

МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

В условиях постоянно нарастающей в течение последних 10 лет естественной убыли населения России неизбежно возникает вопрос о возможностях компенсации процессов депопуляции стимулированием внешней миграции. Правомочность такого подхода подкрепляется тем, что после распада Советского Союза за пределами России осталась значительная часть ее коренного населения, которая, естественно, образует значительный миграционный потенциал. Поиск ответов на эти вопросы при формировании современной миграционной политики России может опираться в определенной степени на накопленный в течение длительного времени мировой опыт.

Зарубежные демографы уже в течение нескольких десятилетий исследуют влияние миграционных процессов на динамику и возрастную структуру населения. Особенно большое количество работ в этой области появилось в 1980-1990 гг., когда начали реализовываться прогнозы, предсказывавшие возможность депопуляции и старения населения в развитых странах, но воспринимавшиеся общественным мнением, скорее, как отдаленная перспектива. В 2000 г. был опубликован доклад Отдела народонаселения ООН «Замещающая миграция: является ли она решением проблемы сокращения численности и старения населения?». В нем подтверждается, что иммиграция является единственной реальной альтернативой депопуляции в ближайшие десятилетия; большинство стран, столкнувшихся с естественной убылью населения, скорее всего, прибегнут к иммиграционной политике для преодоления (или сдерживания) этого процесса, что приведет к значительному изменению миграционной ситуации в мире. Иммиграция, воздействующая на возрастную структуру, хотя и не остановит процесс старения, но может его несколько замедлить (при условии масштабного устойчивого иммиграционного притока с постоянной относительно молодой возрастной структурой). При этом в докладе резонно подчеркивается, что в относительно долгосрочной перспективе популяция мигрантов усваивает демографические установки коренного населения с низкой рождаемостью и сама быстро стареет. Чтобы нивелировать это старение придется привлекать еще большее количество мигрантов молодых возрастных групп. В результате зависимость общества от притока мигрантов может привести к разрушению этого общества в

его теперешнем виде и к необратимым переменам в социальной системе.

По мнению большинства российских демографов, России абсолютно необходимы мигранты – без миграционного притока население России не только будет стремительно сокращаться, но и стареть. При этом ясно, что депопуляция и старение населения выходят за рамки чисто демографических проблем — в гораздо большей степени они становятся социально-экономической проблемой, требующей адекватных мер по преодолению возникающих последствий (реформы системы пенсионного обеспечения, трудового законодательства, здравоохранения и т. д.). Как показывает опыт развитых стран, грамотная демографическая политика способна существенным образом повлиять на демографическую ситуацию и последующие демографические тенденции. Миграционная политика в качестве составляющей демографической политики может скорректировать как текущие процессы, так и долговременные тенденции развития населения. Поэтому обсуждение возможностей проведения эффективной демографической и миграционной политики, отвечающей геополитическим и национальным интересам России, особенно актуально.

Перспективам демографического развития России была посвящена состоявшаяся 22 ноября 2002 г. в Москве Международная научно-практическая конференция. Она была организована Научным советом «Проблемы демографии, миграции и трудовых ресурсов» Российской академии наук совместно с Государственным учреждением «Институт макроэкономических исследований» Минэкономразвития РФ и Независимым актуарным информационно-аналитическим центром.

На конференцию прибыли более 140 специалистов из многих городов России: Москвы, Санкт-Петербурга, Курска, Оренбурга, Тамбова, Ростова, Ставрополя, Казани, Ульяновска и других городов, а также из стран ближнего и дальнего зарубежья: Белоруссии, Украины, Казахстана, Узбекистана, Китая, Франции, Японии; представители международных организаций, в том числе УВКБ ООН и МОМ ООН; сотрудники институтов РАН, Минтруда и социального развития РФ, Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел РФ, Госкомстата России; представители президентских и правительственных структур, Государственной Думы; преподаватели вузов и др.

В работе конференции приняли участие многие сотрудники Института народнохозяйственного прогнозирования РАН: А.В. Андрюнин, В.А. Брагин, Т.В. Борисова, К.В. Парбузин, А.Г. Коровкин, И.Б. Королев, И.В. Горшкова, Е.В. Тарасова, И.Н. Долгова, Ю.А. Подорванова, А.В. Полежаев, Д.К. Кукушкин, А.К. Моисеева, А.Д. Пискунов, А.С. Тимошенко, М.В. Худалов и др.

На конференции были заслушаны два доклада: *М.Л. Тюркина* (заместитель начальника Федеральной миграционной службы МВД России) «*Задачи ФМС МВД России в современных условиях*» и *А.В. Топилина* (заведующий сектором ГУ «Институт макроэкономических исследований») «*Влияние миграции на демографический и трудовой потенциал России*».

Обсуждались следующие блоки проблем: влияние миграции на демографические процессы и социально-экономическую обстановку в стране; иммиграция как средство компенсации естественной убыли населения; направления и возможности воздействия на внутреннюю и внешнюю миграцию, меры иммиграционного контроля и легализации мигрантов, находящихся на территории страны; миграционный фон рынка труда и занятости (масштабы, формы, направления миграционных потоков и их влияние на рынок труда и занятость; утечка умов внутри страны и за ее пределами, утечка «элитных мускулов» и т. д.); направления государственной политики в области воспроизводства населения, миграции и занятости.

М.Л. Тюркин в своем докладе отметил, что регулирование миграционных процессов, управление ими должны осуществляться исходя из интересов защиты безопасности государства и его граждан, развития регионов. В последнее время особое беспокойство вызывает так называемая неконтролируемая миграция в РФ. По данным Федеральной пограничной службы России, за последние 5 лет численность задержанных на границе незаконных мигрантов возросла почти в 10 раз. По экспертным оценкам, на территории России находится более 1,5 млн. иностранцев, чей правовой статус требует уточнения (это в основном представители Афганистана, Ирака и африканских стран). Кроме того, законодательно не урегулирована трудовая деятельность примерно 3,5 млн. трудящихся-мигрантов (хотя по оценкам ФМС МВД России, их значительно меньше – 1,0-1,5 млн., в основном выходцев из государств – участников СНГ). Эти факты – свидетельство давно назревающей потребности формирования единой и, главное, эффективной государственной миграционной политики, – подчеркнул докладчик. Именно поэтому в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» функции упраздненного Минфедерации РФ были возложены на Министерство

внутренних дел РФ. В этой связи Федеральная миграционная служба была передана в структуру МВД РФ, а также подразделения по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

В составе ФМС МВД России предусмотрены структуры:

Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища, на который возложены: иммиграционный контроль за иностранными гражданами и лицами без гражданства, разработка и реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции; обеспечение проведения процедуры определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища на территории РФ из числа иностранцев, прибывших или желающих прибыть в РФ, а также находящихся на территории РФ; своевременное информирование органов государственной власти РФ и субъектов РФ и подразделений по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ о развитии иммиграционной обстановки с целью оперативного их реагирования на изменения иммиграционных потоков в РФ и принятия необходимых мер по снижению их негативных последствий.

Департамент по делам вынужденных переселенцев, основными задачами которого является организационно-методическое руководство деятельностью подразделений по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ по вопросам предоставления, продления и лишения статуса вынужденного переселенца во временном и постоянном жилищном обустройстве на территории РФ.

Департамент внешней трудовой миграции, основной задачей которого является контроль за привлечением и целевым использованием иностранной рабочей силы на территории РФ, защита прав и интересов иностранных работников, а также граждан РФ, временно выезжающих за границу с целью работы по найму.

Далее М.Л. Тюркин остановился на проблемах, связанных с работой над законопроектом «О вынужденных переселенцах».

Первая проблема – определение основания признания гражданина вынужденным переселенцем. В разработанном законопроекте в качестве основания для признания лица вынужденным переселенцем установлено наличие национальных, межконфессиональных и межрегиональных конфликтов, в отличие от прежнего определения – преследования по признаку расовой, национальной принадлежности, вероисповедания, по политическим убеждениям и т. д.

Вторая проблема заключается в определении категорий граждан, признаваемых вынужденными переселенцами. Сейчас, как известно, это граждане РФ (проживающие как на ее территории, так и за пределами), а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на

территории РФ. В предложенном ФМС МВД России законопроекте ограничена категория лиц, признаваемых вынужденными переселенцами – в настоящее время этот статус могут получить только граждане РФ, проживающие на ее территории.

А.В. Топилин в докладе остановился на оценке влияния миграции на формирование демографического и трудового потенциалов России. Социально-экономическое развитие России в ближайшей перспективе будет осуществляться в условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте, что приведет к росту дефицита рабочей силы, повышению демографической нагрузки на работающее население. В соответствии со средним вариантом демографического прогноза Госкомстата России, в 2006-2015 гг. среднегодовая численность населения в трудоспособном возрасте сократится на 9,6 млн. чел., или более чем на 10%. В результате доля населения трудоспособного возраста к концу 2015 г. снизится, составив 58,9% по сравнению с 61,1% в 2002 г. Дефицит экономически активного населения может усугубляться несбалансированностью спроса и предложения рабочей силы по отраслям, профессиям и регионам страны. Миграция является важным источником восполнения дефицита экономически активного населения, как в перспективе, так и в настоящее время, – сказал докладчик.

Однако в последнее десятилетие масштабы и интенсивность как внешней, так и внутренней миграции снизились. Вместе с тем сохраняется высокий оборот кадров на предприятиях (т.е. число ежегодно принимаемых на работу и увольняемых). Иными словами, работник оказывается в рамках тесного локального рынка труда, вынужден часто менять работу в пределах города, района, не имея возможности выехать в соседний регион, либо совершить более дальние миграции. Причины такого положения – низкий уровень жизни, отсутствие инвестиций для создания новых рабочих мест, неразвитость рынка труда и рынка жилья, отсутствие достоверной информации о спросе на рабочую силу, дороговизна проезда, криминогенная обстановка и др. Низкая миграционная активность населения приводит к застойной безработице, вызывает социальную напряженность, особенно в депрессивных регионах. В связи с этим важнейшая задача миграционной политики – создание условий для повышения интенсивности межрегиональной миграции на основе повышения жизнеспособности и стабильности регионов.

По степени влияния миграции на формирование экономически активного населения все регионы РФ, – сказал А.В. Топилин, – можно разбить на две группы: регионы-доноры, отдающие население (в период 1996-2001 гг.), и регионы-реципиенты, принимающие население. Каждая группа состоит из

трех типов (подгрупп) – с активным, умеренным и слабым влиянием миграции на демографические структуры населения.

В первую группу регионов с отрицательным сальдо миграции входит 31 субъект РФ (или треть всех регионов). В основном это северные и восточные области России с высоким миграционным оттоком, в первую очередь по социально-экономическим причинам. Остальные регионы этой группы – Республики Юга России (за исключением Ингушетии, Адыгеи, Северной Осетии, где сконцентрировано около 50% всех вынужденных переселенцев из прилегающих районов) с традиционно высокими показателями рождаемости, отток из которых происходит как по социально-экономическим, так и этнополитическим причинам. В регионах-донорах наблюдается сокращение численности лиц до 16 лет и населения в трудоспособном возрасте. Эти регионы – как правило, проблемные, имеющие более высокие, чем в среднем по стране, показатели общей и регистрируемой безработицы, низкое число предоставляемых рабочих мест, что связано с дезорганизацией производства. В регионах-донорах за счет оттока экономически активного населения в другие регионы и за рубеж, а также естественной убыли разрушается демографическая база, сокращается уникальный трудовой потенциал. Особенно тяжелое положение складывается в подгруппе регионов – активных доноров, в которую входят стратегически важные приграничные территории (Приморский и Хабаровский края, Сахалинская, Магаданская, Камчатская области, Чукотский автономный округ). Негативные тенденции демографической структуры населения России при сложившейся миграции в перспективе до 2015 г. усилятся. По среднему прогнозу Госкомстата России до 2015 г., численность населения в трудоспособном возрасте, например в Магаданской области, сократится за 2002-2015 гг. на 26,5%, а его доля в структуре всего населения снизится с 71,3 до 60,5%, в Чукотском автономном округе – с 70,5 до 57,1%.

Вторая группа – регионы-реципиенты, т.е. имеющие положительное сальдо миграции, объединяет 57 регионов, расположенных на европейской части территории России и в Западной Сибири. Особенно выделяется подгруппа регионов с активным влиянием миграции на формирование трудоспособного населения. В нее входят 30 субъектов РФ, практически все области Центрального и Центрально-Черноземного районов, Красноярский и Ставропольский края, Волгоградская, Самарская, Саратовская, Нижегородская области. Здесь сосредоточено около 50% всего экономически активного населения России. Регионы этой группы отличаются самой высокой миграционной привлекательностью.

В результате активного притока населения этой подгруппы демографическая структура имеет следующие особенности: в среднем за счет миграции почти на 90% обеспечи-

вается прирост населения в трудоспособном возрасте; миграция положительно влияет на пополнение численности молодежи до 16 лет. Ее влияние хотя и сокращается, но гораздо медленнее, чем в других подгруппах, что создает более благоприятные условия для пополнения населения в трудоспособном возрасте в перспективе. Вместе с тем для названных регионов характерна повышенная доля лиц старших возрастов (в среднем 23,5, в РФ – 20,7%). Это результат притока лиц старших возрастов из северных регионов РФ.

Таким образом, – подчеркнул докладчик, – сложившаяся миграция способствовала нерациональному перераспределению экономически активного населения по территории страны, его преимущественной концентрации в центральных, южных и юго-западных районах страны и сокращению численности населения северных и восточных окраин.

В демографическом плане интенсивная концентрация мигрантов в старообжитых регионах страны способствует частичному сглаживанию негативных демографических тенденций, наблюдавшихся в них в течение многих лет. Однако нельзя решать одну острую социально-демографическую проблему за счет другой – в данном случае за счет миграции населения из Восточной Сибири и Дальнего Востока, имеющих важное геополитическое значение для России. В этой ситуации особую актуальность приобретает привлечение в страну, особенно в ее восточные и северные районы, мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья. В связи с этим требуется оценить перспективы внешней миграции и ее влияние на демографический трудовой потенциал России.

По мнению А.В. Топилина, смягчить демографическую ситуацию в России, снизить дефицит рабочей силы возможно в определенной мере за счет стимулирования миграции, прежде всего, из стран СНГ. Наиболее благоприятная ситуация имела место в первой половине 90-х годов, когда масштабы иммиграции были максимальными (в 1994 г. – 1146 тыс. чел.), затем иммиграция в несколько раз сократилась, составив в 2001 г. менее 100 тыс. чел. В последний период резко уменьшилась роль иммиграции в компенсации естественной убыли населения России – с 90,7% в 1994 г. до 7,7% в 2001 г. Сокращение общего потока внешних мигрантов в Россию идет, главным образом, за счет северных районов, Восточной Сибири и Дальнего Востока. В 1995-2000 гг. сальдо внешней миграции в эти регионы сократилось в 6-8 раз, например, на Дальний Восток – с 6,5 тыс. чел. в 1995 г. до 0,8 тыс. чел. в 2000 г., т. е. ручеек иммиграции иссякает. Иммигранты продолжают выбирать центральные районы европейской части России. Положительные потоки внешней миграции во второй половине 90-х годов, хотя и уменьшились, но продолжали оставаться высокими: в Центральном районе – 52,9 тыс.

чел., Центрально-Черноземном – 22,9, Поволжском – 32,6 тыс. чел.

По мнению докладчика, для восполнения естественной убыли населения и стабилизации его численности России потребуются ежегодно иметь положительное сальдо внешней миграции, равное примерно 1 млн. чел. Основная ориентация должна быть на приток русскоязычного населения из стран СНГ, затем на коренные национальности бывших союзных республик. При этом необходимо выработать механизмы направления потоков иммигрантов в восточные и северные регионы России, прежде всего, в приграничные области Дальнего Востока.

Учитывая, что внутрисоссийская миграция имеет доминирующее значение в общем объеме перемещения и оказывает определяющее влияние на демографические структуры и региональные рынки труда, необходимо усилить регулирующее воздействие на масштабы и направление внутренней миграции. Для этого следует:

- шире применять индикативное планирование;
- уточнить ранее принятые схемы размещения производительных сил и системы расселения населения с учетом особенностей периода перехода к рыночной экономике, а также перечни экономически перспективных регионов с тем, чтобы определить основные направления миграционных потоков, удержания населения в депрессивных регионах и стимулирования миграции в регионы, имеющие важное геополитическое значение для РФ;
- разработать комплекс социально-экономических мер по целенаправленному воздействию государства на территориальное перераспределение трудовых ресурсов, в том числе путем более полного учета в заработной плате затрат на воспроизводство рабочей силы, совершенствования системы районного регулирования заработной платы, гарантий и компенсаций;
- совершенствовать механизмы социального партнерства, включать вопросы обеспечения гарантий и компенсаций работникам в обязательном порядке в региональные (территориальные), отраслевые (тарифные) соглашения, в коллективные договоры;
- осуществлять по мере улучшения экономического положения поэтапный переход к установлению в субъектах РФ минимального размера оплаты труда и тарифной ставки первого разряда с учетом величины территориального прожиточного минимума трудоспособного населения;
- оказывать государственную поддержку в виде предоставления льгот (по налогообложению и пр.) предпринимателям, вкладывающим инвестиции в развитие восточных и северных районов России и несущим дополнительные затраты на привлечение рабочей силы;
- сформировать цивилизованный рынок жилья, создать межгосударственный центр

стран СНГ по обмену и продаже жилой площади как важнейшего условия для беспрепятственного перемещения рабочей силы;

– совершенствовать мониторинг использования трудовых ресурсов, в том числе привлекаемой иностранной рабочей силы в субъектах РФ на основе создания центрального банка данных.

Для согласования действий в управлении миграцией между странами СНГ важной задачей остается проблема организации выборочных обследований рабочей силы, являющихся основным источником информации, всесторонне характеризующих конъюнктуру рынка труда. Только на основе материалов этих обследований можно получить наиболее достоверную информацию об общем числе безработных, как зарегистрированных в службах занятости, так и тех, кто ищет работу самостоятельно, без обращения в службы занятости, а также учесть те категории занятого населения, которые не отражаются в отчетности предприятий: лиц, занятых не по найму, помогающих членов семейных предприятий.

В выступлениях **Л.Л. Рыбаковского** (Институт социально-политических исследований РАН, Москва), **О.Д. Воробьевой** (ФМС МВД РФ, Москва), **В.А. Ионицевой** (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва), **Е.Г. Анто-сенкова** (Академия труда и социальных отношений, Москва), **А.Н. Зайцевой** (Тюменский государственный университет, Тюмень) основное внимание уделялось *проблемам миграционной политики*. Многие критиковали представленную ФМС МВД России Концепцию регулирования миграционных процессов в РФ.

В.И. Переведенцев (Институт сравнительной политологии РАН, Москва) сказал, что главной задачей государственной миграционной политики России, казалось бы, должно быть привлечение мигрантов в страну и содействие лучшему их обустройству и всесторонней адаптации. Но в тексте Концепции главная задача миграционной политики обозначена как обеспечение контроля за иммиграционными процессами в РФ, сокращение нелегальной иммиграции. Но «война с нелегалами», как это часто называют, – задача второстепенная, степень ее важности зависит от численности в России нелегалов и их программ. Это противоречит принятой Правительством РФ в сентябре 2001 г. «Концепции демографического развития РФ на период до 2015 года», в которой в разделе, относящемся к миграции, обозначены следующие приоритеты: привлечение иммигрантов в РФ, в первую очередь из государств – участников СНГ; создание экономических условий для сокращения эмиграционного оттока и сохранения научно-технического, интеллектуального и творческого потенциалов РФ; проведение комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных

на легализацию и адаптацию иммигрантов в РФ; совершенствование законодательства, касающегося защиты прав вынужденных мигрантов и регулирования миграционных процессов. Этот более ранний документ, – подчеркнул В.И. Переведенцев, – по сути, прямо противоположен Концепции ФМС МВД РФ. Особо следует обратить внимание на слова о легализации мигрантов. Страны, где много нелегальных мигрантов, время от времени проводят их легализацию или амнистию. Например, в 1990-1994 гг. в США в среднем в год принимали по 1,209 млн. мигрантов, в числе которых было по 439 тыс. (т.е. более трети) легализованных. Для России проблема легализации незаконных мигрантов очень остра. Между тем в Концепции ФМС МВД РФ упоминания о ней вообще нет. Нужна именно легализация, а не амнистия, которая в русском языке понимается как прощение виновных. Ни русские из Казахстана или из других бывших союзных республик, ни афганцы, которые были вынуждены уйти в Россию вместе с «ограниченным контингентом», ни в чем не виноваты. Нелегальность многих мигрантов в России создана искусственно – несовершенством федерального миграционного законодательства, собственной миграционной политикой некоторых субъектов Федерации, чиновничьим произволом, – сказал В.И. Переведенцев.

Региональным направлениям демографической и миграционной политики по сохранению трудового потенциала было посвящено выступление **Е.Н. Синдякиной** (ГУ «Институт макроэкономических исследований», Москва). Согласно прогнозу Госкомстата России, до 2006 г. численность населения трудоспособного возраста будет увеличиваться практически на всей территории России за исключением нескольких регионов севера и востока страны, а также Санкт-Петербурга и Тульской области. Но уже к 2010 г. оно будет сокращаться в большинстве субъектов Федерации (рост сохранится в основном в национально-государственных образованиях Южного, Приволжского, Уральского и Сибирского федеральных округов), а к 2015 г. – практически во всех регионах кроме Северной Осетии, Ингушетии, Дагестана и Чеченской Республики.

В регионах Центрального ФО сокращение и старение трудового потенциала после 2005 г. будет происходить интенсивнее, чем в целом по России (исключение составят Белгородская, Липецкая области и Москва). Ключевые демографические проблемы, определяющие формирование трудового потенциала Центрального ФО, – исключительно низкий уровень рождаемости и пониженная доля детей и подростков в населении; здесь отмечаются также достаточно высокие показатели младенческой смертности (за исключением Москвы и Московской области) и смертности населения трудоспособного возраста. Небла

гоприятное влияние этих факторов в некоторой степени будет компенсироваться миграционным притоком населения (кроме Смоленской, Тамбовской, Тульской областей). Таким образом, приоритетным направлением демографической политики по сохранению трудового потенциала в Центральном ФО должно быть стимулирование рождаемости и миграционного притока населения.

В Северо-Западном ФО в 2005-2015 гг. ожидается более значительное сокращение трудового потенциала, чем в Центральном. По специфике формирования трудового потенциала здесь можно выделить две группы регионов, соответствующие Северному и Северо-Западному экономическим районам. Северо-Западные территории сходны с регионами Центральной России, здесь выделяются те же ключевые демографические проблемы и те же приоритеты демографической политики. Следует отметить, что в этих регионах отмечаются высокие показатели смертности не только мужчин, но и женщин трудоспособного возраста, что должно учитываться при разработке конкретных мероприятий по охране здоровья населения. В северных регионах показатели естественного воспроизводства населения несколько лучше; основным фактором сокращения трудового потенциала в них является интенсивный миграционный отток населения. Таким образом, наряду с мерами по охране здоровья населения и стимулированию рождаемости первоочередное внимание здесь должно уделяться сдерживанию оттока населения.

Регионы Южного ФО характеризуются наиболее интенсивным ростом трудового потенциала в 2002-2005 гг. и относительно медленным его сокращением в дальнейшем (за исключением Волгоградской и Ростовской областей), в нескольких республиках рост населения трудоспособного возраста сохранится на протяжении всего прогнозного периода. Таким образом, процессы сокращения и старения трудового потенциала в Южном ФО выражены значительно слабее, чем на большей части территории страны, более того, в большинстве регионов округа отмечается относительный избыток трудовых ресурсов. Поэтому одним из приоритетов демографической политики здесь должно быть стимулирование миграционного оттока населения за пределы округа. Вместе с тем особое внимание следует уделить финансированию мер по обустройству мигрантов, прибывших в данные регионы в предшествующий период.

По характеру финансирования трудового потенциала и его динамике в прогнозируемом периоде Приволжский и Уральский федеральные округа в целом занимают промежуточное положение между Центральным и Южным, входящие в их состав регионы достаточно разнородны по своим демографическим характеристикам. Для этих федеральных округов актуален весь комплекс мер по стимулированию рождаемости и охране здоровья на-

селения, особое внимание необходимо обратить на Коми-Пермяцкий АО, где наблюдается крайне высокая младенческая смертность и смертность населения трудоспособного возраста как мужчин, так и женщин. Для республик Мордовия и Удмуртия, Кировской, Ульяновской, Курганской областей, Коми-Пермяцкого и Ямало-Ненецкого АО необходимы меры по сдерживанию миграционного оттока населения.

В Сибирском и Дальневосточном федеральных округах сокращение трудового потенциала в прогнозируемом периоде будет происходить наиболее интенсивно, хотя в них выделяется несколько национально-государственных образований, где трудовой потенциал будет сокращаться медленнее, чем в среднем по России (Республика Алтай, Хакасия, Саха-Якутия, Таймырский Долгано-Ненецкий АО), или расти на протяжении всего прогнозного периода (Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский и Агинский Бурятский АО). В большинстве регионов, входящих в состав федеральных округов, уровень рождаемости и доля детей и подростков в населении выше среднероссийских показателей, что в перспективе будет обеспечивать достаточно высокую численность входящих в трудоспособный возраст. Основным фактором сокращения в них трудового потенциала в настоящее время и в перспективе является массовый отток населения из большинства территорий Сибирского округа и всех территорий Дальневосточного округа. Таким образом, приоритетным направлением сохранения трудового потенциала Сибири и Дальнего Востока является миграционная политика, нацеленная на сдерживание миграционного оттока населения.

Для сдерживания миграционного оттока населения трудоспособного возраста из северных и восточных регионов необходимо в первую очередь развитие производства и восстановление системы рабочих мест, обеспечение населению достаточного для жизни трудового дохода, поскольку высокая безработица является одним из основных факторов, способствующих оттоку населения из этих регионов. Следующая важнейшая задача – повышение привлекательности условий проживания, позволяющее компенсировать неблагоприятные природно-климатические условия. В этой связи необходима реализация специальных программ социально-экономического развития, в частности, социальной инфраструктуры (жилье, транспорт, медицинское обслуживание, общее и профессиональное образование).

Проблемам исследования *репродуктивного потенциала мигрантов* посвящено выступление **И.В. Ивахнюк** (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва) и **А.В. Лабзина** (Администрация Волжского района Самарской области, Волжск). А.В. Лабзин рассказал о результатах социологического исследования, проведенно

го в 2001 г. в Самарской области (по многим параметрам область представляет демографическую модель России).

Анализ показал, что в отличие от уроженцев, мигранты в Самарской области имеют более оптимальную семейную структуру. Среди них свыше 74% находятся в браке и 88% имеют детей, тогда как среди уроженцев эти показатели составляют 65 и 80% соответственно. Мигранты отличаются более высокими показателями детности. В их составе больше семей с двумя (52 по сравнению с 43% у уроженцев) и тремя детьми (соответственно 8 и 5%). При этом, однако, идеальные модели детности у мигрантов и уроженцев совпадают. Большинство как первых (57%), так и вторых (58%) считает, что наиболее предпочтительное число детей в семье – двое. Среди мигрантов меньше, чем среди уроженцев, лиц, ориентированных на однодетную семью (соответственно 16 и 22%) и больше – на трехдетную (19 и 11%). Мигранты высказали большие ожидания, чем уроженцы, о числе своих внуков. Так, около 70% мигрантов посоветовали бы своим взрослым детям иметь два или три ребенка. Среди уроженцев такое мнение высказали лишь 63%. Самооценка уровня доходов мигрантов и уроженцев такая: среди мигрантов меньше, чем среди уроженцев, лиц, которые могут позволить «ни в чем себе не отказывать» (2 и 4% у уроженцев); чуть больше тех, у которых «денег достаточно для приобретения необходимого» (32 и 30%). Доли респондентов, доходы которых идут только на питание («денег не хватает и на него»), среди мигрантов и уроженцев одинаковы (19%). Наиболее неблагоприятной оценкой своих доходов отличались мигранты, переселившиеся в Самарскую область в последнее десятилетие, среди них около 70% респондентов отнесли себя к группе бедных и беднейших. В то же время, на взгляд мигрантов, их возможности материально обеспечить определенное число детей несколько меньше, чем уроженцев (двоих – 25% мигрантов и 28% уроженцев, троих – лишь 3 мигрантов и 2% уроженцев). В результате опроса выяснилось сходство мнений мигрантов и уроженцев в отношении категорий семей, которым следует оказывать приоритетную государственную поддержку.

Результаты ранжирования ответов свидетельствуют, что главным и наиболее эффективным, с точки зрения обеспечения роста рождаемости, является государственная поддержка всех семей, независимо от числа детей в них. Второй и третий ранги в ответах и мигрантов, и уроженцев занимают малообеспеченные и молодые семьи. Таким образом, с позиции респондентов наиболее эффективная политика в области рождаемости должна иметь «сплошной» характер или дифференцированный в зависимости от доходов и возраста.

Выступавшие были единодушны во мнении, что по мере стабилизации социальной ситуации и дальнейшей адаптации населения России к новым социально-политическим и экономическим реалиям роль социально-экономических факторов, формирующих миграционные потоки в страну, останется доминирующей. Поэтому именно социально-экономическая компонента современных миграций в Россию должна стать тем основным механизмом миграционного регулирования, который позволит оптимизировать миграционную ситуацию в стране в соответствии с ее национальными, в том числе демографическими, интересами.

По мнению *И.Н. Гавриловой* (Институт сравнительной политологии РАН, Москва), *В.Н. Чапека* (Ростовский государственный экономический университет, Ростов-на-Дону), *Е.Г. Зленко* (Администрация Ямало-Ненецкого АО, Салехард), *Е.Н. Синдякиной* (ГУ «Институт макроэкономических исследований», Москва), *А.П. Судоплатова* (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва) и других, отечественная миграционная служба, претерпевшая очередную реорганизацию, но так и не получившая необходимого финансирования, до сих пор не имеет возможностей, достаточных для проведения активной миграционной политики. Конечно, многое зависит от непроработанности правовой основы, но, прежде всего, отсутствия целостной обоснованной программы мер по привлечению в РФ иммигрантов, их *рациональному размещению на территории страны*. Следовательно, требуется разработка стратегии расселения мигрантов таким образом, чтобы это отвечало интересам всех сторон: переселенцев, местного сообщества, конкретного региона и, в конечном итоге – государства в целом. Известно, что мигранты готовы идти на определенные «жертвы», понимая сложность своего положения на новом месте и трудности принимающей стороны. Если создать соответствующие условия (прежде всего, предоставить специальные налоговые и иные льготы в местах предпочтительного расселения мигрантов и т.д.), то можно рассчитывать, что часть переселенцев согласится поселиться там, где имеется дефицит рабочих рук, например, на селе или в отдаленных от крупных городских центров районах. Необходимо заинтересовать людей и оказать им реальную поддержку, но только административными мерами задачу не решить.

Более того, *административные ограничения и препоны* лишь усугубляют положение, в частности, увеличивают нелегальную иммиграцию. При выработке стратегии расселения мигрантов следует уделить особое внимание оптимизации обустройства новоселов: стремление мигрантов создавать компактные поселения не всегда отвечает интересам коренных жителей и порой создает очаги напряженности в ряде регионов. Примером могут стать ситуации с турками-месхетинцами в Красно

дарском крае, с китайцами в Приморье. Требуется гибкий подход к решению данной проблемы – гораздо эффективнее создать такие условия, при которых мигранты расселялись бы небольшими вкраплениями, а не создавали бы свои «государства в государстве» (как известные «чайна-тауны» во многих городах стран Западной Европы и США).

Что касается *административного регулирования трудовой миграции*, то, по мнению **И.С. Масловой** (Институт экономики РАН, Москва), внимание следовало бы сконцентрировать на самих местных предпринимателях, незаконно привлекающих мигрантов и грубо нарушающих не только российское трудовое законодательство, но, прежде всего, права человека. Ни высылка нелегалов из страны (это даже с финансовой точки зрения трудновыполнимо), ни штрафы не помогут разрешению данной проблемы. Необходим постоянный контроль за такими предпринимателями, которые часто незаконно используют труд нелегальных мигрантов, причем контроль как со стороны государственных органов, так и общественных организаций, например правозащитных. В конечном счете, в этом заинтересовано все общество.

В выступлениях и в тезисах докладов много внимания уделялось различным рычагам воздействия государства на миграцию. По мнению **А.Г. Поповой** (Институт Европы РАН, Москва), **В.Ю. Буряка** (ГУ «Институт макроэкономических исследований») и других, таким рычагом может быть *жилищная политика*, адаптированная к потребностям и нуждам мигрантов (прежде всего, предоставление в аренду и продажа мигрантам на льготных началах жилищных застроек). Развитие жилищного строительства можно использовать как инструмент привлечения населения в районы слабонаселенные, с трудными природными и климатическими условиями, но нуждающиеся в трудовых ресурсах. В случае отрицательных последствий миграции (перенаселения, повышенной плотности людей) в некоторых районах страны можно ввести ограничения на въезд, ужесточение требований к гражданам, приезжающим из стран СНГ, усложнить процесс пребывания и предоставления жилья, сдачи его в аренду. Государственное управление имуществом способно оказать значительное воздействие на миграционные процессы, происходящие в РФ, эффективнее использовать объекты государственной собственности, вовлечь в хозяйственные процессы мало задействованные объекты государственного имущества, коммерческие структуры.

В настоящее время около 30 регионов России реализуют программы по финансированию строительства жилья с использованием *механизмов ипотечного кредитования*, – отметил **М.Б. Полякова** (ГУ «Институт макроэкономических исследований»). Внедрение субсидирования ипотечных программ для ми-

грантов будет содействовать решению жилищной проблемы переселенцев за счет системы льгот при покупке жилья с использованием ипотечного кредита; сокращению оттока переселенцев из неблагополучных регионов за счет предоставления более выгодных условий при покупке жилья с использованием ипотечного кредита; возможности переселенцам приобрести жилье на вторичном рынке или под залог жилья, имеющегося в другом регионе. Эти программы базируются преимущественно на бюджетных средствах, внебюджетном финансировании и частных инвестициях будущих новоселов. Вместе с тем в ближайшей перспективе в регионах России начнет работать федеральная программа долгосрочного ипотечного жилищного кредитования единого стандарта: 18% годовых в рублях на срок до 15 лет. Внедрение рефинансирования кредитов через региональных операторов существенно расширит ресурсную базу ипотечного кредитования на местах. За счет этого у местных и региональных администраций появится финансовый ресурс для субсидирования льготных программ для мигрантов.

Заметная тенденция к *расширению использования иностранной рабочей силы* – одна из характерных черт занятости в современной российской экономике, – отмечали **А.Д. Попов** (ГУ «Институт макроэкономических исследований», Москва), **Д.В. Полетаев** (ВНИИ внешнеэкономических связей МЭРТ РФ, Москва), **Т.Г. Доржиева** (Государственная академия государственной службы при Президенте РФ, Москва). Официальное привлечение работников из-за рубежа вызвано рядом причин. Во-первых, появляются массовые рабочие места, которые на отдельных территориях малопривлекательны для местных жителей и не обеспечены притоком рабочей силы из других регионов страны. Во-вторых, растет число предприятий с участием иностранного капитала (в 2001 г. на них было занято 1,7 млн. чел., в числе руководителей и специалистов которых трудятся иностранцы). В-третьих, сохраняется практика реализации договоров подряда с иностранными компаниями, действующими на территории России, по которым в 2001 г. трудились 39% привлеченных. Рабочая сила в последнее десятилетие привлекалась из 100 и более стран. Из общего числа привлеченных (1,9 млн. чел.) 48,8% составили граждане стран – участников СНГ и 51,2% – других государств. Бесспорный лидер по официальному предоставлению иностранной рабочей силы среди всех стран (32,6%) и в еще большей мере среди стран СНГ – Украина. Из остальных стран за период в целом лидирует Турция, но с 2000 г. ее обогнал Китай, а в 2001 г. вплотную к ней приблизился Вьетнам. Привлекаемая рабочая сила специфична по своему половозрастному составу: около 90% ее составляют мужчины, причем 59-69% из них в возрасте до 40 лет, тогда как среди занятых в российской экономике на долю мужчин приходится 52%, из ко-

торых 40 лет не достигали 53-55%. Главная сфера привлечения иностранцев – строительство (1995 г. – 55%, 1998 г. – 51,5 и 2001 г. – 39%). В 2001 г. в данной отрасли использовалось 90% рабочей силы, привлеченной из республик бывшей Югославии, 79 – Турции, 65 – Армении, 55 – КНДР и 45% – из Украины. На второе место в последние годы вышла торгово-кредитная деятельность (23% в 2001 г.). В ней концентрируется большинство мигрантов из Вьетнама и Китая, которые в 2001 г. составили 65% общего числа официально привлеченных в эту сферу экономики. Крупнейшие импортеры рабочей силы – 5 регионов России (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Приморский край и Московская область), на которые в последние годы приходится более половины общего привлечения.

На конференции многие выступающие касались проблем *иммиграции китайцев в Россию*. **Е.С. Красинец** (Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН) отметил, что за последние 15 лет ситуация в области миграционного обмена между Россией и Китаем существенно изменилась. Нормализация и развитие межгосударственных, торгово-экономических и культурных отношений между РФ и КНР сопровождалась расширением и разнообразием форм миграционных потоков китайских граждан в Россию, увеличением китайской диаспоры на ее территории. Возросли как общие размеры трудовой иммиграции, так и масштабы экспорта китайской рабочей силы в рамках официально заключенных контрактов на трудовые услуги. Определенное развитие получили временные формы миграции. По данным государственной статистики, только в 2001 г. РФ посетили 461 тыс. граждан КНР, в том числе 165 тыс. чел. со служебными целями, столько же в качестве туристов, 78 тыс. чел. по частным приглашениям, 51 тыс. чел. обслуживающего персонала транспортных средств и 2,5 тыс. чел. направлялись через Россию транзитом. Главной причиной притока в Россию китайских трудовых мигрантов являются структурный дефицит трудовых ресурсов и экономическая выгода (работники из КНР отличаются более высокой результативностью труда, а расходы на их заработную плату существенно ниже по сравнению с расходами на оплату труда местных кадров).

Противоречивость оценок экономических и социально-политических последствий китайской миграции проявляется в настоящее время с наибольшей силой. Одни связывают процесс расширения миграции из Китая в Россию с развитием системы взаимоотношений стран, сохраняющимся недостатком кадров в ряде производств, отраслей и регионов; они видят в китайской миграции больше плюсов, чем минусов. Точка зрения других основана на геополитических оценках и стратегических соображениях и апеллирует к нараста-

нию угроз безопасности России в связи с «этнодемографической интервенцией» избыточного китайского населения, в первую очередь в приграничные районы Сибири и Дальнего Востока. При этом подчеркивается, что значительную часть возрастающего притока китайского населения составляют нелегальные мигранты, закрепление и обустройство которых в России не отвечает ее политическим и экономическим интересам.

В своем выступлении **А.А. Храпов** (ГУ «Институт макроэкономических исследований», Москва) остановился на анализе *проектов международного технического содействия в сфере миграции*. Эти проекты связаны с особенностями развития миграционной ситуации в России, обусловленными в последнее десятилетие политическими и социально-экономическими переменами, имевшими место на всем постсоветском пространстве. Проекты международного содействия, в том числе технической помощи в сфере миграции, основаны на стремлении мирового сообщества содействовать решению гуманитарных проблем, преимущественно в очагах вынужденной миграции. Подавляющая часть международного участия приходится на долю такого вида содействия, как гуманитарная помощь беженцам, эти проекты носят сугубо поддерживающий характер и заключаются в поставке гуманитарных грузов в районы размещения вынужденных переселенцев.

Однако существуют структурные и организационные проекты и программы, которые классифицируются как проекты технического содействия. Больше всего средств (1994-2001 гг.) странами-донорами было направлено в проекты, реализуемые на федеральном уровне, это общероссийские проекты – 2773 тыс. долл., в Центральном регионе – 1466 тыс. долл., Южном – 850 тыс. долл., Северо-Западном – 130 тыс. долл., Дальневосточном – 110 тыс. долл. Крупнейшим донором в секторе миграционных проектов является ЕС, затративший на проекты технической помощи России в сфере миграции в 1994-2001 гг. 3250 тыс. долл. Канада в этот период затратила 816 тыс. долл., Финляндия – 222 тыс. долл., Швеция – 128 тыс. долл., МОТ – 30 тыс. долл. Ресурсы выделяются в основном на создание баз данных и центров для мигрантов и беженцев, проведение обучающих семинаров для работников миграционной сферы, социальную поддержку, помощь в размещении и содействии при трудоустройстве.

Отдельное место страны и организации-доноры уделяют информационной поддержке и формированию законодательно нормативного поля миграционных процессов. В частности, международные организации оказывали содействие разработке недавно вступившего в силу Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Интересно отметить, что за исключением участия в создании благоприят

ной нормативной базы миграционных процессов в России, в сферу интересов международных организаций практически не входит актуальная с точки зрения российских властей и граждан проблема внешней миграции. Это еще раз подчеркивает доминирующую мотивацию международного сообщества в выборе приоритетов технического содействия при решении собственных геостратегических задач, в том числе и в сфере миграции.

В качестве отдельной проблемы можно выделить стремление крупнейших доноров через реализацию проектов технического содействия, в основном в сфере подготовки кадров, стимулировать переток перспективного или квалифицированного персонала из России за рубеж; на такие миграционные процессы доноры выделяют ресурсов в сотни раз больше, чем на собственно проекты в сфере миграции. Например, типичным проектом технической помощи в сфере миграции, реализованного за счет ресурсов ЕС, является проект «Создание системы обеспечения мигрантов необходимой социальной защитой в Российской Федерации». В рамках проекта при консультационном и финансовом участии донора Федеральная служба миграции организовала 90 временных центров размещения беженцев и мигрантов. Изначально предполагалось, что время размещения большинства мигрантов в этих центрах не превысит 3-х мес. Однако в процессе реализации проекта средние сроки пребывания мигрантов в адаптационном центре значительно превышают запланированные, что связано с проблемами обеспечения жильем и отсутствием необходимых рабочих мест соответствующей квалификации.

Увеличение сроков работы с мигрантами потребовало расширения сметы расходов и сократило число беженцев, получивших помощь. Эти обстоятельства значительно трансформировали цели проекта, которые сегодня можно сформулировать следующим образом:

- поддержка российских властей в организации и управлении программами по обеспечению социальной помощи вновь прибывшим мигрантам и их семьям, в дополнение к поддержке, обеспечиваемой в соответствии с федеральными законами;

- проведение мероприятий по созданию дополнительных источников дохода для беженцев и содействие развитию их предпринимательских навыков;

- обеспечение адекватной психологической поддержки беженцев, их социальной и культурной интеграции в новых условиях.

Для решения этих задач проводится работа по информационной поддержке центров временного размещения для мигрантов

и беженцев, создаются новые центры размещения, проводятся семинары и программы обучения на федеральном и местных уровнях, разрабатываются и публикуются учебно-методические материалы. Таким образом, проекты международного технического содействия являются наряду с гуманитарной помощью важным элементом участия России в глобальных миграционных процессах.

В заключение **В.Г. Костаков** (Председатель Научного совета РАН, директор ГУ «Институт макроэкономических исследований») отметил, что в настоящее время в обществе существуют два противоположных мнения о государственной миграционной политике.

Первое мнение – на Россию «накатывают» волны незаконной миграции, которая может угрожать безопасности страны: народы России растворятся в миллионах представителей афроазиатских этносов; национальной самобытности, экономической независимости и целостности государства придет конец. На пути этих волн срочно необходимы барьеры – жесткая иммиграционная политика с применением полицейских и силовых мер. Расходы на их создание меньше, чем на прием и обустройство новых иммигрантов, кроме того, сократится уровень криминализации общества, что тоже выгодно.

Второе мнение – в условиях демографического кризиса возможен рост численности населения лишь за счет иммиграционного притока, который позволит обеспечить трудовыми ресурсами экономику. Поэтому Россия должна принять всех желающих въехать на ее территорию и поселиться на ней, в первую очередь и без всяких ограничений русскоязычных граждан бывшего Советского Союза, для которых должны быть сохранены льготы и созданы дополнительные условия, обеспечивающие возможность поселиться в любом регионе страны. Граждане из государств дальнего зарубежья должны иметь гораздо меньшую поддержку при переселении на территорию России. Новые экономические условия, основанные на рыночных отношениях, автоматически отрегулируют въезд и размещение иммигрантов, обеспечение рабочими местами и эффективное решение проблем адаптации.

Оба мнения, конечно, являются полярными. Однако следует исходить из реальных возможностей, которыми располагает государство для реализации этих направлений. При выборе мер реализации необходим тщательный экономический анализ и отбор наиболее эффективных из них – и в этом, прежде всего, заключается задача научного сообщества.

В.Ф. Галецкий