Международные процессы, Том 14, № 2, сс. 78–94
DOI 10.17994/IT.2016.14.2.45/6

# КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ВЫЗОВЫ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННОЙ МИГРАЦИИ

НАТАЛЬЯ БОЛЬШОВА
МГИМО МИД России, Москва, Россия

**Резюме**

Иммиграционный режим – один из ключевых инструментов государства в «глобальной гонке за талантами». Выделяют две основные модели отбора мигрантов: спроса и предложения. Вместе с тем тенденцией последних лет стал переход государств к гибридным иммиграционным режимам, которые позволяют более гибко реагировать на потребности национальных рынков труда, используя сильные стороны обеих моделей. Данное сближение, однако, не приводит к координации действий государств в области регулирования высококвалифицированной миграции (ВКМ) на международном уровне, а, наоборот, усиливает конкуренцию между ними. Даже внутри ЕС не происходит полной гармонизации иммиграционных политик, так как вопросы определения каналов и квот приема экономических мигрантов по-прежнему остаются в компетенции государств-членов.

В условиях стирания различий между иммиграционными режимами и усиления конкуренции за ВКМ особое значение приобретают факторы, которые выходят за рамки иммиграционной политики: язык, культура, возможности для развития, заработок, качество жизни, профессионализм менеджмента, доступность качественного высшего образования. В статье рассмотрены страновые примеры формирования национальных моделей регулирования миграции с учетом этих дополнительных параметров.

В результате ряда инициатив последних лет (отмена квот и упрощение процедуры приема ВКМ, введение балльной системы для предоставления вида на жительства) иммиграционная политика России стала более селективной и ориентированной на ВКМ. Однако для привлечения и удержания талантов необходимо принятие мер не столько процедурного, сколько структурного характера: повышение конкурентоспособности российских университетов, развитие меритократичной конкурентной среды в профессиональной сфере и мультикультурных практик.

**Ключевые слова:**

иммиграционная политика; конкурентоспособность; высококвалифицированные мигранты; ЕАЭС; Россия; ЕС; Австралия; Канада; США; Германия.

Иммиграционная политика – традиционный инструмент государств в разворачивающейся «глобальной гонке за талантами». Считается, что старт ей был дан США после принятия закона «Об иммиграции и национальности» в 1965 году. Этот нормативный акт отменил систему национальных квот, ограничивавших иммиграцию из стран Восточного полушария, и предусматривал открытый преференциальный режим для приезжих высокой квалификации из различных регионов мира. В 1967 г. Канада ввела балльную систему для отбора мигрантов. Вслед за ней аналогичные программы были приняты в Австралии (1989), Новой Зеландии (1991), Великобритании (2001).

В 2000-х годах в обостряющуюся конкуренцию вступили европейские и азиатские

*Для связи с автором / Corresponding author:*
Email: varioukhina@gmail.com

страны, которые до этого сами были поставщиками высококвалифицированных мигрантов (далее – ВКМ). С принятием «Голубой карты ЕС» в 2007 г. Брюссель также активизировал политику по их привлечению (вступила в силу в 2009 году). Успешно запустили и реализуют программы привлечения ВКМ Сингапур, Тайвань, Южная Корея и Гонконг. На очереди – Индия и Китай, которые пока экспортируют высококвалифицированные кадры за рубеж, однако в скором времени, как и «азиатские тигры», вполне могут перейти из разряда доноров в разряд реципиентов ВКМ.

Основную причину усиления конкуренции за ВКМ связывают со структурным сдвигом на рынке труда – значительным повышением спроса на высококвалифицированных специалистов, произошедшим в результате прогресса в области информационных технологий [Acemoglu 2002: 7-72; Marchin 2001: 753-776]. На фоне технологического сдвига и при снижении общей численности экономически активного населения (отрицательная динамика наблюдается как в ЕС, так и в России) серьезным вызовом для конкурентоспособности национальных экономик может стать нехватка подготовленных работников.

1

А. Шахар рассматривает эволюцию иммиграционных политик как следствие взаимной адаптации государств. В процессе гонки за талантами страны-конкуренты начинают имитировать отдельные успешные практики друг друга. В результате происходит сближение иммиграционных режимов. Однако взаимное заимствование не приводит к координации национальных усилий по регулированию высококвалифицированной миграции. Напротив, оно усиливает конкуренцию между странами [Shachar 2013: 85-105].

Выделяют две базовые модели отбора мигрантов, используемые государствами в иммиграционной политике: спроса (“demand-driven”/“employer-driven”/“market-driven”) и предложения (“supply-driven”/“human-capital accumulation”). Первая направлена на удовлетворение текущих потребностей рынка труда, а вторая сориентирована на развитие человеческого капитала, то есть на перспективу.

В *модели спроса* главную роль в отборе мигрантов играет работодатель, который определяет требования к их квалификации исходя из реальных потребностей. При этом государство ограничивает компании квотами на выдачу разрешений и требованием проверки на отсутствие на местном рынке труда специалистов с необходимыми навыками. К данной модели тяготеет большинство современных государств, а ее классический пример воплощают Соединенные Штаты Америки.

В *модели предложения* ключевая роль отводится государству, так как оно (а не работодатель) определяет критерии отбора мигрантов. На практике она, как правило, реализуется в форме балльной системы. Такая модель действует, в частности, в Австралии, Австрии, Великобритании, Гонконге (КНР), Дании, Канаде, Нидерландах, Новой Зеландии, Республике Корея, Сингапуре, Чехии. В соответствии с принятой национальной шкалой уровень образования в этой системе, как правило, оценивается выше, чем наличие приглашения от работодателя. Еще одной характерной чертой модели предложения стало постепенное превращение ВКМ из объекта регулирования в субъект, влияющего на политику государств [Liebig 2004]. Высококвалифицированные мигранты, будучи дефицитным ресурсом, имеют возможность выбирать страну-назначения, которая предоставляет им наиболее привлекательные условия труда и проживания. На наш взгляд, под влиянием роста международной мобильности специалистов высокого уровня в будущем данная тенденция будет только укрепляться. Поскольку процесс международной мобильности ВКМ стимулируют в основном развитые страны, соответственно будет нарастать и конкуренция между ними, повышая тем самым субъектность (свободу выбора) ВКМ.

В последние несколько лет наметились два новых тренда. С одной стороны, растет

популярность балльных систем, с другой – отмечается переход к смешанным схемам отбора мигрантов. Как результат, возникают *гибридные режимы*, сочетающие в себе элементы обеих описанных выше базовых моделей, правда, в неодинаковом соотношении. Например, в системах спроса могут вводиться дополнительные правила по отношению к отдельным категориям мигрантов: упрощение процедуры трудоустройства и отмена квот для ВКМ (пример ЕС, Германии, России). И наоборот, государство с балльной системой может менять приоритеты в зависимости от ситуации на рынке труда и начислять кандидатам наибольшее количество баллов не за уровень образования и знание языка, а за наличие приглашения от работодателя (Австралия).

М. Чайка и К. Парсонс разработали «гравитационную» модель для оценки эффективности иммиграционных режимов. Авторы проанализировали взаимосвязь между динамикой потоков миграции и различными инструментами ее регулирования на примере стран ОЭСР в 2000-2012 годах. В качестве независимых переменных ими были рассмотрены шесть наиболее распространенных механизмов, применяемых государствами с целью регулирования миграции: требование наличия приглашения на работу, балльная система, прохождение тестирования на профпригодность, исследование рынка на предмет отраслей и подотраслей, в которых существует потребность в привлеченных ВКМ, и формирование соответствующего списка специальностей, предложение вида на жительство и предоставление налоговых льгот для ВКМ. Изучался также ряд дополнительных контрольных переменных, способных влиять на принятие решения о выборе страны назначения самими мигрантами: наличие двусторонних межгосударственных соглашений, содействующих межгосударственной мобильности (о социальном страховании, признании дипломов, предотвращении двойного налогообложения), качество системы здравоохранения, образования, фискальная система, качество жизни и инфраструктуры.

Регрессионный анализ собранного массива данных позволил выявить ряд любопытных зависимостей. Так, балльные системы продемонстрировали в среднем большую успешность в привлечении ВКМ в сравнении с политикой спроса, устанавливающей более жесткие условия приема трудовых мигрантов (требование наличия приглашения от работодателя, прохождение тестирования на профпригодность или соответствие списку востребованных профессий).

Предоставление вида на жительство оказалось «неизбирательным» инструментом регулирования, так как притягивает не только ВКМ, но и низкоквалифицированных мигрантов. Двусторонние соглашения о признании дипломов и социальном страховании и высокие зарплаты позитивно воздействуют как на качество, так и на количество иммигрантов. Между тем безработица – закономерно – вызывает прямо противоположное действие. Наконец, наличие уже сформировавшейся группы соотечественников (локализованные и дисперсные диаспоры), общая граница между государствами, отсутствие языкового барьера и свобода передвижения привлекают ВКМ, но еще в большей степени стимулируют приток низкоквалифицированных мигрантов. Большое расстояние между странами снижает и низко- и высококвалифицированную миграцию, но в меньшей степени влияет на потоки ВКМ [Czaika, Parsons 2015].

В ситуации, когда различия между иммиграционными режимами постепенно стираются, а конкуренция между государствами за ВКМ усиливается, растущее значение приобретают дополнительные параметры, не связанные с вопросами иммиграционной политики напрямую и диктуемые социальной, экономической, научно-образовательной и культурной средой.

В частности, академической мобильности способствуют такие факторы, как *уровень зарплат, качество инфраструктуры* (научные лаборатории, университеты, инновационные кластеры – такие, как «Кремниевая долина» в Калифорнии), *концен-*

*трация «звезд»* (наличие большого числа лауреатов нобелевской и других престижных премий в профессорско-преподавательском составе университетов обеспечивает США значительное преимущество в борьбе за исследователей). В принятии решения о выборе места проживания высококвалифицированные сотрудники учитывают *социальную модель* принимающего государства (данный аспект важен для ВКМ, планирующих переехать с семьей на длительный срок), *образ жизни, состояние окружающей среды* и даже особенности местного *климата и природы* (в этом отношении большой привлекательностью обладают Австралия и Новая Зеландия). Положительно на миграционную привлекательность влияет *мультикультурная среда* (она характерна для традиционных стран иммиграции – США, Канады, Австралии и Новой Зеландии) [Papademetriou, Somerville, Tanaka 2008].

Амбициозной попыткой обеспечить возможность успешного сопоставления стран по обеспечению притока ВКМ, с учетом большого числа выделяемых в литературе переменных, стал «Глобальный индекс конкурентоспособности талантов». Он оценивает способность государств «привлекать, развивать и удерживать» высококвалифицированные кадры[1]. Составители индекса 2015 г. выделяют семь основных параметров притяжения для ВКМ: язык, культуру, возможности для развития (например, для открытия бизнеса), зарплату, качество и стиль жизни, профессионализм менеджмента, доступность качественного высшего образования.

По их оценкам, наиболее конкурентоспособными оказываются англоязычные страны или страны, в которых английский язык широко распространен в научно-образовательной и бизнес-среде. Высокие зарплаты и качество жизни имеют значение для ВКМ, но играют гораздо большую роль лишь впоследствии – на этапе их удержания. На этапе первоначального выбора страны назначения приоритетом остаются профессионализм управленцев и открытая конкурентная среда. Потенциально большие финансовые возможности могут оказаться недоступными на практике в непрозрачных системах управления, не соответствующих принципам меритократии. Данные соображения также крайне актуальны на этапе удержания талантов. Наконец, важную роль играет наличие в стране конкурентоспособной системы высшего образования, которая становится своеобразным полюсом притяжения для иностранных студентов [INSEAD 2015].

Обучающиеся из-за рубежа выступают наиболее желаемыми и перспективными

[1]«Глобальный индекс конкурентоспособности талантов» основан на системной модели «входа–выхода» ("input–output model"). Индекс является композитивным и рассчитывается как средняя арифметическая двух субиндексов: субиндекса конкурентоспособности талантов «на входе» и субиндекса конкурентоспособности «на выходе». Так как итоговый балл по каждой стране высчитывается как результирующая комплекса переменных, то сложно выделить какой–то один общий для всех случаев фактор, влияние/роль которого является решающим.

Субиндекс «на входе» состоит из 4–х опор, которые охватывают предпосылки/условия (ресурсы, политики и действия стран) для производства, развития и привлечения талантов. В том числе учитываются исходные условия, под которыми понимается институциональная среда в стране (политическая, рыночная, бизнес, информационная). Также анализируется открытость среды как для внешних, так и внутренних человеческих ресурсов. Кроме того, авторы оценивают доступность качественного образования, возможности роста через интеграцию в профессиональные сети. Наконец, они учитывают уровень социальных гарантий и качество жизни в стране.

Субиндекс «на выходе» состоит из 2–х опор, оценивающих качество талантов, доступных на ранках труда стран. Изучаемый кадровый потенциал делится на две категории по типу навыков: средней квалификации, обладающие техническими компетенциями, и высококвалифицированные, обладающие глобальными (лидерскими, управленческими) компетенциями. Низкоквалифицированная рабочая сила в этой модели не рассматривается. Подробнее о показателях «глобального индекса» см. например: INSEAD (2013) The Global Talent Competitiveness Index 2013 Report. Editors: L. Bruno, & E. Paul. – Singapore. 2013: Novus Media Solutions Pte Ltd.

ВКМ. Во время обучения они проходят интеграцию в принимающее общество и после окончания университетов, как правило, не нуждаются в дополнительной поддержке государства. Они приносят тройную ренту государству и обществу: как высококвалифицированные кадры (*для рынка труда*), как потребители товаров и услуг и налогоплательщики (*для экономики*), как активные члены общества (*для социума*). Именно за эту группу мигрантов страны ведут между собой подлинную борьбу. Мощнейшими агентами конкуренции в этом смысле выступают университеты, так как они дают возможность отбора наиболее талантливых кадров, становясь более эффективным фильтром ВКМ, чем традиционные миграционные системы отбора.

Три года подряд (в 2013–2015 годах) на трех верхних строчках глобального индекса обосновались Швейцария, Сингапур и Люксембург – «малые» страны с высоким уровнем дохода. Всего же в топ-25 входят 15 европейских и 10 неевропейских стран. Последние представлены прежде всего традиционными странами иммиграции – США, Канадой, Австралией, Новой Зеландией, а также государствами, которые в последнее время активно позиционировали себя как глобальные хабы концентрации талантов – Сингапур, Япония, ОАЭ, Катар. Страны, составляющие первую десятку индекса, характеризуются высокой долей мигрантов в населении. Доля лиц с высшим образованием среди мигрантов выше, чем среди местных жителей в таких обществах, как Канада, Новая Зеландия, Люксембург, Великобритания, Израиль, Австралия, Ирландия, Швейцария, Норвегия и Швеция [OECD 2014: 48].

Наряду с общим подсчетом, индекс позволяет выделить передовые страны и по отдельным категориям. Десятка лидеров по способности привлекать таланты включает в себя Сингапур, Австралию, Люксембург, Канаду, Новую Зеландию, Катар, Швейцарию, Норвегию, Великобританию, Данию. Среди ведущих стран по качеству талантов, доступных на рынке труда и необходимых для поддержки инновационной и предпринимательской активности, – Люксембург, Сингапур, США, Новая Зеландия, Израиль, Швейцария, Великобритания, Дания, Швеция, Австралия. Россия занимает 53-е место в общем рейтинге из 109 государств. Она имеет относительно высокие позиции по качеству талантов (36-е место по обеспеченности высококвалифицированными кадрами), однако сильно отстает в аспекте привлечении талантов (99-е место).

## 2

При изучении национальных моделей привлечения ВКМ существенный интерес представляет опыт англосаксонских стран – традиционных реципиентов иммиграции. В большинстве случаев они входят в число глобальных лидеров в изучаемой области. В то же время их подходы к регулированию существенно различаются. В настоящем разделе будут рассмотрены примеры Канады, Австралии и США, стратегии которых в сфере регулирования миграции высококвалифицированных специалистов существенно разнятся.

*Канада* с 1967 г. применяет балльную систему в иммиграционной политике и несколько раз пересматривала критерии отбора, порядок их измерения и минимально необходимый балл. Исходно основной акцент при отборе мигрантов делался на их профессиональных характеристиках. В частности, в 1984 г. до 43 баллов (при 70 проходных и 100 максимально возможных) начислялось за опыт трудовой деятельности, специальность и предполагаемую работу и только 37 баллов – за образование, знание языка и возраст. Начиная с 1990-х годов Канада стала переходить на новую модель, более ориентированную на «накопление» человеческого капитала. В 2009 г. максимальное количество баллов за образование, знание языка и возраст кандидата было увеличено до 59 (при 67 проходных). Верхняя планка оценивания за профессиональную деятельность, наоборот, была понижена до 31 балла. Новая методика отбора мигрантов, получившая

название *модели человеческого капитала*, отдает предпочтение наиболее подготовленным к интеграции не только на рынке труда, но и в социокультурную и языковую среду канадского общества [Bertoli, Brücker, Facchini, Mayda, Peri 2012: 15-207].

Среди конкурентных преимуществ Канады – открытая для ВКМ иммиграционная политика, мультикультурная среда, развитая научно-исследовательская инфраструктура и высокий уровень социальной защиты. Как крупное англоязычное общество, наряду с США, Великобританией и Австралией, Канада входит в «большую четверку» стран назначения для международных студентов, что, впрочем, плохо конвертируется в позиции Канады на мировом рынке образовательных услуг. Страна находится только на шестом месте по числу международных студентов, уступая европейским конкурентам – Германии и Франции [OECD 2013: 34].

Канада проигрывает другим англоязычным странам и Германии в глобальных рейтингах университетов. В число ста ведущих вузов, по версии *THE World University Rankings 2015-2016 годов*, входит только четыре канадских учреждения. Между тем США представлены в этом рейтинге четырьмя десятками университетами, Великобритания –16, Австралия – 6, Германия – 9. С 2000 г. федеральное правительство инициировало программу создания в вузах исследовательских кафедр, направленную на привлечение и удержание «крупнокалиберных» исследователей. Ежегодно государство выделяет до 300 млн долл. на открытие 2000 новых профессорских ставок. Вместе с тем до 70% позиций занимают местные специалисты, еще 13% заполняются канадскими экспатриантами, и только на 15% мест удается набрать зарубежных ученых [Asia Pacific Foundation of Canada 2013].

До середины 1990-х годов *Австралия* во многом повторяла подход Канады. В начале последнего десятилетия XX века она также попыталась внедрить модель человеческого капитала, однако вскоре столкнулась с проблемами безработицы среди мигрантов, отобранных с помощью новой системы. С 1996 г. Австралия вернулась к схеме, более ориентированной на текущие потребности рынка труда. Модель получила название «неокорпоративистской», так как в ее разработке участвовали правительство, бизнес и профсоюзы [Koslowski 2014: 27]. Результатом их партнерства стал новый тип балльной системы.

Её особенностью стало комбинирование моделей предложения и спроса. Для ВКМ предусмотрены две программы: программа общей профессиональной квалифицированной миграции и программа отбора ВКМ работодателями. Обе осуществляют прием иммигрантов согласно спискам востребованных специальностей. Таких списков два: для кандидатов, подающих заявление на визу самостоятельно, и для тех, кого номинируют работодатели. В первом случае кандидат должен пройти проверку в одной из государственных инстанций на соответствие требованиям специальности. Во втором – сам работодатель выдвигает претендента. Списки востребованных специальностей регулярно пересматриваются в зависимости от ситуации на рынке труда.

Обе программы оценивают кандидатов по одной и тоже системе, в которой наибольшее количество баллов отдается профессиональным характеристикам. Используется следующая шкала их распределения по критериям: 1) возраст – 30 баллов; 2) владение английским языком – 25 баллов; 3) специальность – 60 баллов; 4) опыт работы по специальности – 10 баллов; 5) опыт работы в Австралии – 10; 6) высшая квалификация, полученная в этой стране – 25 баллов; 7) высоковостребованная специальность или предложение о работе – 20 баллов; 8) свободное владение языками местных общин в Австралии – 5 баллов; 9) проживание и учеба в малонаселенных регионах Австралии – 5 баллов; 10) профессия супруга или партнера – 5 баллов [Doomernik, Koslowski, Dietrich 2009: 9]. Однако проходной балл для кандидатов, отбираемых работодателем, ниже, чем для индивидуальных иммигрантов.

Например, в 2009 г. при подаче самостоятельно он был установлен в 120 баллов, для тех, кого рекомендовали компании, – 100 баллов [Bertoli, Brücker, Facchini, Mayda, Peri 2012: 15-207]. Таким образом, основное предпочтение отдается специалистам, на которых спрос уже очевиден.

Австралию выгодно отличает от конкурентов более гибкое иммиграционное регулирование, политика мультикультурализма, высокое качество жизни. В числе факторов привлекательности страны отмечают также благоприятный климат и образ жизни. В то же время главное конкурентное преимущество Австралии обеспечивает сектор высшего образования. Ее доля на мировом рынке образовательных услуг составляет 6,2%, что позволяет стране занимать третье место в мире после США (19,4%) и Великобритании (10,3%). При этом в последние десять лет число международных студентов в австралийских университетах постоянно росло, в то время как в США и Великобритании, напротив, наблюдается обратная тенденция [OECD 2015]. С 2008 г. экспорт образования по вкладу в экономику вышел на первое место в секторе услуг страны, обогнав туризм. По данным за 2014-2015 финансовый год доходы от экспорта образования выросли на 14,5% и составили 18,2 трлн долл.[2]. Для сравнения: доходы от туристского сектора за этот период выросли на 5,1% и составили 14,6 трлн долларов.

В отличие от Канады и Австралии, *Соединенные Штаты Америки* не проводят целенаправленной политики по отбору мигрантов. Тем не менее в рамках американского иммиграционного законодательства заложены некоторые инструменты отбора ВКМ. Главный из них – виза категории H1B, введенная в 1990 году. Размер ежегодной квоты для выдачи виз данной категории неоднократно пересматривался. С 2004 г. ее размер в очередной раз был сокращен и составил 65 тыс. виз в год. В 2005 г. Конгресс дополнительно ввел еще 20 тыс. виз этой категории для иностранцев, получивших степень магистра или доктора (PhD) в американских университетах. Основным условием для получения H1B остается наличие приглашения от работодателя. При этом кандидат должен иметь степень не ниже бакалаврской. Еще одно обязательное требование – проверка на отсутствие специалистов данной квалификации на местном рынке труда. Виза выдается на три года с возможностью продления еще на три, но не дает автоматически разрешения на постоянное проживание в США, то есть не является, строго говоря, иммиграционной визой. Однако обладатели H1B визы могут подавать заявление на получение статуса постоянного иммигранта уже через 6 лет пребывания в стране.

Виза категории H1B является инструментом модели спроса, так как ориентирована прежде всего на удовлетворение потребностей работодателей. Возможность перехода от временного статуса к получению прав постоянного резидента сделала систему отбора ВКМ более гибкой и удобной для компаний и привлекательной для самих мигрантов [Koslowski 2014: 31]. Доказательством эффективности H1B визы стал настоящий бум числа как временных, так и постоянных ВКМ в 1990-х годах. Многие ее обладатели не покинули страну по истечении срока действия визы, а получили «зеленую карту». Помимо категории H1B в США существуют и другие типы виз для ВКМ, менее значимые количественно, исходя из числа ежегодно привлекаемых специалистов: виза категории L1 (трансферы внутри компаний), виза категории P (для спортсменов и артистов с мировым признанием), виза категории O (для специалистов с выдающимися достижениями в области науки, искусства, образования, бизнеса).

США пользуются репутацией «пылесоса талантов» [Beach, Green and Worswick 2006]. Данное определение справедливо. Лежащая в основе этого образа американская

[2]Export income to Australia from international education activity in 2014–2015. Research snapshot. June 2015. – Australian Government. Department of Education and Training. 2015.

стратегия привлечения ВКМ основана на комбинации сильных факторов: университеты мирового класса («Лига плюща»), инновационные кластеры («Кремниевая долина») и мультикультурная, толерантная к иммиграции социальная среда [Paral, Banjamin 2004]. Вместе с тем есть доводы в пользу того, что в перспективе США уступят позиции лидера на фоне более открытых иммиграционных режимов Канады, Австралии, Новой Зеландии и других крупных игроков [Eisele 2014]. Так, несмотря на эффективность H1B визы, США уступают Канаде и Австралии в процентном отношении высококвалифицированных специалистов к совокупному числу иммигрантов (постоянных резидентов). В то же время, если сравнивать общую численность иностранного населения с высшим образованием, включая временных и постоянных мигрантов, Соединенные Штаты лидируют с ощутимым перевесом [Doomernik, Koslowski, Dietrich 2009: 12]. Многие исследователи видят главную причину отставания США (в процентном отношении) в негибкости и неизбирательности системы отбора ВКМ и указывают на необходимость перехода на балльную систему [Beach, Green, Worswick 2006]. Последний раз этот вопрос дебатировался в 2007 г. в рамках обсуждения проекта реформы иммиграционного закона, выдвинутого Демократической партией, однако вследствие ухудшения ситуации на рынке труда после финансового кризиса предложения о введении балльной системы не вошли в принятый Конгрессом акт.

## 3

Иммиграционная политика *Европейского Союза* характеризуется известным дуализмом. С одной стороны, внутренняя трудовая мобильность в ЕС постулируется в качестве одной из фундаментальных свобод и основ функционирования общего европейского рынка труда. Она относится к компетенции наднациональных институтов ЕС. С другой – регулирование экономической миграции из третьих стран, в частности вопросы квот и механизмов отбора приезжих, остаются прерогативой отдельных государств.

Необходимость привлечения ВКМ для повышения конкурентоспособности экономик государств-членов ЕС подчеркивалась еще в Лиссабонской стратегии 2000 года. Для решения этой задачи была разработана директива «Голубая карта» (в 2009 г. одобрена Советом ЕС)[3]. Предложенный механизм представлял собой, скорее, пример модели спроса, чем предложения, и во многом схож с американской визой H1B. Основные условия для приема ВКМ – наличие высокой профессиональной квалификации и предложения о работе с зарплатой, размер которой должен быть выше среднего уровня на рынках труда государств-членов ЕС [Facchini, Lodigiani 2014: 9-10].

В случае получения «Голубой карты» была введена ускоренная процедура трудоустройства для высококвалифицированных специалистов. Кроме этого, ВКМ и членам их семей предоставлялись социальные и экономические гарантии, максимально приближенные к правам граждан принимающего государства (открытый доступ к рынку труда, соответствующее качество условий и охраны труда, право вступать в профсоюзные организации, повышать собственную квалификацию и участвовать в добровольном социальном и медицинском страховании, признание дипломов о высшем образовании). Обладатели «голубой карты» (по аналогии с «зеленой картой» в США) могут свободно перемещаться по территории государства-члена объединения, выдавшего им карту. Ее также могут получить ВКМ третьих стран, которые законно проживают на территории ЕС (с целью учебы или работы) и желают остаться в стране пребывания.

В то же время Директива подчеркивает необходимость принимать во внимание

[3]Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

потребности национальных рынков труда и возможности государств-членов по приему мигрантов. За ними сохраняется право самостоятельно определять допустимое количество граждан третьих стран, въезжающих на их территорию с целью трудоустройства в качестве ВКМ.

Директива признает за государствами-членами право устанавливать ограничения допуска мигрантов к некоторым профессиям, отраслям экономики и регионам в национальных интересах, а также в связи с необходимостью соблюдать принцип «коммунитарных преференций» – при приеме на работу на высококвалифицированные позиции отдавать предпочтение собственным гражданам, гражданам других государств-членов объединения или резидентам стран ЕС, законно проживающим на территории Сообщества. Для получения «голубой карты» необходимо обязательное подтверждение отсутствия альтернативы на местном рынке труда [Hailbronner 2010].

По словам тогдашнего председателя Европейской комиссии Ж.М. Баррозу, «голубая карта» должна была послужить для ВКМ мощным стимулом иммиграции в ЕС. Однако ее эффективность как инструмента привлечения мигрантов пока слабо подтверждается статистикой. За первый год после вступления директивы в силу (то есть в 2012 году) было выдано 3 664 карты, в 2013 г. – 12 964 карт, в 2014 г. – 13 852 карты. На первом месте по количеству выданных «голубых карт» по итогам трех лет находится Германия (26 272 карты). Для сравнения: Франция выдала – 1 094 карты, Испания – 813, Люксембург – 683, Австрия – 360, Италия – 258, Бельгия – 24, Финляндия и Венгрия – по 10, Нидерланды – 4, Швеция – 2. Наибольшее количество карт было выдано гражданам Индии, Китая, США, России и Украины[4].

Согласно исследованию ОЭСР 2016 года, ЕС привлекает более молодых, но менее образованных мигрантов (граждан третьих стран), по сравнению со средними показателями по объединению. В 2000–2010 годах доля ЕС-27 в общем потоке мигрантов с высшим образованием в страны ОЭСР составляла менее одной трети (31%). Между тем на страны Северной Америки приходилось 57% ВКМ. Конечно, нельзя отрицать некоторый прогресс, достигнутый за истекшее десятилетие: доля мигрантов с высшим образованием в общем числе мигрантов, проживающих в ЕС, ощутимо выросла: с 21 % (в 2000 году) до 36% (в 2011 году). Тем не менее европейское объединение по-прежнему значительно уступало по этому показателю Северной Америке (41%) или Австралии и Новой Зеландии (52%)[5]. После экономического кризиса (2008–2009 годов) и вовсе был отмечен спад притока ВКМ в Союз.

В докладе констатируется, что большинство экономических мигрантов приезжают в ЕС не по «голубой карте», а в рамках национальных программ отбора специалистов. Национальные миграционные системы не только сохраняются, но и пользуются даже большей популярностью: часто по причине их привычности и большей доступности и прозрачности (для получения национальной рабочей визы требуется меньше документов)[6]. Так или иначе некоторая двусмысленность, возникающая из-за параллельного действия систем национальных виз и «голубой карты» ЕС, а также типичные для Евросоюза в целом бюрократические барьеры при получении визы вряд ли выступают главной причиной отставания ЕС от неевропейских обществ по числу ВКМ. Имеющиеся данные свидетельствуют, что иностранные студенты в значительной своей массе после окончания европейских университетов переезжают в другие страны для начала/продолжения карьеры. Выбор места обучения и последующее место работы далеко не всегда совпадают [Mahroum

[4]Eurostat. EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship. Lastupdate: 12–02–2016
[5]OECD and EU (2016), Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016, OECD Publishing, Paris. P.96–97.
[6]Ibid. P.179–180.

2001]. Парадоксальным образом, при том что в ЕС приезжает гораздо большее число иностранных студентов, чем в США (*наиболее популярные страны-назначения – Великобритания, Франция, Германия*), немногие из «счастливых» обладателей студенческих иммиграционных виз остаются после окончания учебы в странах ЕС: от 16% до 30% в зависимости от методологии оценки. В случае окончательно оформленного выхода Великобритании из ЕС этот процент еще уменьшится. В целом в странах ОЭСР (нечленах ЕС) данный показатель превышает 30%[7].

Евросоюзу пока не удается переломить тенденцию, в соответствии с которой большинство ВКМ выбирают в качестве страны трудовой миграции Северную Америку и Австралию, а относительно высокий уровень социальной защиты остается фактором притяжения в государства ЕС прежде всего для низко- и среднеквалифицированных мигрантов из стран Магриба и Азии. Среди основных причин, снижающих привлекательность стран ЕС, – неконкурентоспособность европейских языков по сравнению с английским; различия в зарплатах, уровень которых ниже, чем в США; усугубляющиеся антииммигрантские настроения европейцев и в общем не вполне удачный опыт построения мультикультурного обществ Старого Света.

Несколько особняком при рассмотрении самостоятельных усилий государств-членов ЕС по привлечению высококвалифицированных специалистов стоит *Германия* как наиболее мощная экономика объединения, построенная на высокотехнологичном промышленном экспортоориентированном производстве. ФРГ применяет смешанную схему отбора ВКМ. Однако ее гибридная модель отличается от австралийской, так как в ней отсутствует балльная система. До недавнего времени в Германии доминировала модель спроса. С середины 1970-х годов в стране действовал запрет на въезд трудовых мигрантов из третьих стран. Хотя законодательство допускало ряд изъятий, без контракта с работодателем мигрант не мог въехать в ФРГ, а по его истечении должен был покинуть страну.

В соответствии с изменениями в законе о миграции, внесенными в 2012 году, Германия стала реализовывать стратегию, основанную на смешанной модели отбора ВКМ. *С одной стороны*, в основе миграционной политики сохраняется важный компонент, ориентированный на спрос. Миграция регулируется потребностями немецкой экономики в трудовых ресурсах. *С другой* – система спроса дополнена элементами модели предложения. 18-й параграф закона о миграции был дополнен пунктом «с», согласно которому любой высококвалифицированный специалист с высшим образованием может приехать в Германию на период до 6 месяцев для поиска работы при условии, что его квалификация признается в Германии и наличествуют денежные средства, достаточные для проживания в течение этого периода.

Несмотря на эти послабления, по-прежнему действуют три основных структурных фактора, из-за которых Германия при всей привлекательности ее экономической и социальной моделей сильно проигрывает в «борьбе за умы» США, Великобритании, Австралии и Канаде. *Во-первых*, как и повсюду в континентальной Европе, серьезным ограничением выступает малое распространение государственного (в данном случае немецкого) языка по сравнению с английским в странах – потенциальных источниках ВКМ. *Во-вторых*, размер зарплаты после вычета налогов в США выше, чем в Германии. *В-третьих*, ФРГ только недавно включилась в глобальную борьбу за ВКМ, и еще не успела заработать репутацию привлекательной для мигрантов страны[8].

[7]OECD and EU (2016), Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016, OECD Publishing, Paris. P.247.

[8]Выделяемые переменные выведенына основе серии интервьюнемецких экспертов по миграции, проведенных автором в октябре 2014 года в Берлине.

4

В июне 2012 г. в Российской Федерации была принята Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года. Ее главное отличие от более ранних доктринальных инструментов в области регулирования международной миграции состоит в том, что миграционная политика в ней рассматривается как ресурс развития страны («источник накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние»)[9].

Долгое время в российской миграционной политике доминировал иной подход – стремление к жесткому контролю и ограничению миграции. Он сложился как реакция на массовые потоки беженцев и трудовых мигрантов, хлынувшие в страну из бывших союзных республик после распада СССР. Они с трудом поддавались регулированию в силу открытости границ (безвизовый режим со странами СНГ), отсутствия разработанной нормативной базы и нулевого опыта регулирования внешней миграции (следствие «железного занавеса»).

В периоды экономического подъема и роста спроса на рабочую силу ограничительные меры пересматривались в сторону либерализации миграционного режима: смягчались правила регистрации мигрантов, увеличивались квоты на трудовую деятельность в России. Однако при ухудшении ситуации в экономике режим снова ужесточался. Из-за периодических колебаний курса иммиграционная политика носила конъюнктурный и несистемный характер. Ее существенным недостатком было отсутствие эффективного механизма определения потребностей экономики в иностранной рабочей силе. Выделяемых квот либо не хватало (например, в 2008 году), либо они выполнялись на 60-65 % (в 2009–2014 годах). Кроме того, система квотирования часто подвергалась критике из-за непрозрачности методики подсчета и «оторванности от реальных нужд работодателей» [Рязанцев, Скоробогатова 2015: 21-29].

С 1 января 2015 г. квоты в отношении трудовых мигрантов из безвизовых стран были заменены патентами на трудовую деятельность (у физических и юридических лиц)[10]. В отношении иностранных рабочих из визовых стран система квот сохранилась. Важными достижениями патентной системы стали отмена привязки работника к работодателю (так как мигрант, покупая патент, сам выбирает место работы) и снижение количества нелегальных приезжих за счет упрощения процедуры легализации. В 2015 г. ФМС отрапортовала рост доходов от патентов более чем в 1,8 раза, по сравнению с предыдущим годом[11].

В то же время рестриктивными механизмами патентной системы в какой-то мере становятся обязательный экзамен по русскому языку, истории и праву страны; привязка к субъекту Федерации, в котором был выдан патент; ограниченный срок действия документа (максимально 1 год с возможностью продления еще на один год) [Малахов, Деминцева, Элабаева, Мусабаева 2015: 27-36]. Существует мнение, согласно которому относительная сложность тестов, отсутствие курсов подготовки к ним на необходимом уровне и нежелание трудовых мигрантов тратить свое время и деньги снижают привлекательность и эффективность патентов.

Исключением из патентной системы стали государства-члены Евразийского экономического союза (Белоруссия, Казахстан, Армения и Кыргызстан), в отношении которых установлен преференци-

[9]Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Президентом РФ 8 июня 2012 г. № Пр–1490.

[10]ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 357–ФЗ.

[11]Глава ФМС: в 2015 году число мигрантов в России стабилизировалось. – РИА новости. 02.01.2016. URL: http//www.ria.ru/society/20160102/13532641.html

альный режим трудовой миграции[12]. Политика повышения трудовой мобильности в ЕАЭС справедливо рассматривается в качестве одной из опор функционирования общего рынка. Правительства государств-членов рассчитывают, что важным побочным эффектом снятия барьеров для трудовых мигрантов станет активизация высококвалифицированной внутрирегиональной миграции. Тем не менее России не удалось пока достигнуть значительных успехов в решении этой задачи. Более того, в последние годы у Москвы появился конкурент в борьбе за ВКМ на евразийском пространстве, в частности в сфере высшего образования, – Казахстан [Рязанцев 2013].

Привлечение ВКМ в соответствии с потребностями российской экономики – одно из важнейших направлений иммиграционной политики страны, согласно Концепции миграционной политики 2012 года[13]. В 2006 году, Минэкономразвития России предлагало перейти на балльную систему отбора трудовых мигрантов и отменить квотирование для высококвалифицированных специалистов[14]. В 2010 г. был принят закон, установивший упрощенную процедуру для приема на работу иностранных ВКМ[15]. Впервые была выделена категория мигрантов со статусом «высококвалифицированные специалисты», в отношении которых вводился преференциальный режим: отмена квотирования; увеличение срока действия виз и разрешений на работу с одного года до трех лет; налоговые преференции (ставка налога на доходы физических лиц снижена до резидентского уровня в 13%); упрощенный порядок получения вида на жительство.

Впрочем, существенным ограничением данного закона стало требование к размеру зарплаты, которая должна составлять не менее 2 млн руб. в год. Порог был значительно ниже только для некоторых категорий иностранных ВКМ: до 700 тыс. руб. в год – для резидентов технико-внедренческих особых экономических зон, до 1 млн рублей для резидентов особых экономических зон других типов и вузов, приглашающих иностранных преподавателей и научных работников. На иностранных работников, привлекаемых в инновационный центр «Сколково», требование по зарплате не распространялось вовсе.

В дополнение к Закону об упрощении процедуры трудоустройства для иностранных высококвалифицированных специалистов (2010) осенью 2013 г. Минкомсвязи выступило с аналогичной законодательной инициативой по упрощению процедуры привлечения иностранных ИТ-специалистов. Аналитики кадровых агентств оценивали дефицит работников в сфере информационно-коммуникационных технологий к 2015 г. в объеме 320 тыс. человек[16]. Обострение ка-

[12]С целью стимулирования мобильности трудовых ресурсов в рамках интеграционного объединения государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения по защите национальных рынков труда, за исключением сфер, имеющих особое стратегическое значение и тесно связанных с национальной безопасностью. Гражданам этих стран не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности (патентов) на территории другого государства ЕАЭС. Для них также введена упрощенная процедура признания документов об образовании, предусмотрены преференции в области социального (медицинского) страхования, уравнивающие их в правах с гражданами государства трудоустройства, кроме пенсионного регулирования (Статья 97 «Трудовая деятельность трудящихся государств-членов» Договора о Евразийском экономическом союзе).

[13]Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Президентом РФ 8 июня 2012 г. № Пр-1490. (См. в документе пункт № 24. «Основные направления государственнойомиграционной политики Российской Федерации»).

[14]Мигрантов отберут по балльной системе // Российская газета. – № 245 от 12 декабря 2006 г. URL: http://www.rg.ru/2006/12/12/migranty.html

МЭРТ предлагает ставить мигрантам баллы // Известия. – 11 декабря 2006 г. URL: http://www.izvestia.ru/389354

[15]Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115. Вступил в силу с 1 июля 2010 г.

[16]Винча Ю. ИТ-специалистов просто не хватает. URL: www.jobfair.ru/articles/311

дрового голода в связи со снижением численности населения как отголоска демографического кризиса 1990-х годов в перспективе грозило стать существенным ограничителем конкурентоспособности российской ИТ-отрасли – драйвера инновационной экономики[17]. Инициатива министерства состояла в том, чтобы решить эту проблему путем привлечения специалистов из-за рубежа[18]. В соответствии с новыми поправками работодателям разрешалось применять упрощенную процедуру при их трудоустройстве при зарплате не ниже 1 млн руб. в год.

Сдерживающим обстоятельством на пути реализации данной инициативы остается невысокая миграционная привлекательность России для ВКМ. Круг основных поставщиков высококвалифицированных специалистов в страну ограничивается Китаем, Турцией, Германией, Великобританией, Францией и США. В основном они работают в иностранных компаниях в России (в финансовом, торговом и ИТ-секторе). Согласно статистике, в 2012 г. доля ВКМ в общем потоке мигрантов составила только 5 % [Рязанцев 2015: 21-29]. Данная цифра может сократиться в результате массового ухода многих крупных иностранных компаний с российского рынка начиная с 2014 года. Особенно заметно на ситуации отразится исход компаний ИТ-сектора (*Microsoft, Google, Luxoft*), которые забирают с собой сильных программистов, без которых проводить импортозамещение в данной отрасли будет сложнее[19].

Более эффективному отбору ВКМ призвана способствовать новая инициатива еще тогда ФМС о введении балльной системы отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих получить вид на жительство. Ведомство выступило с этим предложением во второй раз в августе 2015 г. (первый раз в 2013 году)[20]. Его цель – отсечение малоквалифицированных и плохо владеющих русским языком мигрантов и привлечение иностранных граждан «с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российской общество». Проект устанавливает восемь критериев, за каждый из которых начисляются баллы: возраст (макс. 20 баллов), образование (25), уровень знания русского языка (10), стаж работы по специальности в России (15), среднее и профессиональное высшее образование, полученное в РФ (5), трудовая или предпринимательская деятельность в РФ (15), наличие близких родственников – граждан РФ (5), наличие жилья на российской территории (5). Суммарный проходной балл для получения вида на жительство составляет 65 баллов (из максимальных 100). Исходя из предложенной структуры начисления баллов, очевидно, что приоритет отдается молодым специалистам с высшим образованием и предпринимателям. Важную роль играет хорошее знание русского языка[21]. Скорее всего, использование балльной системы при предоставлении вида на жительство позволит отсечь часть рабочих мигрантов с низкой квалификацией, однако в целом, как

[17]Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г. Утверждена распоряжением Правительством РФ от 1 ноября 2013 № 2036-р.

[18]Закон был поддержан представителями ИТ-отрасли, одобрен Правительством РФ в апреле 2014 г., а в июне 2014 г. Госдума РФ приняла новые поправки к ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[19]Дашковский И. Гуд-бай, май бренд! Какие фирмы уходят из России. – Коммерсант Деньги. №2 от 18.01.2016. URL: http://www.kommersant.ru/Doc/2887855

[20]Проект Постановления РФ «О балльной системе отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих получить разрешение на постоянное проживание в Российской Федерации». В настоящее время (январь 2016 г.) текст проекта Постановления Правительства РФ находится на стадии общественного обсуждения URL: http://www.regulation.gov.ru

[21]Сурначева Е., Бочарова С. ФМС снова предлагает оценивать мигрантов по балльной системе // Демоскоп Weekly. №651 – 652. 24 августа – 6 сентября 2015. URL: http://demoscope.ru/weekly/2015/0651/gazeta013.php

представляется, вряд ли может стать значимым фактором притяжения ВКМ.

* * *

Иммиграционная политика выступает важным инструментом отбора ВКМ. Однако в условиях постепенного размывания различий между иммиграционными режимами и усиления конкуренции за высококвалифицированных специалистов первостепенное значение приобретают факторы, которые выходят за рамки иммиграционной политики и больше связаны с политической, социальной, экономической, научно-образовательной и культурной сферами.

В иммиграционной политике России сохраняются лакуны и противоречия. Структурно она включает в себя три уровня, которые отражают разные степени преференций: открытый безвизовый миграционный режим со свободным доступом к рынкам труда для стран ЕАЭС, безвизовый режим с ограниченным (в форме обязательного получения патентов на трудовую деятельность) доступом с остальными странами СНГ, визовый режим с ограниченным доступом (в форме получения разрешения на трудовую деятельность в рамках квот) для всех остальных граждан иностранных государств. Выстроенная таким образом система преференций в миграционной политике обусловлена устойчивыми миграционными связями со странами СНГ и внешнеполитическими приоритетами России. Очевидный изъян данной политики заключается в том, что деление потоков мигрантов по группам стран не предполагает качественную селекцию по уровню квалификации и, соответственно, мало эффективно как в привлечении ВКМ, так и в ограничении притока низкоквалифицированных мигрантов.

Конкурентоспособность России в глобальной гонке за талантами в средне- и долгосрочной перспективе (до 10 лет) будет зависеть от эффективности политики по повышению ее привлекательности для работы и жизни, не связанной напрямую с иммиграционной политикой. На первый взгляд, в результате введения ряда инициатив (отмена квот и упрощение процедуры приема ВКМ, введение балльной системы для предоставления вида на жительства) российское регулирование стало более селективным и ориентированным на мигрантов высокой квалификации. Однако для привлечения и удержания талантов, на наш взгляд, необходимы меры не столько процедурного, сколько структурного характера: повышение конкурентоспособности российских университетов, развитие меритократичной конкурентной среды на рынке труда и стимулирование мультикультурных социальных практик.

**Список литературы**

Иммиграционная политика России до вступления в силу Договора о евразийском экономическом союзе. Глава 3. в Рабочей тетради: Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. № 26, 2015 [В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2015. С. 27 – 36

*Рязанцев С.* при содействии Корнеева О. Россия и Казахстан в Евразийской миграционной системе: тенденции развития, социально-экономические последствия миграции и подходы к регулированию. CARIM-East RR 2013/43. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

*Рязанцев С.В., Скоробогатова В.И.* Иностранные трудовые мигранты на российском рынке труда и новые подходы к миграционной политике. – Экономическая политика. № 4 апрель 2015. С. 21–29.

Acemoglu D. Technical Change, Inequality, and the Labor Market. – Journal of Economic Literature. Vol. 40, No. 1. 2002. Pp. 7–72.

*Beach C., Green A.G., Worswick C.* Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants. Queen's Economics Department Working paper 1115.

*Bertoli S., Brücker H., Facchini G., Mayda A.M. Peri G.* The Battle for Brains: How to Attract Talent. In: T. Boeri, H. Bruecker, F. Docquier and H. Rapoport (eds.) Brain Gain and Brain Drain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants. – Oxford: Oxford University Press, Oxford. 2012. pp.15–207. URL: http://www.frdb.org/upload/file/Bruckeretal.pdf (accessed 03.05.15)

*Czaika M., Parsons Ch.R.* The Gravity of High–Skilled Migration Policies. – International Migration Institute. University of Oxford. Working Papers №110. May 2015.
*Doomernik J., Koslowski R., Dietrich T.* The Battle for the Brains. Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled. Brussels Forum Paper Series. The German Marshall Fund of the United States. Washington: 2009.
Education at a Glance 2015: OECD Indicators. OECD Publishing, 2014.
*Eisele K.* The US Labour Immigration Scheme – All about being attractive? EU Perceptions and Stakeholders' Perspectives Reviewed. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 67. 2014.
*Facchini G., Lodigiani E.* Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. National Institute Economic Review No. 229 August 2014.
*Hailbronner K.* Implications of the EU Lisbon Treaty on EU Immigration Law. 2010.
International Migration Outlook 2013. Table 1.8. International tertiary level students in OECD countries and the Russian, 2004–2010. OECD Publishing, 2013. 34 p.
International Migration Outlook 2014. OECD Publishing, 2014. 48 p.
*Koslowski R.* Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation // International Migration Vol. 52, No. 3. 2014.
*Liebig T.* Immigration as a supply–side problem – The international competition for highly–skilled migrants. Bamberg, Germany: Difo–Druck GmbH, 2004.
*Machin St.* The changing nature of labour demand in the new economy and skill–biased technology change. // Oxford Bulletin of Economics and Statistics. Vol. 63, Issue Supplement s1. 2001.Pp. 753–776. DOI: 10.1111/1468–0084.63.spe1.8
*Mahroum, S.* Highly skilled globetrotters: Mapping the international migration of human capital, in Innovative People: Mobility of Skilled Personnel in National Innovation System. Paris: OECD, 2001. URL: http://www.oecd.org/spain/2100652.pdf
*Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H.* Talent in the 21st–Century Economy. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008.
*Paral R., Johnson B.* Maintaining A Competitive Edge. The Role of the Foreign–Born and U.S. Immigration Policies in Science and Engineering. Immigration Policy In Focus. Immigration Policy Center. Volume 3, Issue 3. 2004. URL: http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/Competitve%20Edge.pdf (Accessed 03.05.15)
Research Report Canada's "Thousand Talent Program": How Canada Research Chair Program Attracts Academics? Asia Pacific Foundation of Canada. October 24, 2013.
*Shachar A.* Talent Matters: Immigration Policy–Setting as a Competitive Scramble Among Jurisdictions. Chapter 5. In: Wanted and Welcome? Immigrants and Minorities. Politics and Policy. Editor: T. Triadafilopoulos. New York: Springer Science+Business Media,2013. pp. 85–105. DOI: 10.1007/978–1–4614–0082–0_5.
The Global Talent Competitiveness Index 2015–2016. Talent attraction and international mobility. Fontainebleau: INSEAD, 2015.
THE World University Rankings 2015–2016. 2015. URL:

# COMPETITIVENESS OF THE STATE AND CHALLENGES OF HIGHLY SKILLED MIGRATION

NATALIA BOLSHOVA
MGIMO Russia, Moscow, 119454, Russian Federation

**Abstract**

This paper reviews the impact of immigration policy on the competitiveness of countries in the context of "the global race for talent". Immigration policy is regarded as one of the key tools to attract highly skilled

migrants. Two basic models of selection policy mostly applied by states are distinguished: "demand-driven" and "supply-driven". A new trend of recent years is emphasized – transition to "hybrid" immigration regimes, which allows to use the strengths of both models and to be more responsive to the needs of national labor markets.

However, convergence of immigration regimes does not lead to the coordination of skilled migration policies on the European or at international level. Conversely, it tends to enhance the competition between countries. Even at the EU level there is no full harmonization in immigration policies and issues of channels and quota admission of economic migrants remain in the competence of the Member states. Under "hybridization" of immigration regimes and increased "race for talent" there are more significant factors beyond the scope of immigration policy linked with political, social, economic, scientific, educational and cultural spheres: language, culture, development opportunities, salary, quality of life, professional management, access to quality higher education.

As a result of a number of Russian governmental initiatives taken in recent years (the abolition of the quota to simplify HSM's admission procedures, the introduction of a point system for granting a residence permit), Russia's immigration policy has become more selective and focused on highly-skilled migrants. However, for attracting and retaining talents structural measures have become increasingly significant. These include increasing competitiveness of Russian universities, development of a meritocratic and competitive environment in professional activity, multicultural practices in social life.

**Keywords:**

immigration policy; competitiveness; skilled migration; global race for talent; pull factors; higher education; the Eurasian Economic Union; Russia; the EU; Australia; Canada; USA; Germany.

## References

Acemoglu D. (2002). Technical Change, Inequality, and the Labor Market. *Journal of Economic Literature*. Vol. 40, No. 1. pp. 7–72.

Beach C., Green A.G., Worswick C. (2006) *Impacts of the Point System and Immigration Policy Levers on Skill Characteristics of Canadian Immigrants*. Queen's Economics Department Working paper 1115.

Bertoli S., Brücker H., Facchini G., Mayda A.M., Peri G. (2012). The Battle for Brains: How to Attract Talent. In: T. Boeri, H. Bruecker, F. Docquier and H. Rapoport (eds.) *Brain Gain and Brain Drain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford: Oxford University Press, Oxford. pp.15–207. URL: http://www.frdb.org/upload/file/Bruckeretal.pdf (accessed 03.05.15)

Czaika M., Parsons Ch. R. (2015). *The Gravity* of High-Skilled Migration Policies. International Migration Institute. University of Oxford. Working Papers №110. May 2015.

Doomernik J., Koslowski R., Dietrich T. (2009). *The Battle for the Brains. Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled*. Brussels Forum Paper Series. The German Marshall Fund of the United States. Washington.

Eisele K. (2014). *The US Labour Immigration Scheme – All about being attractive? EU Perceptions and Stakeholders' Perspectives Reviewed*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 67.

Facchini G., Lodigiani E. (2014). *Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries*. National Institute Economic Review No. 229 August 2014.

Hailbronner K. (2010). *Implications of the EU Lisbon Treaty on EU Immigration Law*.

INSEAD (2015) *The Global Talent Competitiveness Index 2015–2016. Talent attraction and international mobility*. Fontainebleau, France.

Koslowski R. (2014). Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *International Migration*. Vol. 52 (3).

Liebig T. (2004) *Immigration as a supply-side problem. The international competition for highly-skilled migrants*. Bamberg, Germany: Difo-Druck GmbH

Machin St. (2001). The changing nature of labour demand in the new economy and skill-biased technology change. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Vol. 63, Issue Supplement s1, pp. 753–776. DOI: 10.1111/1468-0084.63.spe1.8

Mahroum, S. (2001).Highly skilled globetrotters: Mapping the international migration of human capital. In *Innovative People: Mobility of Skilled Personnel in National Innovation System*. Paris: OECD, pp. 168 – 185. URL: http://www.oecd.org/spain/2100652.pdf

Malahov V., Demintseva E., Elabaeva A., Musabaeva A. (2015) Immigratsionnaya politika Rossii do vstupleniya v silu Dogovora o evraziyskom ekonomicheskom soyuze[Immigration Policy of Russia before Application of the Treaty on Eurasian Economic Union]. In *Vstuplenie Kyirgyizskoy Respubliki v Evraziyskiy*

*ekonomicheskiy soyuz: vliyanie na protsessyi migratsii*. No. 26/2015 / [V.S. Malahov, E.B. Demintseva, A.B. Elebaeva, A.D. Musabaeva]; [gl. red. I.S. Ivanov]; Rossiyskiy sovet po mezhdunarodnyim delam (RSMD). M.: Spetskniga, 2015. P. 27 – 36

OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. Table 1.8. International tertiary level students in OECD countries and the Russian, 2004–2010. 34 p.

OECD (2014). *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing. P. 48.

OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing.

Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H. (2008). *Talent in the 21st-Century Economy*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Paral R., Johnson B. (2004) *Maintaining A Competitive Edge. The Role of the Foreign-Born and U.S. Immigration Policies in Science and Engineering. – Immigration Policy In Focus*. Immigration Policy Center. Volume 3, Issue 3. URL: http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/Competitve%20Edge.pdf (Accessed 03.05.15)

*Research Report Canada's "Thousand Talent Program": How Canada Research Chair Program Attracts Academics?* Asia Pacific Foundation of Canada. October 24, 2013

Ryazantsev S. with the contribution from Korneev O. (2013). *Rossiya i Kazahstan v Evraziyskoy migratsionnoy sisteme: tendentsii razvitiya, sotsialno-ekonomicheskie posledstviya migratsii i podhodyi k regulirovaniyu* [Russia and Kazakhstan in Eurasian Migration System: Development Trends, Social and Economic Consequences and Approaches to the Regulation]. CARIM-East RR 2013/43. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

Ryazantsev S.V., Skorobogatova V.I. (2015). Inostrannyie trudovyie migrantyi na rossiyskom ryinke truda i novyie podhodyi k migratsionnoy politike [Foreign Labour Migrants on Russian Labour Market and New Approaches towards Migration Policy]. *Ekonomicheskaya politika*. No. 4. 2015. P. 21–29.

Shachar A. (2013). Talent Matters: Immigration Policy-Setting as a Competitive Scramble Among Jurisdictions. Chapter 5. In: *Wanted and Welcome? Immigrants and Minorities. Politics and Policy*. Editor: T. Triadafilopoulos. N.Y.: Springer Science+Business Media. pp. 85–105. DOI: 10.1007/978-1-4614-0082-0_5.

THE World University Rankings 2015–2016