

## МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНАХ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ СОСТОЯНИЯ И МЕХАНИЗМОВ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

**А.В. Понеделков, А.М. Старостин**  
(Россия, г. Ростов-на-Дону)

**Ключевые слова:** миграция, Южный федеральный округ, мониторинг.

**Key words:** migration, Southern Federal District, monitoring.

В современном глобализирующемся мире растет вклад миграционных факторов в формирование наиболее актуальной политической, экономической, культурной проблематики

Россия как часть глобального сообщества сделала существенный вклад в современный мировой миграционный поток, причем эти процессы, ставшие актуальными в 90-х гг. XX в., продолжились и в начале XXI в., протекая здесь наиболее динамично в силу нескольких причин: это не только распад Советского Союза и связанные с этим крупные проблемы, но и разительные изменения социально-экономических и политических систем, сформировавшихся на советском пространстве. Однако, если в начале 90-х гг. XX в. большой вклад в генерирование новых миграционных потоков на постсоветском пространстве принадлежал политическим факторам, связанным с образованием новых государств и укоренением во власти этнократических элит, то в последние годы первенство переходит к экономическим факторам.

В условиях рыночных отношений и неустоявшегося контроля за границами сложившаяся значительная разность «экономических потенциалов» регионов, планомерно снижаемая в советский период централизованными усилиями единого государства, обуславливает ныне перемещение значительных трудовых ресурсов из постсоветского и даже дальнего зарубежья прежде всего в российские мегаполисы. Строительный бум, развитие мелкооптовой и розничной торговли, расширение ассортимента бытовых и ремесленных услуг – все это привлекает в данные сферы занятости (не очень популярные у коренного населения) потоки многочисленных мигрантов из Украины, Молдавии, среднеазиатских стран и новых Закавказских государств. Крупные города Северо-Запада и Центра России уже не в состоянии экономически полноценно функционировать без трудового миграционного ресурса. В то же время значительная часть населения постсоветских государств получает экономическую поддержку за счет пересылаемых трудовых доходов работающих в России мигрантов. Естественно, что Россия, по-существу импортируя дешевую рабочую силу, получает значительную прибыль за счет ее использования. Однако данные трудовые инвестиции несут с собой и целый спектр проблем: от поведенческих, связанных с трудностями адаптации мигрантов в России и их настороженности, или даже неприятия мигрантов большей частью населения, до трудно разрешимых вопросов борьбы с теневой экономикой и криминалом, пышным цветом расцветающим на малоконтролируемой и сложнорегулируемой почве взаимодействий мигрантов с различными субъектами российского бизнеса, организованными и неорганизованными представителями населения.

Меры, предпринимаемые различными институтами российской федеральной, региональной и местной власти в области регулирования миграционной политики носят динамичный и быстро развивающийся характер, однако не всегда успевают за событиями. Множественность инициативных субъектов, заинтересованных в росте и неурегулированности мигрантских потоков, быстрая смена тактики их поведения, недостаток ресурсов на местном уровне и нехватка практического опыта обуславливают то, что в области регулирования миграционные ситуации продолжают оставаться наиболее сложными.

В особенности это относится к Южному федеральному округу, где большая часть регионов являются единственными в России демографически избыточными.

Вместе с тем здесь еще свежи в памяти мощные межэтнические конфликты, с которыми не столкнулись другие макрорегионы России.

Все это заставляет более внимательно относиться к анализу миграционной ситуации в регионах Южного федерального округа и говорить о системном ее мониторинге.

В представляемой работе изложен лишь один из аспектов такого мониторинга, связанный с изучением восприятия миграционных проблем населением. Данные для анализа и выводов получены в результате проведения социологического проекта, реализованного Северо-Кавказской академией государственной службы и ее партнерами.

Естественно, что, как и при медицинской диагностике и выработке мер лечения, недостаточно только изучения самочувствия пациента, так и при социологическом анализе требуются еще и объективные данные, изучение опыта управления. Однако в социальном оздоровлении жалобы пациента – не косвенный, а основной показатель. На его изучение и направлены усилия участников проекта.

В марте – апреле 2008 г. в рамках социологического проекта СКАГС было опрошено 1510 жителей из 13 субъектов РФ ЮФО по репрезентативной выборке\*, а также около 250 экспертов. 16 из 27 пунктов анкеты сопоставимы с пунктами анкеты экспертов, что позволяет сравнить основной оценочный фон общественного мнения с фоном оценок экспертного сообщества, в рамках которого около 60 % выборки получены от специалистов-служащих, представляющих органы государственной власти и местного самоуправления. Результаты опроса населения представляется целесообразным сгруппировать в 4 основных раздела:

- 1) оценка населением миграционной обстановки в регионе;
- 2) оценка населением роли мигрантов в решении проблем региона и развития территорий;
- 3) оценка эффективности механизмов урегулирования миграционных проблем;
- 4) предлагаемые первоочередные меры в урегулировании миграционных проблем.

**Оценка населением миграционной обстановки в регионе.** Выявить оценку миграционной обстановки обществом позволяет анализ ответов прежде всего на пп. 1–4, 11–12 и 15 анкеты.

В первую очередь, следует отметить, что абсолютное большинство опрошенных (около 88 %) полагает, что проблемы миграции для регионов ЮФО актуальны в той или иной степени (48 % полагает даже, что очень актуальны), причем около 56 % эту проблематику видят скорее всего с отрицательных оценочных позиций, что проявляется как в общественной, так и личной обеспокоенности: к позиции общественной обеспокоенности респонденты относят 73 % населения, а личную обеспокоенность высказывает более 3/4 опрошенных.

Такой оценочный фон позволяет отнести миграционные проблемы к числу наиболее насущных и труднорешаемых. При этом формирование такого оценочного фона определяется прежде всего со стороны коренного или укоренившегося населения, которое в выборке составляет почти 90 % опрошенных. Иными словами, даже при условии абсолютного преобладания, имея девятикратное преимущество в рамках выборки, коренное и укорененное население тем не менее находится в состоянии тревожности по отношению к миграционной проблематике. Не влияет на этот фон даже то, что около 41 % респондентов сами проявляют миграционную готовность, а 21 % даже высказывает намерение о переезде в другую страну. При такой «разбавленности» намерений следовало бы ожидать значительно большего толерантного настроения по отношению к мигрантам. Тем не менее его нет. Вполне возможно, что на такого рода настроения более всего влияют частые конфликтные ситуации, возникающие в местном сообществе и имеющиеся в личном опыте респондентов. Так, на конфликты с приехавшими или переселенцами в городе (поселении) указывают соответственно 34 % и 26 % опрошенных, то есть от 1/3 до 1/4 таковых; 28 % респонден-

---

\* Отличительной оказалась лишь одна позиция выборки, связанная с образованием: более половины опрошенных имеют высшее образование, что несколько рационализирует общий фон оценок и мнений населения.

тов указывают на личный опыт конфликтных отношений с приехавшими на заработки и переселенцами. Поэтому вполне закономерен и итоговый вывод: миграционные процессы в ЮФО создают в той или иной степени угрозу стабильности устойчивого развития в регионах проживания. Так считает 2/3 опрошенных. Следует отметить, что в этом плане еще более выраженный характер носит позиция экспертов, более 80 % которых согласны с обозначенной оценкой угрозы. В чем же причины столь неблагоприятного оценочного фона и нетолерантных настроений населения по отношению к миграции и мигрантам? На этот вопрос нет однозначных ответов. Но определенные выводы можно сделать, рассмотрев ответы из следующего блока.

**Оценка населением роли мигрантов в решении проблем региона и развития территорий.** Данные оценочные позиции выявляются в ходе анализа ответов респондентов на пп. 9–10 и 16–21 анкеты.

Прежде всего, каков личный опыт контактов с респондентами? Как было представлено выше, этот опыт довольно значителен и относительно конфликтных ситуаций представлен 28 % респондентов. А вот что касается пользования услугами мигрантов, то на это указывает 21 % опрошенных. Очевидно, что другая часть имела иные сферы контактов с мигрантами. Тем не менее на приемлемость качества и стоимости оказанных услуг указали менее 60 % респондентов. Можно сказать, что общий «фон недовольства» был бы значительно снижен, если бы оправдались ожидания и спрос на услуги мигрантов. Что касается удовлетворения спроса и ожиданий, то можно, анализируя оценки населения, сделать такой вывод: мигранты концентрируются в отраслях, имеющих достаточно неплохую доходность, постоянно находящихся на виду у основной массы населения, но обслуживающих относительно меньшинство населения (высший и средний класс). Такой вывод следует из того, что личный опыт использования услуг мигрантов имеет лишь каждый пятый и основные сферы занятости мигрантов, с точки зрения респондентов, это: торговля, строительство, услуги (так полагает соответственно 68 %, 64 % и 26 % респондентов). Кстати, эксперты подтверждают данные оценки занятости по сферам деятельности мигрантов. Поскольку данные сферы занятости малосущественно влияют на экономическое развитие регионов ЮФО (а на позитивную роль мигрантов в этом аспекте указывают менее 14 % населения и менее 20 % экспертов), то самое большее, что признает общественное мнение как положительный вклад мигрантов – это восполнение дефицита рабочей силы в различных отраслях (около 54 % опрошенных). Гораздо больше население просматривает для себя минусов. К ним респонденты относят следующее:

- мигранты вытесняют население из целых отраслей экономики – 43,3 %;
- изменяются национальные пропорции населения – 42 %;
- мигранты-предприниматели создают питательную почву для взяточничества и коррупции среди чиновников – 37,7 %;
- обостряется опасность распространения религиозного экстремизма – 36,5 %.

Если учесть, что 2/3 опрошенных проживают в так называемых русскоязычных областях, которые являются мигрантопринимающими, то указанные показатели для этих регионов следует увеличить применительно к данной части выборки почти вдвое. Соответственно, они мало значимы для регионов-республик.

Между тем и в обозначенном выше случае экспертные оценки совпадают с общественным мнением.

Основную угрозу дестабилизирующего характера со стороны мигрантов респонденты видят в сфере баланса межнациональных отношений (48 %). Эксперты подтверждают эту позицию, артикулируя ее даже более рельефно (около 60 %). Что касается других сфер отношений, то примерно равное число респондентов видят опасность миграционных процессов для развития экономики (35,1 %) и социальной сферы (35,8 %). Аналогичную позицию занимают и эксперты.

Наибольшее неприятие населения в миграционных потоках вызывают этнические группы, нехарактерные для регионов ЮФО (китайцы, вьетнамцы и др.) – 46 %.

А далее идут, как ни странно, этнически близкие переселенцы из стран СНГ (27,7 %) или из регионов, входящих в состав ЮФО (23,1 %).

Как же регулируются проблемы, связанные с миграционными процессами, какие механизмы оказывают на них сдерживающее или, напротив, стимулирующее воздействие?

***Оценка эффективности механизмов урегулирования миграционных проблем.***

Прежде чем говорить о механизмах урегулирования, выделим в составе оценок и мнений те, что касаются проблем мигрантов. Поскольку среди мигрантов наиболее крупные группы – это трудовые мигранты и беженцы, а также переселенцы, то в каждой из этих групп наиболее острые проблемы различаются. Так, по оценкам респондентов, у трудовых мигрантов это: низкий уровень оплаты труда (60 %), волокита и бюрократическое отношение властей (32,3 %), произвол работодателей (28,3 %), вымогательство со стороны милиции (27 %).

Что касается беженцев и переселенцев, то среди них преобладают следующие проблемы: отсутствие жилья (67,5 %); волокита и бюрократическое отношение властей (40,3 %); отсутствие работы по специальности (35 %); низкий уровень оплаты труда (33,2 %). Очевидно, что именно механизмы и институты, предназначенные для решения данных проблем, срабатывают неэффективно.

Впрочем, анализ ответов на другие вопросы, освещающие данный блок проблем, позволяет выделить и те механизмы, которые используют миграционный фактор в своих целях, не учитывая мнения и запросы коренных жителей. К таким субъектам респонденты склонны прежде всего отнести экстремистские религиозные движения (37,7 %) и экстремистские политические партии, играющие на негативном настрое общественного мнения (30,5 %). Вместе с тем к числу сил, которые любят «ловить рыбку в мутной воде», общественное мнение также относит и властные структуры (27 %), и коррумпированных чиновников (24,2 %). В целом, разделяя это мнение, эксперты вместе с тем «выводят из-под удара» властные структуры, полагая, что они в наименьшей мере заинтересованы в нагнетании проблем, создаваемых миграционными процессами, и что это скорее итог ситуационного подхода, недальновидности и нерасторопности.

Касаясь проблем неэффективности в работе по урегулированию проблем, связанных с мигрантами, следует выделить оценки деятельности средств массовой информации. И здесь оценки респондентов существенно разнятся применительно к центральным и местным СМИ. В центральных СМИ общественное мнение видит возмутителя спокойствия, дестабилизирующего обстановку (негативные оценки – 29 %, позитивные – 19,7 %), в то время, как в местных СМИ четче просматривается стабилизирующая роль (позитивные оценки – 27,7 %, негативные – 12,7 %). Но, тем не менее, обращает на себя внимание невысокий уровень участия СМИ в урегулирующей деятельности.

Совершенно аналогична и позиция экспертов применительно к данному вопросу.

Что касается оценки сторон, которые наиболее заинтересованы в урегулировании миграционных процессов, то респонденты выделяют прежде всего местные органы власти (35 %) и самих мигрантов (29,7 %). Вслед за этим идут региональные власти (29,3 %) и Федеральная миграционная служба (27,1 %). Невысоко оцениваются усилия активистов диаспор и этнических элит (около 16 %), хотя, как полагают респонденты, именно они обладают значительным регулирующим потенциалом (так считает 51,6 % опрошенных), но, очевидно, не используют его в должной мере.

Следует обратить внимание на то, что наиболее авторитетный и легитимный в глазах населения фактор урегулирования миграционных процессов – местные власти – не обладает необходимыми ресурсами. Вместе с тем федеральный и региональный уровни власти и управления, обладающие такими ресурсами, в глазах населения не принимают должной инициативы и расторопности. Поэтому не случайно их в качестве заинтересованной стороны в решении данных проблем видит лишь каждый четвертый и, напротив, каждый четвертый видит во власти сторону, которая склонна

манипулировать миграционными проблемами в своих целях. Поэтому выбор первоочередных мер по урегулированию со стороны населения вполне обоснован.

**Предлагаемые первоочередные меры в урегулировании миграционных проблем.** Прежде всего респонденты указывают на меры правового и экономического характера. Очевидно, что значительную часть населения не устраивает некоторая ситуативность и даже стихийность в решении проблем миграции.

Необходимо, в первую очередь, усовершенствовать федеральное и региональное законодательство в миграционной сфере, дабы сделать миграционные процессы в плане их регуляции ясными, прозрачными и ориентированными как на интересы населения территорий, так и мигрантов. Так полагает около 45 % опрошенных.

Далее, в случае принятия решений по приему на свою территорию мигрантов, необходимо обеспечить выделение экономических и социальных ресурсов (39 % опрошенных) и лучше всего решать эти проблемы на основе долгосрочных программ, учитывающих интересы местного населения (35,3 %).

Значительная часть респондентов указывает на меры ограничительного характера относительно приезжих. Наиболее четкую позицию респонденты занимают по отношению к приезжающим на заработки из стран СНГ (62,9 % – за ограничения, 27,4 % – против). Несколько более сдержанная позиция наблюдается по отношению к мигрантам из СНГ, приезжающим на ПМЖ (47,4 % – за ограничения, 37,5 % – против). Наиболее толерантна позиция по отношению к перемещению русских из бывших республик СССР на ПМЖ (25,8 % – за ограничения, 37,5 % – против).

В целом такая структура предпочтений характерна и для экспертов.

Если сопоставить анализируемый массив данных с аналогичным опросом населения и экспертов Челябинской области (проведен под руководством проф. Зырянова С.Г.), то можно увидеть их сходство по многим позициям.

Различия состоят лишь в том, что большая тревожность высказывается там по отношению к мигрантам с Востока (китайцы, вьетнамцы), а также в том, что общий фон миграционных процессов несколько ниже, чем в регионах ЮФО. В целом же опросные данные по Челябинской области, полученные параллельно с нашими, выступают своеобразным контрольным массивом, подтверждающим скорее всего общий фон общественного мнения в стране по вопросам миграционных процессов.

Заключая проделанный анализ мнений и оценок респондентов, следует сделать следующие выводы:

1. Воздействие миграционных процессов на социально-экономические отношения прежде всего в «русскоязычных» регионах выступает как один из наиболее тревожных индикаторов стабильности ситуации. К тому же, с точки зрения населения регионов ЮФО, ситуация, контролируемая в полной мере со стороны властей, пока не сложилась. Вместе с тем именно данный аспект деятельности властей освещается очень слабо, если не сказать больше: СМИ федерального уровня по оценке населения считают за хороший тон лишний раз подчеркнуть бессилие властей в решении данных проблем. Действия местных СМИ оцениваются населением в этом аспекте гораздо более позитивно, но их голос и мнения до населения регионов и страны не доходят.

2. Оценивая роль мигрантов в развитии регионов, население ЮФО в лучшем случае видит их вспомогательные функции. В тех же областях, где наблюдается большой вклад (строительство, торговля, услуги) со стороны мигрантов, местные жители склонны видеть последствия, работающие на самих мигрантов, нежели на основную массу населения, поскольку основной пользователь данных ресурсов – представители высшей страты и верхней страты среднего класса. Здесь общий баланс позитивного вклада и негативных последствий с позиций общественного мнения выстраивается с отрицательным результатом. По крайней мере таков обобщенный эмоциональный тонус оценок опрошенных.

3. Касательно предпринимаемых мер по урегулированию проблем, связанных с миграционными процессами, в общественном мнении складывается парадоксальная ситуация: те институты и уровни власти, где имеются достаточные ресурсы и прини-

маются решения, не проявляют должной расторопности, деловитости, не работают на перспективу. Там же, где проблемы должны решаться в силу необходимости, ресурсов мало или совсем нет (местная власть). Однако «стрелки» ответственности и информационного освещения переводятся именно сюда. Такого рода диспропорция требует переформатирования. Вместе с тем значительно более активного включения возникающих проблем в миграционной сфере требует актив диаспор и этнических элит. Наряду с этим местное население возражает против расселения мигрантов по диаспоральному принципу и требует приоритета гражданских принципов во взаимодействиях с мигрантами в их поведении.

Другим требованием выступает значительное ограничение миграционных процессов. Исключение делается лишь для русских, переселяющихся из стран СНГ.

Население ждет от разных уровней власти осмысленную, долговременную программу мер в области миграционной политики, последствия которой не приводили бы к относительному ухудшению социально-экономического положения основной массы коренного и укорененного населения и не оттягивали бы ресурсы территорий на решение проблем мигрантов.

Анализ восприятия мигрантов населением показал, что данная проблематика относится к числу наиболее сложных, можно сказать, «болевых точек» в общественном мнении.

Предмет обеспокоенности экспертов и напряженности в суждениях населения мы обозначили при подведении итогов по разделам. Заключая анализ в целом, обратим внимание на проблемные точки, которые могут быть вычленены в результате осмысления всего изложенного материала.

1. Прежде всего необходимо отметить то, что в фиксации данных о миграционных потоках и их последствий преобладает ситуационный подход, ориентированный на сформировавшиеся или формирующиеся угрозы. Возможные среднесрочные и долгосрочные последствия социальных, экономических и культурных изменений, связанных с миграционными воздействиями, как правило, не моделируются. Между тем именно такого рода изменения могут представлять наибольшие угрозы. Как показывает анализ наиболее конфликтных очагов в современном мире, образовавшихся в результате долговременного действия миграционных процессов, они, как правило, начинались с закладки диаспоральных «точек кристаллизации», а затем развивались в рамках собственной логики, отличной от сценариев, основанных на экономических, демографических интересах и правовых регламентах, представленных принимающей стороной.

В современной России уже явно обозначился крен в сторону среднесрочного и долгосрочного прогнозирования и индикативного планирования социального и экономического развития. Однако в этих прогнозах явно отсутствует анализ и прогноз последствий задействования миграционных факторов в качестве трудовых ресурсов, без которых вряд ли возможна реализация многих крупных проектов (учитывая особенности отечественной демографической динамики). Применительно к регионам Южного федерального округа обозначенные вопросы актуальны для «русскоязычных» краев и областей, в которых проживает более половины населения округа и которые являются мигрантопринимающими регионами в ЮФО.

2. Среди основных аспектов анализа и прогноза средне- и долгосрочных последствий той или иной модели миграционной политики особого внимания требует этнокультурный аспект. Он менее других подвержен внешней регуляции и обладает наибольшим самоорганизационным потенциалом. Первоочередное внимание должно быть обращено на изучение последствий диаспорального расселения и поиск возможных альтернатив этому. Вместе с тем недостаточно изучены и используются ресурсы лидеров диаспор и этнократических элит в урегулировании отношений в местном сообществе.

3. Особого внимания требуют вопросы выстраивания информационной политики, взаимодействия органов власти и управления с руководителями и владельцами СМИ, а также основными заказчиками и потребителями услуг мигрантов. Именно

здесь зачастую образуется разрыв интересов основной массы населения и частных потребителей услуг мигрантов.

4. В суждениях экспертов зафиксирован определенный разрыв, непонимание между научным сообществом и административной элитой, занимающейся регулированием миграционных проблем.

Определенно, что ни элита, ни административный аппарат не будет заниматься анализом и прогнозами отдаленных последствий миграционных процессов, изучением фундаментальных проблем взаимодействия этнокультур и диаспор. В то же время управленческое функционирование, осуществляемое только на ситуативном и нормативном подходах, скорее всего, лишь породит новые проблемы. Поэтому, коль скоро миграционные процессы затрагивают сегодняшние и отдаленные последствия для основной массы населения и элиты, необходимо формировать научные и прикладные программы отслеживания (мониторинга) в этой области и общественные фонды поддержки в этой сфере.