## Введение

В процессе экономических и политических преобразований конца 1980-х - начала 1990-х годов в России возникла новая институциональная среда, кардинально изменилась миграционная ситуация, возникли новые формы миграций, прекратилось финансирование ряда государственных миграционных программ. В результате многие методы регулирования внутренних миграционных процессов, активно применявшиеся в рамках плановой экономики и административно-командной системы управления, с началом рыночных реформ в значительной степени утратили свою эффективность. В условиях переходной экономической системы достижения советского периода в области формирования постоянного населения в районах Крайнего Севера, регионах Сибири и Дальнего Востока в связи со свертыванием производственного и жилищного строительства, а также ростом безработицы в этих регионах превратились в острейшую социально-экономическую проблему, для решения которой потребовалось разработать новые подходы и инструменты. Таким образом, появилась потребность в новой миграционной политике, адекватной реалиям переходной экономической системы России.

Одним из негативных моментов 1990-х годов следует признать хаотичность развития миграционного законодательства, что во многом было обусловлено отсутствием четкой концептуальной основы государственной миграционной политики.

## 1. Управление миграцией на федеральном уровне

На федеральном уровне управление миграцией в течение длительного времени фокусировалось на приеме и размещении вынужденных мигрантов (беженцев и вынужденных переселенцев). В последние годы акцент переместился на борьбу с нелегальной иммиграцией, что нашло яркое отражение в законах о гражданстве и об иностранных гражданах. При этом на задний план отошли проблемы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев, несмотря на то, что перед значительной их частью государство так и не выполнило взятых на себя в 1990-е годы обязательств. Для МВД, в ведении которого в настоящий момент находится управление миграциями, миграционные проблемы, очевидно, относятся к второстепенным и. главное, кажутся решаемыми традиционными для этого министерства запретительно-контрольными методами. Реальный вклад государства в регулирование миграций состоит во все усложняющейся системе контроля и регистрации, которая обязательна и для внутренних, и для внешних мигрантов. Система эта чрезвычайно забюрократизирована и при этом малоэффективна, ибо ее очень легко "обойти", учитывая ее коррупционность*.* На сегодняшний день в российском законодательстве количество нормативно-правовых актов, затрагивающих те или иные аспекты управления миграционными процессами, насчитывает более десятка федеральных законов, свыше пятидесяти действующих указов Президент Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений. Однако, несмотря на такое многообразие федерального правового опыта, а также огромный массив законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах России, вопросы управления внутрироссийскими миграционными процессами практически не отражены в современном миграционном законодательстве Российской Федерации. В настоящее время Федеральная миграционная служба МВД России, по образному выражению зам. директора этой службы генерала М. Тюркина, "в основном только отслеживает процессы внутренней миграции, но не регулирует их".

Таким образом, внутренние миграции (столь значимые для социально-экономического развития страны и представляющие привычный объект управления в дореволюционной России в советский период) практически игнорируются без всякого логичного объяснения такого подхода государства. Это тем более не оправдано, учитывая, что масштабы внутренних перемещений населения значительно превосходят внешние миграции. Приходится констатировать тот факт, что в России до настоящего времени отсутствует официально одобренная государственная стратегии в области управления миграционными процессами, которая бы учитывала объективные факторы настоящего и будущего развития страны и связывала воедино все типы и виды миграционных движений, интересы федеративного государства и его отдельных, а также различных групп населения, включая мигрантов. Концепция регулирования миграционных процессов Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ 1 марта 2003 г. (№ 256-р), не устраняет этот пробел, поскольку в ней вопросы совершенствования законодательства в области миграции рассматриваются в обобщенном виде и не содержится четких установок относительно миграционной политики страны. Однако самый *большой провал нынешней государственной миграционной политики состоит в отсутствии какой-либо политики в отношении внутренней миграции*.

Для достижения оптимального результата, на наш взгляд, представляется целесообразным скорейшая разработка и принятие *Концепции государственной миграционной политики*, которая призвана определить основные направления реализация государственной политики. Концепция должна выступать в качестве общего подхода, генеральной идеи, объединяющей все меры миграционной политики в непротиворечивую систему. Фундаментальной идей концепции должно стать понимание того, что *миграция -* это не зло, с которым нужно бороться, используя весь мощный репрессивный аппарат государства, *а благо для России.*

Наблюдающийся в России экономический рост, приводящий к возникновению неизбежных территориальных и отраслевых диспропорций в размещении населения и рабочей силы, наряду со значительным сокращением численности трудоспособного населения вследствие неблагоприятной демографической ситуации обуславливают необходимость межрегионального перераспределения населения с учетом потребностей экономики и интересов национальной безопасности России. Теоретически механизмом такого перераспределения населения должна выступать внутренняя миграция населения, призванная смягчить существенные региональные различия и более эффективно задействовать дефицитные трудовые ресурсы России. Вместе с тем, как было показано нами в предыдущих главах, административные барьеры, недостаточная степень развития российских рынков труда и жилья, а также финансового рынка приводят к неэффективности рыночных механизмов регулирования миграционных потоков внутри страны.

## 2. Исторический опыт регулирования миграции

Исторический опыт показывает, что в российских условиях решение проблем переселения возможно лишь при организующей роли государства на всех стадиях миграционного процесса, вплоть до обустройства. Последнее обуславливает необходимость проведения целенаправленной государственной политики в области управления внутренними миграциями и, соответственно, разработки комплекса мер по совершенствованию государственной миграционной политики на федеральном и региональном уровнях, направленных на поощрение перемещений жителей между регионами страны. Такой комплекс мер, среди прочего, должен основываться на исторической практике регулирования миграционных процессов в России, результатах проводимого мониторинга социально-экономического развития территорий, координации усилий федеральных и региональных властей в данном направлении.

Как показал проведенный нами анализ российской миграционной политики в исторической ретроспективе, практика государственного регулирования миграционных процессов в России имеет глубокие исторические корни и разработанную применительно к конкретным историческим, природно-климатическим и социально-экономическим условиям развития страны теоретическую базу. Отдельные методы регулирования (прежде всего, экономические) внутренней миграции населения, применявшиеся и во времена Российской империи, и в Советском Союзе и показавшие свою эффективность могут быть успешно использованы и в современной России.

*Внутренняя миграционная политика* представляет собой систему общепринятых на уровне идей и концептуально объединенных мер по стимулированию или ограничению перемещений населения внутри страны в объемах и направлениях, учитывающих конкретно-исторические условия страны и отвечающих текущим и перспективным целям развития страны и ее отдельных регионов.

Для обеспечения оптимизации структуры и масштабов внутрироссийских миграционных потоков в рамках государственной миграционной политики могут применять такие предусмотренные нормативно-правовыми актами *методы миграционного регулирования (меры миграционной политики),* как:

*административные (*предусматривающие административную ответственность, в том числе государственных служащих, за нарушение существующих нормативных актов);

*экономические (*предусматривающие налоговые льготы, предоставление финансовой помощи на осуществление переезда и обустройство на новом месте, регулирование стоимости аренды и покупки жилья и др.);

*пропагандистские, социально-психологические (*предусматривающие целенаправленное воздействие на систему предпочтений и ценностных ориентаций, формирующих миграционное поведение населения).

Все меры можно также разделить на стимулирующие и ограничивающие миграционную подвижность населения. Современные реалии предопределяют необходимость осуществления государственного управления миграционными процессами, прежде всего, путем использования экономических стимулов переселения в те или иные регионы страны.

На наш взгляд, *государственная политика в области регулирования внутренних миграций в Российской Федерации* должна сочетать в себе интересы личности, общества и государства. Ее *фундаментальными целями* должны стать:

• защита прав и свобод граждан Российской Федерации, обеспечение наиболее полной реализации экономического потенциала индивидов;

• обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, рациональное размещение населения на территории страны с учетом потребностей экономического развития страны;

• защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации. *В рамках реализации первой фундаментальной цели необходимо устранить (формальные и неформальные) административные барьеры внутренней миграции и обеспечить свободу передвижения граждан России* и выбора ими своего места жительства и пребывания в пределах страны. В настоящее время без наличия постоянной регистрации в данном регионе (населенном пункте) практически невозможно устроиться на работу не только в Москве и Санкт-Петербурге, но и в других регионах и отдельных городах, даже тех, где невысок уровень безработицы.

Необходимо привести сложившуюся практику формальных и неформальных ограничений внутренних переселений граждан с помощью института регистрации по месту жительства и месту пребывания в соответствии с нормами федерального законодательства. Действительным решением данной проблемы станет переход от разрешительной на заявительную регистрацию по месту жительства. Следует отметить, что эта мера может быть введена в короткий срок, поскольку подготовлена законодательно и не требует значительных финансовых затрат. Главное, обеспечить государственный контроль со стороны органов внутренних дел за ее соблюдением. К лицам, создающим административные барьеры для мигрантов, должны незамедлительно применяться меры дисциплинарного и административного воздействия.

Целесообразным также представляется *создание единого централизованного информационного ресурса (информационной системы),* которая бы отражала перемещения граждан и их постоянное местонахождение, а также о предоставленных им государственных гарантиях и социальной поддержке. Создание подобной информационной системы позволит улучшить статистический учет внутрироссийских миграций, а также необходимо для разработки и проведения эффективной государственной региональной политики. Только наличие полной и достоверной информации о миграционных процессах позволит рационально и эффективно регулировать миграционные перемещения в регионе.

За образец могут быть взяты аналогичные системы, существующие в экономически развитых странах (например, система социального страхования и социального обеспечения в США). Вместе с тем при создании системы должны быть проработаны вопросы сохранности персональной информации.

*Для реализации первой и второй фундаментальных целей необходимо устранить экономические барьеры миграции*, то есть обеспечить финансовую возможность перемещения трудовых ресурсов из трудоизбыточных регионов в трудодефицитные, а также решить проблему занятости и обустройства мигрантов на новом месте. В настоящий момент значительная часть жителей России попала в так называемую "ловушку бедности", суть которой заключается в том, что, несмотря на наличие желания сменить место жительства, индивиды не обладают минимальными финансовыми средствами, позволяющими осуществить им переезд.

На наш взгляд, *необходимо разработать меры государственной финансовой поддержки отдельным категориям мигрантам*. Такие меры должны быть адресованы, прежде всего, гражданам, вставшим на учет в региональных органах занятости населения и проживающих в депрессивных регионах, а также гражданам, направляющимся в важные с точки зрения интересов национальной безопасности регионы страны.

За образец такой помощи могут быть взяты государственные гарантии и меры социальной поддержки, предоставляемые участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе:

компенсация расходов на переезд внутреннего мигранта (в ряде случаев также членов его семьи) к новому месту проживания;

компенсация расходов на перевозку личного имущества мигранта;

предоставление единовременного пособия на обустройство ("подъемных");

предоставление долгосрочных ссуд на строительство или приобретение жилья, предоставление земли для строительства дома;

получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности, но не более чем в течение шести месяцев. Размер пособия должен определяться с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ;

получение социального пакета, включающего в себя услуги государственных и муниципальных учреждений дошкольного воспитания, общего и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и услуги государственной службы занятости.

Государственная финансовая помощь может предоставлять как на возмездной основе (например, для безработных граждан, нашедших работу в другом регионе страны), так и на безвозмездной основе (для граждан, направляющихся в стратегически важные с точки зрения интересов национальной безопасности России регионы, характеризующиеся сокращением численности населения).

## 3. Основные сложности в управлении миграцией

Внутренние перемещения граждан значительно ограничены неразвитостью институтов российского рынка жилья. При этом тормозом на пути повышения миграционной мобильности населения является уже не отсутствие рынка жилья как такового, не невозможность снять или поменять жилье, а совокупность институциональных (неразвитость ипотечного кредитования, узость рынка дешевого жилья в сочетании с низкой ценой труда и практически полной невозможностью накопить средств на покупку квартиры для большинства граждан), и географически закономерных барьеров (широкий ценовой диапазон на жилье в разных регионах и в разных типах населенных пунктов). Сейчас, если человек переезжает из региона в регион, арендовать муниципальное жилье невозможно - для этого годы состоять "в очереди", у предприятий практически не осталось общежитий. Единственная альтернатива - купить или снять жилье на рыночных условиях, которое в десятки и сотни раз дороже, чем муниципальное.

*Необходимо преодолеть закрепощенность населения неразвитостью институтов жилищного рынка*. Решение этой задачи может быть обеспечено следующими методами: содействие широкому распространению и развитию института ипотеки; содействие развитию системы доступного муниципального и/или корпоративного жилья; содействие созданию цивилизованного рынка аренды жилья; государственная поддержка девелоперских компаний (с учетом потребностей региона в населении и рабочей силы). Должна быть обеспечена максимальная доступность жилья на рыночных условиях для подавляющего большинства населения. Среднеоплачиваемый работник, нашедший работу в конкретном регионе, должен иметь возможность на свою заработную плату найти приемлемое жилье и при этом не голодать, не ходить в обносках и не жертвовать образованием детей. Необходимо также разработать механизм действенного обеспечения защиты частной собственности, прежде всего, жилищной, поскольку в настоящее время владельцы жилья часто отказывают квартиросъемщикам в регистрации из-за боязни потерять жилье.

Создание эффективного рынка жилья приведет к тому, что приоритетным при выборе места будет уже наличие свободных вакансий в данном регионе и предлагаемый уровень зарплаты. Последнее позволит сформировать в России эффективный межрегиональный рынок труда. Значимым барьером внутренней миграции выступает сегментированность российского рынка труда. Как показывает анализ, в настоящее время во внутрироссийских миграционных потоках преобладает внутрирегиональной миграции (почти 60%). Следствием последнего является уменьшение влияния внутрироссийской миграции на выравнивание диспропорций в социально-экономическом развитии регионов путем перераспределения рабочей силы между регионами. В итоге в современной России вместо "единого рынка труда" существуют относительно замкнутые, независимые и автономно развивающиеся региональные рынки труда. Кроме того, в России не существует развитой информационной базы об имеющихся вакансиях, значительная часть людей (особенно в регионах) вынуждено искать работу через друзей, знакомых, используя другие неформальные каналы поиска работы.

Повышению миграционной подвижности индивидов будет способствовать *создание сети региональных (межрегиональных) информационно-правовых консультационных центров и бирж труда*; *формирования единого российского банка вакансий (национального банка вакансий) и национального банка граждан, готовых сменить место жительство (с учетом их пожеланий); поддержка рекрутинговых компаний; создание федеральной системы учета сведений о потребностях в рабочей силе в различных регионах; содействие развитию кредитования под самозанятость и мелкое предпринимательство.* Важным представляется объединить усилия государственных служб и негосударственных информационных посредников, в первую очередь на электронном рынке трудоустройств. Основной задачей межрегиональных трудовых центров должно стать предоставление гражданам-потенциальным мигрантам информации о возможностях внутрироссийских переселений; о перспективных либо не рекомендуемых для расселения территориях и населенных пунктах; оказание поддержки переселенцам из неперспективных населенных пунктов, позволяющей мигрантам осознанно и целенаправленно принимать решение о переселении. В межрегиональных трудовых центрах, а также территориальных управлениях службы занятости должна быть база данных об имеющихся вакансиях по всей стране, перечень ведущих предприятий и организаций данного региона с характеристикой их отраслевой структуры и профессионально-квалификационными требованиями к работникам; перспективных направлениях развития частного предпринимательства и малого бизнеса. По возможности, банк данных должен включать сведения о наличии и возможности получения жилья, список. Поскольку в настоящее время предприятия не всегда предоставляют сведения об открывшихся вакансиях в службу занятости, то, возможно, необходимо законодательно закрепить обязанность компании при открытии вакансии предоставлять информацию о ней в службу занятости.

*В рамках реализации третьей фундаментальной цели необходимо создать условия для сохранения и дальнейшего формирования населения в важных в геополитическом отношении регионах северных, восточных и приграничных регионах Российской Федерации*. Произошедшее в 1990-е годы кардинальное изменение по сравнению с предыдущими десятилетиями направлений внутрироссийских миграционных потоков привело к значительному сокращению численности населения в стратегически важных с точки зрения интересов национальной безопасности регионах России. Снижение численности население северных и восточных регионов России, в свою очередь, разрушает трудовой потенциал, адаптированный к природным условиям этих регионов и в перспективе может стать угрозой реализации крупных инвестиционных проектов.

Меры государственной политики должны быть направлены на *восстановление экономической активности предприятий, расположенных на территории Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока*, путем проведения активной экономической политики в указанных регионах, включая разработку и реализацию инвестиционных программ, предоставления налоговых льгот и субсидий; на развитие социальной, транспортной и рыночной инфраструктуры, жилищное строительство в указанных регионах.

## Заключение

Таким образом, повышение внутренней мобильности населения является необходимым условием для обеспечения устойчивого социально-экономического развития России. При этом необходим *системный подход к регулированию внутренних миграционных потоков* и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти с органов власти субъектов Российской Федерации, общественными организациями и бизнес-сообществом. Цели и задачи миграционной политики Российской Федерации должны быть согласованы с прогнозами и программами социально-экономического и демографического развития отдельных территорий и субъектов Федерации; миграционная политика должна проводиться в тесной связи с государственной политикой в области занятости населения и политикой в области регионального развития. Практика латания миграционных дыр должна уступить место комплексной, взвешенной миграционной политике, ориентированной на поощрение внутренней миграционной подвижности граждан с учетом приоритетов социально-экономического развития страны. В свою очередь, повышение мобильности населения позволит более оперативно реагировать на вызовы, связанные с реализацией политики модернизации экономики и содействием устойчивому экономическому росту, включая повышение роли перерабатывающих и инновационных секторов в экономическом развитии.

## Список литературы

1. Алешковский И.А. Внутренняя миграция населения в современной России: тенденции, детерминанты, политика. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2008.
2. Воробьева О.Д. Миграционная политика. Серия "Миграция населения". Приложение к журналу "Миграция в России". Выпуск 6.М., 2001.
3. Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2008.
4. Регент Т.М. Миграция в России: проблемы государственного управления. М.: Издательство ИСПЭН, 2007.
5. Справочная правовая система "Гарант" на DVD. Платформа F1 от 21.01.2006.