



Andrzej Szabaciuk*

Polityka ludnościowa Federacji Rosyjskiej w kontekście kryzysu ukraińskiego

Population Policy of the Russian Federation in the Context of the Ukrainian Crisis

Abstract: The aim of this article is to analyse the changes in the population policy of the Russian Federation that followed the escalation of the Russian-Ukrainian conflict caused by the annexation of Crimea and the separatist conflict in the Donbas in context of the previous legal regulations in this matter. We want to show how the demographic situation of the Russian Federation developed after the decomposition of the Soviet Union and how the federal authorities tried to solve the problem of the deepening demographic crisis. The main assumptions of the new 2007 and 2018 programs as well as the principles of migration and repatriation policy will be examined. The key problem is an attempt to answer the question are the mentioned programs consistent with the demographic challenges of the state and whether their implementation will lead to a real improvement in the demographic situation in Russia.

Keywords: Russian Federation, population policy, migration policy, pro-family policy.

Демографическая политика Российской Федерации в контексте украинского кризиса

Резюме: Целью данной статьи является анализ изменений в демографической политике Российской Федерации, проявившихся вследствие эскалации российско-украинского конфликта, вызванного аннексией Крыма и сепаратистским конфликтом на Донбассе, на фоне прежних правовых норм в вышеназванной сфере. В публикации рассмотрим, как

* Andrzej Szabaciuk, doktor, Katedra Studiów Wschodnich, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: aszabaciuk@gmail.com

развивалась демографическая ситуация в Российской Федерации после распада СССР и каким образом федеральные власти пытались решить проблему усиления демографического кризиса. Будут рассмотрены основные принципы новых программ 2007 и 2018 гг., ориентированных на семью и увеличение рождаемости, а также принципы политики миграции и репатриации. Ключевой проблемой будет попытка ответить на вопрос соответствуют ли упомянутые программы демографическим вызовам государства и приведет ли их реализация к реальному улучшению демографической ситуации в России.

Ключевые слова: Российская Федерация, демографическая политика, миграционная политика, семейная политика.

Dekompozycja państwa związkowego i powstanie na jego gruzach niezależnych republik odcisnęły widoczne piętno na życiu milionów mieszkańców obszaru poradzieckiego. Podstawowym skutkiem rewolucyjnych zmian było diametralne pogorszenie sytuacji gospodarczej większości republik, będące konsekwencją splotu szeregu czynników politycznych, gospodarczych i społecznych. W efekcie gwałtownie zmniejszył się poziom bezpieczeństwa społecznego, wiele osób straciło pracę, raptownie spadł poziom życia, szybko rosły nierówności społeczne oraz poczucie niesprawiedliwości. W niestabilnych czasach część osób szukała wsparcia w dynamicznie rozwijających się ruchach religijnych: w odradzającym się prawosławiu, islamie, wspólnotach protestanckich czy powstających masowo sektach. Inni próbowali odnaleźć zapomnienie w alkoholu czy narkotykach. Brak nadziei na lepsze życie mocno odcisnął się na kondycji rodziny, rosła liczba rozwodów, spadała liczba nowo narodzonych dzieci, a niezdrowy tryb życia dużej części społeczeństwa znacznie skrócił średnią długość życia mieszkańców Rosji¹. W efekcie w 1992 roku po raz pierwszy od lat trzydziestych XX wieku, tj. od czasów przymusowej kolektywizacji skutkującej śmiercią głodową milionów osób, odnotowano ubytek naturalny wielkości 219 tys. osób. W latach następnych sytuacja powtórzyła się i ujemny bilans demograficzny utrzymywał się przez prawie dwie dekady średnio na poziomie ok. 700 tys. osób rocznie. W sumie tylko w latach 1989-2002 liczba ludności Federacji Rosyjskiej zmniejszyła się o 7,4 mln osób².

¹ A. Szabaciuk, *Polityka ludnościowa jako element strategii odbudowy pozycji imperialnej Federacji Rosyjskiej*, „Przegląd Zachodni”, 2016, nr 4, s. 119-122.

² D. Szymańska, *Kryzys demograficzny w Rosji*, [w:] *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze: praca zbiorowa*, S. Ciok, P. Migoń (red.), Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2010, s. 4.

Dramatyczną sytuację demograficzną w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych częściowo łagodziła masowa migracja z republik poradzieckich. Najczęściej była to migracja osób rosyjskojęzycznych, które nie potrafiły ułożyć sobie życia w wybijających się na niepodległość państwach, gdzie często były dyskryminowane czy wręcz jawnie prześladowane. Jednak skala depopulacji była tak znaczna, że nawet dopływ wielomilionowych strumieni migrantów przymusowych tylko w niewielkim stopniu poprawił sytuację ludnościową Rosji. Realna zmiana nastąpiła dopiero w efekcie poprawy koniunktury gospodarczej, wzrostu zatrudnienia i przeciętnego poziomu życia, co było konsekwencją znacznego podwyższenia cen surowców węglowodorowych na rynkach globalnych³. Dobra koniunktura gospodarcza przyniosła ze sobą masowy napływ imigrantów zarobkowych, głównie z republik poradzieckich. Ruch bezwizowy ułatwiał migrację nierejestrowaną, dlatego przybysze z państw WNP często zasilali gospodarkę nieformalną. Z tego powodu niezwykle trudne jest określenie skali, składu narodowego czy etnicznego strumieni migracyjnych trafiających do Federacji Rosyjskiej po 2000 roku. Widocznym znakiem zmieniającej się sytuacji była rosnąca fala ksenofobii wobec przybyszów z Azji Centralnej i migrantów wewnętrznych z Kaukazu Północnego, która w skrajnych przypadkach przeistaczała się w gwałtowne wybuchy nienawiści w postaci tzw. „kaukaskich pogromów”⁴.

Mimo rosnącej niechęci części mieszkańców Rosji do gasterbeiterów, ci ostatni pełnili niezwykle istotną funkcję z punktu widzenia gospodarki rosyjskiej, uzupełniali bowiem niedobory na rosyjskim rynku pracy oraz poprawiali efektywność i konkurencyjność rosyjskiego przemysłu. Władze musiały jednak liczyć się z nastrojami społecznymi, które zradykalizowały się w następstwie kryzysu finansowego w 2008 roku, dlatego zdecydowano się na ograniczenie migracji nierejestrowanej poprzez zaostrzenie prawa migracyjnego w latach 2010-2015⁵.

³ M.I. Goldman, *Petrostate. Putin, Power and the New Russia*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 77-92.

⁴ A. Curanović, *Rosyjska Cerkiew Prawosławna i muftiaty wobec napięć etnicznych w rosyjskim społeczeństwie*, [w:] *Religia w konfliktach etnicznych we współczesnym świecie*, A. Szabaciuk, D. Wybranowski, R. Zenderowski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 322-325.

⁵ A. Szabaciuk, *Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze posowieckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 14, 2016, z. 5, s. 230-236.

Masowy napływ imigrantów zarobkowych oraz poprawa sytuacji gospodarczej Federacji Rosyjskiej pozwoliły władzom chwilowo odwrócić niekorzystne trendy demograficzne. W 2013 roku po raz pierwszy odnotowano niewielki przyrost naturalny (24 tys.). Tendencja wzrostowa utrzymała się jednak zaledwie kilka lat, bo już 2016 rok przyniósł ubytek demograficzny w wysokości 2,2 tys. osób⁶.

Celem artykułu jest przeanalizowanie zmian w polityce ludnościowej Federacji Rosyjskiej, które nastąpiły w konsekwencji eskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wywołanego aneksją Krymu i konfliktem separatystycznym na Donbasie na tle dotychczasowych regulacji prawnych w tym zakresie. Przybliżone zostaną główne założenia nowych programów prorodzinnych i pronatalistycznych oraz ich potencjalne znaczenie z punktu widzenia sytuacji demograficznej państwa. Przygotowując artykuł, autor posługiwał się metodą porównawczą z elementami metody instytucjonalno-prawnej.

Polityka ludnościowa Federacji Rosyjskiej do 2014 roku

Warto zauważyć, że wbrew obiegowym poglądom sytuacja demograficzna Rosji po II wojnie światowej była dość trudna. Wpływ na nią miały nie tylko ogromne straty wojenne, ale także sytuacja społeczno-gospodarcza Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Współczynnik żywych urodzeń na kobietę w wieku rozrodczym (15-49 lat) spadł tam poniżej poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń (współczynnik żywych urodzeń na kobietę w wieku rozrodczym, gwarantujący zastępowalność pokoleń, jest równy 2,15 lub wyższy) jeszcze w latach sześćdziesiątych. Władze radzieckie zareagowały na to dopiero w latach osiemdziesiątych. Wzrost poziomu narodzin miał przynieść pakiet zmian wprowadzonych w życie w 1981 roku. Nowa pronatalistyczna polityka ludnościowa zakładała wsparcie finansowe i materialne dla młodych małżeństw m.in. w zakresie większych zasiłków macierzyńskich, poprawy warunków

⁶ *Российский статистический ежегодник: 2015. Статистический сборник*, А.Е. Суринов (red.), Росстат, Москва 2015, s. 85; *Российский статистический ежегодник: 2017. Статистический сборник*, А.Е. Суринов (red.), Росстат, Москва 2017, s. 96.

mieszkańceniowych, zwiększenia nakładów na placówki wychowania przedszkolnego, upowszechnienia możliwości pracy na część etatu lub pracy kobiet w domu⁷.

Wydało się, że podjęte działania przyczyniły się do wyraźnego podniesienia poziomu dzietności kobiet w Rosji w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, gdyż przywoływany współczynnik żywych urodzeń na kobietę w wieku rozrodczym wzrósł w 1987 roku do poziomu 2,2. Jednak szczegółowe badania kohortowe przeprowadzone przez Anatolija Wiszniewskiego dowodzą, że wspomniany wzrost nie miał charakteru stałego i był po części konsekwencją kumulacji żywych narodzin w określonym czasie⁸.

Okres dezintegracji Związku Radzieckiego pogłębił i tak trudną sytuację demograficzną Rosji. Dodajmy, że podobne procesy występowały praktycznie we wszystkich państwach dawnego bloku wschodniego. Wprawdzie Rosja w XX wieku kilkakrotnie stawiała czoło gwałtownemu spadkowi liczby populacji państwa, m.in. w czasie I wojny światowej, wojny domowej, kolektywizacji i represji lat trzydziestych, a przede wszystkim w okresie II wojny światowej, jednak zawsze straty szybko rekompensował przyrost naturalny. W latach dziewięćdziesiątych nadzieje na podobny rozwój sytuacji były niewielkie, gdyż depopulacja była konsekwencją przede wszystkim małego przyrostu naturalnego. Z tego powodu wielu rosyjskich uczonych i polityków zaczęło łączyć problem depopulacji z kwestią szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa⁹.

Jednym z pierwszych postulatów po objęciu stanowiska prezydenta Federacji Rosyjskiej przez Władimira Putina było rozwiązanie problemu pogłębiającego się spadku liczby mieszkańców państwa. W jego posłaniu skierowanym do Zgromadzenia Federalnego w 2000 roku kryzys demograficzny traktowany był jako realne zagrożenie dalszego bytu narodu rosyjskiego: „[...] Nas, obywateli Rosji, z roku na rok jest coraz mniej. Już kilka lat liczba mieszkańców państwa zmniejsza się corocznie o 750 tys. osób. I jeśli wierzyć prognozom, a prognozy bazują na rzetelnej pracy,

⁷ T. Frejka, S. Zakharov, *The Apparent Failure of Russia's Pronatalist Family Policies*, „Population and Development Review”, vol. 39, 2013, no 4, s. 637.

⁸ Ibidem.

⁹ А.Г. Вишневыскій, *Русский или прусский?: размышления переходного времени*, Издательский дом Высшей школы экономики, Москва 2005, s. 214-221.

rzetelnych badaniach osób, które są w tej dziedzinie specjalistami, to za 15 lat liczba Rosjan może się zmniejszyć o 22 mln. Proszę zadumać się nad tą liczbą, siódmą częścią populacji państwa. Jeżeli obecna tendencja się utrzyma, przetrwanie narodu jest zagrożone [...]”¹⁰.

Podobnie sprawa była stawiana w *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej* z 10 stycznia 2000 roku: „[...] konsekwencją głębokiego kryzysu społecznego jawi się ostre zmniejszenie dzietności i średniej długości życia w państwie, deformacja demograficznego i społecznego zestawu ludności państwa, gwałtowne zmniejszenie się liczby pracowników, jako podstawy rozwoju produkcji, osłabienie pozycji fundamentalnej komórki społeczeństwa – rodziny, zmniejszenie duchownego, moralnego i twórczego potencjału ludności”¹¹.

W opinii nowego prezydenta Rosji poprawa sytuacji demograficznej państwa była jednym z kluczowych problemów, z jakimi miały się zmierzyć nowe władze. Znalazło to odbicie także w zatwierdzonej w wrześniu 2001 roku *Koncepcji rozwoju demograficznego Federacji Rosyjskiej na okres do 2015 r.*, której głównym założeniem była „stabilizacja liczby ludności i stworzenie podstaw do utrzymania przyrostu naturalnego”. Ambitne cele planowano osiągnąć przez stworzenia systemu ulg i przywilejów dla rodzin mających dwoje i więcej dzieci oraz przez poprawę sytuacji materialnej i jakości życia rosyjskich rodzin. Do zwiększenia liczby potomków miły zachęcać odpowiednie warunki stworzone osobom pracującym i wychowującym dzieci. Ważnym elementem była planowana edukacja dzieci i młodzieży, mająca na celu przybliżenie zagrożeń związanych z uzależnieniami od alkoholu, papierosów i narkotyków. Postulowano także zwiększenie nakładów na promocję sportu, zdrowego trybu życia i profilaktykę chorób¹².

Istotnym elementem nowej strategii było podjęcie odpowiednich działań zmierzających do poprawy warunków życia w regionach o szczególnie trudnym klimacie, najbardziej narażonych na depopulację, a jednocześnie o wybitnie strategicznym znaczeniu (np. Daleka

¹⁰ Ж.В. Чернова, *Семейная Политика в Современной России: «Пятый Нацпроект»*, „Человек. Сообщество. Управление”, 2011, № 2, s. 106.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 *О Концепции национальной безопасности Российской Федерации*, www.kremlin.ru [10.12.2017].

¹² *Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года*, 24.09.2001, www.kremlin.ru [10.12.2017].

Północ i rosyjski Daleki Wschód). Postulowano zwiększenie mobilności mieszkańców Federacji Rosyjskiej, co miało im ułatwić poszukiwanie zatrudnienia, oraz zachęcano do wykorzystania na potrzeby miejscowego rynku pracy migracji zarobkowej z obszaru poradzieckiego¹³.

Poprawa sytuacji ludnościowej Federacji Rosyjskiej, widoczna po 2000 roku, była przede wszystkim konsekwencją dobrej koniunktury gospodarczej państwa, stanowiącej efekt wyraźnego wzrostu cen surowców węglowodorowych oraz gwałtownego zwiększenia produkcji i eksportu tychże surowców przez Federację Rosyjską. System bezwizowy sprzyjał wyjazdom w poszukiwaniu pracy w ramach WNP, choć jednocześnie utrudniał precyzyjne obliczenia skali migracji zarobkowej. Masowy charakter migracji do Federacji Rosyjskiej oraz zależność poszczególnych państw regionu od transferów finansowych z Rosji umożliwiły władzom na Kremlu wywieranie nacisków na rządy poszczególnych państw w celu forsowania rozwiązań korzystnych z punktu widzenia Rosji. Podmioty, które prezentowały własną wizję polityki zagranicznej czy gospodarczej, musiały liczyć się z określonymi kosztami, np. z ograniczeniem dostępu do rosyjskiego rynku pracy, wzrostem cen surowców energetycznych, barierami celnymi utrudniającymi eksport do Rosji. Z drugiej strony rosyjska gospodarka potrzebowała zarówno taniej siły roboczej, jak i wykwalifikowanych specjalistów, którzy pomogliby zwiększyć innowacyjność i konkurencyjność rosyjskiego przemysłu w skali globalnej. W ten sposób władze na Kremlu musiały godzić niejednokrotnie sprzeczne interesy rosyjskich polityków i przedsiębiorców¹⁴.

Po 2007 roku zauważalny był wyraźny zwrot w polityce ludnościowej Rosji. Coraz więcej uwagi przywiązywano do polityki prorodzinnej, która do tej pory nie była finansowana na odpowiednim poziomie. Po dezintegracji państwa związkowego rosyjscy rodzice mogli liczyć na urlopy macierzyńskie oraz comiesięczne zasiłki na dzieci, które nie ukończyły 18 roku życia, bez względu na sytuację finansową rodzi-

¹³ Ibidem.

¹⁴ R. Connolly, *The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia*, „Europe-Asia Studies”, vol. 68, 2016, no 4, s. 750-770; P. Świeżak, *Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2013, nr 4, s. 9-26; A. Szabaciuk, *Eurazjatycki projekt integracyjny Władimira Putina: szanse i zagrożenia*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 5, s. 75-98.

ny. W 2001 roku przepisy te uległy zmianie i wsparcie przysługiwało tylko rodzicom, których dochody nie przekroczyły minimum socjalnego określonego w danym roku dla każdego podmiotu federalnego. Instrumenty te jednak nie zachęcały do powiększania rodziny, dlatego od 1 stycznia 2007 roku władze Rosji wprowadziły rozwiązania, które miały pomóc to zmienić. Przewidywały one m.in. wypłacanie matkom przez 1,5 roku zasiłków opiekuńczych w wysokości 1,5 tys. rubli na pierwsze dziecko i 3 tys. rubli na drugie i kolejne. Kwoty te były co roku waloryzowane. Dodatkowo kobiety, które pracowały we wspomnianym okresie, mogły liczyć na płatne urlopy macierzyńskie finansowane przez państwo w wysokości 100% wynagrodzenia, począwszy od 2 mies. przed porodem, do 3 mies. po porodzie, a następnie do 18 mies. wypłacano im 40% wcześniejszego wynagrodzenia, przysługiwał im również bezpłatny urlop do 3 lat od urodzenia dziecka. Można też było ubiegać się o dofinansowanie kosztów opieki w placówkach wychowania przedszkolnego w wysokości 20% kosztów dla pierwszego dziecka, 50% dla drugiego i 70% dla kolejnych dzieci. Jednak największym udogodnieniem było ustanowienie tzw. federalnego kapitału macierzyńskiego, tj. stworzonego przez państwo indywidualnego funduszu przeznaczonego do dyspozycji rodziny w wysokości 250 tys. rubli (kwota ta była co roku waloryzowana), o który można było aplikować w przypadku urodzenia lub usynowienia 2 i kolejnego dziecka. Władze określiły precyzyjnie, jakie wydatki mogły być pokrywane ze wspomnianych środków, a należały do nich głównie koszty związane z zakupem lub remontem mieszkania, ewentualnie budową domu, oraz m.in. koszty edukacji dzieci¹⁵.

Innym sposobem na poprawę sytuacji demograficznej miało być uruchomienie dotowanego przez państwo programu repatriacji osób rosyjskojęzycznych. 22 czerwca 2006 roku zainicjowany został on dekretem prezydenckim. Początkowo chętni uzyskali zgodę na pracę i stały pobyt praktycznie wyłącznie w regionach azjatyckiej części Rosji, najbardziej dotkniętych niżej demograficznym, w konsekwencji zainteresowanie programem było niewielkie. W latach 2007-2009 tylko 16 tys. osób zdecydowało się na skorzystanie z takiej możliwości. Z tego powodu dekret prezydencki z 14 września 2012 roku zniósł

¹⁵ Ж.В. Чернова, *Семейная Политика*, s. 105-107.

większość wcześniejszych ograniczeń, co przyniosło oczekiwane rezultaty. W latach 2011-2015 z możliwości osiedlenia się w Rosji skorzystało ok. 410 tys. osób rosyjskojęzycznych, wśród których dominowali wychodźcy z Ukrainy¹⁶.

Dobra sytuacja materialna Federacji Rosyjskiej po 2000 roku sprawiła, że władze mogły pozwolić sobie na powołanie w 2004 roku Funduszu Stabilizacyjnego, na którym odkładano nadwyżki ze sprzedaży surowców węglowodorowych. Inicjatorem tego pomysłu był minister finansów w latach 2000-2011 Aleksiej Kudrin. Przez trzy lata środki zgromadzone na tym funduszu wzrosły z 171 mld do 3,8 trylionów rubli. W 2008 roku podjęto decyzję o podziale Funduszu Stabilizacyjnego na Fundusz Rezerwowy, który otrzymał nieco ponad 3 tryliony rubli, oraz Fundusz Dobrobytu Państwowego Rosji, gdzie trafiły pozostałe środki. Pierwszy stworzono w celu balansowania budżetu państwa w sytuacjach kryzysowych, drugi miał w przyszłości zapewnić zabezpieczenie emerytalne obywatelom Rosji. Trudna sytuacja gospodarcza wywołana kryzysem finansowym w 2008 roku, na który nałożyła się wojna z Gruzją, ale przede wszystkim konflikt z Ukrainą, zmusiły ośrodek decyzyjny na Kremlu do znacznego uszczuplenia Funduszu Rezerwowego. Zgromadzone na nim środki przeznaczone zostały przede wszystkim na stabilizację kursu rubla oraz na pokrycie deficytu budżetowego. Przedłużająca się dekonunktura gospodarcza wywołana kryzysem ukraińskim sprawiła, że 1 lutego 2018 roku podjęto decyzję o likwidacji Funduszu Rezerwowego. W konsekwencji Fundusz Dobrobytu Państwowego Rosji przejął funkcję Funduszu Rezerwowego i środki z niego będą, w razie konieczności, wykorzystywane do balansowania budżetu państwa¹⁷.

Polityka ludnościowa po 2014 roku. „Pakiet demograficzny” Władimira Putina

Aneksja Krymu i konflikt na Donbasie zdestabilizowały na nowo obszar poradziecki. Sankcje gospodarcze, stanowiące konsekwencję

¹⁶ A. Szabaciuk, *Polityka ludnościowa*, s. 130.

¹⁷ O. Шамина, *5 млн рублей в минуту: как Россия исчерпала свой резервный фонд*, ВВС Русская служба, www.bbc.com/russian [10.12.2017].

naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy, embargo Rosji nałożone na państwa, które poparły sankcje, a w końcu wojna handlowa z Ukrainą, negatywnie wpłynęły na sytuację społeczno-gospodarczą regionu. Na to wszystko nałożyły się problemy związane z załamaniem się kursu rubla do dolara oraz istotny spadek cen surowców węglowodorowych, co istotnie odcisnęło się na wynikach finansowych państwowych gigantów Gazpromu i Rosnieftu. Wspomniane zmiany negatywnie odbiły się na sytuacji budżetowej Rosji. Zauważmy, że w 2016 roku dochody z eksportu surowców mineralnych stanowiły tylko 59,2% rosyjskiego eksportu, podczas gdy w 2014 roku osiągnęły poziom 70,4%. W 2014 roku wartość ich sprzedaży wyniosła 350,266 mld USD, a w 2016 roku już zaledwie 169,167 mld USD¹⁸.

Polityka ludnościowa w nowych realiach stanowiła tak naprawdę konsekwencję zmian systematycznie implementowanych po 2007 roku. Priorytetem władz było wspieranie polityki prorodzinnej i repatriacji osób rosyjskojęzycznych, chociaż realny wpływ tych działań na sytuację demograficzną państwa był znikomy. Wspomniane priorytety wprost wyartykułowano w nowej koncepcji polityki ludnościowej w 2007 roku¹⁹. I chociaż masowa imigracja zarobkowa zmniejszyła tempo depopulacji Federacji Rosyjskiej i istotnie ograniczyła niedobory na rosyjskim rynku pracy, to jednocześnie napływ gastarbeiterów z republik poradzieckich wzmocnił nastroje antyimigranckie i ksenofobiczne, które wyraźnie przybrały na sile po kryzysie finansowym w 2008 roku. Władze nie mogły ignorować rosnącej fali niechęci do migrantów, w tym do przybyszów z Kaukazu Północnego, dlatego z jednej strony zdecydowały się na zaostrzenie polityki migracyjnej, co miało ograniczyć napływ taniej siły roboczej głównie z państw WNP, ale z drugiej zintensyfikowały działania skierowane na rozwój programów regionalnych na Kaukazie Północnym, co pociągnęło za sobą wielomiliardowe wydatki²⁰.

¹⁸ *Российский статистический ежегодник: 2017*, s. 571.

¹⁹ *Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года*, 09.10.2007, www.kremlin.ru [10.12.2017].

²⁰ Przykładem takiego programu może być państwowy program „Rozwoju Północnokaukaskiego Federalnego Okręgu Federalnego do 2025 r.” z 15 kwietnia 2014 roku: *Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года*, www.government.ru/programs [10.12.2017].

Wprowadzony w 2010 roku nowy model polityki migracyjnej tworzyły pozwolenia na pracę, zaproszenia do pracy w Rosji, wystawiane w limitowanej ilości dla poszczególnych regionów, oraz płatne patenty, które nie były limitowane, ale uprawniały do pracy jedynie w charakterze pomocy domowej, ewentualnie w rolnictwie. Od 1 stycznia 2014 roku wprowadzono inne, jeszcze bardziej uciążliwe ograniczenia. Obywatele WNP mogli przebywać na terytorium Federacji Rosyjskiej legalnie bez wizy zaledwie 90 dni w ciągu 180 dni. Natomiast od 2015 roku system patentów przestał być uzupełnieniem zezwoleń na pracę, rozszerzono go praktycznie na wszystkie zawody i umożliwiono wykupienie patentów wszystkim obywatelom państw nieobjętych przez Rosję reżimem wizowym. Osoby, głównie z obszaru WNP, które zdecydowały się na podjęcie legalnej pracy w Rosji, musiały nie tylko zapłacić za patent, ale także zdać egzamin ze znajomości języka rosyjskiego, historii i elementów prawa. Konieczne było również przedstawienie odpowiednich zaświadczeń lekarskich. Nowe regulacje gwałtownie zwiększyły koszty pracy gasterbeiterów z tzw. „bliskiej zagranicy”, ale jednocześnie utrudniały przenikanie do szarej strefy²¹. Dodajmy, że z konieczności nabycia patentu, wraz z wszystkimi łączącymi się z tym niedogodnościami, zwolnieni byli obywatele państw Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej²².

Restrykcyjne zmiany w prawie migracyjnym w połączeniu z dekonjunkturą geopolityczną regionu po 2014 roku w znaczący sposób wpłynęły na sytuację demograficzną Federacji Rosyjskiej. W czasach dekonjunktury gospodarczej władze nie zdecydowały się na zliberalizowanie polityki migracyjnej, aby w ten sposób ulżyć pracodawcom borykającym się z niedoborami na rynku pracy, i kierowały się raczej krótkowzrocznymi względami politycznymi. W efekcie nastąpił znaczący odpływ taniej siły roboczej – jak duży, trudno określić, ponieważ większość imigrantów pracowała w gospodarce nieformalnej. Szacuje się, że po 2014 roku Rosję mogło opuścić nawet 21% Uzbeków, 11% Tadżyków i 5% Kirgizów. Część osób była deportowana za złamanie przepisów imigracyjnych. Najwięcej wydalono obywateli Tadżykistanu – ponad 200 tys.²³.

²¹ A. Szabaciuk, *Wpływ kryzysu ukraińskiego*, s. 231-234.

²² С.Б. Алиев, *Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе*, Евразийская экономическая комиссия, Москва 2016, s. 16.

²³ L. Rogozin, *Russia Wants Immigrants the World Doesn't*, Bloomberg, 14.03.2017.

W 2015 roku trend ten zaczął się powoli odwracać. Osoby, które wyjechały lub zostały deportowane, przekonały się, że po powrocie w rodzinne strony ich sytuacja materialna nie uległa poprawie. Silne powiązanie gospodarek państw poradzieckich i ich duża zależność od gospodarki rosyjskiej sprawiły, że praktycznie wszystkie państwa obszaru poradzieckiego odczuły skutki dekonjunkury gospodarczej wywołanej kryzysem ukraińskim, poza tym, paradoksalnie, w nowych, niepewnych czasach, Rosja radziła sobie znacznie lepiej niż większość państw regionu. W efekcie coraz więcej osób decydowało się na powrót do Rosji i liczba imigrantów ekonomicznych stopniowo rosła. Swoje stanowisko złagodziły też władze Federacji Rosyjskiej, które w lutym 2017 roku zniosły zakaz wjazdu do Rosji wydany 200 tys. deportowanym Tadžykom. Powodem poważnego niepokoju władz rosyjskich był ubytek demograficzny odnotowany w 2016 roku²⁴. W konsekwencji konieczne było podjęcie szeregu działań, które odwróciłby niepokojące tendencje demograficzne.

Zmiany były konieczne, gdyż pronatalistyczny program implementowany systematycznie od 2007 roku nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Z pełną oceną podejmowanych przez władze federalne działań należy oczywiście poczekać co najmniej 15 lat od wprowadzenia omawianych przepisów, możemy jednak pokusić się o pierwsze podsumowania. Analiza Tomasa Frejka i Siergieja Zacharowa dowodzi, że reforma z 2007 roku nie miała realnego wpływu na poprawę dzietności kobiet w Rosji. Chociaż współczynnik żywych porodów na kobiety w wieku rozrodczym zwiększył się w latach 2007-2011 (z 1,3 do 1,58), to nie należy oczekiwać, że będzie to trwały trend. Analiza dzietności kobiet w kohortach urodzonych w latach 1955-1984 pokazuje, że poziom żywych urodzeń utrzymuje się na mniej więcej tym samym poziomie i nie przekracza współczynnika 1,8 – co oznacza, że jest poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. Wspomniani badacze podkreślają również, że wyniki oenztowskich badań Generations and Gender Survey z lat 2004, 2007 i 2011 pokazują, że wśród Rosjanek nie obserwujemy wzrastającego zainteresowania powiększeniem rodziny, co miało być jednym z kluczowych rezultatów programu²⁵.

²⁴ Ibidem.

²⁵ T. Frejka, S. Zakharov, *The Apparent Failure*, s. 639-642.

Trudna sytuacja demograficzna Federacji Rosyjskiej sprawiła, że 1 stycznia 2018 roku uruchomiono kolejny program prorodzinny, zwany potocznie „pakietem demograficznym” Władimira Putina, który stanowił uzupełnienie i jednocześnie modyfikację rozwiązań zastosowanych w 2007 roku. Przy czym zauważmy, że nowy program ma obowiązywać tylko do 2021 roku, co prawda z możliwością jego przedłużenia, pod warunkiem jednak, że znajdą się na to odpowiednie środki w budżecie państwa. Podstawą pakietu demograficznego jest wypłata świadczenia, o które będą mogli ubiegać się rodzice dzieci urodzonych po 1 stycznia 2018 roku. Prawo do pobierania zasiłku przez 1,5 roku otrzymają rodziny (rozumiane jako rodzice i dzieci), których średni miesięczny dochód na członka rodziny nie przekracza 150% minimum socjalnego określonego dla konkretnego podmiotu federalnego. Kolejnym *novum* było uzależnienie wielkości wypłacanych świadczeń od miejsca zamieszkania, a także zrównanie wypłat z minimum socjalnym określonym dla danego podmiotu federalnego, np. w przypadku Moskwy będzie to 14 252 ruble na dziecko, a w Inguszetii – 9 118 rubli. Przy czym świadczenia na pierwsze dziecko będą wypłacane bezpośrednio z dotacji federalnej, natomiast na drugie i kolejne będą potrącane comiesięcznie z przyznanego kapitału macierzyńskiego²⁶.

Dodatkowo rodziny, w których urodzi się dwoje i więcej dzieci, mogą liczyć na częściowe opłacenie przez państwo odsetek od kredytu hipotecznego powyżej 6%. Przykładowo, jeżeli rodzina spełnia kryteria programu, a otrzymała kredyt oprocentowany na 10,5% w skali roku, wówczas państwo sfinansuje koszt odsetek w wysokości 4,5%. Warto jednak zaznaczyć, że na wsparcie mogą liczyć tylko te rodziny, które zdecydują się na zakup mieszkania na rynku pierwotnym, przy czym okres dofinansowania dla rodzin z dwojgiem dzieci wynosi 3 lata, dla rodzin z trojgiem i większą liczbą dzieci – 5 lat. Ponadto władze deklarują przeznaczenie znacznych środków na remonty specjalistycznych poliklinik dziecięcych, stworzenie nowych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego, planowane są również zmiany w prawie, które umożliwią przekazanie środków z kapitału macierzyńskiego da-

²⁶ Шесть пунктов новой демографической программы Путина, Вести Экономика, www.vesti-finance.ru [10.12.2017].

nej rodziny na opiekę nad dzieckiem starszym niż 1,5 roku, którego matka zdecydowała się podjąć pracę²⁷.

Biorąc pod uwagę charakter wyzwań demograficznych stojących obecnie przed Federacją Rosyjską, skala proponowanych zmian wydaje się niewystarczająca, tym bardziej że regulacje obowiązujące od 1 stycznia 2018 roku tylko w niewielkim stopniu różnią się od zmian wprowadzonych w 2007 roku. Tymczasowy charakter programów pronatalistycznych, mocno zależnych od kondycji finansów państwa, może świadczyć o tym, że polityka pronatalistyczna nie jest priorytetem obecnych władz na Kremlu.

Podsumowanie

Prawie trzy dekady po dekompozycji państwa związkowego Federacja Rosyjska nie wypracowała kompleksowego i spójnego programu pronatalistycznego, który pomógłby przezwyciężyć rysujące się na horyzoncie zagrożenia demograficzne. Podejmowane działania miały z reguły charakter doraźny i nie były w stanie zapobiec niepokojącym procesom ludnościowym w państwie. Dodajmy, że na przestrzeni ostatnich trzech dekad problemy demograficzne nawarstwiały się i tak naprawdę stanowiły konsekwencję zaniedbań sięgających jeszcze lat 60. XX wieku.

Niska dzietność kobiet, będąca skutkiem szeregu problemów społecznych i gospodarczych, jest dużym wyzwaniem z punktu widzenia władz Federacji Rosyjskiej. Oczywiście, w kontekście tych procesów pojawia się kluczowe pytanie, jakie cele stawiają sobie władze rosyjskie? Co jest postulowanym rezultatem polityki ludnościowej państwa? Jeżeli celem jest tylko i wyłącznie wzrost liczby ludności, to niewątpliwie najtańszym i najskuteczniejszym do tej pory rozwiązaniem była liberalna polityka migracyjna. To reżim bezwizowy i niewielka aktywność władz federalnych w walce z nierejestrowaną migracją zarobkową zahamowały gwałtowny spadek liczby ludności Federacji Rosyjskiej w pierwszej dekadzie rządów Władimira Putina i jego otoczenia. Zmiany obserwowane od 2007 roku oraz towarzysząca im dekoniunktura gospodarcza w latach 2008-2011 i po 2014 roku negatywnie odbiły się

²⁷ Ibidem.

na wielkości strumieni imigracyjnych trafiających do Rosji. Nawet jeżeli po 2015 roku obserwujemy powolny wzrost imigracji zarobkowej z państw WNP, to powrót do sytuacji sprzed dekady będzie niemożliwy bez poprawy sytuacji gospodarczej Federacji Rosyjskiej.

Jeżeli jednak celem władz Rosji jest powstrzymanie depopulacji etnicznych Rosjan, ludności chrześcijańskiej, to konieczne jest zastosowanie szeregu kosztownych programów społecznych, które realnie poprawią sytuację materialną rosyjskich rodzin. Przy czym nawet wspomniane programy nie będą w stanie rozwiązać problemu bez realnej poprawy koniunktury gospodarczej, poprawy sytuacji na rynku mieszkaniowym oraz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa społecznego. Realny wzrost poziomu dzietności rosyjskich kobiet nie będzie możliwy bez ponownego określenia priorytetów politycznych ośrodka decyzyjnego na Kremlu, bez zwrócenia większej uwagi na problemy społeczno-gospodarcze państwa kosztem neoimperialnej polityki zagranicznej. Obecnie nic jednak nie wskazuje na to, aby taka radykalna zmiana miała nastąpić.

Bibliografia

- Curanović A., *Rosyjska Cerkiew Prawosławna i muftiaty wobec napięć etnicznych w rosyjskim społeczeństwie*, [w:] *Religia w konfliktach etnicznych we współczesnym świecie*, A. Szabaciuk, D. Wybranowski, R. Zenderowski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016.
- Connolly R., *The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia*, „Europe-Asia Studies”, vol. 68, 2016, no 4.
- Frejka T., Zakharov S., *The Apparent Failure of Russia's Pronatalist Family Policies*, „Population and Development Review”, vol. 39, 2013, no 4.
- Goldman M.I., *Petrostate. Putin, Power, and the New Russia*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Szabaciuk A., *Eurazjatycki projekt integracyjny Władimira Putina: szanse i zagrożenia*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 12, 2014, z. 5.
- Szabaciuk A., *Polityka ludnościowa jako element strategii odbudowy pozycji imperialnej Federacji Rosyjskiej*, „Przegląd Zachodni”, 2016, nr 4.
- Szabaciuk A., *Wpływ kryzysu ukraińskiego na procesy migracyjne na obszarze posowieckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 14, 2016, z. 5.
- Szymańska D., *Kryzys demograficzny w Rosji*, [w:] *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze: praca zbiorowa*

- rowa, S. Ciok, P. Migoń (red.), Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2010.
- Świeżak P., *Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2013, nr 4.
- Алиев С.Б., *Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе*, Евразийская экономическая комиссия, Москва 2016.
- Вишневский А.Г., *Русский или прусский?: размышления переходного времени*, Издательский дом Высшей школы экономики, Москва 2005.
- Российский статистический ежегодник: 2015. Статистический сборник*, А.Е. Суринов (red.), Росстат, Москва 2015.
- Российский статистический ежегодник: 2017. Статистический сборник*, А.Е. Суринов (red.), Росстат, Москва 2017.
- Чернова Ж.В., *Семейная Политика в Современной России: «Пятый Нацпроект»*, „Человек. Сообщество. Управление”, 2011, № 2.