

# МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СИБИРИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Маньшин Роман Владимирович*, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра социальной демографии ИСПИ ФНИСЦ РАН, Москва (Россия). E-mail: manshin@list.ru.

*Моисеева Евгения Михайловна*, младший научный сотрудник Центра социальной демографии ИСПИ ФНИСЦ РАН, Москва (Россия). E-mail: evgeniyamoiseeva@mail.ru.

**Аннотация.** В силу особенностей своего географического положения и наличия уникальной природно-ресурсной базы Сибирь является стратегически важным регионом не только с точки зрения социально-экономического развития Российской Федерации, но и с точки зрения обеспечения национальной безопасности государства в целом. Освоение природных богатств Сибири с привлечением инновационных технологий потенциально способно вывести регион на новый уровень развития, превратив его в локомотив российской экономики. Однако на современном этапе выполнение этих задач в значительной мере затрудняется нехваткой трудовых ресурсов, вызванной падением демографического потенциала Сибири, которое наблюдается на протяжении всего постсоветского периода. Определяющую роль в формировании данных негативных тенденций играет миграционный отток населения из региона. В свете этого особую актуальность имеет выявление тенденций развития миграционных процессов с целью определения приоритетных подходов к их регулированию. С исторической точки зрения формирование населения Сибири происходило преимущественно в виде заселения малоосвоенных территорий при активном участии государства. После распада СССР роль государства в регулировании внутренних миграционных процессов, как и экономических процессов, была резко снижена. Но всё же современные экономические и геополитические интересы страны требуют дальнейшего совершенствования мер миграционной политики и механизмов их реализации, в особенности на стратегически значимых территориях, к которым относятся, в первую очередь, Сибирь и Дальний Восток.

**Ключевые слова:** миграция, миграционная политика, демографическая ситуация, социально-экономическое развитие, национальная безопасность, Сибирь, Сибирский федеральный округ.

*Статья подготовлена при поддержке Совета по грантам Президента РФ (грант № НШ-2631.2020.6)*

## MIGRATION OF POPULATION IN SIBERIA: TRENDS AND REGULATORY PROBLEMS

*Roman V. Manshin*, PhD (Economics), Docent, Leading Researcher at the ISPR FCTAS RAS Moscow (Russia). E-mail: manshin@list.ru.

*Evgeniya M. Moiseeva*, Junior Researcher at the ISPR FCTAS RAS, Moscow (Russia). E-mail: evgeniyamoiseeva@mail.ru.

**Abstract.** Peculiarities of its geographical location and a unique natural resource base make Siberia a strategically important region not only in terms of socio-economic development of the Russian Federation, but also in terms of ensuring national security of the state as a whole. The development of Siberia's natural resources with the use of innovative technologies is potentially able to bring the region to a new level of development, turning it into a locomotive of the Russian economy. However, at the present stage, the implementation of these tasks is largely hampered by a shortage of labor resources caused by the decline in the demographic potential of Siberia, which has been observed throughout the post-Soviet period. The migration outflow of the population from the region plays the decisive role in the formation of these negative trends. In view of this, analyzing trends in the development of migration processes in order to identify priority approaches to their regulation is of particular relevance. From a historical point of view, the formation of the population of Siberia took place mainly in the form of settling underdeveloped territories with the active participation of the state. After the collapse of the USSR, the role of the state in regulating internal migration processes, as well

as economic processes, was sharply reduced. Nevertheless, the country's current economic and geopolitical interests require further improvement of migration policy measures and mechanisms for their implementation, especially in strategically important territories, which primarily include Siberia and the Far East.

**Keywords:** migration, migration policy, demographic situation, socio-economic development, national security, Siberia, Siberian Federal District.

*Цитирование: Маньшин Р.В., Моисеева Е.М. Миграция населения в Сибири: тенденции и проблемы регулирования // Наука. Культура. Общество. 2020. № 1. С. 13-22*

Сибирь является уникальным регионом России как с точки зрения географического положения, так и по запасам природных ресурсов. Огромная протяженность просторов Сибири соединяет транспортные пути, ведущие в Западную Европу, Центральную и Восточную Азию, Северную Америку, Арктику. Кроме того, Сибирь может по праву быть названа природной кладовой не только России, но и всего мира. На ее территории сосредоточено 80% российских запасов угля, 99% запасов платины, 41% запасов золота, более половины всех запасов древесины. Нельзя забывать также о находящихся в данном регионе уникальных запасах пресной воды, значимость которых будет только возрастать в условиях углубляющегося экологического кризиса. Одно лишь озеро Байкал содержит 19% запасов всей пресной озерной воды в мире. Несомненно, освоение богатейших природных ресурсов Сибири способно внести огромный вклад в обеспечение устойчивого развития не только самой России, но и других стран, обеспечить повышение благосостояния и уровня жизни их населения. Потенциально данный регион обладает всеми преимуществами, чтобы стать локомотивом будущего социально-экономического развития страны и всесторонне способствовать реализации ее национальных интересов. Однако для осуществления данной стратегии необходимы не только природные, но и демографические ресурсы, без которых невозможно поддержание трудового потенциала ре-

гиона и, следовательно, развитие его экономики.

Со времен образования Российской Федерации население территорий, входивших в состав Сибирского Федерального округа (СФО) на момент его учреждения в 2000 г. (республики Алтай, Бурятия, Тыва и Хакассия, Алтайский, Забайкальский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская области), сократилось в целом более чем на 1,89 млн человек, что составляет почти 9% от общей численности постоянного населения на начало рассматриваемого периода (см. рис. 1). За счет исключения из состава СФО Республики Бурятия и Забайкальского Края указом Президента России № 632 от 3 ноября 2018 г. в этом году округ формально потерял еще более 2,05 млн человек. В то же время убыль населения РФ с 1991 г. по 2018 г. составила около 1,56 млн человек, что меньше потерь одного СФО.

Особенно быстрыми темпами численность населения падала до 2012 г. В 2012–2016 гг. наметился небольшой рост, за эти пять лет составивший 68,7 тыс. человек, но начиная с 2017 г. население СФО вновь начало сокращаться (см. рис. 1). Непродолжительный период увеличения численности населения был достигнут за счет превышения естественного прироста над миграционной убылью. Последняя наблюдалась на протяжении большей части рассматриваемого периода: в 1991–1993 гг., 1999–2007 гг., 2010 г., 2012–2018 гг. (см. рис. 2).

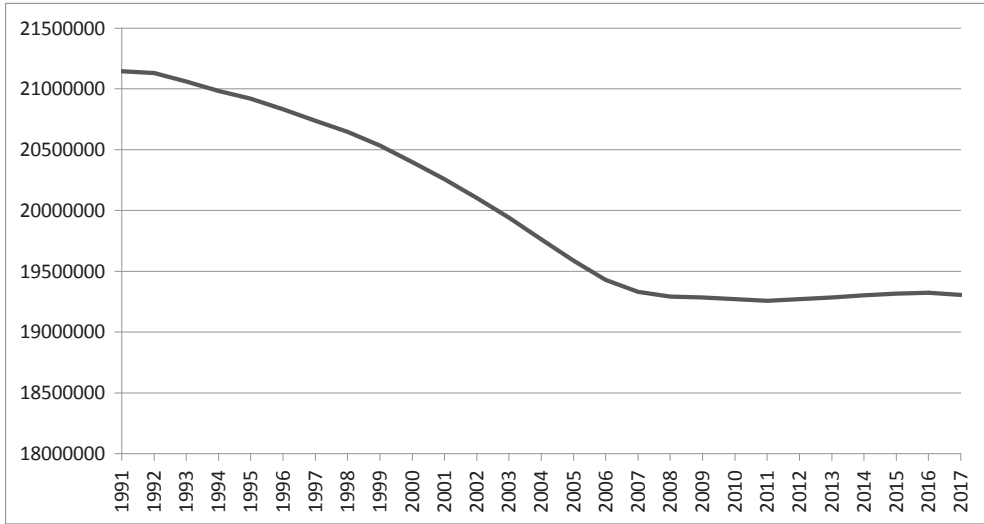


Рис. 1. Численность постоянного населения СФО в среднем за год (чел.) 1991–2017 гг. [1]

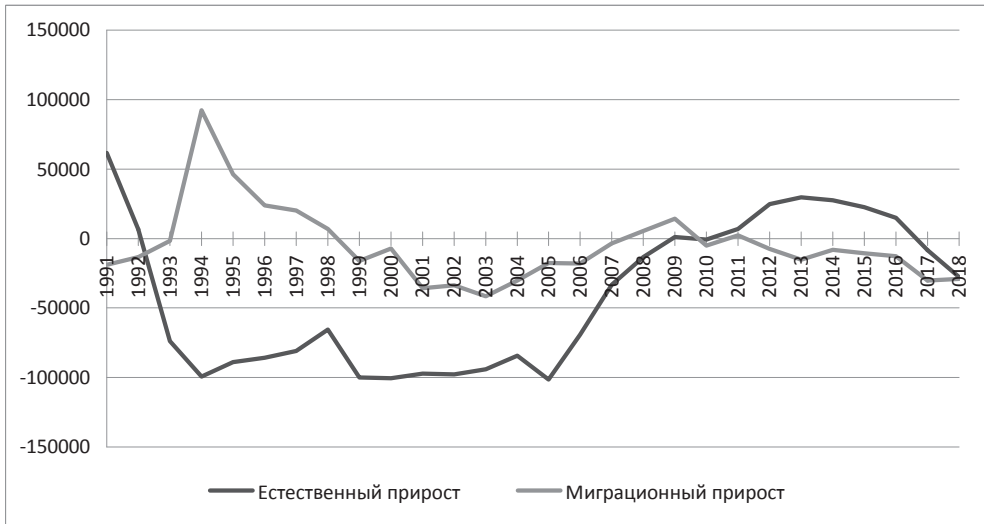


Рис. 2. Изменение численности постоянного населения СФО по компонентам (чел.) 1991–2018 гг. [1]

Таким образом, очевидно, что регулирование миграционных процессов играет ключевую роль в поддержании демографического потенциала региона. В то же время, на данный момент отсутствуют какие-либо региональные миграционные программы, разработанные специально для

СФО с учетом его геополитической, социально-экономической, социокультурной специфики. Все меры миграционной политики реализуются в рамках Федерального законодательства и носят преимущественно административный, ограничительно-запретительный характер (мигра-

ционный учет, система регистрации, квоты на привлечение иностранной рабочей силы и т.д.). Кроме того, какие-либо целостные программы, регулирующие внутренние перемещения населения, на данный момент в России фактически отсутствуют.

В «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.» [8], утвержденной Правительством Российской Федерации в 2010 г., постулируется важность повышения уровня социально-экономического развития региона за счет освоения его природных богатств с использованием инновационных технологий, однако ничего не говорится о том, как именно предполагается привлечь в СФО население, необходимое для пополнения трудовых ресурсов, которые будут выполнять эти задачи. В «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», утвержденной в 2012 г., одним из основных направлений названо «повышение инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России» [3]. Несомненно, что эти условия будут способствовать повышению качества жизни в СФО, но назвать их конкретной программой невозможно.

Чтобы понять, какой именно комплекс мер мог бы способствовать улучшению миграционной ситуации в округе, необходимо проанализировать ее особенности. Миграционный прирост за счет внутрироссийских перемещений оставался отрицательным на протяжении всего рассматриваемо-

го периода. Пополнение демографических потерь происходило исключительно за счет международной миграции (см. рис. 3), причем положительное сальдо достигалось, главным образом, за счет миграционного обмена со странами СНГ и Балтии. По данным ФМС и МВД, за 1997–2018 гг. больше всего мигрантов въехало на территорию округа из Казахстана (442,4 тыс. человек), Таджикистана (103,8 тыс.), Киргизии (101,7 тыс.), Украины (88,7 тыс.) и Узбекистана (83,0 тыс.). Такую ситуацию можно оценить как благоприятную, поскольку граждане бывших республик СССР культурно более близки российскому обществу, что облегчает процесс их адаптации.

Эти данные свидетельствуют о важности дальнейшего совершенствования миграционного законодательства, действующего на территории СФО, в области проработки мер, направленных, с одной стороны, на содействие адаптации иностранных граждан и их интеграции в российское общество, а с другой стороны, на обеспечение соблюдения ими российского законодательства.

Важнейшим условием облегчения адаптации и интеграции законопослушных мигрантов является совершенствование и упорядочивание системы их регистрации, упрощение процедуры получения разрешения на временное проживание (РВП) или вида на жительство. По данным МВД, на конец 2018 г. в СФО по РВП проживало всего 58 378 иностранных граждан, по виду на жительство – еще 54 697 [6]. Одной из мер может стать проведение миграционных амнистий для желающих легализоваться иностранцев. Возможными путями упрощения системы регистрации, предания ей уведомительного характера, могут

стать регистрация по месту работы, в местном отделении миграционной службы, в почтовом отделении. Такие меры могут носить не общефедеральный, а выборочный характер, то есть, вводиться только на определенных территориях, где демографическая ситуация особенно неблагоприятна, или применяться только к отдельным группам мигрантов (по гражданству, возрастному признаку, уровню квалификации и т.д.) Осо-

бые преференции следует ввести для иностранцев, желающих переехать в СФО на ПМЖ или принять российское гражданство. Важнейшим условием является повышение уровня информированности мигрантов обо всех тонкостях российского миграционного законодательства, оказание нуждающимся минимальной юридической поддержки на безвозмездной основе со стороны миграционной службы.

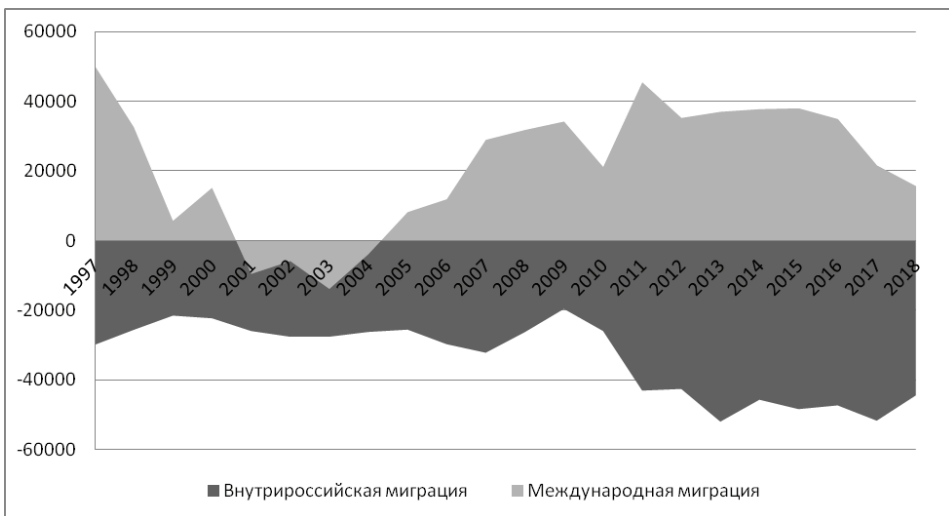


Рис. 3. Миграционный прирост населения СФО по потокам передвижения в 1997–2018 гг. (чел.) [1]

Большая часть иностранных граждан приезжает в СФО с целями трудоустройства. По данным МВД, за 2018 г. с этой целью в СФО прибыло 333,2 тыс. человек, что составляет 31,4% от всех граждан, поставленных на миграционный учет. Наибольшей привлекательностью для трудовых мигрантов обладают Красноярский край, Иркутская и Новосибирская области (см. табл. 1).

Привлекать иностранных работников необходимо только не те рабочие места, которые невозможно заполнить за счет местных трудо-

вых ресурсов, поэтому крайне важно дальнейшее совершенствование системы квотирования. С одной стороны, она должна служить защите национального рынка труда, но с другой стороны, наиболее полно удовлетворять потребности экономики региона в рабочей силе [4]. В 2018 г. в СФО было оформлено 11 659 разрешений на работу для иностранных граждан, патент на осуществление трудовой деятельности получили 117 334 трудовых мигранта из стран ближнего зарубежья [1]. Кроме того, на территории округа трудятся граждане

стран-членов Евразийского экономического союза, которым не требуется получение патента, поэтому статистические данные об их численности недоступны. Таким образом, после значительного спада в численности иностранных работников, наблюдав-

шегося в середине 2010-х гг., в последние годы вновь наметилась тенденция к ее росту, что говорит о значительной потребности региона в рабочих руках, которая, согласно демографическим прогнозам, не снизится, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе.

Таблица 1.

**Структура потока прибывших в СФО иностранных мигрантов по целям въезда в 2018 г. (чел.)**

Территория	Всего	из них по целям въезда:				
		туризм	учеба	работа	частная	иное
Сибирский ФО	1 060 113	364 191	74 073	333 201	197 917	90 731
Республика Алтай	7 133	2 577	246	1 926	1 564	820
Республика Бурятия	59 335	27 035	2 122	9 320	15 038	5 820
Республика Тыва	4 519	501	208	2 168	924	718
Республика Хакасия	8 186	893	152	4 413	1 705	1 023
Алтайский край	59 069	5 713	8 060	15 584	24 597	5 115
Красноярский край	127 572	9 787	4 689	77 551	20 333	15 212
Иркутская область	370 912	255 473	7 113	68 538	18 910	20 878
Кемеровская область	45 836	3 634	4 471	16 473	13 450	7 808
Новосибирская область	210 003	37 530	16 661	77 401	61 550	16 861
Омская область	78 568	5 841	13 231	21 872	32 048	5 576
Томская область	45 487	2 078	16 414	17 036	4 992	4 967
Забайкальский край	43 493	13 129	706	20 919	2 806	5 933

Источник: База официальной статистической информации «Единая межведомственная информационно-статистическая система» [1].

После введения статьи «Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами» в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [9] в 2010 г. ВКС были выведены из-под действия системы квотирования иностранной рабочей силы. Приказ Министерства труда «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство РФ в упрощенном порядке», принятый в июле 2015 г., внес значительный

вклад в упрощение процедуры получения гражданства РФ. Эти меры представляются перспективными с точки зрения развития российского миграционного законодательства в сторону селективного подхода. Применительно к СФО, обладающему огромными запасами природных ресурсов и нуждающемуся в их освоении с применением инновационных технологий, данный подход особенно актуален в силу повышенной значимости уровня развития человеческого капитала, используемого в экономической деятельности.

Одним из самых перспективных методов облегчения адаптации и миграции мигрантов, а также привле-

чения на рынок труда РФ квалифицированных специалистов является стимулирование образовательной миграции. В этом плане СФО обладает значительным потенциалом, т.к. на его территории расположено два наукограда: Бийск в Алтайском крае и Кольцево в Новосибирской области. В данном отношении представляется целесообразным проведение рекламно-информационных кампаний, направленных на повышение престижа российского образования, за рубежом, особенно в странах СНГ. Кроме того, эффективной мерой может служить облегчение процедуры получения гражданства для иностранцев, закончивших российские вузы. Немаловажно упрощение процесса их трудоустройства как во время обучения, так и по его завершении.

Особую значимость приобретает также реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, принятой указом Президента РФ в июне 2006 г. Данная категория мигрантов не только обладает большим потенциалом для успешной адаптации в принимающем сообществе, но также, с геополитической точки зрения, лояльно настроена по отношению к России, поскольку в социокультурном плане идентифицирует себя с россиянами, поэтому желательным для обеспечения национальных интересов государства является вселение соотечественников на приграничных территориях, которые составляют немалую часть СФО. С 2014 г. в рамках действия этой программы территориями вселения были объявлены следующие субъекты СФО: Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская и Ом-

ская области. Республика Бурятия и Забайкальский край, с 2018 г. вошедшие в состав Дальневосточного федерального округа, являются приоритетными территориями переселения соотечественников, где обеспечивается максимальный уровень государственной поддержки участников программы (см. табл. 2).

Однако для обеспечения демографической стабильности региона в интересах национальной безопасности РФ необходимо не только привлечение мигрантов из-за рубежа, но также закрепление постоянного населения СФО и предотвращение оттока его жителей в другие регионы страны [7]. Данные статистики свидетельствуют о том, что большая часть выбывших с территории СФО направляется в Центральный федеральный округ (6% от общей численности внутрироссийских перемещений), а также Южный, Уральский и Северо-Западный федеральные округа (по 3%) (см. табл. 3).

Основными причинами устойчивости западного вектора миграции населения РФ являются социально-экономические [5]. С отказом от плановой экономики и переходом к рыночным механизмам регулирования процесс освоения и индустриализации Сибири и Дальнего Востока замедлился, что породило значительный разрыв по целому ряду важнейших показателей социально-экономического развития этих регионов и центральной части России. По данным за 2018 г., СФО занимает 7 место среди регионов РФ по уровню среднедушевого дохода, опережая только Северо-Кавказский федеральный округ. Среднедушевой доход в СФО составляет всего 24,8 тыс. рублей, то есть, лишь 58% от аналогичного показателя по ЦФО (42,9 тыс. рублей).



Таблица 2.

**Численность участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в СФО (чел.)**

Территория	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Сибирский ФО	1930	6194	11475	7603	20882	26954	18414	17866	20296
Республика Хакасия					93	359	266	102	210
Алтайский край	38	297	960	1070	2224	2370	1644	1777	1997
Красноярский край	175	765	1378	452	1497	3491	1973	1191	929
Иркутская область	245	1582	1466	448	1688	2814	991	745	1003
Кемеровская область	107	225	569	793	4300	3787	1895	1780	1982
Новосибирская область	725	1585	2921	1865	5302	8122	7063	7760	9047
Омская область	640	1740	4181	2975	5778	6011	3939	3921	4557
Томская область							643	590	571
Республика Бурятия			105	58	476	234	181	207	170
Забайкальский край	53	170	331	47	698	350	247	223	272

Источник: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 г. [10]

Таблица 3.

**Структура потоков мигрантов, выбывших из СФО по территориям вселения, 2008–2018 гг. (чел.)**

Год	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
2008	353782	20044	7445	11955		8061	11222	287078	7977
2009	320047	17317	6358	7933	2230	6760	9388	263268	6793
2010	348407	20945	7510	9963	2390	7958	10413	282602	6626
2011	485222	8954	3979	5814	4460	8867	12137	425896	15115
2012	605704	34013	15280	19307	3991	12542	22201	483189	15181
2013	633210	37370	19484	24063	4645	12923	21489	497538	15698
2014	611201	36206	20820	23167	4938	12996	20413	477235	15426
2015	617999	37950	21874	22651	4395	12184	19459	481419	16014
2016	612881	35795	22350	26187	4237	12040	20452	474644	17176
2017	615664	41112	25616	24066	4035	11940	20329	471002	17564
2018	558179	39874	23004	24817	3985	10480	19383	416467	20169
Всего	5762296	329580	173720	199923	39306	116751	186886	4560338	153739

Источник: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 г. [10]

В свете этих тенденций крайне важным представляется развитие комплекса косвенных мер воздействия, сдерживающих миграционную активность постоянного населения СФО, прежде всего, мер экономического стимулирования. В первую очередь, необходимо сделать всё возможное для ускорения развития экономики округа, привлечения инвестиций, создания благоприятных ус-

ловий для малого и среднего бизнеса, новых рабочих мест. Большую роль играет также продуманная политика геопространственного развития, градостроительства, улучшения жилой и транспортной инфраструктуры. Полезным для закрепления постоянного населения Сибири может оказаться критический анализ советского опыта по привлечению населения в данный регион [2]. Например, си-



стемы льгот и надбавок к заработной плате, льготных условий жилищного кредитования, «подъемных» денег переселенцам, распределения молодых специалистов после получения ими высшего образования.

Определяя основные направления миграционной политики СФО, необходимо руководствоваться следующими стратегическими приоритетами:

- с позиции потребностей экономики: необходимо обеспечить достаточно трудовых ресурсов для ее дальнейшего развития;
- с позиций геополитических интересов государства: необходимо обеспечить защищенность его восточных рубежей;
- с позиции демографического развития: необходимо компенсировать естественную убыль и остановить миграционный отток населения региона.

По результатам проведенного нами анализа более полной реализации этих задач могли бы способствовать следующие меры:

- разработка региональной концепции миграционной политики СФО с учетом особенностей данного региона;

- активное привлечение иностранных мигрантов с применением селективного подхода, в рамках которого предпочтение должно отдаваться выходцам из стран бывшего СССР, лицам трудоспособного возраста, квалифицированным специалистам и желающим переехать в округ на ПМЖ или принять российское гражданство;
- закрепление местного населения за счет повышения уровня жизни в регионе и введения системы льгот;
- создание условий для повышения территориальной мобильности населения в рамках СФО, обеспечение развития рынков труда и жилья в соответствии с потребностями экономики округа, формирование новых центров экономического роста.

В силу сложившихся на данный момент особенностей демографического развития региона, миграционная политика должна играть ключевую роль в обеспечении его социально-экономической стабильности. Кроме того, данная задача является стратегически важной для обеспечения геополитической безопасности Российской Федерации.

### ***Библиографический список***

1. База официальной статистической информации «Единая межведомственная информационно-статистическая система». URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 10.10.2019).
2. Железко С.Н. Социально-демографические проблемы в зоне БАМа. – М.: Статистика, 1980.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом РФ). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 08.10.2019).
4. Маньшин Р.В., Лукьянец А.С. Проблемы оценки источников возможной компенсации трудовых ресурсов в приграничных регионах Сибири и Дальнего Востока // Экономика и предпринимательство, 2016. – Т. 2, № 12 (ч. 2). – С. 205–210.

5. Мкртчян Н.В. Внутренняя миграция: великое прошлое и скромное будущее // Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. – М.: UNDP, 2009. С. 80–96.

6. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата обращения: 11.10.2019).

7. Рязанцев С.В. Внутрироссийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия // Вопросы экономики. 2005(7). С. 37–49.

8. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года N 1120-р.) URL: <http://docs.cntd.ru/document/902229380> (дата обращения: 27.08.2019).

9. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 21 июня 2002 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901823501> (дата обращения: 11.10.2019).

10. Численность и миграция населения Российской Федерации. (Статистический бюллетень). Росстат. URL: [http://www.rosstat.gov.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140096034906](http://www.rosstat.gov.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906) (дата обращения: 02.10.2019).