

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ
ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО КРИЗИСА
(НА МАТЕРИАЛАХ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

*Работа представлена кафедрой политологии Северо-Западной академии государственной службы.
Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор А. С. Тургаев*

Статья посвящена исследованию современной миграционной политики России. Статья направлена на выявление проблем, существующих в миграционной сфере. На материалах субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, проводится анализ демографической ситуации в них, которая влияет на миграционную политику. Миграция рассматривается как возможность решения сложных демографических проблем, существующих сегодня в России.

The article is devoted to the study of the modern migrational politics of the Russian Federation. It is focused on the most topical issues in the migrational field. The demographic situation in the North-West federal district and its influence on migrational politics in the regions are analyzed in the article. Migration is considered as a way of solution of complex demographic problems in the Russian Federation.

Процессы миграции населения всегда играли очень важную роль в жизни России и отдельных ее регионов, обеспечивая освоение территории страны, перераспределение населения и трудовые ресурсы. По словам В. О. Ключевского, многовековая история Российского государства - это история непрерывно колонизируемой страны¹.

Ряд причин обуславливает повышение роли миграционного фактора в экономическом и социальном развитии Российской Федерации как в ближайшем будущем, так

и в период долгосрочной перспективы. Важнейшие среди этих причин - особенности демографического развития, характеризующиеся низким естественным приростом населения, сокращением демографического потенциала и ожидаемым резким снижением численности населения в трудоспособном возрасте; наметившаяся тенденция к экономическому росту, активизации рыночных процессов, торговли, инвестиционного климата; неравномерность развития российских регионов; наличие крупных нацио-

нальных диаспор внутри страны и российских диаспор в других странах; необходимость более глубокой интеграции России в мировое экономическое пространство, развития экономических и социально-культурных связей с другими странами². Кроме того, проблемы миграции приобретают особую значимость в связи с необходимостью обеспечения национальной безопасности России.

Начало 1990-х гг. знаменуется наступлением в Российской Федерации периода

длительной депопуляции, охватившей почти все ее субъекты. Депопуляция в России детерминируется обоими компонентами воспроизводства населения - рождаемостью и смертностью. Другими словами, она происходит под двойным давлением, что отличает Россию от западноевропейских стран. Прежде всего в России наиболее низкие среди европейских стран показатели рождаемости, причем сейчас их уровень существенно ниже, чем в предшествующие десятилетия (рис. 1, 2).



Рис. 1



Рис. 2

Наиболее негативным последствием системного, прежде всего экономического, кризиса в России явился рост смертности населения. В 1990-е гг. число умерших превысило уровень 1980-х гг. на 4,9 млн человек, а по сравнению с 1970-ми гг. возросло на 7,4 млн. Если взять возрастные показатели смертности населения в 1980-е гг. и числа умерших в тех же возрастах в 1990-е, то можно получить излишек умерших в последнем десятилетии в сравнении с предшествующим. Этот излишек, а вернее, сверхсмертность в 1991-2000 гг. составила примерно 3-3,5 млн человек, а вместе с потерями, приходящимися на трехлетие XXI в., - около 4 млн человек. Для сравнения заметим, что сверхсмертность в годы Великой Отечественной войны, включая гибель населения в блокадном Ленинграде, составила около 4,2 млн человек. Среди умерших в мирные 1990-е гг. возросла доля предотвратимых в других социально-экономических условиях смертей³.

Прогнозы численности населения позволяют сделать вывод, что Россия не может обеспечить ни стабилизацию численности своего населения, ни тем более его рост, опираясь только на внутренние демографические ресурсы; в России открываются огромные перспективы для иммиграции, особенно если учесть слабую заселенность страны⁴. Демографическая ситуация предопределяет миграционную политику в качестве стратегического направления государственной политики России на длительную перспективу.

Демографический кризис затронул почти все регионы страны. За последние десятилетия здесь произошли коренные изменения в типе естественного воспроизводства населения. Так, естественный прирост населения в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, составлявший в 1985-1988 гг. от 2,5 до 3,5 чел. на тысячу в год, в конце 1980-х гг. приобрел отрицательные значения. С 1989 года в Санкт-Петербурге,

а с 1990 г. и в Ленинградской области началась естественная убыль населения. За период с 1990 по 2004 г. превышение смертности над рождаемостью составило в Санкт-Петербурге и области 770 тыс. чел., или более 11% общей численности населения.

В результате отрицательного естественного прироста и уменьшения миграционного притока численность постоянного населения Санкт-Петербурга за период с 1990 по 2004 г. снизилась на 402 тыс. человек с 5002 тыс. до 4600 тыс. человек. Численность же населения области, несмотря на отрицательный естественный прирост, благодаря положительному сальдо миграции, практически не изменилась - за период с 1990 по 2004 г. население области уменьшилось только на 3 тыс. человек (с 1656 до 1653 тыс.).

Уровень смертности более инерционен, его ускоренный рост (главным образом за счет пенсионеров и мужчин в трудоспособном возрасте) произошел с середины 1992 г.

из-за резкого снижения качества жизни (в основном из-за ухудшения питания, алкоголизации и криминализации). Глубину и интенсивность депопуляции в Ленинградской области отражает тот факт, что по уровню рождаемости и, как следствие, естественному приросту населения область наряду с Санкт-Петербургом занимают одни из последних мест среди регионов России.

Продолжение развития демографической ситуации по сценарию 1990-х гг. приведет к тому, что к 2015 г. численность населения Санкт-Петербурга уменьшится еще на 250 тыс. человек, а все население города будет составлять немногим более 4,3 млн человек. В Ленинградской области продолжающаяся депопуляция населения может привести к тому, что многие удаленные от Санкт-Петербурга районы почти полностью обезлюдят. Уже сегодня плотность сельского населения на востоке области составляет менее 1 чел. на кв. км.

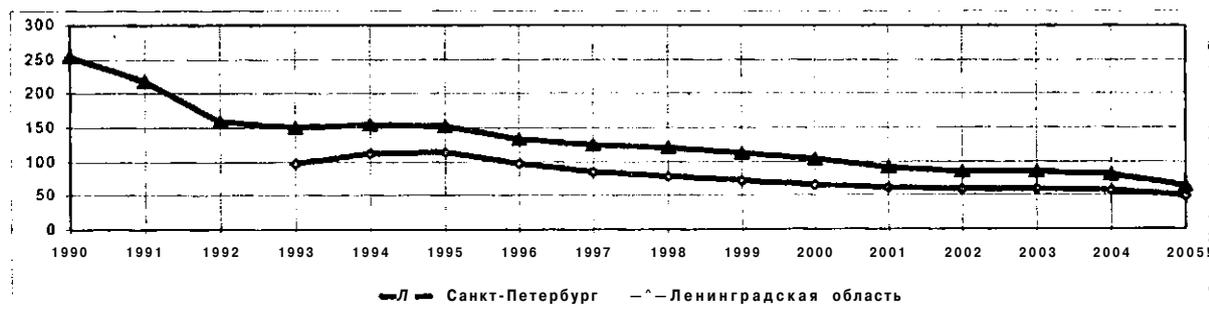


Рис. 3. Миграционный оборот населения в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (тыс. чел.)

И сегодня в условиях продолжающегося демографического кризиса миграция населения является единственным источником пополнения населения региона. Как результат, именно за счет положительного сальдо миграции в течение десяти лет численность населения Ленинградской области удается поддерживать на уровне 1670—1650 тыс. человек. (В Санкт-Петербурге в последние 3 года приток в город мигрантов компенсирует только 20-25% естественной убыли населения.)

Необходимо отметить, что миграционный потенциал регионов, традиционно снабжавших Санкт-Петербург и Ленинградскую область трудовыми ресурсами (Новгородская, Вологодская, Псковская области), к настоящему времени практически полностью исчерпан. Приток населения из государств Балтии, имевший значительные масштабы в начале 1990-х гг., также почти окончательно иссяк. Такие государства, как Казахстан и Украина, обладающие большим миграционным потенциа-

лом, находятся на значительном удалении от Санкт-Петербурга и области и не могут в обычных условиях рассматриваться как значительные источники притока мигрантов.

В условиях наметившегося экономического роста продолжающееся снижение миграционной активности населения приводит к нехватке рабочей силы в основных отраслях хозяйства Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В связи с этим целенаправленное и регулируемое привлечение мигрантов, в том числе и трудящихся-мигрантов из-за рубежа, является единственным инструментом решения проблемы дефицита трудовых ресурсов.

Анализ демографической ситуации в Псковской области свидетельствует о снижении численности населения. Данная ситуация вызывает серьезную тревогу исходя из социально-экономических и геополитических реалий: Псковская область - единственный субъект Российской Федерации, который граничит одновременно с тремя иностранными государствами: Эстонией, Латвией, Республикой Беларусь. В связи с этим оправдано отнесение области к территории активного государственного вмешательства, на которых будет проводиться политика закрепления населения.

Положительная динамика в ведущих отраслях экономики Псковской области за последние 5 лет вызвала определенную потребность в кадрах. Однако для рынка труда, как и в 1990-е гг., по-прежнему характерна проблема количественного превышения предложения рабочей силы над спросом. Регулирование миграционных процессов с целью улучшения демографической ситуации в области неотделимо от улучшения основных показателей качества жизни населения. Уровень жизни населения области низкий. Заработная плата по Псковской области ниже, чем в среднем по России, на треть и почти на 40 процентов, чем по Северо-Западному федеральному округу. Данный фактор не способствует притоку людей и одновременно способствует оттоку населения в другие регионы.

Активность перемещений населения в Псковской области в 2005 г. несколько снизилась и составила 28 человек из каждой тысячи жителей против 34 в 2004 г. В 2005 г. наблюдалась миграционная убыль населения (- 642 человека) против миграционного прироста в 2004 г. (+74 человека). В целом по области миграционная убыль сложилась за счет превышения потока выбывших над прибывшими в городских поселениях на 1129 человек, при этом в сельской местности наблюдался миграционный прирост - 487 человек.

Число мигрантов внутри Псковской области в 2005 г. по сравнению с 2004 г. уменьшилось на 1885 человек, или на 26,3%, причем обмен жителями между городом и селом сложился в пользу сельской местности. Число мигрантов, прибывших в область из других регионов России, за 2005 г. уменьшилось на 1331 человека, или на 5,6%, по сравнению с прошлым годом. В результате миграционная убыль, наблюдавшаяся в 2004 г. в обмене населением с этими территориями, увеличилась в 2005 г. на 1047 человек. В 2005 г. наибольший миграционный прирост по сравнению с 2004 г. сложился за счет миграционного обмена с государствами - участниками СНГ: Узбекистаном, Украиной, Молдавией и Кыргызстаном. Отрицательное сальдо миграции у области остается с Республикой Беларусь.

Демографическая ситуация в Республике Карелия оценивается как наиболее благоприятная по сравнению с другими регионами, входящими в состав Северо-Западного федерального округа Российской Федерации.

Республика Карелия является северным регионом и не рекомендована для расселения большого количества мигрантов в первую очередь из-за климатических условий. В настоящее время уровень безработицы в республике превышает российский на 1,1%. В свою очередь, в значительной части районов уровень безработицы выше среднего по республике (особенно в сельской местности). К основным факторам, ограничи-

вающим территориальную мобильность рабочей силы в республике, относятся отсутствие свободного жилья по доступным ценам; тяжелое материальное положение большинства безработных граждан, не позволяющее им решать проблемы, связанные с переездом в другие регионы Российской Федерации; низкий размер оплаты труда по большинству вакансий, поступивших в течение 2005 г. из общероссийского банка вакансий.

Повышение территориальной, отраслевой и профессиональной мобильности рабочей силы, включая безработных граждан, в определяющей степени зависит от развития рынка сравнительно дешевого жилья и роста заработной платы, особенно в бюджетной сфере и сельском хозяйстве. Поэтому, кроме г. Петрозаводска и немногих других значимых промышленных субъектов (Костомукша, Кондопога, Сегежа), остальные территориальные образования Карелии остаются экономически малопривлекательными для трудовых мигрантов.

Привлечение внешних мигрантов в республику может являться одним из направлений снижения дисбаланса спроса и предложения рабочей силы на региональном рынке труда. Общая численность зарегистрированных иностранных работников составляет не более 0,4% совокупной численности занятого населения и существенного влияния на рынок труда не оказывает.

В настоящее время Россия переживает наиболее глубокий и продолжительный демографический кризис за весь период своего исторического существования. Все долгосрочные прогнозы демографического развития Российской Федерации сходятся на том, что даже при наиболее благоприятных тенденциях развития показателей естественного движения населения к 2050 г. население страны сократится до 100 млн человек, почти треть из которого составят лица пенсионного возраста. Снижение численности населения России в полтора раза, почти полная депопуляция и без того слабозаселенных просторов Сибири и Дальне-

го Востока будет иметь результатом падение ее конкурентоспособности на мировой арене и может привести к потере территориальной целостности.

Современная миграционная политика России не в полной мере отвечает динамичным изменениям, происходящим в стране. Тот факт, что у России до сих пор нет эффективной миграционной политики, признается на самом высоком уровне власти⁵. Существенно снижает эффективность деятельности государства в решении существующих в стране проблем отсутствие целостной миграционной политики, которая до настоящего времени носит фрагментарный характер, слабо увязана с перспективами экономического и социального развития страны, а также с демографической политикой. Кроме того, процесс формирования устойчивой системы управления в области осуществления миграционной политики как на федеральном, так и на региональном уровне не завершен. Сохраняется неудовлетворительное ресурсное обеспечение имеющихся программ и планов. Существуют явные недостатки в осуществлении региональной миграционной политики.

В этих условиях сохранение численности населения России, оптимизация его возрастной структуры является первостепенной задачей. Решение данной задачи возможно путем проведения активной миграционной политики по привлечению в страну переселенцев из других государств, что позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое и демографическое развитие страны, удовлетворить потребности растущей российской экономики в трудовых ресурсах. Россия заинтересована в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов. Меры по созданию условий, благоприятных для рождения детей, снижения смертности и упорядочению миграции, должны реализовываться одновременно⁶. Для регионов, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, это является в полной мере актуальным и может быть реализовано только в рамках Федеральной миграционной программы

как основного инструмента государственной миграционной политики.

В перспективе необходимо придать процессам миграции в России роль позитивного фактора в развитии экономики, демографической ситуации и безопасности страны. Учитывая ограниченные возможности государства по оказанию помощи мигрантам, следует сосредоточить усилия на устранении препятствий по самообустройству переселенцев и поддержке их инициативы, самостоятельности⁷.

С помощью миграции может быть достигнуто оптимальное размещение трудовых ресурсов по территории страны. Миграция, положительные стороны которой выступают наиболее ярко, а отрицательные сведены к минимуму, может быть названа оптимальной⁸. Под оптимизацией миграции населения понимается создание таких ее параметров (размеров, структуры и т. д.), при которых миграция в наибольшей степени способствовала бы экономическому и социальному развитию страны. Но пока нет ответов на вопросы: какова оптимальная численность населения в тех или иных регионах, каким должен быть его демографический состав, какое население можно рассматривать как избыточное и как организовать его переселение, где необходимо использовать преимущественно экономические рычаги, а где административные и какие.

В настоящее время серьезной проблемой является отсутствие достоверной статистики о миграционных процессах, в том числе о потребностях страны в трудовых ресурсах. Существуют две причины такого положения⁹. Во-первых, часть информации просто не собирается (например, о маятниковых миграциях, или работающих вахтовым способом) или не обрабатывается. Во-вторых, значительная часть мигрантов не проходит предлагаемой официальной процедуры и не учитывается. Речь идет о нелегальных мигрантах, которых, по экспертным оценкам, находится в России около четырех миллионов. Современные статистические данные о миграции сравниваются с горлом бутылки¹⁰.

В условиях, когда регулирование миграционных процессов заявлено в качестве одного из государственных приоритетов, существуют серьезные проблемы в области учета миграции в России":

- Россия не имеет ни одной нормально работающей национальной системы учета мигрантов, которая давала бы правильное и полное представление о величине потоков и их структурных характеристиках;

- работавшая десятилетиями система текущего учета миграции лишена адекватной первичной информации и стала крайне ненадежной, а новые системы не существуют или находятся в начальной стадии создания;

- предпринимаются попытки использовать другие источники данных, как правило, не отвечающие критерию полноты и точности и не приспособленные для сбора традиционной статистики миграции;

- проявляется тенденция к подмене открытой государственной статистики закрытыми ведомственными источниками, принципы работы которых не известны, а качество данных не поддается оценке.

В управлении миграциями должны быть задействованы все территориальные уровни, а не только федеральный, как сейчас. Для более эффективного использования средств федерального и регионального бюджетов необходима консолидация средств, выделяемых на решение проблем отдельных категорий мигрантов, а также использование рыночных механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования.

Для проведения эффективной миграционной политики необходим мониторинг ситуации, преследующий две равнозначные задачи: контроль за эффективностью проведения выработанных мер с целью их оперативной корректировки и контроль за социально-экономической и миграционной ситуацией с целью оперативной корректировки самой миграционной политики. Разрыв между реальной ситуацией и мерами миграционной политики чреват движением в обратном от намеченной цели направлении¹².

Государства могут создавать препятствия для движения миграционных потоков по причинам сохранения чистоты нации или угрозы национальной безопасности. Тем не менее данные препятствия будут носить либо формальный, либо временный характер, во-первых, из-за исключительно миграционного способа эффективного решения отдельных государственных проблем (например, вопросов, связанных с демографией или заполнением рабочих мест); во-вторых, из-за того, что мигранты как наиболее активная часть населения найдут пути проникновения через государственные границы, доказательством чему являются данные о нелегальной миграции¹³.

Перед Россией сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в страну людей, способных внести позитивный вклад в развитие страны. Существующая структура и качественный состав миграционных потоков пока еще не отвечают насущным стратегическим государственным потребностям. Сохраняющаяся спонтанная, во многом неуправляемая миграция оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Масштабные процессы миграции требуют выработки качественного законодательного регулирования в области осуществления государственной миграционной политики и дальнейшего совершен-

ствования действующего миграционного законодательства, либерализации иммиграционного законодательства при одновременном ужесточении нормативных правовых актов, связанных с противодействием незаконной миграции. Кроме того, необходим проработанный механизм деятельности миграционных служб.

Современная миграционная ситуация требует новых подходов, с тем чтобы миграционные процессы в Российской Федерации стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации. Необходима разработка государственной миграционной политики, которая носила бы целостный характер, была увязана с перспективами экономического и социального развития страны, а также с демографической политикой и являлась полноценной составной частью внутренней и внешней политики России.

Государственная миграционная политика должна стать приоритетным национальным проектом Российской Федерации, который учитывал бы объективные факторы настоящего и будущего развития страны, увязывал воедино все виды миграции и интересы федерального государства, его субъектов и муниципальных образований, а также различных групп населения, включая мигрантов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Часть I. М., 1987, Т. 1. С. 50.

² *Красинец Е., Тюрюканова Е., Шевцова Т.* Миграция населения в Российской Федерации: тенденции развития и проблемы регулирования // *Власть*. 2004. № 10. С. 62.

³ *Рыбаковский Л. Л.* Демографическое будущее России и миграционные процессы // *СОЦИС*. 2005. № 3. С. 73.

⁴ Миграционная ситуация в регионах России. Вып. 1: Приволжский федеральный округ / Под ред. С. Артоболевского и Ж. Зайончковской. М.: Центр миграционных исследований, 2004. С. 18.

⁵ Время жить в России. Из выступления Владимира Путина на Совете безопасности // *Российская газета*. 2005. 18 марта. С. 3.

⁶ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета*. 2005. 26 апреля. С. 2.

¹ *Шереметьева Е. В.* Миграционная политика России в условиях глобализации // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2004. № 5. С. 97.

⁸ *Переведенцев В. И.* Об управлении миграцией населения. В сб.: Миграция населения РСФСР. М.: Статистика, 1973. С. 154.

⁹ Миграционная ситуация в регионах России. Вып. 1. С. 26.

¹⁰ *Моисеенко В. М.* Источники данных о миграции населения в России: эволюция и перспективы // Вопросы статистики. 2002. № 6. С. 34.

¹¹ *Чудиновских О. С.* О критическом состоянии учета миграции в России // Вопросы статистики. № 10. 2004. С. 28.

¹² Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России» / Под общей ред. О. Д. Воробьевой. М., 2001. С. 9-11.

¹⁵ *Преображенская Н. М.* Философские аспекты миграционных процессов // Вестник МГУ. Сер. 7. Философия. 2004. № 5. С. 76.