

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**  
**о Концепции государственной миграционной политики**  
**России на период до 2025 года и процессах депопуляции населения**  
**в периферийных регионах (на примере Республики Карелия)**

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года предпринята попытка по-другому взглянуть на миграцию, рассматривая ее не как угрозу национальной безопасности страны, а как важный ресурс для ее развития. В частности, в документе миграция рассматривается как важнейший источник накопления человеческого капитала и необходимое условие обеспечения экономического роста. А потому, в качестве одной из ключевых стратегических задач рассматривается создание условий для привлечения в страну высококвалифицированных мигрантов. Это требует изменения принципов и инструментов государственной миграционной политики, повышения ее гибкости и дифференцированного подхода, ориентированного на создание ее региональных проекций и моделей, согласованных со стратегическими целями, задачами и приоритетами социально-экономического развития регионов.

Очевидно, что подобная комплексная задача не может быть решена только мерами собственно миграционной политики. Необходима выработка мер системного характера, включая использование инструментов других направлений государственной внешней и внутренней политики. С этой точки зрения рассматриваемая Концепция не отвечает критериям системности. Более того, скорее она носит характер сугубо ведомственного документа, слабо согласованного с другими концепциями, стратегиями и программами. Можно привести некоторые примеры, подтверждающие это.

1. В тексте Концепции практически не идет речи о необходимости повышения ответственности работодателей перед наемными работниками путем совершенствования трудового законодательства РФ и его гармонизации с международным трудовым правом в целях создания единого правового пространства регулирования трудовой миграции. В плане мероприятий по реализации Концепции отсутствуют мероприятия, связанные с разработкой и внесением изменений в Трудовой кодекс РФ. Помимо этого успешное решение задачи повышения ответственности работодателей требует адаптацию и внедрение соответствующих международных стандартов (прежде всего, стандарта ISO 26000 «Социальная ответственность бизнеса»). К сожалению, в рассматриваемом документе подобные меры отсутствуют. В части повышения ответственности работодателей в документе предлагаются лишь меры по усилению административного воздействия, носящие фискальный харак-

тер. Очевидно, что они не способны качественно изменить ситуацию в сфере нелегальной трудовой миграции. Более того, они могут привести лишь к усилению использования нелегальной рабочей силы, которая по-прежнему остается гораздо более доступной и привлекательной для работодателей по сравнению с легальным использованием внутренних трудовых ресурсов (прежде всего из экономических соображений).

2. Весьма неоднозначно воспринимается поставленная в Концепции задача, связанная с выработкой мер по усилению миграции предпринимателей и инвесторов. Очевидно, что она не может быть решена только лишь за счет мер миграционной политики. Ее решение в том виде, в котором данная задача поставлена (с учетом комплекса мер, предложенных для ее решения), принесет лишь крайне незначительный эффект ввиду применения адресного подхода. Но даже в этом случае такая постановка задачи не решает вопрос привлечения вслед за мигрирующим предпринимателем его активов и капитала. Даже если предположить, что будут разработаны адресные меры (предполагающие создание определенных преференций) по привлечению конкретных предпринимателей и их активов в Россию, то возникает вопрос о том, насколько они согласованы с выполнением норм Генерального соглашения по торговле и тарифам и другими международными правовыми нормами ВТО, регламентирующими установление равного доступа нерезидентов на внутренние рынки стран? Насколько они согласованы с нормами национального антимонопольного законодательства? В силу данных обстоятельств задача по привлечению мигрантов – предпринимателей и инвесторов будет носить декларативный характер, поскольку она не имеет под собой достаточно институционального фундамента и слабо согласована с действующими документами, определяющими цели, задачи, направления и механизмы реализации внутренней экономической и инвестиционной политики.

Подход здесь должен быть принципиально иной, ориентированный на создание необходимых институциональных условий для размещения в стране зарубежных активов и качественного улучшения инвестиционного климата. При условии успешного решения этих задач выработка мер, направленных на усиление миграции предпринимателей и инвесторов, может вовсе не потребоваться.

3. Отмечая проблему низкой внутренней мобильности трудовых ресурсов и фрагментацию системы расселения в Российской Федерации, в Концепции сделан акцент лишь на механизмах повышения гибкости и дифференциации миграционной политики в регионах. При этом слабо отражены главные причины низкой мобильности населения – инфраструктурные ограничения, низкая привлекательность периферийных регионов и сельских территорий для проживания и удовлетворения потребностей, фактически полное

отсутствие легального рынка арендного жилья, низкие доходы значительной части населения, несовершенство земельной, градостроительной и экологической (поселенческой) политик и др. Несколько подробнее следует остановиться на последних.

Реализуемые сегодня в России градостроительная и экологическая политики и их нормативно-правовая база срочно нуждаются в совершенствовании. Что касается земельного права, то в том виде, в котором оно существует сегодня, оно является колоссальным барьером с точки зрения пространственного развития и серьезным тормозом экономического роста. Более того, подходы к пространственному развитию и формированию системы расселения остаются почти неизменными с середины XX века и не соответствуют современным требованиям (как политико-экономическим, так и технико-технологическим). Не секрет, что за всю новейшую историю в России не построено ни одного нового города, и при этом ликвидированы тысячи населенных пунктов, а проблемы моногородов решаются крайне неэффективно. В результате наблюдаются процессы деградации системы расселения в России, сопровождаемые «обезлюдением» обширных территорий, поляризацией размещения населения и гипертрофированной урбанизацией густозаселенных территорий. Эти и без того тревожные процессы усугубляются негативными последствиями реализуемой на практике модели государственной региональной политики, основанной на концепции «поляризованного» развития и теории «полюсов» роста. В этих условиях в долгосрочной перспективе удержать территориальную целостность России станет крайне проблематичным.

Особенно ярко описанные выше негативные процессы проявляются в периферийных регионах. Например, в Республике Карелия современная миграционная ситуация во многом отражает ситуацию складывающуюся в подавляющем большинстве периферийных регионов (особенно северных) и характеризуется следующими особенностями:

- миграция носит неустойчивый характер и характеризуется довольно резкими изменениями по годам;
- миграция носит двойственный характер, с одной стороны, влияя на снижение качества трудовых ресурсов в результате оттока их квалифицированной части в центральные регионы России и за рубеж; с другой стороны, обеспечивая замещение выбывающих трудовых ресурсов низкоквалифицированными кадрами (как правило, из стран СНГ);
- несмотря на ежегодный рост притока мигрантов в республике продолжают процессы депопуляции, где главными движущими факторами являются естественная убыль населения в сочетании с миграционным оттоком населения (особенно молодежи);

- внутрирегиональная миграция характеризуется усилением концентрации населения на юге Карелии и в столичном центре (г. Петрозаводске) и оттоком населения с северных территорий (хотя даже это не позволяет обеспечить рост населения столичного центра, а лишь удерживает его численность на одном уровне – 260–270 тыс. чел.), результатом чего является усиление поляризации в размещении населения;
- неблагоприятная ситуация в сфере миграции в Республике Карелия сказывается на усилении несбалансированности рынка труда (в районах с интенсивным миграционным оттоком наблюдается усиление потребностей в квалифицированных кадрах одновременно с ростом безработицы местного населения, что говорит о его маргинализации).

4. При рассмотрении вопросов привлечения высококвалифицированных мигрантов Концепция не содержит мер или возможностей относительно введения безвизовых режимов для жителей приграничных регионов России и сопредельных регионов зарубежных стран. Особенно актуально этот вопрос стоит для периферийных регионов, граничащих с экономически развитыми странами Европейского союза, Китаем, Японией и США, испытывающих острый недостаток квалифицированных трудовых ресурсов и для которых подобные меры могли бы стать существенным стимулом для роста экономической активности. Между тем в ряде приграничных субъектов РФ этот вопрос ставится уже давно (например, в Республике Карелия, входящей в состав Еврорегиона «Карелия»).

5. В Концепции справедливо указано на то, что далеко не в полной мере используется миграционный потенциал в научной и образовательной сферах. При этом, как и прежде, основной упор делается на адресные меры и грантовую поддержку приглашенных зарубежных и российских ученых, ранее эмигрированных из России (в рамках действующей Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом). Правда к ним еще предлагается добавить меры и гранты по стимулированию мобильности молодых ученых. Вместе с тем, практически не затронута одна из главных причин слабого использования миграционного потенциала в научной и образовательной сферах – сохраняющиеся существенные различия правовых основ и стандартов в организации деятельности отечественной и зарубежной науки, незавершенность Болонского процесса на территории России, недостаточное развитие материально-технической и приборной базы подавляющего большинства российских научных учреждений и вузов. Безусловно, эти обстоятельства существенно снижают потенциал России для привлечения ведущих зарубежных ученых, а также для привлечения зарубежных студентов, проведения научных стажировок.

Таким образом, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года наряду с существенными преимуществами (по сравнению с ранее разработанными стратегическими и программными документами, определяющими цели, задачи и приоритеты в области миграционной политики и пространственного размещения трудовых ресурсов) обладает и серьезными недостатками. Здесь представлены лишь некоторые очевидные слабые стороны и моменты (полный их перечень довольно объемный), которые в Концепции недостаточно проработаны. Поэтому дальнейшее совершенствование миграционной политики должно быть связано с активным вовлечением экспертного и научного сообщества, усилиями которого могут быть предложены системные решения, позволяющие в полной мере воспользоваться миграционным потенциалом для устранения внутренних диспропорций в обеспечении регионов трудовыми ресурсами и создания фундамента для накопления человеческого капитала.

**Подготовил:**

И.о. заместителя председателя КарНЦ РАН  
по научной работе, директор Института  
экономики КарНЦ РАН, д.э.н.  
yusaveliev@list.ru

Ю.В. Савельев

12.03.2013