

Региональная миграционная политика в свете социально-политической и экономической ситуации

А. МАХМУТОВ, Д. ПЕСКОВА

Краткая характеристика миграционных процессов. На современном этапе в мировом сообществе происходит масштабная миграция населения по разным направлениям, континентам и странам. Эти миграционные процессы имеют свои причины, цели, формы, выполняют различные функции. В общих миграционных потоках (эмиграционных и иммиграционных) выделяется четыре основные категории: экономические (работающие) мигранты, члены воссоединяющихся семей, беженцы и нелегальные мигранты.

Важнейшей формой международных экономических отношений, неотъемлемой частью современной системы мирового хозяйства является международная трудовая миграция (МТМ). Согласно классификации ООН, трудящиеся-мигранты – это лица, прибывающие в страну въезда, чтобы найти оплачиваемую работу на срок, как правило, не превышающий один год [1]. При анализе трудовой миграции следует учитывать, что существуют особые категории экономически активных мигрантов, например, иностранные стажеры, студенты. Право на трудовую деятельность также предоставляется безвозвратным поселенцам или беженцам. Абсолютное большинство нелегальных мигрантов в действительности являются трудящимися-мигрантами, которые формируют в стране пребывания «нелегальный рынок труда».

Если говорить о трудовых мигрантах, то здесь на первый план выдвигаются структурные вопросы, проблемы уровня их профессиональной квалификации, того возможного вклада в валовой внутренний продукт, который от них ожидается.

Рассмотрение проблемы миграции с точки зрения решения вопроса дефицита рабочей силы, в первую очередь, включает изучение демографических сложностей современного этапа развития общества, его социальных и политико-трансформационных аспектов.

Мировое сообщество многогранно, многолико. В связи с этим содержание миграционных процессов не может быть одинаковым, следовательно, и программы, направленные на их регулирование, должны учитывать национальные, этнические, экономические и иные особенности принимающих стран и территорий. Так, африканские и азиатские потоки трудовых мигрантов в Европу и Америку существенно отличаются друг от друга.

Миграционные процессы на постсоветском пространстве. Распад Советского Союза и мировой системы социализма привели к кардинальным изменениям на территориях целого ряда стран, в частности, к образованию значительного числа самостоятельных государств. Процессы формирования суверенных государств на этих территориях, развития их экономического потенциала затянулись, в связи с чем многие из них столкнулись со сложными проблемами экономического, социального и политического характера. Большинство этих стран стали искать выход из

Махмутов Анас Хусанович, д-р экон. наук, профессор, действительный член Академии наук Республики Башкортостан. E-mail: ekonuprav@ufanet.ru

Пескова Динара Рустемовна, д-р экон. наук, декан факультета экономики и управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. E-mail: peskovad@yandex.ru

сложившейся ситуации в миграции части своего населения в другие страны, преимущественно в Россию.

Масштабный характер приобретают миграционные потоки и в современной России. У нашей страны нет большого опыта реализации миграционных программ. В советский период они носили иной характер, чем на Западе и в современной России, и по существу выполнялись в плановом порядке. Однако при разработке миграционных программ даже в условиях рыночных отношений Россия не может полностью копировать опыт миграционной работы других стран, поскольку здесь необходимо учитывать особенности России, хотя в определенной мере можно использовать и наработки других стран.

В российском обществе распространено мнение о невозможности интенсивного экономического развития без привлечения трудящихся мигрантов ввиду резкого сокращения в последнее время численности населения страны. По нашему мнению, это не в полной мере соотносится с современной российской действительностью. Не оспаривая тезис о желательности привлечения иностранной рабочей силы, мы хотим акцентировать внимание не только на том, сколько мигрантов нужно России, но и на том, каков уровень квалификации приглашаемых специалистов, и на вопросах их территориального размещения [3].

Как и в XIX–XX вв., в настоящее время перед Россией стоит задача освоения, заселения и развития Сибири и Дальнего Востока. На российском рынке труда существуют серьезнейшие проблемы, связанные со структурным дисбалансом, безработицей и нехваткой рабочей силы. Следует отметить и неэффективность государственной политики в области прогнозирования и подготовки кадров, и имеющиеся демографические проблемы.

Проблема миграции, как правило, связана с необходимостью привлечения в экономику страны квалифицированных иностранных работников, чей вклад в экономическое развитие состоял бы в повышении уровня производительности труда и в содействии инновационным преобразованиям в России. Инновационное развитие экономики, повышение конкурентоспособности предпринимательства на мировом рынке требуют уровня кадрового обеспечения экономики не ниже, чем у конкурентов. Ориентированность миграционной политики на привлечение высококвалифицированных специалистов находит положительные оценки в научных кругах. Как отмечает И.В.Ивахнюк, «в современном мире, где знания, научный прогресс становятся важнейшей самостоятельной производительной силой, привлечение интеллектуальных ресурсов из других стран может обеспечить не просто преимущества на пути социально-экономического развития, но изменить соотношение сил в глобализирующемся мире» [2, 149]. Но в реальной практике существует дисбаланс между привлекаемой квалифицированной и неквалифицированной рабочей силой. Как решить эту проблему? За счет подготовки местных кадров или за счет привлечения квалифицированной или черновой рабочей силы?

В настоящее время особо остро стоит вопрос о миграции в столицах государств и других крупных городах. Не являются исключением и Москва, Санкт-Петербург и некоторые другие крупные города России, в том числе Уфа.

Мигранты, прибывающие в Россию, особенно из бывших республик СССР, монополизировали многие сферы рынка нашей страны. По существу, в их руках оказались такие виды экономической деятельности, как строительство, торговля, сфера услуг и транспорт. В данных сферах определяющую роль играют выходцы из республик Средней Азии, Кавказа, Молдавии, Белоруссии и Украины. В то же время для местных жителей России эти сферы экономики во многих регионах практически закрыты. Известно, что эти отрасли являются наиболее активным сегментом рынка,

оказывающим значительное воздействие на добывающие и обрабатывающие отрасли промышленности, сельское хозяйство, непроемчивую сферу, военное производство.

Миграция по-разному влияет на функционирование территории тех стран, в которые прибывают мигранты. Положительный эффект имеет место в тех странах, которые принимают к себе мигрантов с высокой культурой, имеющих хорошую профессиональную подготовку и т.п. Но как показывает практика, из среднеазиатских стран в основном мигрируют малообразованные люди, чернорабочие, которые не являются носителями новых идей, но имеют большие претензии к социальной сфере. Усиленный приток работающих мигрантов из Средней Азии и Закавказья, многие из которых приезжают со своими большими семьями, актуализирует необходимость дополнительных расходов на их социальное обеспечение. Например, по статистике, в Москве доля учащихся детей мигрантов составляет около 10 % от общего числа всех учащихся города; в Подмоскowie около 50 % «клиентов» скорой помощи составляют мигранты; до 9,6 % рождающихся детей – из семей азиатских стран. И таких примеров много. Европа прошла эти уроки, мы же пока соответствующих выводов не делаем.

Нелегальные мигранты создают немало проблем властям и местному населению стран-реципиентов. Это связано, в первую очередь, с тем, что среди них немало лиц, связанных с криминалом, а также имеющих определенные проблемы со здоровьем. Это имеет место и в России. По данным Генеральной прокуратуры, только за прошлый год в Россию въехали 17 млн иностранцев, из них 5 млн сделали это незаконно и в настоящее время заняты в теневом секторе экономики. При этом 62,5 тыс. иностранцев были депортированы из страны за незаконные действия.

Судя по сообщениям масс-медиа, число преступлений, совершенных нелегальными мигрантами, из года в год растет. Федеральная миграционная служба даже при участии силовых ведомств не справляется с притоком нелегалов. Причем основной поток таких нелегалов идет из стран бывшего СССР (Узбекистана, Таджикистана, Киргизии). Незаконная миграция связана с изготовлением и использованием поддельных документов и во многих случаях совершается с целью торговли людьми, в том числе сексуальной эксплуатации женщин и детей, использования рабского труда. Эта проблема требует активных консолидированных действий правительств всех стран.

Затраты на обеспечение отбора, приглашение мигрантов, их обучение, контроль за соблюдением ими законов и т.д., а также расходы по выдворению их домой в случае нарушения местных законов, которые несут территории, велики. Кто должен нести эти затраты – государство, предприниматели, приглашающие на работу мигрантов, или сам мигрант? Вопросов много. Наше законодательство, регулирующее процессы в миграционной сфере, не совершенно. Во многом эти проблемы были бы преодолены в случае введения визового режима со странами бывшего СССР. По нашему мнению, этот вопрос может быть решен только в случае консолидированных действий всех этих стран. Эти проблемы было бы целесообразно обсудить и на предстоящем саммите 2015 г. в г.Уфе.

Проблемы внутренней миграционной политики. Непростые задачи стоят и перед органами власти, реализующими внутреннюю миграционную политику тех или иных стран, особенно в крупных странах с большой численностью населения. Во многих странах, таких как Китай, Индия, в ряде африканских и латиноамериканских стран большая часть населения живет в селах, где уровень жизни населения намного ниже, чем в городах. В то же время в городах, где развивается промышленность, не хватает рабочих рук. В этих странах политика урбанизации ведет

к перетоку значительной части населения в города. Таким образом многие страны пытаются решать задачи новой индустриализации, повышения уровня жизни сельского населения, «выравнивания» уровня жизни городского и сельского населения.

Такую задачу сейчас достаточно активно в крупных масштабах решает КНР. В настоящее время из 1,3 млрд жителей Китая примерно 54 % живут в городах, при этом лишь 39 % из них имеют городскую прописку. Китай ставит задачу переселения к 2020 г. 100 млн сельских жителей в города. При этом ставится задача пополнения за счет этих сельских жителей населения средних и малых городов, а рост крупных городов с населением 5 млн чел. и более предполагается ограничивать. Реализация такой политики приведет к росту городского населения к 2020 г. на 100 млн чел., или 60 % численности всего населения страны. Политики страны стремятся таким путем обеспечить мощный рост экономики, новой индустрии.

Реализация подобной политики имела место и в советское время, что стимулировало повышение индустриального потенциала страны. И сейчас этот процесс идет. Но нам нельзя «оголять» село, где производятся большие объемы продовольствия, в том числе для экспорта.

По нашему мнению, органам власти нашей страны необходимо разработать не одностороннюю стратегию развития сельского хозяйства, а стратегию развития села, где наряду с аграрным производством получил бы развитие и индустриальный потенциал.

Как создать условия для нормальной работы и жизни мигрантов в России? Для этого в первую очередь надо вывести их из тени. В «Независимой газете» от 17 апреля 2014 г. опубликована статья С.Вежина «Мигрантов выведут из тени», где анализируется опыт работы в этом направлении в Московской области, где для решения этой задачи создан Единый миграционный центр, который будет работать в рамках концепции государственной миграционной политики РФ и решать все вопросы, связанные с оформлением мигрантов (их трудоустройство, медицинское обслуживание, контроль, тестирование на знание русского языка и т.п.). Для осуществления всего комплекса задач центра формируется сеть организаций, в том числе общественные приемные различных госорганизаций и Центр международного сотрудничества Красного креста.

Таким образом, для мигрантов создаются приемлемые условия для жизни и работы, а бюджет региона будет получать дополнительный доход. Такой единый миграционный центр будет эффективным в любом крупном регионе. Это весьма актуальный вопрос и для Башкортостана.

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС), на начало марта 2014 г. в России находилось 10628970 иностранцев и лиц, не имеющих гражданства. При этом значительную часть из них составляют выходцы из республик Центральной Азии (4494378 чел.), в том числе граждан Узбекистана – 2347884 чел., граждан Таджикистана – 1033914 чел., Казахстана – 566434 чел., Киргизии – 525804 чел., Туркмении – 25342 чел.

Нам представляется, что Россия не может решить проблему, связанную с обеспечением рабочей силой всех регионов, в соответствии с единой централизованной миграционной программой. Необходима разработка программ с учетом особенностей регионов, а это непростая задача. Вместе с тем возникает и такой вопрос: какова обеспеченность регионов высококвалифицированными специалистами и черновой рабочей силой? Правительство России пытается решать проблемы обеспечения регионов рабочей силой с учетом этих ее аспектов с начала постсоветского периода.

Нелегальная миграция – один из серьезных вызовов сегодняшнего дня, а противодействие этому явлению стало одним из актуальных направлений работы государственных органов. Неурегулированный правовой статус, прежде всего, наносит ущерб самим мигрантам и приводит к тому, что они стремятся минимизировать свои контакты с госструктурами, оказываются не в состоянии защитить себя в отношениях с работодателями и посредниками при трудоустройстве и впоследствии в работе. Так, ежегодно в стране от 3 до 5 млн иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Объемы незаконной миграции в нашей стране значительны, но несопоставимо меньше, чем, например, в США, где значения данного показателя достигают 11–12 млн чел. [3].

Необходимость противодействия незаконной миграции обусловлена еще и тем, что она связана с такими опасными проявлениями противоправной деятельности, как терроризм, незаконный оборот наркотиков и оружия, рабство и торговля людьми, неуплата налогов, нелегальный вывоз капиталов.

В государствах-реципиентах существует два подхода к преодолению негативных последствий нелегальной миграции. Первый основан на предоставлении возможностей для легализации незаконных мигрантов (их отдельных некриминальных категорий). Второй подход направлен на ужесточение процедур въезда мигрантов и их пребывания в стране, а также на репрессивную работу миграционных органов [1]. Грамотная миграционная политика должна предусматривать взвешенную комбинацию этих подходов с учетом той модели, которая в наибольшей степени соответствует экономическим, политическим и социальным целям государства в определенный исторический период.

К сожалению, в современной России имеются заинтересованные стороны, препятствующие приобретению мигрантами законного правового статуса. Прежде всего, это работодатели, которым выгодно использование более дешевого – нелегального – труда, а также различные категории посредников, многие из которых сами являются выходцами из стран происхождения трудовых мигрантов и в силу этнической общности и владения языком пользуются их доверием.

Украина – проблемы современной миграции или что-то иное? Миграция охватывает и другие категории людей, в частности, беженцев и вынужденных переселенцев. Проблема миграции в последнее время приобрела особую значимость и в связи с политической и экономической нестабильностью одного из ближайших соседей России – Украины. В связи с обостряющимся кризисом власти и нарастающими социально-экономическими проблемами увеличивается поток украинских граждан, желающих сменить место жительства и прибыть в Россию с целью постоянного или временного проживания. По заявлению главы Федеральной миграционной службы К.Ромодановского, до 6 тыс. граждан Украины ежедневно обращаются за правом постоянного нахождения в РФ. Перед органами российской власти встает необходимость разработки эффективной политики в отношении данной категории мигрантов, что связано с рядом важных моментов. Во-первых, граждане Украины, как правило, хорошо владеют русским языком, что отличает их от выходцев из азиатских стран. Во-вторых, базовый уровень квалификации переселенцев из Украины достаточно высок. Они вынуждены покинуть родину по политическим причинам, а не из-за того, что не смогли достойно реализовать себя на рынке труда. В-третьих, у украинцев не будет особых проблем, связанных с социальной адаптацией к российскому обществу, что обусловлено наличием общих традиций, общей религии и истории [3].

События, которые происходят на Востоке, Юго-Востоке и некоторых других регионах Украины, сопровождающиеся огромными потоками беженцев, нельзя

рассматривать в рамках традиционных представлений о «трудовой миграции», факторы, которые обусловили коллапс на данной территории, чрезвычайно сложны и труднообъяснимы.

По данным органов миграции и статистики России, сейчас в стране официально проживают более 500 тыс. переселенцев из Украины. Их число постоянно растет. Некоторые западные страны, чтобы снизить масштабы трагедии, искусственно занижают эти данные. Люди идут по разным каналам, преимущественно неорганизованно, избегая преследований. Кто они, какой имеют статус? Это важно для определения их материального положения, трудоустройства и т.д.

Перед этими людьми, да и перед Украиной и Россией в целом, стоят непростые вопросы. Сколько еще мигранты (миграционный поток из Украины в Россию не прекращается) будут жить в России, вернутся ли они на Украину? Неизвестно, сколько людей вернутся назад, сколько останутся в России, когда это произойдет. Трагедия состоит еще и в том, что многие семьи при этом распались: некоторые члены семей остались на Украине, некоторые уехали в Россию. Воссоединятся ли они? Украинские власти преследуют, наказывают тех граждан, которые выступили против их политики.

Перед Россией возникли серьезные проблемы: как обустроить такое число беженцев, оказать материальную помощь, трудоустроить желающих и способных работать. На Западе эти дополнительные хлопоты россиян цинично оценивают как санкции, плату за ее политику. Россия делает все возможное для облегчения положения и страданий этих людей. Первоначально всю заботу о них взяли на себя приграничные области, используя имеющиеся у них средства, часть беженцев выехала к родственникам, живущим в разных регионах России. Большую помощь оказывают г. Санкт-Петербург, Московская область, Северный Кавказ, а также отдаленные регионы (Сибирь, Дальний Восток).

По нашему мнению, по мере расширения масштабов миграционного потока из Украины в Россию потребуются реализация особой программы с использованием специальных федеральных средств и ресурсов регионов. Возможно размещение части мигрантов в районах Сибири и Дальнего Востока, где требуется дополнительная рабочая сила для освоения ресурсов.

Эксперты, занимающиеся миграционной политикой, считают, что назрела необходимость серьезного поворота в российской миграционной политике. Страны ШОС и СНГ требуют от России серьезных уступок при выработке миграционной политики.

В этих условиях необходимо создать нормальные условия для жизни и работы мигрантов. Для этого требуется в первую очередь вывести их из тени, обеспечить их легальное прибытие в нашу страну, легальное проживание в ней. Внешняя и внутренняя миграция имеют и положительные, и отрицательные последствия. Это зависит от того, какая миграционная программа разработана и какая миграционная политика осуществляется в стране.

В начальный период экономических реформ (1990-е гг.) в нашей стране не было хорошо продуманной миграционной программы, соответственно миграционная политика осуществлялась под влиянием «обстоятельств». В настоящее время у нас есть концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г. Отправной пункт этой концепции – «переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию» – становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов. Требуется разработка плана привлечения иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики.

Еще в XVIII в. М.Ломоносов писал, что «...российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном». Эти пророческие слова выдающегося ученого находят свое подтверждение и в наши дни. Во второй половине XX в. имели место огромный рост добычи и первичной переработки важнейших сырьевых ресурсов – нефти, газа, производство алюминия, никеля, обработка электроэнергии. Как отмечают в своей статье «Континент Сибири», опубликованной в «Независимой газете» 2 ноября 2012 г., В.Иноземцев, И.Пономарев и В.Рыжков, «от 60 до 95 % этого прироста пришлось на Сибирь». Но несмотря на мощный рост экономики Сибирь оставалась сырьевым «придатком» экономики СССР и в дальнейшем – России. Сейчас, когда Россия во многом, отчасти вынужденно, ориентируется на Восток, она может стать сырьевым «придатком» Азии. Это не лучший выход из такого положения. Чтобы этого не произошло, как отмечают многие исследователи и политики, необходимо внести коренные изменения в экономическую, в том числе миграционную, политику страны, в частности, по отношению к Сибири и Дальнему Востоку, что по существу уже происходит. В частности, реализуются меры по индустриализации, диверсификации экономики, а также некоторые структурные изменения.

Таким образом, в сфере миграционной политики имеются серьезные проблемы, требующие новых решений. Огромная территория малочисленна, имеет место низкая плотность заселения, особенно резко сокращается численность постоянно живущего населения. Только путем увеличения числа временно проживающих граждан, тем более нелегалов, обеспечить развитие и процветание столь обширной и богатой территории невозможно.

В правительственной программе развития Сибири и Дальнего Востока особое место должна занимать миграционная политика. Необходимо заселять и Сибирь, и Дальний Восток постоянными жителями, которые были бы лично заинтересованы в развитии этого края и пользовались бы плодами своего труда здесь.

Мы уже отмечали, что огромная армия беженцев из Украины в Россию не относятся к обычным трудовым мигрантам. Эта миграция порождена гражданской войной на территории Украины. Люди вытеснены из своих домов, городов и поселков за пределы своей родины.

Сейчас, когда усилиями местных органов власти и жителей восточных регионов при поддержке России приостановлены разрушительные военные действия в Донбассе, Луганске и других населенных пунктах востока Украины, беженцы из этих регионов стали возвращаться к себе домой, не зная, что их там ожидает. Желание вернуться домой берет верх даже над смертельной угрозой. Средства массовой информации, освещающие данные события, сообщают, что когда угроза обстрела прекратилась, только за один день 200 легковых машин, 20 автобусов с людьми пересекли русско-украинскую границу. 9 сентября только из Ростовской области вернулись на Украину 12 тыс. чел. Что их ожидает? Никто не знает. Но люди хотят мира, хотят жить в своих домах. Хотят ли этого власти Украины, и что они сделают для этого?

Литература

1. Егорова Е.Ю. Нелегальная миграция в России // Миграция в России, 2000–2012: в 3 т. Т. 1, ч. 1. – М., 2013. – С. 735–743.
2. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
3. Махмутов А.Х., Пескова Д.Р. Миграционные проблемы современной России // Проблемы востоковедения. – 2014. – № 2. – С. 28–34.