

УДК 325.1.

*Перельгин С.В.  
Perelygin S.V.*

## Государственная политика России по управлению демографическими процессами на Дальнем Востоке в 1991–2015 гг.

State policy of Russia on management of demographic processes in the Far East 1991–2015

В статье рассматривается демографическая ситуация, сложившаяся на Дальнем Востоке. Неблагоприятные демографические и экономические процессы в регионе представляют опасность для территориальной целостности страны. Правильная реализация государственной демографической политики на Дальнем Востоке способна привести к снижению риска усиления внешнего демографического давления, преодолению тенденции миграционного оттока коренного населения и повышению привлекательности восточных территорий для мигрантов.

**Ключевые слова:** демографическая политика, мигранты, национальная безопасность, Дальний Восток



The article examines the demographic situation on the Far East. Unfavourable demographic and economic processes in the region pose a threat to the country's territorial integrity. Proper implementation of the state population policy in the Far East could lead to a decrease in the risk of strengthening the external demographic pressures, overcoming the tendency of migratory outflow of the population and increasing the attractiveness of the eastern territories for migrants.

**Key words:** demographic policy, migrants, national security, Far East

С момента распада Советского Союза Россия вступила в длительную полосу депопуляции. Уменьшение численности населения России – это результат и увеличившихся масштабов естественной убыли, и существенного сокращения сальдо внешней миграции из стран нового зарубежья [10, с. 42].

Хотя кризисные явления в демографической ситуации прогнозировались демографами ещё в середине 80-х годов, изменение экономической системы страны повлекло за собой не только резкое снижение уровня жизни населения, но и снижение основных демографических показателей: если в 1991 году естественный прирост составил 162 тыс. чел., то начиная с в 1992 года в России наблюдается естественная убыль, которую удалось остановить только в 2012 году.

Демографическая ситуация в России способна повлиять на отечественную и мировую экономику, а также военно-политическую обстановку. В период между 1989 и 2012 годом численность населения Дальнего

Востока сократилась почти на 21 %. В основе такого сокращения была как активная миграции в внутри страны – западный дрейф, – так и превышение уровня смертности над уровнем рождаемости [6].

Дальний Восток теряет население наиболее стремительно из всех российских регионов: обе переписи населения, проведённые в Российской Федерации после распада СССР, показали стабильный отток населения с Дальнего Востока: по результатам переписи 2002 года население Дальневосточного федерального округа сократилось на 15,9%, а перепись 2010 года зафиксировала сокращение населения на 6%. Основной причиной снижения численности населения является миграционный отток. Дальний Восток покидает прежде всего активное трудоспособное население, обостряются проблемы коренных малочисленных народов [1, с. 18]. Снижается не только численность населения, но и его качественный состав [2, с. 18].

К 1999 году демографическая ситуация в стране стала катастрофической: население снизилось в 82 субъектах Российской Федерации. Сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни, деформация демографического и социального состава общества привели к подрыву экономического потенциала страны. Демографическая проблема стала рассматриваться как угроза национальной безопасности, в связи с чем намечался переход к активной демографической политике в России.

10 января 2000 года Указом Президента Российской Федерации № 24 утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации, на основе которой разработана Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года.

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Основные направления реализации демографической политики касались стабилизации численности населения в России в целом, без учёта региональных аспектов: укрепление здоровья и увеличение ожидаемой продолжительности жизни, стимулирование рождаемости и укрепление семьи, повышение эффективности использования миграционных потоков путём достижения соответствия их объёмов, направлений и состава интересам социально-экономического развития Российской Федерации. Новая демографическая политика позволила стабилизировать численность населения России. Президентом РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию в 2012 году был даже отмечен его естественный прирост.

Вместе с тем в послании были обозначены и негативные тенденции – сокращение доли трудоспособного населения России, что не только негативно отражается на экономике, но создаёт угрозу суверенитету и территориальной целостности государства [5]. Указанные выводы в полной мере могут быть отнесены к Дальнему Востоку России, где большой размер неосвоенных территорий вкупе с низкой плотностью населения создают системное напряжение, особенно с точки зрения международной конкуренции за неосвоенные пространства.

Дальний Восток относят к числу территорий со стабильным отрицательным миграционным сальдо. Наибольшие трудности, связанные с оттоком населения, испытывают Магаданская область и Чукотский автономный округ. Схожая ситуация в Амурской области и Еврейской автономной области. Миграционная ситуация в Приморском и Хабаровском краях несколько лучше: в них статистика зафиксировала небольшой миграционный приток. Улучшение миграционной ситуации на юге Дальнего Востока связано с реализацией крупных инвестиционных проектов саммита АТЭС.

В основе оттока населения лежат две группы факторов: природно-климатические и социально-экономические. В советский период выгодные социально-экономические условия развития региона отчасти могли компенсировать дискомфорт, связанный со сложными природными условиями, проблемами адаптации мигрантов из других регионов страны. Однако после распада СССР их влияние изменилось на противоположное: возникли сложности на рынке труда, социальная сфера пришла в упадок, обострились экологические проблемы. Это стало подталкивать людей к переселению в более благоприятные регионы страны.

В настоящее время Сибирь и Дальний Восток входят в так называемую зону «абсолютной демографической депрессии» [10, с. 43]. При этом Сибирь и Дальний Восток являются малопривлекательными для иммигрантов стран СНГ и Балтии. По мнению Шолл-Латура, «всё возрастающий вакуум изнутри однажды обрушит проблемы на регионы Российской Федерации по ту сторону озера Байкал» [12, с. 316].

В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года пять из девяти субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, охарактеризованы как территории с тяжёлой демографической ситуацией, требующей незамедлительного реагирования: за период с 1992 по 2007 год население снизилось более чем на 15 % в Камчатском крае, на 10–15 % – в Республике Саха (Якутия), Приморском и Хабаровском краях, Амурской области. Огромные территории Сибири и Дальнего Востока оказались практически незаселёнными.

Предпринимаемые в настоящее время попытки стимулирования повышения рождаемости и деятельность государства, направленная на сокращение смертности населения, не смогут быстро переломить негативной демографической тенденции. Поэтому одним из новых направлений реализации демографической политики стало переселение на территорию России соотечественников, проживающих за рубежом [3, с. 6].

Несмотря на то, что тезис об иммиграции как необходимом и благотворном факторе развития экономики подвергается в последнее время всё большему сомнению, без мигрантов Дальний Восток России обойтись просто не может. Признавая высокую роль миграции в воспроизводстве населения в районах с низкой интенсивностью естественного движения и неизбежность привлечения мигрантов в Сибири и на Дальнем Востоке, следует отметить, что государственная политика должна быть направлена, прежде всего, на сохранение населения региона, создание благоприятных условий жизни: социальной сферы, науки, образования, экономики. Сокращение миграционного оттока полностью адаптированных к условиям региона жителей является более эффективным направлением реализации демографической политики, чем замена этих жителей мигрантами из других регионов.

Направления реализации демографической политики имеют решающее значение для обеспечения государственной безопасности России, особенно на Дальнем Востоке. Учитывая, что внутренняя миграция в регионе ориентирована в основном на западную часть России, возникают опасения, что Дальний Восток останется территорией переселенческих предпочтений народов, населяющих Дальний Восток и Юго-Восточную Азию [4, с. 145].

Стратегическим ориентиром проводимой Россией политики становится кардинальное улучшение социально-демографической ситуации на Дальнем Востоке, преодоление сложившихся неблагоприятных тенденций и повышение привлекательности региона для сохранения постоянного населения и обеспечения миграционного притока квалифи-

цированных кадров на основе формирования благоприятных условий для обучения и профессиональной деятельности, создания семьи и воспитания детей [6].

При реализации форсированного сценария развития правительство ориентируется на увеличение к 2025 году населения региона на 15 % по сравнению с 2011 годом.

Добиться ускорения темпов роста населения в ближайшие годы, учитывая значительную инерционность демографического развития, можно только за счёт миграционного прироста. Для этого требуется повысить экономическую и социальную привлекательность Дальнего Востока, а также проводить активную, но при этом селективную миграционную политику, учитывающую потребности в необходимых кадрах и потенциальные риски быстрого роста численности жителей за счёт пришлового населения.

Согласно данным ВЦИОМ, опубликованным 21 июня 2012 года, около 40% жителей Сибири и Дальнего Востока рассматривают возможность покинуть его. Среди них 57% намерены уехать в другой российский город, 20% – в другую страну, 23% пока не определились с местом переселения. Причинами стремления к смене места жительства чаще всего называют низкий уровень доходов (44%), отсутствие карьерных перспектив (36%) и отсутствие возможности приобрести жильё (28%) [8].

С другой стороны, более трети жителей европейской части России готовы переехать в исследуемый регион, если там начнётся крупномасштабный инвестиционный проект, аналогичный БАМу. Причём 20% из них готовы поменять место жительства при таких специальных условиях, как высокий уровень зарплаты (68% среди тех, кто готов на специальные условия), возможность приобретения жилья (45%) или предоставления проживания в период работы (30%) [8]. Таким образом, потенциал для миграционного роста населения региона пока существует.

Миграционные проблемы региона целесообразно решать с учётом мероприятий Концепции государственной миграционной политики России на период до 2025 года, утверждённой Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года. Планом реализации первого этапа Концепции (2012–2015 годы) предусмотрена разработка мероприятий по повышению привлекательности территории региона с целью создания необходимой для переселения российских граждан социальной и транспортной инфраструктуры, снижения транспортной оторванности от регионов центральной России.

Для решения миграционных проблем предполагается использовать также механизм Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, однако эффект от переселения соотечественников для Дальнего Востока оказался почти незаметным [7, с. 20].

Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289 "О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" утверждена новая редакция государственной программы, в соответствии с которой вся территория субъектов федерации Дальневосточного округа отнесена к территориям приоритетного заселения. Таким образом, в демографической политике наметилось направление, специально ориентированное на улучшение демографической ситуации на дальневосточных территориях.

Одним из факторов повышения привлекательности для соотечественников дальневосточных территорий в качестве места жительства является существенное увеличение пособий на обустройство, выплачиваемых им по прибытии на место жительства. В связи с наличием такого

экономического стимула Минрегионом России и ФМС России прогнозируется рост интереса соотечественников-переселенцев к дальневосточным территориям приоритетного заселения.

При реализации миграционной политики необходимо учитывать факторы, значительно осложняющие процесс переселения соотечественников в Россию.

Для масштабного привлечения соотечественников на Дальний Восток необходимо решение наиболее актуальных социально-экономических вопросов: предоставления жилья, трудоустройства и социальной поддержки. Решение этих вопросов требует дополнительных инвестиций в регион. Кроме того, возникает проблема конкуренции местного населения, испытывающего те же проблемы в социально-экономической сфере, и мигрантов, поскольку ключевым направлением миграционной политики на территории Дальнего Востока остаётся закрепление населения на его территории. Создание условий для миграционного прироста при всей его важности является второстепенным направлением. На территории Дальнего Востока сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны отмечается естественный прирост населения, с другой – из-за миграционного оттока число жителей региона по-прежнему сокращается [9].

В современный период региону требуется системное развитие экономики, не зависящей целиком от поступления денег из федерального центра, способной повысить социальную привлекательность Дальнего Востока, способствовать созданию благоприятных условий для «среднего класса». Однако пока можно констатировать, что в экономику Дальнего Востока вкладываются либо государственные, либо опосредованно государственные деньги, отчего уровень жизни населения практически не меняется. Одноразовые вливания в экономику (аналогичные инвестициям при подготовке к саммиту АТЭС) не способны изменить ситуацию коренным образом: необходимо создавать условия не только для привлечения крупных инвестиций, в том числе иностранных, но и оказывать активную поддержку малому и среднему бизнесу, так как в этих сферах создаётся немало рабочих мест. В этой связи большие надежды возлагаются на распространение режима свободного порта не только на Владивосток, но и на регионы Дальнего Востока.

В рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики России её долгосрочные цели и задачи диктуют необходимость стимулирования возвратной миграции, одним из главных ресурсов которой являются соотечественники, проживающие за рубежом. По имеющимся оценкам, потенциал миграции русских и российских народов с территории только стран СНГ в среднесрочной перспективе составляет 3–4 млн. человек, или 350–400 тыс. человек в среднегодовом исчислении. Как в демографическом плане, так и с точки зрения социально-экономических, а также геополитических интересов Российское государство заинтересовано в их привлечении. Эта категория иммигрантов может быть безболезненно интегрирована в российское общество, причём на любых территориях страны [11, с.19].

Однако реализация задачи привлечения мигрантов-соотечественников представляется очень сложной, учитывая нежелание властей способствовать адаптации соотечественников в девяностые годы, нанёсшее тяжелейший удар по движению репатриации русских. В настоящее время часть потенциальных переселенцев предпочитает вообще «не заезжать в Россию», а напрямую следует на Запад [4, с. 138].

В ближайшем будущем Россия уверенно может рассчитывать только на приток мигрантов из стран полупериферии и периферии мировой экономики. Государство должно обеспечить привлекательность России

для мигрантов, создать цивилизованные условия для притока желательных для страны мигрантов и противодействовать притоку нежелательных. Только так можно гарантировать защиту интересов российских граждан и обеспечить развитие российского государства.

Таким образом, в развитии демографической политики Российской Федерации на Дальнем Востоке России можно выделить три периода:

1. 1991–2000 годы – время массового оттока населения, разрушения демографического и трудового потенциала региона, изменившего роль миграционного прироста в развитии региона, отсутствия государственных мер по сохранению населения на территории Дальнего Востока.

2. 2000–2008 годы – период ориентации демографической политики на стабилизацию численности населения в России в целом, без учёта региональных особенностей.

3. 2008–2015 годы – период позиционирования Дальнего Востока как стратегического региона для развития России, принятия мер по оздоровлению экономики региона и созданию условий для приоритетного заселения мигрантами.

Анализ программных нормативных актов Российской Федерации, направленных на регулирование социально-экономического развития Дальнего Востока, позволяет сделать несколько выводов.

В современных условиях перед Россией первоочередными задачами демографической политики являются создание условий для повышения рождаемости, преодоление высокой смертности и управление миграционными потоками в пользу дальневосточных территорий. Причём реализация данных задач не может опираться только на крупные непродолжительные инвестиционные государственные проекты, как стройки саммита АТЭС, начавшиеся в 2008 году и в полной мере не завершённые до сих пор.

Геополитическая ситуация на Дальнем Востоке, интенсивное развитие азиатских стран, ориентируют правительство на направление ресурсов для развития Дальнего Востока, что должно привести к значительному экономическому росту России и укреплению российских позиций в самом быстро развивающемся регионе. Введение США и ЕС пакета санкций против российской экономики требует от России направления ресурсов именно для развития Дальнего Востока.

Конструктивная реализация государственной демографической политики на Дальнем Востоке способна привести к снижению риска усиления внешнего демографического давления, связанного с возможным углублением диспропорций между численностью коренных жителей Дальнего Востока и численностью населения сопредельных государств. Этот риск будет расти до тех пор, пока не будет преодолена тенденция миграционного оттока коренного населения с восточных территорий России.



---

## Литература

1. Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской империи и Советской России в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока// Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 6. – С.18–26.

2. Бугрова Т.М. К вопросу о причинах демографического кризиса в Российской Федерации (теоретико-правовой анализ) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 6. С.18–20.

3. Горяинова М.В. Политика России в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа: проблемы и предложения // Миграционное право. 2012. № 1. С. 6–11.

4. Понамарева А.М., Татунц С.А. Иммиграция как проблема национальной безопасности РФ// Полис. Политические исследования. 2010. № 4. С.135–151.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»// Российская газета. 2012. 13 декабря.

6. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. N 466-р «Об утверждении государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1713.

7. Ржевская Л.В. К вопросу о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 18–21.

8. Сибирь и Дальний Восток: «забытый край» – или «локомотив развития»?// Всероссийский центр опроса общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112841> (дата обращения 14.01.2016 г.).

9. Совецание о господдержке инвестпроектов и территорий опережающего развития на Дальнем Востоке // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46522> (дата обращения 19.09.2014 г.).

10. Халкечев М.Н. Демографическая дифференциация регионов России: динамика и развитие. М.: ЦСП, 2006. 224 с.

11. Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы страны в контексте реализации переселенческого проекта // Миграционное право. 2014. N 1. С. 18 – 22.

12. Шолл-Латур П. Россия Путина: эффект сжатия. Империя под прессингом НАТО, Китая и ислама. М., 2007. 496 с.

### **Транслитерация по ГОСТ 7.79–2000 Система Б**

1. Agalarkhanova A.N. Natsional'naya politika Rossijskoj imperii i Sovetskoj Rossii v otnoshenii korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka// Gumanitarnye issledovaniya v Vostochnoj Sibiri i na Dal'nem Vostoke. 2013. № 6. – S.18–26.

2. Бугрова Т.М. К вопросу о причинах демографического кризиса в Российской Федерации (теоретико-правовой анализ) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 6. С.18–20.

3. Горяинова М.В. Политика России в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа: проблемы и предложения // Миграционное право. 2012. № 1. С. 6–11.

4. Понамарева А.М., Татунц С.А. Иммиграция как проблема национальной безопасности РФ// Полис. Политические исследования. 2010. № 4. С.135–151.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»// Российская газета. 2012. 13 декабря.

6. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. N 466-р «Об утверждении государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1713.

7. Ржевская Л.В. К вопросу о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

sootchestvennikov, prozhivayushhikh za rubezhom // Rossijskaya yustitsiya. 2010. № 10. S. 18–21.

8. Sibir' i Dal'nij Vostok: «zabytyj kraj» – ili «lokomotiv razvitiya»? // Vserossijskij tsentr oprosa obshhestvennogo mneniya [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=112841> (data obrashheniya 14.01.2016 g.).

9. Soveshhanie o gospodderzhke investproektov i territorij operezhayushhego razvitiya na Dal'nem Vostoke // Prezident Rossii [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46522> (data obrashheniya 19.09.2014 g.).

10. KHalkechev M.N. Demograficheskaya differentsiatsiya regionov Rossii: dinamika i razvitie. M.: TSSP, 2006. 224 s.

11. SHEvtsova T.V. Privlechenie sootchestvennikov v sibirskie regiony strany v kontekste realizatsii pereselencheskogo proekta // Migratsionnoe pravo. 2014. N 1. S. 18 – 22.

12. SHoll-Latur P. Rossiya Putina: ehffekt szhatiya. Imperiya pod pressingom NATO, Kitaya i islama. M., 2007. 496 s.