

УДК 314.7

DOI: 10.31040/2222-8349-2021-0-4-117-122

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИИ:
АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

© Ю.С. Аитова

На сегодняшний день одним из важнейших факторов социально-экономического развития территорий является миграция населения. При этом данный процесс требует значительного внимания со стороны федеральных, региональных и муниципальных органов управления. Среди основных тенденций, характеризующих миграцию в России в настоящее время, отмечается стягивание населения и высокий уровень его концентрации в Европейской части страны, значительный отток населения из средних, малых городов, а также сельских поселений, приток в крупные и высокоразвитые территориальные образования, усиление поляризации социально-экономического развития территорий и т.д. Указанные проблемы также рассматриваются в рамках основного документа в этой области – Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. При этом, несмотря на принятие Концепции, остается нерешенным ряд вопросов, связанных, в том числе с недостаточным вниманием государства к внутрироссийской миграции, определением конкретных потребностей региона и муниципальных образований, а также отсутствием количественной оценки целевых показателей и т.д. В связи с этим представляется необходимым уточнение основных направлений и механизмов реализации миграционной политики России. На наш взгляд, перспективным является рассмотрение миграции населения с точки зрения удовлетворения различных интересов и потребностей основных участников этого процесса – человека, бизнеса, территории (локалитета, региона, страны). При этом существенным моментом при разработке подобного механизма является адекватное и научно обоснованное описание характеристик каждого агента. Для достижения сбалансированности интересов данных агентов требуется разработка комплекса предложений по совершенствованию миграционной политики и мероприятий по ее реализации.

Ключевые слова: миграция населения, регионы России, миграционная политика, механизм регулирования.

Анализ демографических процессов в России. В России в 2020 г. отмечена рекордная естественная убыль населения за последние 15 лет, примечательно, что ранее подобная ситуация была характерна для периода 1993–2006 гг. В целом убыль населения по естественным причинам, достигнув своего минимума за последние 50 лет в 2000 г., постепенно ежегодно сокращалась вплоть до положительных значений в 2013–2015 гг. (естественного прироста населения). Затем наблюдается естественная убыль населения вплоть до отрицательных значений в 702.2 тыс. чел. по результатам 2020 г. Превышение более чем в два раза данного показателя по сравнению с предыдущим годом в большей степени обусловлено как прямым, так и косвенным влиянием распространения новой коронавирусной инфекции, отразившееся на увеличении количества смертей на 18% по сравнению с 2019 г. Кроме того, наблюдается

ежегодное сокращение числа родившихся, что в совокупности с увеличением количества смертей приводит к естественной убыли населения. Несмотря на расширение комплекса социальных мер по поддержке демографического развития страны, ситуация ухудшается в связи со множеством причин – изменением репродуктивного поведения населения и половозрастной структуры населения, вступлением в фертильный возраст малочисленных поколений, демографической нагрузкой, старением населения и пр. В данных обстоятельствах еще одним демографическим приоритетом выступает миграционная составляющая. На рис. 1 представлена динамика естественного и механического движения населения в России за период 2011–2020 гг. Стоит отметить, что выбор данного временного промежутка обусловлен внедрением новой методики подсчета мигрантов в 2011 г., заметно повлиявшей на дальнейшие значения.

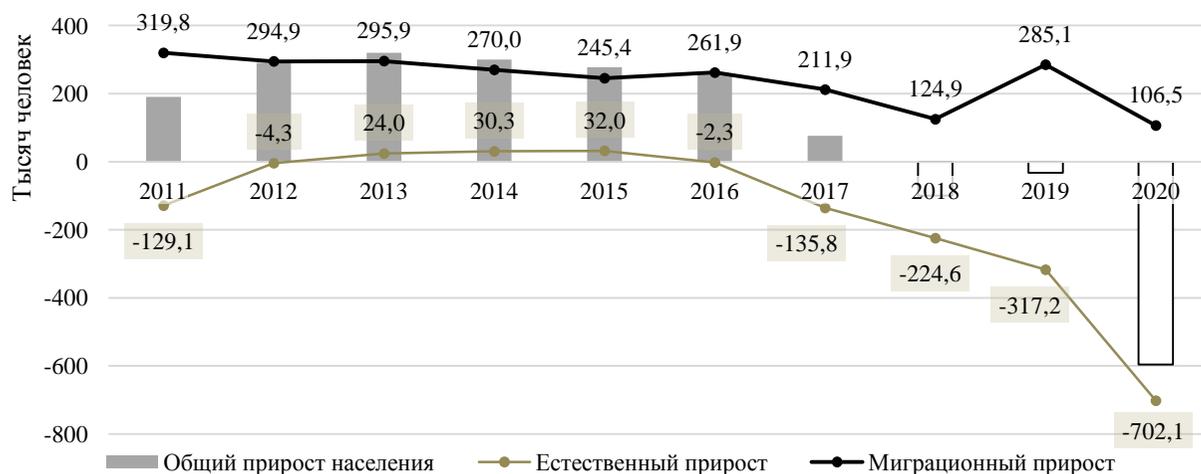


Рис. 1. Миграционный и естественный прирост населения в России за 2011–2020 гг.

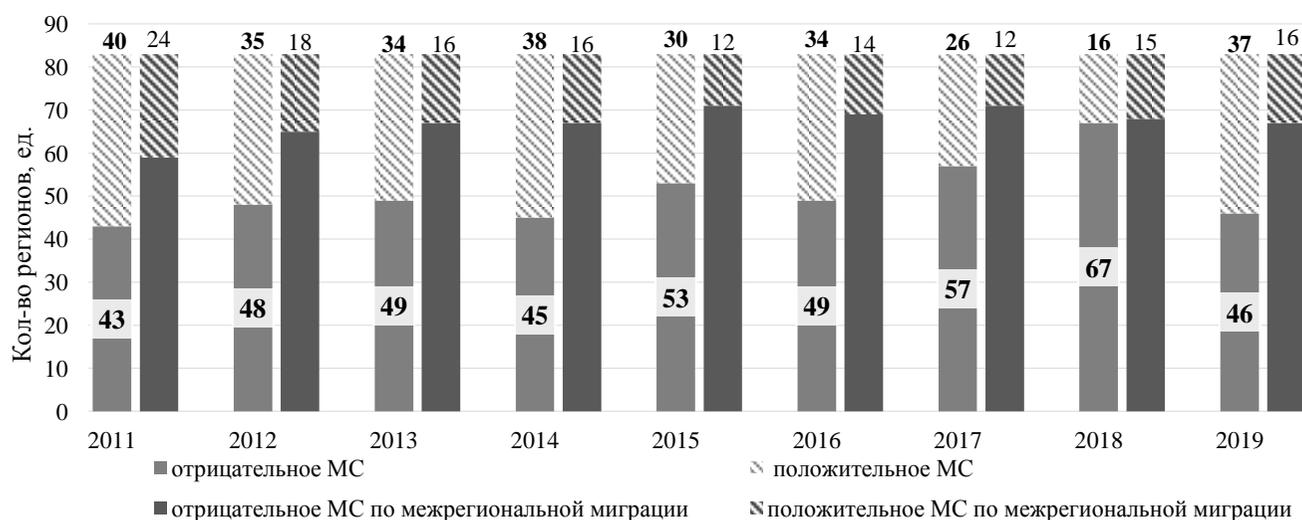


Рис. 2. Количество регионов, в которых наблюдается положительное и отрицательное миграционное сальдо (МС) в разрезе общей миграции и внутрироссийской

В период 2011–2017 гг. внешняя миграция позволяла перекрыть естественную убыль (при этом в 2013–2015 гг. наблюдался естественный прирост), однако начиная с 2018 г. численность населения России вновь начала сокращаться. Стоит отметить, что значительный миграционный прирост в 2019 г. вызвал недоумение множества ученых [1, 2], объясняющих впоследствии такие аномальные данные изменением критериев учета миграции в органах МВД РФ. В свою очередь, в 2020 г. миграционный прирост уменьшился, что обусловлено снижением числа прибывших граждан и увеличением выехавших во время ситуации с закрытием границ.

Рассматривая миграционные процессы на региональном уровне можно отметить ряд особенностей. В период 2011–2019 гг. для большинства регионов была характерна миграцион-

ная убыль населения (рис. 2) (без учета Республики Крым и г. Севастополь, но включая автономные округа).

Ежегодно изменяется число регионов, в которых отмечается миграционный отток населения, если в 2011 г. таких регионов было 43, в 2016 г. их стало 57, в 2018 г. – 67, в 2019 – 46. Тогда как в разрезе внутрироссийской, а именно межрегиональной миграции, число таких регионов варьируется от минимальных 59-ти (в 2011 г.) до максимальных 71-го (в 2015 и 2017 гг.). Таким образом, доля регионов, для которых характерна негативная миграционная ситуация в определенные периоды достигает 85,5% всех субъектов России. В данных обстоятельствах особое значение имеет государственная политика в сфере регулирования миграционных процессов.

Государственное регулирование миграционных процессов в России. На сегодняшний день в России утвержден ряд документов, посвященных организационно-управленческим мероприятиям в сфере регулирования миграции населения. Среди подобных нормативно-правовых актов можно отметить:

1) Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 [3];

2) План мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р [4];

3) Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утверждённую Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 [5];

4) План мероприятий по реализации в 2016–2020 гг. Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 669-р. [6].

Концепция миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. является основным документом, определяющим приоритеты, направления, цели и задачи государственного регулирования миграции. В тексте самой Концепции отсутствуют количественные целевые показатели, что в определенной степени не соответствует принятым правилам целеполагания, которые включают в себя конкретность, измеримость, достижимость, реалистичность, ограниченность по времени цели. Стоит отметить, что Концепция в большей степени посвящена вопросам международной миграции. Вместе с тем внутрироссийская мобильность населения также является важнейшим элементом движения населения и охватывает гораздо большие масштабы. План мероприятий по реализации Концепции, в свою очередь, содержит перечень основных мероприятий, ответственных лиц и временных периодов. Интересным пунктом, на наш взгляд, в данном Плате является мероприятие по «созданию государственной системы планирования и управления миграционными процессами, предназначенной для решения задач сбалансированного простран-

ственного развития Российской Федерации, прогнозирования социально-экономических и инвестиционных потребностей субъектов, учета и перераспределения кадрового потенциала по отраслям экономики и предприятиям», которое запланировано на 3 квартал 2021 г. На наш взгляд, разработка подобной системы позволит, помимо прочего, определить основные государственные приоритеты в области пространственного перемещения населения и в соответствии с этим сформировать необходимый комплекс мер по преодолению проблем существующей системы расселения.

В то же время Концепция демографической политики Российской Федерации обозначает основные направления политики государства в сфере демографических процессов в их совокупности – рождаемости, смертности и миграции населения. В отличие от ранее упомянутого документа, Концепция демографической политики содержит целевые показатели, в том числе, связанные с миграцией населения. Так, в рамках реализации мероприятий к 2025 г. в области пространственной мобильности населения предполагается обеспечение миграционного прироста на уровне более 300 тыс. чел. ежегодно. В Плате мероприятий по реализации Концепции на 2020 г. целью являлось обеспечение миграционного прироста на уровне не менее 200 тыс. чел. Примечательно, что о важности и необходимости регулирования внутренней миграции говорится в общих положениях данного документа, но в целевых показателях такая информация отсутствует.

Помимо указанных документов в России также разработана Государственная Программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, целью которой является привлечение русскоговорящего населения, знакомого с национальным укладом, на территорию страны. Кроме того, существуют программы по привлечению человеческого капитала и поддержке населения в рамках развития отдельных, стратегически важных территорий России – северных регионов. Однако, несмотря на утверждение множества федеральных документов в данной области, остаются проблемными такие вопросы как недостаточное внимание к возможностям и перспективам внутрироссийской миграции, стягивание и концентрация населения в регионах Центральной России (конкретно в ряде крупнейших го-

родов страны), неопределенность федеральных властей в потребности внутрироссийских мигрантов по территориальным образованиям и пр.

Особое значение, в том числе в рамках регулирования внутрироссийской миграции, приобретают регионы страны. По данным на 2019 г., ухудшение миграционной ситуации испытывало на себе 49 регионов, однако лишь в 11 из них разработан региональный документ по регулированию миграции населения. В целом по стране только в 20 регионах утвержден подобный документ, при этом лишь в 5 из них указаны целевые индикаторы, позволяющие наглядно определить реальную потребность и заинтересованность региона в притоке населения.

Таким образом, к настоящему периоду в России еще сохраняются ряд проблемных вопросов, связанных с регулированием демографических, в частности, миграционных процессов. Среди них на нормативном уровне можно отметить отсутствие количественно определенных целевых показателей как в федеральных, так и региональных документах, несогласованность показателей в нормативно-правовых актах и пр. Результаты проведенного анализа региональных документов в сфере миграционной политики позволяют сделать вывод о том, что для большинства регионов в настоящий момент нет ясности в потребности в человеческом капитале с точки зрения привлечения мигрантов как внутрироссийских, так и из-за рубежа. При этом, на наш взгляд, миграционные процессы занимают важнейшую роль в пространственном распределении населения на территории страны и, в свою очередь, могут оказывать значительное влияние на социально-экономическую ситуацию в территориальном образовании [7]. Таким образом, важнейшим аспектом развития системы управления миграционными процессами может стать сосредоточение внимания на потребностях регионов в удержании и привлечении человеческого капитала в целях устойчивого развития территорий.

Определяя потребности регионов в человеческом капитале, необходимо учитывать интересы различных сторон – заинтересованных лиц в миграционном процессе. Основными участниками миграционных процессов являются соответственно мигрант и территория (как прибытия, так и выбытия). Рассматривая данных участников как агентов миграционных процессов, следует выделить их характеристики. Ми-

грант в данном случае выступает как носитель человеческого капитала и обладает такими характеристиками как пол, возраст, семейное положение, наличие детей, уровень образования, уровень здоровья, профессиональные показатели, опыт работы и пр. В свою очередь территорию, на наш взгляд, целесообразнее рассматривать с точки зрения конкретного муниципального образования. Это обуславливается тем, что человек, принимая решение о миграции, в большинстве случаев рассматривает конкретный населенный пункт (деревню, село, город и т.д.), а не регион в целом при внутрироссийской миграции. В этом случае основными характеристиками могут выступать социально-экономическое положение территории, а именно уровень развития социальной инфраструктуры, наличие и инвестиционная привлекательность предприятий и организаций, наличие объектов культурного назначения, транспортная инфраструктура, а также климатические особенности, географическое положение и т.д. Заинтересованными сторонами данного процесса в рамках территории являются местное сообщество, бизнес-структуры и органы местной власти. На макроуровне ими выступают органы федерального управления.

Основным способом регулирования как внутренних, так внешних миграционных процессов является создание благоприятных условий для привлечения человеческого капитала. Такие условия могут быть созданы как в результате реализации мероприятий по социально-экономическому развитию территории, различным льготным условиям, мерам поддержки населения при переезде, обеспечению трудоустройства, открытию образовательных учреждений и филиалов и т.д. В связи с этим, главными регулирующими органами выступают органы государственной власти на региональном и федеральном уровнях, реализующие свои властные полномочия через систему нормативно-правовых актов в сфере миграционной, социальной, экономической политики. При этом существенным вопросом остается проблема прогнозирования и оценки эффективности реализации организационно-управленческих мероприятий. Для его решения целесообразным представляется применение формализованных методов, в первую очередь экономико-математических моделей миграционных процессов [8]. Наиболее эффективным инструментом для моделирования подобной системы «мигрант-

территория» является агент-ориентированный подход, позволяющий имитировать процессы взаимодействия участников и влияния на них окружающей среды [9, 10]. Таким образом, применение подобного инструмента для моделирования миграционных процессов позволит определить основные результаты взаимодействия таких агентов и сформировать прогноз миграции населения исходя из различных сценариев развития ситуации. Сформированная модель может стать обеспечением информационной поддержки при разработке практических мер государством по реализации миграционной политики.

Заключение. В настоящее время в России и ее регионах наблюдается ухудшение демографической ситуации, вызванное как естественным, так и механическим движением населения. При этом миграционное поведение населения в большей степени поддается регулированию в краткосрочном периоде. Современная динамика миграционных процессов определяет необходимость совершенствования системы регулирования миграции населения с учетом быстро изменяющихся условий и разработки мероприятий, соответствующих интересам государства и общества. Важным помощником при принятии управленческих решений может стать моделирование миграции населения на основе агент-ориентированного подхода. Основными агентами такой модели являются мигрант и территория, обладающие определенным комплексом характеристик и связями между агентами. Применение данного инструментария позволит определить приоритеты и ориентиры развития миграционной ситуации и разработать ряд практических мер по улучшению сложившейся ситуации.

Данное исследование выполнено в рамках Государственного задания УФИЦ РАН № 075-00504-21-00 на 2021 г.

Литература

1. Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. Миграционный прирост: аномальные показатели // Мониторинг экономической ситуации в России / под ред. В.В. Гервича, А.В. Колесникова. Институт Гайдара, РАНХиГС, 2019. 19 с.
2. Щербакоева Е. М. Миграция в России, итоги первого полугодия 2020 года // Демоскоп Weekly. 2020. № 271–872. URL: <http://www.demoscope.ru/>

weekly/2020/0871/barom01.php (дата обращения 22.03.2021).

3. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/551516499?marker=64U0IK/> (дата обращения 22.03.21).

4. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 № 265-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552455476> (дата обращения 22.03.21).

5. Указ Президента РФ от 9.10.2008 № 1351 «О Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://base.garant.ru/191961/53f89421bbdaf741eb2d1ec54ddb4c33/> (дата обращения 22.03.21).

6. Распоряжение Правительства РФ от 14.04.2016 № 669-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации». URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/government/176> (дата обращения 22.03.21).

7. Аитова Ю.С., Орешников В.В. Взаимосвязь уровня развития и финансирования социальной инфраструктуры в Российской Федерации // Вестник НГИЭИ. 2020. № 11 (114). С. 160–174. DOI: 10.24411/2227-9407-2020-10114

8. Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Методические и практические аспекты задачи моделирования и сценарного прогнозирования развития территориальной системы муниципального уровня // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16, № 7. С. 1204–1216. DOI: 10.24891/ea.16.7.1204

9. Атнабаева А.Р., Ахметзянова М.И. Подход к имитационному моделированию трудовой миграции в регионе с применением нечеткой логики // Искусственные общества. 2020. Т. 15, №4. С. 3. DOI: 10.18254/S207751800011177-3

10. Гайнанов Д.А., Мигранова Л.И., Миняев А.И. Имитационная модель управления поведением абитуриента в образовательной системе региона // Креативная экономика. 2020. Т. 14, № 10. С. 2551–2568. DOI: 10.18334/ce.14.10.110924

References

1. Mkrtchyan N.V., Florinskaya Yu. F. Migration growth in January-April 2019: abnormal indices // Monitoring ekonomicheskoy situacii v Rossii / Pod red. V.V. Gervicha, A.V. Kolesnikova. Institut Gajdara, RANHIGS, 2019, 19 p.
2. Shcherbakova E M. Migration in Russia, results of the first half of 2020 // Demoskop Weekly, 2020, № 271–872. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2020/0871/barom01.php> (accessed March 22, 2021).

3. Decree of the President of the Russian Federation No. 622 of 31.10.2018 «On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025». Available at: <https://docs.cntd.ru/document/551516499?marker=64U0IK/> (accessed March 22, 2021).

4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 265-r of 22.02.2019 «On Approval of the action Plan for the implementation in 2019-2021 of the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025». Available at: <https://docs.cntd.ru/document/552455476> (accessed March 22, 2021).

5. Decree of the President of the Russian Federation No. 1351 of 9.10.2008 «On the Concept of demographic Policy of the Russian Federation for the period up to 2025». Available at: <http://base.garant.ru/191961/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33> (accessed March 22, 2021).

6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 669-r of 14.04.2016 «On Approval of the Action Plan for the implementation of the Concept of Demographic Policy of the Russian Federation in 2016-

2020». Available at: <https://mintrud.gov.ru/docs/government/176> (accessed March 22, 2021).

7. Aitova Yu.S., Oreshnikov V.V. Interrelation between the level of development and financing of social infrastructure in the Russian Federation // *Vestnik NGIEI*, 2020, no. 11 (114), pp. 160–174. DOI: 10.24411/2227-9407-2020-10114

8. Nizamitdinov M.M., Oreshnikov V.V. Modeling and scenario forecasting of territorial system development at the municipal level: methodological and practical considerations // *Ekonomicheskij analiz teoriya i praktika*, 2017, vol. 16, no. 7, pp. 1204-1216. DOI: 10.24891/ea.16.7.1204

9. Atnabaeva A. R., Ahmetzyanova M. I. An approach to the simulation of labor migration in the region using fuzzy logic // *Iskusstvennye obshchestva*, 2020, vol 15, no. 4, pp. 3. DOI: 10.18254/S207751800011177-3

10. Gajnanov D.A., Migranov L.I., Minyazev A.I. imulation model for managing student behaviour in the regional educational system // *Kreativnaya ekonomika*, 2020, vol. 14, no. 10, pp. 2551-2568. DOI: 10.18334/ce.14.10.110924



MIGRATION PROCESSES IN RUSSIA: ANALYSIS OF TRENDS AND MECHANISMS OF STATE REGULATION

© Yu.S. Aitova

Institute of Social and Economic Researches – Subdivision of the Ufa Federal Research Centre
of the Russian Academy of Sciences,
71, prospekt Oktyabrya, 450054, Ufa, Russian Federation

Today, the human migration is one of the most important factors in the socio-economic territorial development. This process requires considerable attention on the part of federal, regional and municipal general government. The main trends that characterize migration in Russia at the present time is a population tightening and a high level of its concentration in the European part of the country, a significant outflow of population from towns, small cities, as well as rural settlements, migration inflow to large and highly developed territories, an increase in the socio-economic development polarization in territories, etc. These problems are also considered in the Concept of the State Migration Policy in the Russian Federation for 2019-2025. At the same time, despite the adoption of the Concept several issues remain unresolved, such as the lack of state attention to internal Russian migration, the definition of specific needs of the region and municipalities, as well as the lack of a quantitative assessment of targets, etc. It is necessary to clarify the main directions and mechanisms for implementing Russia's migration policy. It is promising to consider population migration from the point of view of meeting the various interests and needs of the main participants in this process – a person, business, territory (locality, region, country), in our opinion. An essential point in the development of such a mechanism is an adequate and scientifically based description of the characteristics of each agent., It is necessary to develop a set of proposals for improving the migration policy and measures for its implementation to achieve a balance of interests of these agents.

Key words: human migration, Russian regions, migration policy, regulatory mechanism.