

Миграционная политика России: реалии и пути ее совершенствования

*Буранкова М.А., старший научный сотрудник,
Центр финансов социальной сферы,
Министерство финансов Российской Федерации
ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт».
e-mail: burankova2012@yandex.ru
Россия, Москва*

Аннотация

В статье предпринята попытка с учетом существующих в мире современных подходов к управлению миграцией оценить имеющийся в России опыт осуществления миграционной политики и разработать возможные пути ее совершенствования. Анализируются положительные и отрицательные итоги 20-летнего периода современной миграционной политики России и предлагаются возможные пути ее реформирования на основе разработки долгосрочной и структурированной миграционной политики, с учетом особой роли миграции внутри страны, так как она способствует повышению эффективности пространственного размещения ресурсов, нивелированию региональных различий в доходе и занятости, что в свою очередь отражается на общем уровне экономического развития России.

Ключевые слова: миграционная политика, внутренняя миграция, трудовые ресурсы, экономическое развитие России.

Summary

The article attempts, taking into account the existing in the world modern approaches to migration management, to evaluate the experience in the implementation of migration policy in Russia and to develop possible ways of it's improve. Analyzes the positive and negative results of a 20-year period of the modern migration policy of Russia, and suggests possible ways of reforming it on the basis of a long-term and structured immigration policy, taking into account the special role of migration within the country, as it enhances the efficiency of the spatial distribution of resources, leveling of regional differences in income and employment, which in turn is reflected in the overall level of economic development of Russia.

Key words: migration policy, internal migration, human resources, economic and development in Russia.

Внутренняя миграция трудовых ресурсов играет важную роль в жизни каждого государства, так как благодаря ей могут повышаться эффективность пространственного размещения ресурсов и в значительной степени сглаживаться региональные различия в доходе и занятости.

На сегодняшний день в современной России, к сожалению, должного внимания к проблемам перераспределения коренного населения внутри страны не уделяется. Проблема нехватки кадров скорее решается за счет привлечения в Россию большого количества иностранной рабочей силы, по большей части неквалифицированной, забывая при этом о населении, живущем внутри страны, способном восполнить нехватку рабочих рук в различных регионах. Отсутствие эффективной системы перераспределения собственных трудовых ресурсов внутри страны, высокая смертность населения в трудоспособном возрасте, а также уход рабочих из промышленности в другие отрасли экономики, привели к тому, что в одних регионах – трудоизбыточных, это вызывает безработицу и социальную напряженность, а в других – острую нехватку рабочей силы, в результате чего они вынуждены прибегать к использованию труда мигрантов.

Все это привело к тому, что на сегодняшний день миграция характеризуется в основном центростремительной направленностью. На протяжении последних 20 лет наблюдается устойчивая тенденция ухода рабочей силы из северных и восточных регионов в центральные и южные. Причем эта тенденция в последние годы усилилась. Наблюдается высокая концентрация населения на сравнительно небольшой территории одних регионов и наличие огромной территории других регионов с малой концентрацией на ней населения*, что не может не сдерживать структурные сдвиги в экономике и занятости, а также способствовать своевременному обеспечению новых производств за счет собственных трудовых ресурсов.

На сегодняшний день Центральный и Приволжский федеральные округа имеют устойчивый и масштабный приток населения в пределах России. Так в 2017 году миграционный прирост в Центральном федеральном округе составил 124 902 чел., в Южном – 17 373 чел., при этом в остальных федеральных округах наблюдался устойчивый отток населения: в Северо-Кавказском – 29 058 чел., Уральском – 20 013 чел., Сибирском – 51 815 чел., Дальневосточном – 24 366 чел., а самый большой отток пришелся на Приволжский федеральный округ и составил 62 095 чел. Центральный федеральный округ продолжает оставаться практически монополистом по привлечению мигрантов из других регионов страны и зарубежья. Почти весь миграционный прирост в этом округе получает Москва и Московская область. В 2017 году на их долю пришлось 98

* Примечание: всего территория Российской Федерации составляет – 17098,2 тыс. кв. км, на которой проживает – 141 млн. 914 тыс. человек. Центральный федеральный округ занимает площадь в 650,2 тыс. кв. км, плотность населения – 57,1 чел. на кв. км; Южный федеральный округ занимает – 420 тыс. кв. км, плотность населения – 32,6 чел. на кв. км; Приволжский федеральный округ занимает – 1037,0 кв. км., плотность населения – 29,0 чел. на кв. км.; Сибирский федеральный округ занимает – 5145,0 кв. км, плотность населения – 3,8 чел. на кв. км.; Дальневосточный федеральный округ занимает – 6169,3 кв. км, плотность населения – 1,0 чел. на кв. км.

процентов всего миграционного прироста Центрального ФО (194 117 чел. из 198 494 чел. во всем Центральном федеральном округе). Причем притягивающая роль Москвы и Московской области не ослабеет в будущем, а наоборот – может только усилиться, так как два ближайших десятилетия будут отмечены очень сильным сокращением численности ее населения в трудоспособном возрасте. По нашим расчетам при отсутствии миграции (как международной, так и внутренней) в Центральном федеральном округе и в столичном регионе сокращение населения в трудоспособном возрасте будет сильнее, чем в целом по России стране (см. таблицу ниже).

Таблица – Оценка изменения численности населения в трудоспособном возрасте в 2010-2025 годах при отсутствии миграции

	Численность населения в трудоспособном возрасте, млн. человек		Изменение за 2010-2025 гг.	
	2010	2025	млн. чел.	в %
Российская Федерация	89,2	71,3	- 17,9	- 20,0
Центральный федеральный округ	23	16,9	- 6,1	- 26,5
в т.ч. Москва и Московская область	10,9	7,7	- 3,2	- 29,3
Северо-Западный федеральный округ	8,5	6,5	- 2	- 23,5
Южный федеральный округ	14,1	12,5	- 1,6	- 11,3
Приволжский федеральный округ	18,9	15,2	- 3,7	- 0,2
Уральский федеральный округ	7,8	6,4	- 1,4	- 0,2
Сибирский федеральный округ	12,4	10,4	- 2	- 0,1
Дальневосточный федеральный округ	4,2	3,5	- 0,7	- 0,1

Источник: составлено автором на основе данных - Вишневский А., Денисенко М., Мкртчян Н., Тюрюканова Е. Возможности внутренней миграции почти исчерпаны / Демоскоп Weekly № 431 – 432, 23 августа - 5 сентября 2010. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0431/tema01.php>

Для компенсации потерь населения в трудоспособном возрасте Центральному округу потребуется приток трудовых ресурсов в 6,1 млн. человек, в том числе 3,2 млн. понадобится столичному региону. Учитывая, что в потоках внутренней миграции лица в трудоспособных возрастах составляют около 75% общего потока, миграционный прирост, необходимый для компенсации потерь, должен составить для Центрального округа 8,5 млн. человек, а для столичного региона 4,3 млн.

Таким образом, в период после 1990 г. в результате миграционного обмена России со странами СНГ и дальнего зарубежья, и действия центростремительных сил во внутренней российской миграции дисбаланс в размещении населения и трудового потенциала по территории страны резко усилился, ставя под угрозу экономическую безопасность России и создавая дополнительные трудности в обеспечении рабочей силой экономики страны.

В связи с этим важнейшей задачей новой миграционной политики Российской Федерации является изменение вектора межрегиональной миграции с западного на восточное.

В качестве возможных путей совершенствования миграционной политики, в частности оптимизации внутренней миграции, можно выделить:

1. Обеспечение ускоренного развития восточных и северных территорий, создание новых, высокотехнологичных рабочих мест, современной инфраструктуры, прежде всего транспортной, и сферы услуг. Для этого государство должно поддерживать частный бизнес, предоставляя льготы и преференции частным компаниям и корпорациям для стимулирования вкладывания инвестиций в развитие регионов Сибири и Дальнего Востока.

2. Изменение распределения материальных благ по территории страны в пользу восточных регионов, в целях ускоренного повышения уровня жизни населения этих регионов и ликвидации отставания от уровня жизни центральных регионов. Уровень материальных благ в районах Сибири и Дальнего Востока, по нашим оценкам, должен быть как минимум в 1,5 раза выше в расчете на душу населения, чем в Центре. Тогда можно обеспечить решение двух задач: закрепить старожильское население Сибири и Дальнего Востока и создать условия для миграции в них населения из центральных и южных регионов страны. Здесь уместно было бы вспомнить об опыте миграционной политики, проводимой в период столыпинских реформ в 1906-1914 годах. Для обустройства переселенцев, прибывающих в районы Сибири и Дальнего Востока, осуществлялась развернутая система экономических, правовых и административных мер и необходимое финансовое обеспечение (бюджет специально созданного Переселенческого Управления составлял 0,8% от Государственного и 24,1% от бюджета Главного Управления землеустройства и земледелия). Такая активная переселенческая политика правительства позволила достигнуть очень высокой результативности: за 1906-1914 гг. в Сибирь и на Дальний Восток проследовало 2,9 млн. человек, а обратно – всего 0,5 млн., т.е. в восточных регионах осели 2,4 млн., или более 70% всех мигрантов. Также, для решения этих задач можно было бы использовать опыт миграционной политики, проводимой в Советском Союзе, когда для обустройства переселенцев, прибывающих в районы Сибири и Дальнего Востока, осуществлялась развернутая система экономических, правовых и административных мер и необходимое финансовое обеспечение, проводилась идеологическая агитация населения. Например, в 70-е годы XX века доля миграционного прироста составила свыше трети общего прироста, около 40%, что было связано со значительным притоком населения на строительство БАМа из различных регионов.

3. Создание цивилизованного рынка жилья, включая механизмы обмена жилой площади при переезде мигрантов из одной местности в другую, получения временного жилья с последующим приобретением его в

собственность, и т. п. Решение этих вопросов должно строиться на государственно-частном партнерстве, более активном участии предпринимателей в решении жилищных проблем мигрантов. Вопросы обеспечения жильем должны находить отражение в трудовом договоре, где необходимо предусматривать различные схемы решения жилищных вопросов (предоставление кредитов, оплата работодателем найма жилья, выделение временного жилья и т. д.). Жилье сегодня является проблемой для значительной части населения. Весьма низка доступность жилья на первичном рынке в таких регионах с крупными городами, как Чувашия, Новосибирская область, Удмуртия. От 5 до 6 лет показатель доступности жилья равен в 17 субъектах РФ на первичном рынке и в 16 субъектах РФ – на вторичном. Именно эти регионы, как правило, имеют неблагоприятные показатели сальдо миграции. Все это говорит, с одной стороны, о высокой себестоимости строительства, а с другой – о серьезном отставании денежных доходов населения и, в конечном счете – об узости региональных рынков жилья. Должны быть разработаны различные схемы выделения кредитов на жилье и механизм их возврата. В ряде регионов, например, в Москве, применяются схемы списания 30 процентов от невыплаченной выкупной стоимости приобретаемой квартиры при рождении (усыновлении) детей. Молодые семьи при улучшении жилищных условий или найме жилья могут использовать материнский капитал или частичную (до 50 процентов) компенсацию из бюджета города при найме жилых помещений в частном жилищном фонде. Эти схемы в более льготном режиме следует широко применять для молодых семей, изъявивших желание переехать в восточные регионы страны (например, при рождении второго ребенка в новом месте жительства списывать полностью задолженность по кредиту).

Должна повыситься социальная ответственность предпринимателей. Чтобы привлечь и удержать квалифицированные кадры (в том числе и внешних трудовых мигрантов), экономически оправданным является полная или частичная оплата найма для таких работников, строительство домов гостиничного типа с предоставлением в них жилой площади с последующим возможным выкупом и т.п. Следует расширять государственно-частное партнерство в этой сфере. При межрегиональных миграционных биржах труда, создаваемых в России и в странах СНГ, целесообразно организовывать структуры по обмену жилой площадью, куда могут обращаться потенциальные мигранты для получения информации о возможных вариантах решения жилищного вопроса и надлежащем правовом обеспечении. Идеальным следует считать вариант, когда мигрант до переезда на новое место имеет не только приглашение на работу, но и решение жилищного вопроса, на начальном этапе хотя бы для себя.

4. Осуществление комплекса мер по упорядочению оплаты труда. В нынешних условиях заработная плата утратила свои основные функции – воспроизводственную, стимулирующую и перераспределительную. Необходима кардинальная реформа заработной платы на основе более

полного учета затрат на воспроизводство рабочей силы. Никто не устранял различия в расходах населения, связанных с проживанием и работой в более сложных природно-климатических условиях восточных и северных регионов страны. Необходимо совершенствовать систему районного регулирования заработной платы путем поэтапного перехода к установлению в субъектах РФ минимальной заработной платы и тарифной ставки первого разряда с учетом величины территориального прожиточного минимума трудоспособного населения. Целесообразно также восстановить систему северных надбавок за стаж работы в районах Крайнего Севера, льготные транспортные тарифы на пассажирские перевозки для жителей Дальнего Востока и Восточной Сибири – из расчета один раз в год на одного человека в любой район страны, финансируемых за счет федерального бюджета. Следует предусмотреть установление для жителей восточных регионов и ряда налоговых льгот.

5. Для активизации внутренней российской миграции со стороны государственных органов необходимо обеспечить расширение содействия безработным гражданам и членам их семей в переезде в субъекты РФ, испытывающие нехватку рабочей силы, в том числе в сельскую местность в целях трудоустройства, а также для осуществления их профессионального обучения по востребованным на рынке труда профессиям.

В этих целях предусмотрено увеличение размеров компенсации безработным гражданам материальных затрат в связи с организованным переездом в другую местность. Введение новых условий, по мнению Роструда, должно было обеспечить переезд в другие города и регионы порядка 100 тыс. россиян. Безусловно, эти меры будут способствовать сокращению безработицы за счет переезда части населения в соседние регионы. Однако они явно недостаточны и не способны повлиять на переселение в отдаленные, малообжитые территории в северных и восточных регионах. Размеры компенсации должны быть значительно увеличены и учитывать не только реальные расходы, но и включать затраты, стимулирующие переезд. В этом деле многое зависит от согласованных усилий государственных служб и частных агентств занятости, заинтересованности самих предпринимателей в привлечении нужных специалистов и квалифицированных рабочих. В частности, помощь в решении жилищного вопроса для молодых специалистов со стороны государства позволит привлечь новые кадры для одной из самых востребовательных отраслей экономики – медицины.

6. Должна быть осуществлена разработка и реализация мер по дезурбанизации^{*} – перераспределению населения крупнейших мегаполисов в менее заселенные близлежащие районы, развитию приграничной инфраструктуры, программ малоэтажного строительства в пригородах. Преодоление негативной тенденции стягивания населения и

^{*} Дезурбанизация (от франц. des - приставка, означающая отрицание, уничтожение, и урбанизация), процесс, выражающийся в деконцентрации населения и расселении его вне городов, противоположен процессу урбанизации.

трудовых ресурсов в центральной части России возможно в частности путем вывода части производств из Москвы и Санкт-Петербурга и других крупных городов центра страны и строительства филиалов столичных предприятий на свободных площадях в соседних областях. Это даст возможность решить две задачи: разгрузить мегаполисы от чрезмерной концентрации промышленности и дать работу населению, проживающему в других областях Центра России. Более равномерное размещение мест приложения труда с учетом наличия трудовых ресурсов позволит также сократить чрезмерную маятниковую миграцию, снизить нагрузку на транспорт, социальную сферу и сферу услуг в крупных городах.

7. Повышению территориальной мобильности населения будет способствовать развитие транспортной инфраструктуры. Ее нынешнее состояние является одним из главных факторов, сдерживающих социально-экономическое развитие страны в целом и особенно ее восточных территорий. Прежде всего, необходимо развивать систему транспортных коммуникаций между континентальной частью России и ее эксклавными* или освоенными территориями – Калининградской областью, о. Сахалин, Курильскими островами.

Список литературы:

1. Андреев Е. М., Кваша Е. А., Харьковская Т. Л. Продолжительность жизни в России: восстановительный рост. Демоскоп Weekly, 2014. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0621/tema05.php>.
2. Архангельский В. Н., Иванова А. Е., Рыбаковский Л. Л. Результативность демографической политики России / под ред. Л. Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2006.
3. Рыкова И.Н., Кораблев Д.В. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3 (21). С. 76-88.
4. Вишневский А., Денисенко М., Мкртчян Н., Тюрюканова Е. Возможности внутренней миграции почти исчерпаны / Демоскоп Weekly № 431 – 432, 23 августа - 5 сентября 2010. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0431/tema01.php>
5. Буранкова М.А., Аперьян В.Е., Машихин Е.А. Роль миграции в кадровом обеспечении российской экономики. Проблемы машиностроения и автоматизации. 2011. № 1. С. 143-147.
6. Бюллетень «Численность и миграция населения в 2017 году». Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906
7. Демографические вызовы России. Экспертно-аналитический доклад. М.: Центр стратегических разработок, 2017.

* Эксклав - отдельная часть территории, географически изолированная от основной части своего государства и окруженная чужой территорией.

8. Демографическая политика России: от размышлений к действию. М., 2008.

9. Флоринская Ю. Ф., Мкртчян Н. В., Малева Т. М., Кириллова М. К. Миграция и рынок труда. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

10. Афанасьев Р.С., Голованова Н.В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1 (29). С. 61-69.