.

Построено на основе данных, полученных по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

ние уехать, уже это сделали, а молодым людям без стажа и признанного за границей диплома будет проблематично выехать и найти достойную работу»².

2

Согласно данным переписи населения 2010 года, в России постоянно находилось около 93 тыс. украинских граждан (учитывались лица, пребывавшие в стране более 6 месяцев). Вместе с тем в ней не учитывались многочисленные временные мигранты, прежде всего трудовые.

После начала вооруженного конфликта на Украине в 2014 г. миграция в Российскую Федерацию существенно активизировалась и происходила по нескольким каналам. Во-первых, продолжалась **временная трудовая миграция**. Согласно данным ФМС

России, в 2013 г. украинским гражданам было выдано 161 тыс. разрешительных документов на работу в Российской Федерации, в том числе 36 тыс. патентов и 125 тыс. разрешений на работу³.

Еще до начала конфликта стал расти поток временных трудовых мигрантов из Украины в Российскую Федерацию. Согласно оценкам представителей ФМС, в марте 2014 г. в Москве за патентами обратились около 15 тыс. украинских граждан, — в 10 раз больше, чем за аналогичный период 2013 года (1,3 тысячи человек). В Санкт-Петербурге и Ленинградской области этот показатель увеличился почти в 30 раз. По заявлению директора службы К.О. Ромодановского, третья часть украинцев составляли выходцы из юго-восточных регионов Украины (Луган-

²Украинцы откликнулись на зов родины: количество граждан, выезжающих за рубеж на заработки, уменьшилось // Коммерсантъ. — № 86, 29 мая 2013. URL: <http://www.kommersant.ua/daily/7001378>

³Информация получена по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

Рисунок 2

Численность трудящихся-мигрантов в Российской Федерации по странам происхождения и типам разрешительных документов в 2014 году, человек.

Построено на основе данных, полученных по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

ская и Донецкая области)⁴. После начала конфликта и военных действий количество трудовых мигрантов резко возросло: в 2014 г. было выдано 260 тыс. патентов и 146 тыс. разрешений на работу (всего 406 тыс. разрешительных документов)⁵.

В 2014 г. Украина занимала третье место в списке стран – поставщиков мигрантов

на российский рынок труда, уступая только Узбекистану и Таджикистану (Рис. 2).

По данным ФМС, в 2015 г. около 152 тыс. украинских граждан приобрели патенты для работы в Российской Федерации⁶. Необходимо пояснить, что с 1 января 2015 г. в России были введены новые правила въезда и пребывания, предполагающие,

⁴Сообщение агентства Интерфакс от 17 марта 2014 г. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/22/migranty-site.html>

⁵Информация получена по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

⁶По данным полученным по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

что все трудовые мигранты из Украины и других стран с безвизовым режимом должны представить паспорт и миграционную карту с указанием цели въезда. После этого они проходят тестирование на знание русского языка, медицинское обследование и ряд других процедур. При положительном решении через десять рабочих дней на телефон соискателя приходит SMS с приглашением получить трудовой патент.

Стоимость оформления патента, включая тесты и медицинское обследование, составляет в Москве около 15 тыс. рублей. После этого мигранты уплачивают налог на доходы в размере 4 тыс. рублей в месяц⁷. Затраты трудящихся-мигрантов в Московской области составляют 17 тыс. рублей, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области — превышают 20 тысяч рублей⁸. Порой эта сумма становится для них барьером для доступа на российский рынок труда.

В 2010 г. украинские граждане работали в строительстве (38%), промышленности (20%), торговле (10%), сельском хозяйстве (8%), сфере услуг (8%), транспорте (7%)⁹. Однако, эта статистика не учитывала занятых в домашней экономике, в которой трудовых мигрантов из Украины работало также очень много. Данные ФМС 2014 г. свидетельствовали, что примерно две трети украинских трудовых мигрантов в России были заняты в домохозяйствах. По отзывам работодателей и населения, украинские мигранты, как правило, представляют собой квалифицированную, опытную, дисциплинированную рабочую силу, обученную по близким к российским профессиональным стандартам и свободно владеющую русским языком.

Данные по трудовым мигрантам в России варьируют в довольно большом диапазоне. Так, по оценке Международной

организации труда (МОТ), в 2010 г. в России работали около 500 тыс. трудовых мигрантов из Украины. По словам О.К. Ромодановского, в 2014 г. в Российской Федерации работало до 3 млн украинских граждан, которые переводили на Украину около 25–30 млрд долларов США. По официальным данным Центробанка России, сумма денежных переводов на Украину в 2013 г. составила 4,1 миллиардов долларов¹⁰. Столь существенное расхождение официальных данных и экспертных оценок обусловлено тем, что многие украинские граждане пребывали в России в очень «гибких» условиях. Например, они работали на основе устной договоренности, регулярно выезжая на родину и не получая разрешение на работу или патент, либо ежедневно приезжая в приграничные регионы.

С началом вооруженного конфликта перемещение для трудовых мигрантов осложнилось — многие украинские граждане предпочли получать разрешительные документы в России и оставаться на длительные сроки. С 2015 г. им было необходимо получать в России только патент. Кроме того, они стали пользоваться некоторыми преференциями с точки зрения сроков оформления документов. Однако эти послабления носили временный характер и постепенно сворачиваются. Фактически трудовая миграция стала формой легализации части приезжих, в том числе вынужденных.

Второй канал перемещения в Россию — собственно *вынужденная миграция*. Приток украинских беженцев стал массовым в 2014–2015 годах: некоторые регионы России (прежде всего, приграничные с Украиной) приняли значительное количество граждан соседней страны. Согласно заяв-

⁷Литвинова М., Семенов Г. Украинских граждан поторопили // Коммерсантъ. — 30 октября 2015. — С. 4 URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2845202>

⁸Солопов М., Опалев С. Заработать на мигрантах. Как устроен бизнес на сервисе приезжих // РБК. Ежедневная деловая газета, № 127, 2015. — С. 2.

⁹Информация получена по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

¹⁰Сообщение агентства Инферфакс от 17 марта 2014 г. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/22/migranty-site.html>

Рисунок 3
Вынужденные мигранты — граждане Украины, получившие временное убежище в Российской Федерации в 2014–2015 годах, человек

Построено на основе данных, полученных по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

лению директора ФМС, к сентябрю 2014 г. за статусом беженца и временным убежищем в России обратились более 180 тыс. человек, получили статус более 110 тыс. граждан Украины (Рис. 3). К июлю 2015 г. в России находилось уже около 1 038 тыс. беженцев из Украины. Причем в 369 пунктах временного размещения находились только 21 тыс. из этого числа, остальные расселились самостоятельно или при поддержке местных властей, родственников и знакомых¹¹.

На ноябрь 2015 г. на территории Российской Федерации, по данным ФМС, находилось около 2,6 млн граждан Украины, из них с юго-востока страны приехало около 1 млн человек. С апреля 2014 г. в ФМС за временным убежищем или ста-

тусом беженцев обратились 404 тыс. украинцев, 265 тыс. человек — за разрешением на временное проживание. 29 октября 2015 г. был опубликован проект постановления правительства, согласно которому из федерального бюджета должно быть дополнительно выделено 736 млн рублей на социально-бытовое обустройство находящихся в пунктах временного размещения беженцев с Украины с 1 октября по 31 декабря 2015 года¹².

Многие украинцы стали чаще интересоваться возможностью приобретения российского гражданства в упрощенном порядке. Вместе с тем, несмотря на заявления властей, для многих из них получение российского гражданства стало проблемой, что затягивает процесс их интеграции в при-

¹¹Козлов В. Украинских беженцев решили не торопить // Коммерсантъ. — 23 июля 2015, № 150. — С. 8.

¹²Солопов М., Опалев С. Заработать на мигрантах. Как устроен бизнес на сервисе приезжих // РБК. Ежедневная деловая газета, № 127, 2015. — С. 2.

Рисунок 4

Численность студентов из Украины в российских вузах в 2000–2014 годах, тысяч человек

Источник: [Обучение иностранных граждан 2014: 19].

нимающее общество. В 2015 г. миграционная политика России и вовсе пошла вспять, перестав рассматривать их как приоритетную группу мигрантов.

Третий канал — **переселение украинцев по программе возвращения соотечественников в Россию**. Первоначально казалось, что он стал наиболее удобным и быстрым способом легализации украинцев в России. Например, более 500 граждан Украины ежедневно обращались в ФМС летом и осенью 2014 г. с заявлениями об участии в госпрограмме добровольного переселения соотечественников из-за рубежа¹³. Украинские мигранты вдохнули вторую жизнь в нее, так как программа не могла несколько лет выйти на планируемые показатели. Во многих регионах России они стали основными ее участниками, существенно пополнив население территории. Причем украинцы поехали даже в отдаленные регионы России (например, в Сибирь, на Дальний Восток, на Урал) в надежде быстрее получить там российское гражданство.

Первоначально статус участника государственной программы получали практически все обратившиеся в ФМС. Однако, по свидетельству экспертов и самих мигрантов, в последнее время довольно часто украинцам стали отказывать в его предоставлении. Виной тому коррупция и непонимание властями некоторых регионов России значимости украинской миграции. В частности, были обнародованы данные, согласно которым в ФМС по Приморскому краю с украинских переселенцев вымогали взятки в размере 80–100 тыс. рублей за представление статуса участника государственной программы и российское гражданство.

Четвертый канал — **образовательная миграция** украинских студентов в российские вузы. Их численность в 2013–2014 учебном году составила около 6 тыс. человек (Рис. 4).

Потенциал образовательной миграции из Украины Россия пока использует слабо. Последние десять лет практически не уве-

¹³Информация получена по официальному запросу автора из Федеральной миграционной службы России в 2015 году.

личивалась цифра украинских студентов в России, поскольку не было специальных программ и грантов по привлечению этой категории обучающихся. В 2014–2015 годах многие университеты России при поддержке Минобрнауки, а порой по своей инициативе развернули специальные меры по приему украинских студентов. В частности, университеты в Ростовской, Белгородской и других областях приняли на обучение значительное количество граждан соседней страны. Между тем пока не продуманы механизмы закрепления украинских студентов на постоянное место жительства после окончания университетов. Для России они могли бы стать отличным трудовым и демографическим потенциалом.

З

На протяжении последних лет в России идут активные дискуссии о необходимости корректировки миграционной политики в сторону селективного подхода. Многими экспертами и государственными служащими декларируется необходимость привлечения высококвалифицированных специалистов и этнически близких к русскому населению переселенцев.

Украинская миграция как нельзя лучше укладывается в эту логику. Большинство выходцев из этой страны свободно говорят по-русски, имеют близкую к российским условиям трудовую квалификацию, готовы жить и работать в России, хотят стать российскими гражданами. Директор ФМС России К.О. Ромадановский в одном из своих публичных выступлений заявил: «Мигранты из Украины — хорошая демографическая поддержка для России. Украинским мигрантам не требуются серьезная адаптация и интеграционная подготовка, они свободно владеют русским языком»¹⁴. Кроме того, среди украинских граждан, уже переехавших или желающих приехать в Россию, многие являются этни-

ческими русскими. Исходя из этих сообщений, российская миграционная политика должна была бы дать «зеленый свет» этой категории.

После начала военных действий на востоке Украины и потока беженцев в Россию, государственные структуры открыли двери для украинских граждан. Согласно обновленному законодательству, с 1 января 2014 г. был установлен разрешенный срок временного пребывания в России для иностранцев, которые въехали в безвизовом порядке, в том числе для граждан соседней страны, — до 90 дней на протяжении 180 дней. С июля 2014 г. по 1 августа 2015 г. для граждан Украины действовал временный льготный миграционный режим, согласно которому разрешалось находиться на территории России безвизово без получения соответствующих разрешительных документов больше этого срока. В конце июля 2015 г. глава ФМС России К.О. Ромадановский объявил, что у украинских граждан в России есть еще 120 дней на то, чтобы определиться со статусом. Этот срок истек 1 декабря 2015 года: после этой даты льготы сохраняются только для беженцев из охваченных вооруженным конфликтом юго-восточных районов Украины (Донецкая и Луганская области)¹⁵.

Главный государственный экспертный центр оценки образования начал процесс признания украинских дипломов об образовании по упрощенной и ускоренной схеме. Правовой основой признания иностранного образования является Федеральный закон № 273 «Об образовании в Российской Федерации», вступивший в силу с 1 сентября 2013 года. В законе под «признанием в Российской Федерации иностранного образования и (или) иностранной квалификации» понимается официальное подтверждение уровня полученных в иностранном государстве образования и квалификации в целях обеспечения доступа их обладателя к обучению

¹⁴Сообщение агентства Интерфакс от 17 марта 2014 г. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/22/migranty-site.html>

¹⁵Литвинова М., Семенов Г. Украинских граждан поторопили // Коммерсантъ. — 30 октября 2015. — С. 4. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2845202>

или профессиональной деятельности, предоставления их обладателю академических и иных прав. Обладателям иностранной квалификации, признаваемой в России, предоставляются те же права, что и обладателям соответствующего образования, полученного в стране. Признание иностранных дипломов в обычном порядке занимало не менее 45 дней, процедура требовала представления значительного пакета справок и документов.

Ситуация с украинскими беженцами заставила российские государственные структуры пересмотреть и упростить подход к этому вопросу. Только в 2014 г. в «Главэкспертцентр» обратилось около полутора тысяч жителей Украины из Донецкой и Луганской областей. Образование, полученное в образовательных организациях Украины, подпадает под межправительственные соглашения о взаимном признании документов об образовании: Ташкентское соглашение (от 15 мая 1992 года) и Межправительственное соглашение (от 26 мая 2000 года). Документы, выданные в период действия этих международных договоров, признаются автоматически. Из соглашений выпадает период — с 15 мая 1992 года по 26 мая 2000 года.

В новой политической ситуации «Главэкспертцентр» рассмотрел с 1 апреля по 31 декабря 2014 года 1263 документов об образовании в упрощенном и ускоренном порядке. Среди украинских беженцев было много медицинских работников, для которых после процедуры признания Рособрнадзором допуск к профессиональной деятельности дает Росздравнадзор. В связи с этим два ведомства 11 июля 2014 года заключили соглашение о взаимодействии для ускорения признания медицинского образования граждан юго-восточной Украины.

Принимая во внимание особую ситуацию на территории Украины и необходимость трудоустройства в Российской Федерации граждан этой страны с целью их социально-экономической адаптации на российском рынке труда, стороны договорились использовать один пакет необходи-

мых документов, значительно сократить срок процедуры, оперативно согласовывать и принимать решения. Рособрнадзор принимал решение о признании в Российской Федерации медицинской и фармацевтической квалификации, полученных в иностранном государстве в срок не более 8 рабочих дней с момента поступления заявления. Росздравнадзор принимал решение о направлении на сдачу экзамена по специальности в ускоренные сроки (не более 5 рабочих дней с момента поступления документов) и выдавал сертификат специалиста украинским гражданам и территориальными органами ведомства в течение 3 рабочих дней со дня сдачи (в случае положительного результата).

Межведомственное соглашение распространялось на граждан, вынужденных покинуть территорию Украины и получивших статус беженца или свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации. В 2014 г. «Главэкспертцентром» было подготовлено 235 комплектов документов для передачи в Росздравнадзор. В этом случае имел место пример оперативного и разумного межведомственного взаимодействия.

Меры оперативного реагирования федеральных структур и местных органов государственной власти способствовали адаптации мигрантов в российское общество. Тем не менее проводимая политика не носила системного характера и не имела логического продолжения в вопросах стимулирования интеграции украинских граждан в новую среду. В частности, многие беженцы, приехавшие в Россию и живущие в местах временного размещения большими семьями, не имеют денег на перевод и заверение у нотариусов документов. В результате, они не могут подавать документы на получение разрешения на проживание в России. Второй пример — необоснованные отказы украинцам в предоставлении статуса участников государственной программы возвращения соотечественников в Россию. Они ограничивают доступ приезжих к российскому гражданству. Страна проигрывает, от-

талкивая от себя людей, связывающих с ней свое будущее и желающих стать ее гражданами.

* * *

С 1 ноября 2015 г. для граждан Украины отменен льготный режим пребывания на территории России. Украинским гражданам необходимо было до конца ноября обратиться в подразделения ведомства для получения трудового патента, права на временное пребывание, вида на жительство или другого статуса, делающего их нахождение в стране законным. Тем, кто не успел сделать это, грозит депортация. До сих пор украинские граждане, оформившие статус беженца или разрешение на временное пребывание, имели право в течение года работать без трудового патента. По словам заместителя главы ФМС России В. Яковенко, более 600 тыс. украинских

мигрантов нарушали режим пребывания¹⁶. Получается, что они должны быть депортированы из России.

Таким образом, к концу 2015 г. российская миграционная политика «открытых дверей» повернула вспять, снова пойдя в направлении ужесточения процедур в отношении украинских граждан. Проект приема мигрантов постепенно сворачивается; им все сложнее получить статус участника государственной программы переселения в Россию, разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство, разрешительные документы на работу. Миграционная политика пока далека от восприятия украинских переселенцев как важного трудового и демографического ресурса для развития России. Необходимо пересмотреть ее и, используя современную геополитическую ситуацию, привлечь как можно большее их число в свои регионы.

Список литературы

- Архангельский В.Н., Иванова А.Е., Кузнецов В.Н., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Стратегия демографического развития России. М.: ЦСП, 2005. 208 с.
- Атлас демографического развития России / Под ред. академика РАН Г.В. Осипова и проф. С.В. Рязанцева. — М.: Изд-во «Экономика», 2009. 220 с.
- Новая модель рынка труда России: Роль внешних факторов / Под ред. члена-корреспондента РАН С.В. Рязанцева, д.э.н. В.А. Гневашевой. М.: ИСПИ РАН, 2014. 411 с.
- Обучение иностранных граждан в высших учебных заведениях Российской Федерации: Статистический сборник. Выпуск 11. — М.: Социоцентр, 2014. 200 с.
- Осипов Г.В., Рязанцев С.В. Демографическая политика в России: трансформация, результаты, перспективы // Вестник РАН. — № 11, 2014. — Том 84. С. 963–972.
- Прибыткова И.М. Постсоветский миграционный переход в Украине // Международная миграция населения на постсоветском пространстве: двадцать лет удач, ошибок и надежд / Гл. ред. В. А. Ионцев. — М.: Верди 2011. С. 58–73.
- Рыбаковский Л.Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы // Социологические исследования. — № 3, 2005. — С. 71–81.
- Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Эмиграция ученых из России: «циркуляция умов» или «утечка мозгов»? // Социологические исследования. — № 4, 2013. С. 24–35.
- Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. — М.: Формула права, 2007. 576 с.
- International Migration Outlook: SOPEMI 2011, Paris, OECD. DOI http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en
- Riazantsev S.V. Russia Needs a New Migration Policy // Russian Politics and Law, Volume 51, Issue 3, May–June 2013.
- Ryazantsev S.V. The lingual integration of migrants in Russia: declarations and realities // Life Science Journal, № 11 (8s), 2011. P. 139–143.
- Ryazantsev S.V. Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation and Irregular Labour Migration in the Russian Federation: Forms, Trends and Countermeasures, Stockholm, ADSTRINGO, Baltic Sea States Council, Stockholm, 2014. URL: <http://www.ryazantsev.org/book1-16.pdf>

¹⁶Литвинова М., Семенов Г. Украинских граждан поторопили // Коммерсантъ. — 30 октября 2015. — С. 4. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2845202>

UKRAINIAN MIGRATION AND RUSSIA'S DEVELOPMENT PRIORITIES

SERGEY RYAZANTSEV

Institute of Social and Political Studies of the RAS, Moscow, 119333, Russia

VERA SKOROBOGATOVA

Main Expert Center for Evaluation of Education, Moscow, 117997, Russia

Abstract

The article studies trends in Ukrainian migration before and after the 2014-2015 armed conflict. Migration links between this country and Russia traditionally remained strong due to the geographic and ethno-cultural closeness. The political crisis entailed massive flows of Ukrainian refugees. Ukrainian citizens form a group of desirable migrants – most of them speak Russian fluently, want to live in Russia and are highly qualified. Some of them are even ethnically Russian and many come from mixed Russian-Ukrainian families. The Russian Federation is one of the main directions for the migration of Ukrainians. Meanwhile, there is an ongoing discussion in Russia focused on correcting migration policy in order to employ more diversified approaches. Experts and state officials have identified the need to attract highly qualified specialists and immigrants from similar ethnical backgrounds. Given these priorities, Russian migration policy could be expected to welcome Ukrainian citizens. After the beginning of the military actions in Ukraine some doors were opened for them. However, by the end of 2015 the Russian migration policy started once more toughening the procedures. Ukrainian migrants are facing growing problems to participate in state programs of resettlement in Russia, in receiving temporary or permanent residence permit, and in applying for citizenship. On the strategic level, Russian migration policy is still far away from perception of Ukrainian migrants as an important labor and demographic resource for national development. The state needs to revisit its approach to its neighbor's citizens and use the current geopolitical context in order to attract them into its regions.

Keywords

Ukraine; Russia; migration; labor migration; forced migration; educational migration; compatriot; Ukrainian citizens; migration policy.

Reference

- (2011). *International Migration Outlook*: SOPEMI. Paris, OECD. DOI http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en
- (2014). *Obuchenie inostrannykh grazhdan v vysshikh uchebnykh zavedeniyakh Rossijskoj Federatsii: Statisticheskij sbornik. Vypusk 11* [Study of the Foreign Citizens in the Universities of the Russian Federation: Statistical Digest. Issue 11]. Moscow: Sotsiotsentr. 200 p.
- Arkhangelskij V.N., Ivanova A.E., Kuznetsov V.N., Rybakovsky L.L., Ryazantsev S.V. (2005). *Strategiya demograficheskogo razvitiya Rossii* [Strategy of Demographic Development of Russia]. Moscow: TSSP. 208 p.
- Osipov G.V., Ryazantsev S.V. (2009). *Atlas demograficheskogo razvitiya Rossii* [Atlas of Demographic Development of Russia]. Moscow: Ekonomika. 220 p.
- Osipov G.V., Ryazantsev S.V. (2014). Demograficheskaya politika v Rossii: transformatsiya, rezul'taty, perspektivy [Demographic Policy in Russia: Transformation, Result and Prospects]. *Vestnik RAN*. Vol. 84. No. 11. P. 963–972.
- Pribytkova I.M. (2011). Postsovetskij migratsionnyj perekhod v Ukraine [Post-Soviet Migration Transition in Ukraine]. In *Mezhdunarodnaya migratsiya naseleniya na postsovetskom prostranstve: dvadtsat' let udach', oshibok i nadezhd*. Ed. by A. Iontsev. Moscow: Verdi. P. 58–73.
- Riazantsev S.V. (2013). Russia Needs a New Migration Policy. *Russian Politics and Law*. Volume 51, Issue 3. P. 80–88.

- Rybakovskij L.L. (2005). Demographicheskije budushee Rossii i migratsionnye protsessy [Demographic Future of Russia and Migration Processes]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 3. P. 71–81.
- Ryazantsev S.V. (2007). *Trudovaya migratsiya v stranakh SNG i Baltii: tendentsii, posledviya, regulirovanie*. Moscow: Formula prava. 576 p.
- Ryazantsev S.V. (2011). The lingual integration of migrants in Russia: declarations and realities. *Life Science Journal*. No. 11. P. 139–143.
- Ryazantsev S.V. (2014). *Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation and Irregular Labour Migration in the Russian Federation: Forms, Trends and Countermeasures*. Stockholm: ADSTRINGO, Baltic Sea States Council. URL: <http://www.ryazantsev.org/book1-16.pdf>
- Ryazantsev S.V., Gnevasheva V.A. (2014). *Novaya model' rynka truda Rossii: rol' vneshnikh faktorov* [New Model of Labour Market in Russia: the Role of External Factors]. Moscow: ISPI RAN. 411 p.
- Ryazantsev S.V., Pis'mennaya E.E. (2013). Emigratsiya uchenykh iz Rossii: "tsirkulyatsiya umov" ili "utechka mozgov". *Sotsiologicheskie issledovaniya*. No. 4. P. 24–35.