

Спиридонов Андрей Николаевич

**Миграционная политика в России,
ее эволюция и пути совершенствования**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(экономика народонаселения и демография)

Автореферат

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва - 2007

Работа выполнена в Институте социально-политических исследований
Российской академии наук

Научный руководитель - доктор экономических наук-
Воробьева О.Д.

Официальные оппоненты - доктор экономических наук,
профессор-Тихомиров Н.П.

кандидат экономических наук-
Дмитриева Ю.В.

Ведущая организация - Российская академия государственной
службы при Президенте Российской
Федерации

Защита диссертации состоится 25 января 2007 г. в 14 часов на
заседании Диссертационного Совета Д.002.088.02. в Институте
социально-политических исследований РАН по адресу: 117259, Москва,
ул. Кржижановского, д.24/35, к.5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института
социально-политических исследований РАН.

Автореферат разослан « ____ » декабря 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук

Макарова Л.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последнее десятилетие XX века миграционные процессы в Российской Федерации приобрели новое звучание. Глобальные политические, экономические, социальные изменения, произошедшие на постсоветском пространстве, отразились на миграционном поведении населения, а развитие миграционных процессов стало одновременно и тормозом, и катализатором социально-экономического развития общества. Позитивное воздействие заключается в том, что миграция смягчает демографический кризис и компенсирует естественную убыль населения страны, обеспечивает более активное перераспределение населения и трудовых ресурсов в условиях оживления экономики и неизбежных при этом территориальных и отраслевых диспропорциях. Негативное воздействие состоит в том, что нарастают масштабы незаконной иммиграции (в том числе, трудовой), происходит избыточная концентрация иммигрантов в ряде регионов страны, возникает сопутствующий этому явлению неконтролируемый рынок товаров и услуг, теневая занятость, скрытые от налогообложения доходы работодателей и правоохранительных структур, появление маргинальных слоев в среде иммигрантов, и, как следствие, их криминализация.

Развить позитивное влияние миграционных процессов и минимизировать их негативное развитие – суть основных направлений государственной миграционной политики. Однако опыт последних лет показал, что отдельные фрагменты государственного управления миграционными процессами в России не являются в полном смысле слова государственной миграционной политикой. Отрывочные, не взаимоувязанные и не взаимообусловленные меры или полумеры воздействия на отдельные стороны миграционных процессов приводят, как правило, к противоположным результатам. Это справедливо по отношению ко всем проблемным категориям мигрантов и ко всем проблемным

миграционным процессам. Поэтому исследование эволюции государственного воздействия на миграционные процессы в прошлом, настоящем и в перспективе является первоочередной задачей в области разработки государственной миграционной политики.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – выявить особенности управления миграционными процессами в России и обосновать пути совершенствования государственной миграционной политики. Для достижения этой цели в диссертационной работе были поставлены следующие задачи:

1. Уточнить специфику управления миграциями как особым объектом в системе управления социально-демографическими процессами.

2. Изучить эволюцию отечественного (в дореволюционной и советской России) опыта управления миграционными процессами и выявить возможность использования его элементов в современной ситуации.

3. Обобщить опыт государственного регулирования миграционных процессов в период социально-экономических реформ в России и обосновать необходимость дальнейшего использования положительных результатов.

4. Определить наиболее проблемные компоненты современной миграционной ситуации в России, требующие активных мер государственного управления.

5. Выявить особенности трансформации миграционной политики в период 1991-2005 гг. и определить основные направления по ее совершенствованию.

Объект исследования - миграционные процессы в России в ракурсе государственного регулирования.

Предмет исследования - эволюция и современное состояние государственного управления миграционными процессами.

Методологической и теоретической основой исследования стали труды в области миграции, демографии, рынка труда и миграционному

законодательству в России, а также публикации зарубежных специалистов. Среди них работы Кауфмана А.А., Ямзина И.Л. и Воцинина В.П., Исаева А.А., Рыбаковского Л.Л., Моисеенко В.М., Переведенцева В.И., Топилина А.В., Регент Т.М., Воробьевой О.Д., Рязанцева С.В., Орловой И.Б., Красинца Е.С., Юдиной Т.Н., Хорева Б.С., Ионцева В.А., Зайончковской Ж.А., Ивахнюк И.В., Карачуриной Л.Б., Мукомеля В.И., Савоскула С.С., Сонина М.Я, Филипповой Е.И., Ястребовой А.Ю., Витковской Г.С. и др. Автор опирался на изучение опыта реализации федерального и регионального законодательства (законов, нормативных и инструктивных документов), регулирующего миграционные процессы в дореволюционной и советской России, а также в период социально-экономического реформирования в 90-е годы и в настоящее время.

Информационной базой исследования стали нормативно-правовые документы и аналитические материалы и исследования по регулированию миграционных процессов в России. Статистическую базу составили данные Росстата, ведомственной статистики - Федеральной миграционной службы, Федеральной пограничной службы России, Министерства внутренних дел России и др.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими основными результатами:

- Уточнено понятие «управление миграцией населения», под которым автор понимает комплекс мер по стимулированию или ограничению перемещений людей в объемах и направлениях, отвечающих текущим и стратегическим потребностям территории.

- Выявлены особенности регулирования миграционных процессов, основанные на рассмотрении миграции как специфического объекта управления. Определено место миграционной политики в качестве элемента в системе управления социально-экономическими процессами.

- Проведено обобщение отечественного (в дореволюционной России и в Советском Союзе) опыта регулирования миграционных процессов;

определены возможные для использования в современной России его элементы, позволяющие поддерживать на желательном уровне или стимулировать отдельные параметры миграции в современной России.

- Дана оценка состояния государственного регулирования миграционных процессов на современном этапе развития России, обоснована необходимость их активизации и концептуальной обоснованности принимаемых мер.

- Выявлены наиболее проблемные компоненты миграционной ситуации в современной России, на основе комплексного анализа развития миграционных процессов.

- Обоснована необходимость миграционного прироста населения России для стабилизации численности населения; для предотвращения обезлюдивания отдельных территорий; для восполнения нехватки трудовых ресурсов (для экономического роста); для поддержания оборонного потенциала и охраны границ.

- Предложены основные направления и меры по совершенствованию миграционной политики, максимально соответствующие решению демографических, социально-экономических и геополитических задач в России в настоящее время и в перспективе.

- Конкретизированы задачи по совершенствованию существующей законодательной базы (включая конкретные меры по корректировке отдельных нормативно-правовых документов).

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость исследования состоит в том, что его основные положения и выводы могут быть использованы в качестве концептуального подхода для дальнейшей разработки и корректировки государственной миграционной политики Российской Федерации. Практическое значение работы состоит в возможности использования ее результатов при подготовке конкретных

рекомендаций по совершенствованию регулирования миграционных процессов в России.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы докладывались на секции по миграции населения на Всероссийской научно-практической конференции: «Демографическое развитие России в XXI веке: стратегический выбор и механизмы осуществления» в июне 2006г., а также обсуждались на семинаре Отдела социальной демографии Института социально-политических исследований РАН. Основное содержание диссертации опубликовано в 3 печатных работах общим объемом 3 п.л. п.л.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы, и приложений. Общий объем работы – 155 стр.

Основное содержание работы

Во **введении** дается общая характеристика работы.

В **первой главе «Миграционная политика и ее место в демографической и социально-экономической политике»** раскрывается понятие и сущность миграционной политики. В ней показана специфика управления миграциями как особым объектом в системе управления социально-демографическими процессами; проанализирована переселенческая политика в дореволюционной России и миграционная политика советского государства, обоснована необходимость использования богатого отечественного опыта для разработки современной стратегии и тактики государственной миграционной политики.

Усиление воздействия на территориальную подвижность населения интеграционных процессов обуславливает необходимость изучения проблем миграции в тесной взаимосвязи с демографическими, экономическими и социальными процессами. С точки зрения методологии разработки

миграционной политики крайне важна классификация всех элементов миграционного процесса, прежде всего факторов и основных причин миграции.

В работе приведены результаты исследований основных факторов и побудительных причин, влияющих на мотивацию к переселению людей, по двум группам: первая - факторы притягивающие, побуждающее население переселяться в те регионы, где качество жизни, благодаря набору природных и экономических условий, будет выше, чем в регионе предыдущего проживания; и вторая - факторы выталкивающие, складывающиеся в регионах постоянного проживания, как природного, так и экономического характера, воздействие которых делает невозможным дальнейшее проживание в данном регионе независимо от того, существуют ли условия в регионе переселения для успешной адаптации. Показано, что, как правило, действуют одновременно обе группы факторов, но решающее значение имеют все же отнесенные к первой группе факторы. Исходя из теории трехстадийности, при воздействии первой группы факторов планомерно протекают все три стадии миграционного процесса. Но в том случае, когда главенствующими и определяющими становятся факторы, отнесенные ко второй группе – первая стадия как самостоятельный процесс может быть пропущена или пройдена в крайне сжатые сроки, в связи, с чем третья стадия малоуспешна.

Поэтому управление миграцией населения может состоять из следующего комплекса воздействий: формирование миграционных установок населения; определение оптимальных масштабов, направлений миграции, формирование переселенческих контингентов; содействие процессу адаптации населения. Под управлением миграцией населения мы понимаем комплекс мер по стимулированию или ограничению перемещений людей в объемах и направлениях, отвечающих текущим и стратегическим потребностям территории, соответствующих реальным условиям и обеспечивающих их позитивное развитие.

Миграционная политика является составной частью социальной политики, а, следовательно, и демографической политики, как ее неотъемлемой части. Не случайно в одобренную Правительством Российской Федерации Концепцию демографического развития России на период до 2015 года включен самостоятельный раздел, касающийся воздействия на миграционные процессы в целях улучшения демографической ситуации в стране. Миграционная политика носит территориально-дифференцированный характер. Тот факт, что в разных местностях, объединенных по региональному принципу, существуют разные миграционные проблемы, свидетельствует о том, что цели миграционной политики и направления их достижения различны.

Миграционная политика преследует цели, которые носят соподчиненный характер и определяются общими экономическими, политическими и социальными задачами. Так, экономическая задача может состоять в обеспечении территорий нового освоения трудовыми ресурсами, социальная - в создании условий для формирования национальных кадров и т.д. Можно выделить следующие цели миграционной политики: привлечение мигрантов на временное место жительства; создание постоянного состава населения; обеспечение рабочей силой промышленных объектов, создаваемых в районах нового освоения, стабилизация населения в тех или иных местностях; повышение миграционной активности коренных жителей ряда территорий, сдерживание притока мигрантов в некоторые населенные пункты и т.д.

Реализация этих целей призвана обеспечить достижение общей генеральной цели - оптимизации миграционных процессов, что находит выражение в сочетании общественных и личных интересов, при котором в наибольшей мере удовлетворяются интересы государства и потребности мигрантов. Достижение этой цели воплощается в их высокой степени приживаемости.

В диссертации проанализирована необходимость взаимодействия государственной миграционной политики с экономической, социальной, демографической и национальной политикой, с геополитикой. Показано, что, например, в миграционной политике на Кавказе превалируют интересы национальной политики. Государственное управление миграцией в регионах Севера традиционно придерживается преимущественно экономических интересов, на Дальнем Востоке важную составляющую имеют геополитические подходы. Работа с такими категориями мигрантов, как вынужденные переселенцы проводится в основном в русле социальной политики. Привлечение иностранной рабочей силы должно осуществляться с учетом, прежде всего, экономической целесообразности. Противодействие незаконной миграции преследует часто геополитические и внешнеполитические цели.

Анализ и прогноз миграционной, демографической и социально-экономической ситуации дают основания для определения главных направлений, на которых должны предприниматься целенаправленные и скоординированные усилия государственных и негосударственных структур. Выбор механизмов и инструментов реализации миграционной политики зависит от ряда объективных обстоятельств, сложившихся в государстве.

Воздействовать на миграционное поведение населения можно, используя весь комплекс административных, правовых и экономических рычагов управления. Однако административные меры являются эффективными только в случае подкрепления их экономическими стимулами, которые обеспечивают совпадение интересов государства и отдельного гражданина.

Автор разделяет мнение о том, что для разработки целей, задач и направлений миграционной политики не так важны точные количественные прогнозы миграционных процессов, как верное прогнозирование тенденций, их оценка с точки зрения влияния на социально-экономическую ситуацию.

Поскольку миграционная политика связана с внешней и внутренней политикой государства и зависит от всех ее составляющих, все конкретные задачи должны быть сгруппированы по отдельным направлениям: в области внешних отношений, в социально-экономической сфере, в области законодательства, в области науки и информации.

В работе показано, что в ходе реализации дореволюционной переселенческой политики был накоплен не только большой практический опыт, но и были определены концептуальные подходы регулирования миграции в России, главными из которых были: концепция волновых, поэтапных переселений; концепция подбора районов выхода и вселения; концепция подбора состава переселенцев.

Анализ ситуации, позиций работодателей, иммигрантов и Правительства Российской Империи, в том числе различных ведомств, входивших в его состав, а также региональных властей показывает, что проблемы, присущие миграционной ситуации в тот период, в определенной степени аналогичны современным. Например, в тот период также шла дискуссия о том, существует ли в действительности угроза экономике и безопасности страны отходничеством граждан Китая и Кореи на территорию России или оно происходит в масштабах, отвечающим экономическим интересам России; обсуждались проблемы бесконтрольного въезда и пребывания на территории России иностранных граждан; привлечение работодателями на предприятия иностранных работников в качестве дешевой рабочей силы и извлечение сверхприбыли за счет снижения себестоимости производимой продукции и др. И в тот период предлагаемые способы привлечения, регулирования и надзора за пребыванием и проживанием иностранных граждан носили отпечаток узковедомственного подхода к решению задачи. Министерство финансов, Финансовая комиссия Государственной Думы отстаивали экономические меры борьбы с нежелательной иммиграцией, а силовые ведомства стояли за введение жесткого паспортно-визового режима, который, например, предусматривал

въезд через строго ограниченные пограничные пункты пропуска, уплату многочисленных налогов, сборов и пошлин, а также штрафы за нарушения и любые проступки административного порядка. Также как и в настоящее время, конъюнктурные и ведомственные интересы в значительной мере определяли политику в отношении иностранной миграции.

Таким образом, в ходе реализации дореволюционной переселенческой политики был накоплен большой практический опыт, основанный на серьезных теоретических подходах, который может быть использован при регулировании миграции в современной России.

В СССР миграционная политика, поскольку фактически отсутствовали внешние миграции, была сосредоточена на внутренних переселениях, которые регулировались размещением производительных сил и дифференциацией условий жизни (в основном уровня заработной платы).

В диссертации показано, что в СССР:

- во всей совокупности межпоселенных и межтерриториальных миграционных потоков в прошлом были три наиболее значимых направления перемещения населения: движение мигрантов из старообжитых, обычно плотно заселенных районов, в слабозаселенные районы интенсивного хозяйственного освоения; отток сельских жителей в городские поселения; интенсивный приток мигрантов в крупные и крупнейшие города, в республиканские и областные центры;

- дореволюционный опыт переселенческого движения широко использовался в советские годы: были созданы организованные формы переселения; продолжалось заселение приграничных районов, но к этому добавилось также массовое привлечение мигрантов в интенсивно осваиваемые северные территории - Европейский север, особенно Кольский полуостров, Северо-восток (районы Колымы);

- в Советском Союзе меры регулирования миграций населения подразделялись на административно-организационные и экономические. Многие десятилетия в СССР управление миграцией населения посредством

экономических рычагов осуществлялось в рамках централизованного планирования распределения капитальных вложений;

- особенность миграционной политики России в 20-90-е годы прошлого века состояла в том, что фактически закрытый для въезда иностранцев Советский Союз не был интегрирован в международный рынок труда, а привлечение иностранной рабочей силы осуществлялось только из некоторых стран-членов СЭВ в рамках соответствующих межправительственных соглашений.

С распадом Советского Союза организованные формы управления миграцией населения в России отпали, прежде всего, вследствие резкого сокращения вмешательства государства в экономику (нет оргнабора, сельхозпереселений, распределения выпускников ВУЗов и т.д.), а практика управления внешними миграционными процессами практически отсутствовала. Россия оказалась в совершенно новой миграционной ситуации, требующей разработки и реализации новой миграционной политики.

Во второй главе «Современная миграционная ситуация и пути совершенствования миграционной политики» рассмотрены проблемы вынужденной миграции в России в постсоветский период и становление государственной миграционной политики, особенности миграционной ситуации и реализации миграционной политики в современный период, основные направления совершенствования миграционной политики.

В конце 80-х – начале 90-х годов относительно стабильная картина миграционных потоков на пространстве бывшего СССР существенно изменилась. Резкое обострение межнациональных отношений поставило в сложные условия русскоязычное и иное не коренное население в Азербайджане, Грузии, Армении, Таджикистане, Казахстане, Киргизии, Узбекистане и Молдавии - миграция приобрела вынужденный характер. Тогда нормативные документы, постановления Правительства, распоряжения Президента РСФСР принимались исключительно в целях ликвидации

«чрезвычайных миграционных ситуаций», и предусматривали меры помощи той или иной категории пострадавших переселенцев. В тот период была определена политическая линия и были впервые (в республиканской долговременной программе "Миграция", утвержденной Правительством Российской Федерации 18 мая 1992 г.), сформулированы основные направления миграционной политики России.

В начале 90-х годов произошли значительные изменения в миграционном обмене между Россией и бывшими союзными республиками. Прежде всего, за счет резкого сокращения оттока из России в бывшие союзные республики увеличился более чем в 3 раза миграционный прирост населения России. Если в 1993 году на 100 выбывших из России приходилось 250 прибывших в Россию из республик, то в 1994 г. на 100 выбывших из России приходилось уже почти 500 прибывших. За период с 1989-1994 гг. миграционный прирост населения России составил 2380 тыс. человек за счет обмена с бывшими республиками. В последующие годы их приток сократился и на начало 2000 г. численность вынужденных переселенцев и беженцев составила 960 тыс. человек, из них вынужденных переселенцев — около 880 тыс.

В условиях масштабной вынужденной миграции основная проблема регулирования миграции населения в России заключалась в необходимости оказания социальной поддержки вынужденным мигрантам. В работе дан подробный анализ ее различных видов, рассмотрены проблемы интеграции вынужденных мигрантов в принимающий социум.

В диссертации показано, что в 90-е годы из-за ослабления в России позиций федерализма не удалось проводить жесткую миграционную политику, подчиненную общей идеологии, реализуемую по четкой вертикали от федерального центра к регионам. В результате на уровне субъектов федерации были приняты законодательные акты, противоречащие федеральному законодательству.

Поэтому мы придерживаемся той точки зрения, что созданная в условиях экономического кризиса система управления миграционными процессами впоследствии не трансформировалась в соответствии с теми изменениями, которые произошли в социально-экономической и миграционной ситуации в России и не стала адекватной вновь появившимся задачам. Это существенно исказило миграционную политику и имело следствием резкое падение миграционной привлекательности России к концу 90-х годов, сокращение миграционного притока населения на постоянное место жительства в Россию из стран СНГ и Балтии.

В работе дан анализ основных методологических просчетов и их последствий. Показано, что отрывочные, не взаимоувязанные и не взаимообусловленные меры или полумеры воздействия на отдельные стороны миграционных процессов не позволяют реализовывать поставленные задачи.

Со второй половины 90-х годов миграционная ситуация в России изменилась, появились новые или обострились старые, требующие решения проблемы. Миграционные тенденции последнего десятилетия прошлого века и начала нынешнего века уже достаточно проанализированы и описаны. Практически всеми специалистами они оцениваются как не соответствующие долгосрочным интересам социально-экономического развития страны. Анализ миграционной ситуации в России дает возможность определить ее наиболее существенные проблемы:

1. Если миграционный прирост в первой половине 90-х годов позволил на три четверти сократить уменьшение численности населения Российской Федерации, то в последнее время миграционный прирост постепенно снижается и сейчас компенсирует естественную убыль населения менее чем на десятую часть. Положительное сальдо миграции России формируется из положительного миграционного прироста со странами СНГ и Балтии (за счет этих стран Россия приобретает население) и за счет миграционной убыли в обмене со странами старого зарубежья (в этом случае страна теряет

население). Положительное сальдо миграции (133,4 тыс.чел.) в обмене с новым зарубежьем примерно в 5 раз (по данным за 2005 г.) перекрывает отрицательное сальдо миграции в обмене со старым зарубежьем (-26 тыс.).

2. Иммиграция в Россию из государств-участников СНГ и стран Балтии в первой половине 90-х годов во многом носила вынужденный характер. В последние годы приток вынужденных мигрантов из государств - участников СНГ и Балтии практически прекратился.

3. Эмиграция из России на постоянное место жительства в страны старого зарубежья носила в начале 90-х годов в значительной степени этнический характер и осуществлялась главным образом в Германию, Израиль и США. Последнему периоду характерна экономическая эмиграция в развитые страны профессионально подготовленной молодежи сначала на временной, а затем - на постоянной основе.

4. Получили развитие процессы внешней (международной) трудовой миграции в виде привлечения и использования в Российской Федерации труда иностранных граждан и лиц без гражданства и выезда российских граждан за границу с целью работы по найму, что ведет к постепенному вхождению России в международный рынок труда.

5. В последние годы происходит снижение объемов и интенсивности внутренних переселений. Низкая миграционная мобильность населения затрудняет обеспечение рабочей силой новых и возрождающихся после кризиса предприятий. Отказ от государственного регулирования внутренних миграционных потоков в Российской Федерации усиливает давление иностранной рабочей силы, в т. ч. из числа незаконных мигрантов, на национальный рынок труда. В результате на внутреннем рынке труда сочетаются такие явления как широкое использование труда иностранных работников и фактическая неудовлетворенная потребность в занятости на этих рабочих местах собственного населения.

6. Изменившиеся по сравнению с предыдущими десятилетиями направления внутренних миграций приводят к сокращению населения в

регионах Севера и Востока страны. Массовый выезд населения не только ухудшает демографическую структуру населения, разрушает трудовой потенциал, адаптированный к тяжелым природным условиям, но и в перспективе может создать проблемы с реализацией крупных инвестиционных проектов.

7. Сокращение населения приграничных территорий на востоке страны не отвечает геополитическим интересам Российской Федерации и несет реальную угрозу безопасности государства.

8. Потоки внутренней миграции направлены в центральные районы России с относительно высоким уровнем социально-экономического развития и благоприятной ситуацией на рынке труда. Потоки внешней миграции тяготеют, кроме того, к отдельным южным регионам с благоприятными природными условиями и преимущественным проживанием своего этноса. В результате в ряде республик прослеживается этническая концентрация населения, которая выражается в абсолютном и относительном росте численности представителей коренных национальностей. Одновременно в России происходит рост численности национальных диаспор из зарубежных государств, прежде всего сопредельных, что в ряде регионов Юга России ведет к межэтнической напряженности.

9. Отдельной проблемой следует считать исход русского населения из ряда республик Российской Федерации, что может привести впоследствии к их этническому и национально-территориальному обособлению, создав угрозу территориальной целостности Российской Федерации. Одновременно эти процессы обуславливают замедление социально-экономического развития республик Северного Кавказа.

10. Сокращение миграционного прироста, неравномерность в расселении мигрантов по территории страны, как внутренних, так и внешних, происходит на фоне значительной естественной убыли населения (в 2005 г. в 72 регионах). В недалекой перспективе депопуляционные процессы

осложнятся уменьшением доли и абсолютной численности трудоспособного населения при увеличении доли населения старше трудоспособного возраста.

11. Объемы и направления внутренних миграций населения оказали заметное влияние на перераспределение численности населения субъектов Российской Федерации. За период между переписями 1989 и 2002 года численность населения сократилась в 66 субъектах Российской Федерации. И продолжает сокращаться в последующие годы.

12. Растут объемы нелегальной иммиграции, большинство которой - мигранты (как граждане бывшего СССР, так и граждане иностранных государств и лица без гражданства), прибывшие с целью временного трудоустройства, не имеющие регистрации. В Россию ввозится примерно равное количество гастарбайтеров из стран старого и нового зарубежья. Среди иностранных работников преобладают люди с низкой и средней квалификацией.

В СМИ России в последнее время часто можно найти утверждение о том, что если до недавнего времени иностранные мигранты вносили определенное оживление в экономическую жизнь страны, то в настоящее время миграционные процессы начинают сказываться во всех сферах в большей степени отрицательно, нежели положительно (особенно это относится к ситуации на рынке труда и жилья, где мигранты начинают составлять нежелательную конкуренцию коренным жителям).

Мы придерживаемся того мнения, что по мере оживления экономики потребность в иностранной рабочей силе возрастает, так как, несмотря на безработицу в ряде отраслей производства имеются вакантные места, на которые не хотят идти россияне из-за непривлекательности и низкооплачиваемости труда на них. Поэтому рост масштабов миграции – объективная тенденция. Кроме того, ряд проектов в принципе требует привлечения иностранных фирм, реализующих контракты преимущественно силами своего персонала. Кроме того, существует общая для всех стран закономерность, состоящая в том, что чем выше миграционная

привлекательность страны, тем больше иностранных граждан пытаются проникнуть на ее территорию нелегальным путем.

Итак, по актуальности и остроте на современном этапе в равной степени стоят проблемы: внешней трудовой (в том числе - незаконной) миграции; регулирование размещения населения и внутренней трудовой миграции на территории Российской Федерации; необходимость поддержания и увеличения численности населения Российской Федерации за счет миграционного прироста.

Рассматривая и оценивая эти процессы в комплексе, мы разделяем ту позицию, что целесообразно выработать концепцию государственной миграционной политики, включающую основные направления воздействия на внешнюю миграцию, в том числе эмиграцию (выезд) и иммиграцию (въезд), так и на внутреннюю. Это означает, что в условиях депопуляции, в отличие от прошлых периодов, России важно ориентироваться, с одной стороны, на качественные критерии трудового потенциала, а, с другой стороны, стремиться пополнять количественно свой демографический потенциал.

Обоснование целей миграционной политики России в настоящее время должно осуществляться, прежде всего, с геополитической и экономико-демографической точек зрения. С геополитической точки зрения на огромной территории с одиннадцатью приграничными государствами не должна сокращаться численность граждан, постоянно проживающих в регионе. Поэтому необходимо, чтобы вселение иммигрантов на конкретные территории не нарушало бы гомогенности постоянного населения, и тем самым не дестабилизировало бы этнополитическую ситуацию, а также способствовало бы укреплению геополитической ситуации в конкретном регионе и в стране в целом.

С экономико-демографической точки зрения рост объемов производства и общий экономический рост предполагает рост численности занятых, что, в свою очередь, предполагает рост численности населения. В

то же время, многочисленные демографические прогнозы предсказывают не рост, а неуклонное сокращение численности населения, что абсолютно не согласуется с планами экономического роста, с целевой установкой на удвоение производства ВВП. Согласно прогнозу Госкомстата население страны на начало 2011 г. составит в среднем — 138,2 млн. человек: сокращаться будет не только население, но и трудовой потенциал страны.

С 2006г. начинается устойчивое сокращение трудоспособных контингентов, которое обусловлено резким падением рождаемости, наблюдаемое с начала девяностых годов XX столетия: в 2010 г. численность населения в трудоспособном возрасте станет меньше на 3,6 млн. человек по сравнению с 2006г.

Как известно, необходимый объем производства ВВП может быть достигнут двумя путями: ростом занятых или альтернативным ростом производительности труда. Ежегодный рост производительности труда в экономике России даже на 5% может обеспечить прирост ВВП к 2010 году лишь на 40%. Следовательно, численность занятых должна быть увеличена на 60% и составить 103,5 млн. человек.

Эта цифра превышает самый благоприятный вариант прогноза численности трудоспособного населения Росстата на 24,3 млн. чел. Чтобы удвоить производство ВВП без роста численности занятых ежегодный темп прироста производительности труда должен составить 9% - что мало реально. В противном случае, при прогнозируемой численности населения, доля занятых в общей численности населения должна составить 75% (реально возможная доля - не более 60%).

Эти расчеты доказывают, что решение социально-экономических задач и обеспечение геополитических интересов России в современном мире зависят напрямую от численности постоянного населения, которое должно если не увеличиваться, то хотя бы стабилизироваться. Тогда величина внешнего миграционного сальдо будет зависеть от размеров естественной убыли. Без этого не могут быть достигнуты ни стабилизация

численности населения России, ни поддержание трудового потенциала на уровне, достаточном для устойчивого экономического развития.

Необходимый миграционный прирост численности занятых может быть получен: либо за счет временной трудовой миграции (использование труда иностранной рабочей силы), либо за счет миграционного прироста численности населения. И первая, и вторая формы увеличения численности занятых имеют свои плюсы и минусы.

К плюсам временной трудовой миграции можно отнести: отсутствие необходимости предоставления постоянного жилья семьям работников, минимальна нагрузка на социальную сферу, весьма значительный вклад в производство ВВП (по данным за 2004 год уровень производства ВВП на одного занятого в России был равен 6,0 тыс. долларов).

Но есть и очевидные минусы – временная трудовая миграция практически не влияет на увеличение демографического потенциала, не повышается профессиональный уровень населения, работники в большой степени используются нелегально, значит подпитывается теневая экономика, а зачастую и криминальный бизнес. Объективно экономика страны все больше становится зависимой от предложения рабочей силы извне. При этом конкуренция за иностранную рабочую силу усиливается (дефицит труда испытывают и страны Европы и Америка), а конъюнктура существенно меняется не в пользу России. Есть и другие обстоятельства, которые постоянно трактуются как негативные и на них упорно фокусируется общественное внимание, в частности – заработанные средства вывозятся в страны-экспортеры рабочей силы.

По нашему мнению, как дополнение к собственным трудовым ресурсам рассматривать временную трудовую миграцию можно, но главное – это миграционный прирост постоянного населения и из его числа рост занятости. Для миграционного прироста должны быть два обстоятельства – наличие миграционного потенциала в странах-донорах для приезда в страну на постоянное место жительства и наличие у страны протекционистской

миграционной политики. В этом, по нашему мнению, и заключаются стратегические задачи для России в области миграции. Конкретизируя цели миграционной политики можно сказать, что цель современной миграционной политики - прирост численности населения за счет иммиграции в объемах не меньших, чем естественная убыль населения и расселение мигрантов в соответствии с геополитическими интересами России.

Но есть ли население, желающее переселиться в Россию? В этом вопросе нет единодушия среди специалистов. Суммарный миграционный потенциал стран СНГ оценен примерно в семь-восемь миллионов человек, включая этнических русских. Среднегодовой дефицит (2005-2011гг.), как разность между потребным количеством иммигрантов (500-600 тыс.) и возможным их вселением в Россию из нового зарубежья (350-400 тыс.) составляет примерно 150-200 тысяч человек. Он может быть компенсирован в этот период как притоком не титульных для России народов из стран нового зарубежья, так и иммиграцией из старого зарубежья. Но эта иммиграция, ориентированная на постоянное проживание в России, прежде всего, должна быть дозирована.

К сожалению, до настоящего времени отсутствует ясная и последовательная позиция у государства относительно оставшегося за пределами страны русскоговорящего населения. Отсутствовали стимулы у субъектов Федерации принимать и обустривать мигрантов, не допускать враждебного отношения к ним местного населения. Хотя следует отметить, что летом 2006 года принята программа добровольного переселения соотечественников из-за рубежа. В ней принимают участие в настоящее время четыре региона. Но делать выводы о ее эффективности в настоящее время не представляется возможным.

В соответствии с целью миграционная политика призвана решать три взаимосвязанные стратегические задачи:

- контролировать масштабы, географию выхода и состав иммигрантов, прибывающих в Россию;

- регулировать характер расселения мигрантов (внутренних и внешних), в наибольшей мере соответствующий геополитическим интересам государства;

- способствовать созданию условий для добрососедского взаимодействия между местным населением и мигрантами.

Нынешняя практика в области регулирования миграции, т.е. реальные действия в этом направлении, далеки от их соответствия национальным интересам России. На фоне острого демографического кризиса и оживления реального сектора экономики, миграционные процессы на последнем отрезке рассматриваемого десятилетнего периода продолжают устойчиво развиваться по негативному сценарию. Эту оценку можно сделать, сопоставляя поставленные задачи и показатели, характеризующие ситуацию: вместо увеличения численности населения - его сокращение, вместо сокращения нелегальной миграции - ее рост, вместо легализации использования иностранной рабочей силы - рост ее незаконного использования и т.д.

В реально сложившихся условиях для того, чтобы овладеть постоянно трансформирующейся в негативную сторону ситуацией, по нашему мнению, нужно

- проводить системное изучение миграционной ситуации, а именно, причин незарегистрированной иммиграции, ее экономического, социального и демографического воздействия на социально-экономическое развитие страны, поддерживать системную исследовательскую деятельность, обеспечить условия и проведение мониторинга миграционной ситуации,

- оценивать эффективность деятельности органов государственного управления в области миграции по показателям трансформации миграционных процессов;

- проводить подготовку профессиональных специалистов в области управления миграционными процессами;

- создать миграционную инфраструктуру, в первую очередь состоящую из информационного блока для потенциальных мигрантов об условиях проживания и правилах проживания на территории Российской Федерации и в отдельных регионах, а также жилья (рынка жилья или других форм обеспечения жильем);

создать адекватную систему управления миграционными процессами.

Для реализации этих положений существуют серьезные препятствия социально-экономического, законодательного, административного, психологического характера. Их суть изложена в диссертации, особенно детально рассмотрен проект поправок к закону «О правовом положении иностранных граждан».

По нашему мнению в настоящее время правовой механизм является основным для реализации миграционной политики. Различные экономические инструменты и механизмы реализации миграционной политики необходимо облекать в форму норм законодательства. При отборе экономических рычагов, влияющих на миграционное поведение населения и внутренние миграционные процессы в Российской Федерации приоритет должен быть отдан наиболее эффективным, имеющим долговременные позитивные социально-экономические последствия.

С 15 января 2007 года вступают в силу новые федеральные законы в области миграции, принятые в июне 2006 года: «О миграционном учете» и «О правовом положении иностранных граждан». Потребуется некоторая трансформация и институциональной структуры, ответственной за миграционную политику. Новая практика даст новую информацию для анализа эффективности принятого законодательства.

В заключении изложены основные выводы диссертационного исследования. Для совершенствования государственного управления миграционными процессами необходимо:

1. Осознать необходимость проведения протекционистской иммиграционной политики для России на управленческом уровне и внести

в федеральные законодательные акты изменения, соответствующие стратегическим направлениям политики. С помощью этих изменений реформировать федеральную систему регистрации и учета иностранных граждан, в том числе пребывающих для трудовой деятельности; более жестко контролировать соблюдение работодателями условий привлечения и использования иностранных работников и привлекать к ответственности за нарушения в этой области. Пропагандировать в обществе полезность и необходимость иммиграции и миграционного прироста в стране, терпимое и уважительное, толерантное отношение к мигрантам.

Публикации по теме диссертации

Спиридонов А.Н. Совершенствование миграционного законодательства – основа эффективной миграционной политики. //Народонаселение.2006.№4. 1 п.л.

Спиридонов А.Н. Миграционная политика советского государства. ИСПИ РАН. М. 2006. 1 п.л.

Спиридонов А.Н. Направления совершенствования миграционной политики. ИСПИ РАН. М. 2006. 1 п.л.

На сайте ИСПИ РАН публикуется в авторской редакции