

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

О.Д. Воробьева,
Л.Л. Рыбаковский,
О.Л. Рыбаковский

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Исследование выполнено
при финансовой поддержке РГНФ,
проект № 15-02-00342

Москва – 2016

УДК 325
ББК 60.7:65.248
В75

Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л.
В75 Миграционная политика России: история и современность. –
М.: Изд-во «Экон-Информ», 2016. – 192 с.
ISBN 978-5-9908695-1-6

Научное издание

О.Д. Воробьева, Л.Л. Рыбаковский, О.Л. Рыбаковский

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Подписано в печать 19.07.2016 г. Формат 60х90 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 12,0. Заказ 2768. Тираж 500 экз.

Отпечатано ООО «Издательство «Экон-Информ»
129329, Москва, ул. Кольская, д. 7, стр. 2. Тел. (499) 180-9407
www.ekon-inform.ru; e-mail: eep@yandex.ru

ISBN 978-5-9908695-1-6

© Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л.,
Рыбаковский О.Л., 2016
© ИСЭПН РАН, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
 РАЗДЕЛ 1 ПЕРЕСЕЛЕНЧЕНСКАЯ ПОЛИТИКА ЦАРСКОЙ ИМПЕРИИ	
<i>Глава 1</i> Переселенческая политика России до середины XIX века	7
<i>Глава 2</i> Переселенческая политика России в пореформенный период (1861–1917 гг.)	15
<i>Глава 3</i> Концептуальные взгляды на переселения в дореволюционной России	33
<i>Глава 4</i> Результаты осуществления переселенческой политики Российской Империи	37
 РАЗДЕЛ 2 МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	
<i>Глава 1</i> Миграционная политика СССР в довоенные годы....	43
<i>Глава 2</i> Миграционная политика СССР в послевоенные годы	53
<i>Глава 3</i> Результаты осуществления миграционной политики в советское время	67
 РАЗДЕЛ 3 СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ (1991–2002)	
<i>Глава 1</i> Распад СССР и вынужденные миграции.....	73
<i>Глава 2</i> Становление органов управления и законодательной базы в области миграции населения	88
<i>Глава 3</i> Партнерство ФМС с международными организациями.....	99
<i>Глава 4</i> Целевые программы, как инструменты реализации миграционной политики	105

РАЗДЕЛ 4
СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИИ

<i>Глава 1. Новые миграционные проблемы в новом веке</i>	<i>117</i>
<i>Глава 2. Концепции государственной миграционной политики и институциональные структуры её реализации</i>	<i>131</i>
<i>Глава 3. Миграционная политика в сфере регулирования трудовой иммиграции.....</i>	<i>144</i>
<i>Глава 4. Миграционная политика в сфере переселений на постоянное жительство в России</i>	<i>161</i>
<i>Глава 5. Миграционная политика в сфере внутренних миграций.....</i>	<i>174</i>
Заключение.....	187

ПРЕДИСЛОВИЕ

Миграционные проблемы, которые сегодня волнуют Россию и потому должны составлять основную часть предмета миграционной политики, уходят своими корнями далеко вглубь истории государства российского. Привлечение иностранцев с тем, чтобы они не только пополняли население страны, но и приносили в него более передовые элементы трудовой и культурной деятельности, особенно практиковалось во времена Петра I и Екатерины II. В меньшей мере это имело место в советские годы. Особенно масштабным и исторически неразрывным было переселение народов в самой России, освоение и заселение, входящих в неё вновь присоединенных территорий. В настоящее время на этих землях живут десятки миллионов человек. По нынешним временам первый процесс называют иммиграцией, а второй – внутренней миграцией, выпавшей начисто из целей современной миграционной политики.

В современных условиях доминирующим видом миграций выступают трудовые миграции и особенно трудовые иммиграции. В прошлом они представлялись во много раз меньшим проявлением в форме «отходничества» и сперва имели один вектор русская деревня – русский город, а второй – Российская Империя – зарубежные страны, прежде всего, Германия. В советские годы «отходничество» сохранялось в меньших масштабах, а место эмиграции заменили процессы иммиграции, но в статистически не значимых размерах (специалисты в годы индустриализации, деятели зарубежных компартий и пр.).

Книга эта писалась не на пустом месте. Существует достаточно много публикаций как по миграционной политике в периоды, предшествовавшие современной России (дореволюционный и советский), так и уже характеризующих эту политику в 90-е годы

XX века и первое десятилетие XXI столетия. Те авторы, которые внесли тот или иной вклад в эту проблематику, указаны в настоящей работе. Чем чаще на них ссылки, тем, по мнению авторов предлагаемой работы, их вклад в разработку этой проблемы более значим. Очевидно, что не все исследования и публикации по данной тематике использованы при подготовке данной работы и перечислены в ссылках. Но это – не отсутствие уважения к авторам этих публикаций, а лишь необходимость уложиться в определенный объем книги и сохранить её замысел.

Раздел I

ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЦАРСКОЙ ИМПЕРИИ

Глава 1

ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ ДО СЕРЕДИНЫ XIX ВЕКА

Политика, которую в современном смысле можно назвать миграционной, это целенаправленная деятельность государства для осуществления добровольного переселения тех или иных групп населения с одной территории на другую, и разработка при этом определенного набора административных и экономических мер, механизмов и инструментов, призванных добиваться поставленных целей и задач. Очевидно, что это определение относится только к миграции населения, рассматриваемой в узком значении этого слова и приводится оно в таком виде лишь для понимания проводимых мер в области заселения территории нашей страны во времена, предшествующие возникновению нынешней независимой России.

Начиная с XVII века значение и роль миграционных процессов уже вполне осознавались правительством России. Расширение границ государства побуждало власть заботиться о заселении новых земель, освоении природных ресурсов новых территорий. На решение этих проблем и была направлена государственная миграционная политика, которая занимала одно из центральных мест во внутренней и внешней политике России.

Широкие контакты с государствами Европы начались в правление первого российского императора Петра I, который стал при-

глашать иностранцев на службу в Россию. Это конечно были единичные случаи, а не массовый процесс, тем не менее, приглашенные «специалисты высокой квалификации» (говоря современным языком), внесли очень существенный вклад в те направления экономической, военной и гуманитарной деятельности, которой они занимались. При Елизавете Петровне процесс приглашения иностранцев в Россию стал приобретать массовый характер. Так, на правом берегу Днепра в период её правления были расселены несколько тысяч сербов. Но фактически внятная, отчетливая и эффективная миграционная (в большей степени иммиграционная) политика начала проводиться в период правления Екатерины II, когда Россия, не имея достаточного миграционного потенциала на своей территории, начала активно привлекать иностранцев для заселения и освоения огромных территорий.

По мере того, как круг решаемых задач менялся, менялись и меры, принимаемые правительством в рамках проведения миграционной политики. На протяжении длительного исторического периода миграционная политика выступала в большей степени как колонизационная – для заселения и освоения вновь присоединенных земель и приграничных рубежей, переселенческая – для расселения малоземельных крестьян и иммиграционная – с целью заселения новых земель.

Опыт России показывает, что решение проблем переселения возможно лишь при организующей роли государства на всех трех стадиях миграционного процесса, вплоть до обустройства. На последней стадии особенно важна была конкретная материальная поддержка переселенцев со стороны государства. Именно государство способно регулировать направления и объемы миграционных потоков и минимизировать элементы стихийности в этих процессах.

Первым и безусловным признаком появления государственной миграционной политики был манифест «О свободном поселении иностранцев в России», подписанный в декабре 1762 года. Спустя полгода после издания первого манифеста Екатерина II принимает

второй манифест, в том же 1763 г. вышел императорский Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают». Этот Указ был впоследствии дополнен законами о льготах и привилегиях для переселенцев. Ко второму манифесту прилагались реестры свободных и удобных для поселения земель. По приезде иностранцев составлялся «Поименный список отправляемых в Россию иностранных поселенцев» (2. с. 158).

Для иностранных переселенцев были гарантированы права на отправление своих религиозных обрядов, были предусмотрены многочисленные льготы. К числу наиболее существенных из них можно отнести:

- освобождение от уплаты налога, а также другие льготы по платежам и податям в казну, причем сроки освобождения устанавливались дифференцированно, в зависимости от региона вселения (как мы сказали бы сегодня – это были регионально дифференцированные льготы), от численности населения в поселении (колонии) и от рода занятий переселенцев;
- отмена воинской повинности и освобождение от обязательной гражданской службы;
- свобода вероисповедания и создание условий для отправления религиозных культов верующими всех конфессий;
- выплаты из казны на обзаведение хозяйства и приобретение необходимого инвентаря. Возврат ссуды предусматривался лишь по истечении десяти лет в течение трех последующих лет равными частями.
- отвод достаточного количества земель.

Были выделены земли между Доном и Волгой из расчета поселения 1000 семей при наделе на семью 30 десятин. Учитывая необходимость роста численности населения в поселениях, дополнительно отводились и запасные земли. Таким образом, сразу же предлагались условия компактного расселения, следовательно, возможность сохранения образа и уклада жизни, что также служило привлекательным обстоятельством для переселенцев. Переселе-

ние иностранных граждан предполагало обязательное принятие ими российского гражданства (вступление в подданство). Однако тем, кто проживал в России десять и более лет, разрешалось беспрепятственно вывозить все нажитое. При меньшем сроке проживания часть нажитого нужно было сдать в казну.

Эти условия переселения были широко обнародованы в Германии и привлекли огромное количество иммигрантов. Первая волна немецких колонистов поселилась в Саратовской и Самарской губерниях, где всего за 2 года были созданы 102 колонии. Часть колонистов первой волны поселилась в Петербуржской и Воронежской губерниях. Спустя почти 20 лет, с 1782 года иностранные колонисты целенаправленно поселялись в Новороссийском крае. Для управления делами колонистов в 1763 году, на основании манифеста был создан специальный государственный орган «Канцелярия опекунства иностранных граждан (иностранцев)».

Первоначальный опыт проведения такой иммиграционной политики показал, что необходим некоторый отбор среди желающих переселяться потенциальных колонистов по профессиональным признакам (земледельцы, скотоводы, садоводы, а также ремесленники, но с небольшим собственным первоначальным капиталом). Кроме того, был определен и предел той численности иммигрантов, которых ежегодно можно принимать на поселение. Он составлял 200 семей в год. После этого было принято решение сократить возможность притока иностранцев, и осуществлять его только по специальным разрешениям. Тем не менее, за практически столетний период проведения такого рода иммиграционной политики в России было основано 549 колоний, в которых насчитывалось более 200 тысяч человек различных национальностей только мужского пола, в том числе 58 колоний в Саратовской губернии. Но большая часть колоний была организована на территории Украины и Молдавии (13, с. 672–675).

Если обобщить весь набор мер государственной миграционной политики, направленной на привлечение и интеграцию ино-

иностранцев можно констатировать, что, во-первых, в тот период широко использовались экономические меры. К ним можно отнести:

– выплаты в денежной форме: выделение средств непосредственно иностранным колонистам на проезд до места поселения; выделение кормовых денег; предоставление ссуд и кредитов переселенцам (беспроцентные на строительство домов, покупку скота и сельскохозяйственного оборудования, семян; на строительство фабрик, заводов с льготным сроком выплат по ним); выделение материальной помощи мигрантам по их просьбе.

– выплаты в натуральной форме: предоставление квартир для временного пребывания и на ночлег во время следования к местам поселения; выделение на безвозмездной основе земли для ведения сельского хозяйства (30 десятин на каждую семью вне зависимости от её размера с условием оставить часть земли пустой для будущих поколений) и строительства фабрик, заводов; учреждение госпиталей, аптек, образовательных учреждений в местах поселения.

Во-вторых, предоставление различного вида льгот. При въезде иностранных колонистов в Российскую Империю им разрешалось провести имущество на сумму до 300 рублей, которое не облагалось пошлиной. С условием, что везут они его не на продажу. Если иностранный колонист покидал страну менее чем через 10 лет, то с него взыскивались и вывозные и ввозные пошлины. Кроме того, иностранных колонистов, организовавших фабрики и заводы, на которых выпускалась продукция, не производившаяся раньше в России, освобождали от внутренних, портовых и пограничных пошлин при продаже и вывозе товаров. Также не облагались пошлинами и налогами торги и ярмарки, устроенные ими.

Большие льготы были предоставлены и по выплате налогов. Поселившихся на пустынных землях иностранных колонистов освобождали от выплат налогов на 30 лет, а поселившихся в городах – на 5–10 лет в зависимости от города. По истечению льготных лет они платили, как и все остальные подданные. При выезде из страны

в срок до 10 лет, иностранные колонисты были обязаны отдать государству часть имущества (от 1 до 5 лет проживания – 1/5 часть, от 5 до 10 лет – 1/10 часть), тем самым соблюдались интересы государства российского.

Предоставляя такие меры экономической поддержки иностранным колонистам, правительство стремилось закрепить колонистов и их потомков на освоенных ими землях. Стимулировалось также развитие промышленности. Тем, не менее, приоритет отдавался сельскохозяйственному освоению земель, поскольку это соответствовало цели миграционной политики: введению земель осваиваемых территорий в сельскохозяйственный оборот.

Среди иностранных колонистов можно выделить группу иностранцев-колонистов, въехавших на основании индивидуального двустороннего договора с Российской империей. В таких договорах условия предоставлялись ещё более льготные. Кроме иностранных подданных, привлекались в страну беглые и раскольники, покинувшие Россию. Для этой категории также предусматривалась определенная экономическая помощь в форме финансирования в натуральной форме: предоставление квартиры на первое время, выделение земли для поселения и ведения хозяйства; проезд до места вселения. Предоставлялись им и льготы по выплате налогов: отсрочка в выплате в 6 лет. После окончания льготных лет раскольники должны были платить, как и все остальные, а беглые платить такие же налоги, как и остальные подданные империи.

Кроме экономических мер для привлечения иностранных колонистов использовались и правовые меры. Им предоставлялся правовой статус иностранных колонистов, который давал им и их детям право пользоваться всеми льготами, предусмотренными законом. Также им предоставлялось право не служить ни на гражданской, ни на военной службе. Беглым и раскольником тоже были дарованы определённые правовые льготы. Им прощали их преступления, а беглым крепостным крестьянам даровали свободу. Все экономические меры были закреплены в нормативно-правовых актах. Кроме

того, они закреплялись и в двусторонних документах, носящих международный характер, между обществами иностранных колонистов и Российской империей. Предоставляя такие широкие преимущества экономического и правового характера, правительство способствовало притоку и оседанию в России большого количества иностранных колонистов и бывших своих подданных.

Кроме интенсивной иммиграции в стране существовала и достаточно активная внутренняя миграция населения. Переселялись преимущественно государственные и экономические крестьяне в Азовскую, Новороссийскую, Таврическую губернии, Екатеринославское наместничество и на Кавказ. Крепостных крестьян переселяли помещики, но в небольших количествах. В стратегически важных районах разрешалось селиться всем желающим, им выдавалась бесплатно земля (Моздокская линия). Таким образом, инструментами реализации миграционной политики было предоставление натуральных льгот, в частности, бесплатное выделение земли, а также предоставление льгот в денежной форме, в виде путевых, кормовых выплат и пособий на обустройство поселяющихся. Эти льготы применялись в Кавказской губернии, Астраханской области и в районах Моздокской линии. Предоставлялись также и налоговые льготы: 1,5 года отсрочки в выплате налогов, впоследствии увеличенные до 6–10 лет.

До середины 70-х годов XVIII века регистрация внутренних миграций практически отсутствовала. Данные о ее размерах, да и то примерные, можно получить только из результатов ревизий. В целом же число всех переселенцев установить можно лишь примерно, поскольку достоверных данных той эпохи нет. Тем не менее, эпоха Екатерины II, считается эпохой массового привлечения иностранных колонистов. Отчасти это так, поскольку в последующее время приезда большого количества иностранцев на постоянное жительство в Россию не было. Это было вызвано тем, что возрос внутренний миграционный потенциал и, проводя переселенческую политику, стало возможным сделать акцент на собственных подданных. Для

этого необходимо было направить законотворческую деятельность на регулирование переселения в стратегически и экономически важные районы государства.

В целом миграционная ситуация во второй половине XVIII и первой половине XIX века может быть охарактеризована следующим образом. В 40–70 годы XVIII века переселенцы заселяли территории Новороссии, Южного и Северного Приуралья, Нижнего Поволжья, Воронежской губернии Центрально-Земледельческого района, небольшие группы населения эмигрировали из страны. В 80-е годы XVIII века переселение шло в Новороссию, Южное Приуралье, Нижнее Поволжье, Северный Кавказ. До 50-х годов XIX века переселенцев направляли в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую, Саратовскую и Оренбургскую губернии. В то время на первом месте в стране по численности мигрантов была Новороссия (1782–1858 годы прибыло 42,5% всех мигрантов в стране). До реформы 1861 г. переселения осуществлялись в основном в пределах европейской части страны, массового движения населения за Урал не было.

Глава 2

ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД (1861–1917 гг.)

Отмена крепостного права способствовала усилению миграционных процессов, требовала разработки внутренней миграционной политики. Но правительство не сразу осознало необходимость регулирования переселенческого движения. В тот период надежды возлагались на автоматическое урегулирование процессов размещения населения согласно потребностям развития хозяйства в связи с получением крестьянами свободы передвижений. Законодательством переселение должным образом не регулировалось. По мнению одного из крупнейших российских исследователей и теоретиков переселенческого движения, принимавшего непосредственное участие в решении проблемы аграрного перенаселения, Кауфмана А.А. (1864–1919), массовое переселение крестьян в восточные районы само по себе не способно решить аграрный вопрос (6, с. 176). Представление о масштабах переселенческого движения после крестьянской реформы дает Всеподданейший отчет статс-секретаря Куломзина в 1896 г. В нем сказано: «Переселенческого движения, как явления народной жизни, у нас не существовало; были переселения по вызову самого правительства, случался, и даже не редко, переход отдельных лиц под влиянием исключительных обстоятельств в малонаселенные местности, но сравнивать такие уходы с современным движением не представляется возможным» (6, с. 16).

Однако даже в тот период интересы к заселению отдельных окраин заставляли правительство поощрять переселения. Приме-

ром тому служат продиктованные политической необходимостью меры по заселению присоединенного Приамурского края. В этих регионах было дозволено селиться всем желающим, как русским, так и иностранцам. Особыми правилами 1861 г. переселенцам были предоставлены широкие льготы по податям и повинностям. Также в середине 70-х годов было издано особое положение о порядке колонизации киргизской степи (6, с. 20). При этом переселенческая политика пореформенной России фактически запрещала выселение крестьян из западных губерний, чтобы не ослаблять в западном крае русского этноса.

В 1881 г. было утверждено Положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли». Однако эти правила не только не способствовали переселению, а скорее сдерживали его. Отведение земель под заселение и ссудная помощь значительно отставали от объективной потребности в них. Во многом этим было обусловлено принятие нового закона о переселении, утвержденного в 1889 г., по которому должны были быть введены ряд льгот (по арендным платежам, исполнению воинской повинности, получению ссуд). Однако закон не был опубликован, и, следовательно, не был введен в действие.

В качестве механизмов воздействия на мотивацию и реализацию переселенческих настроений служили экономические инвестиционные проекты. Изменение миграционной политики и подходов к ее реализации произошло в связи с решением о строительстве Сибирской железной дороги. В 1893 г. был утвержден состоящий под личным председательством Государя Императора Комитет Сибирской железной дороги. Он и должен был регулировать переселения. Расходы по организации переселений были отнесены на особый 14-миллионный фонд «вспомогательных по Сибирской дороге предприятий». Пособия и льготы были значительно расширены; ссуды выдавались на дорогу, на хозяйственное обустройство, на посев; лесоматериалы на приусадебные постройки отпускались безвозмездно. На ссудные деньги можно было приобрести 2 лошади, 2 коровы,

2 телеги, сани, сбрую, необходимые земледельческие орудия. Были организованы склады сельскохозяйственного инвентаря. Из фонда Александра III, образованного на частные пожертвования, выделялись средства на церковно-школьное строительство. Интерес к переселенческому движению был вызван, прежде всего, экономическими соображениями: постройка железной дороги могла принести выгоду народному хозяйству лишь при условии заселения и промышленного развития Сибири.

Колонизация российских окраин мотивировалась не только экономическими соображениями (налоговым обложением пустующих земель, улучшением торгового баланса, устранением аграрного перенаселения в европейской части страны и др.), но и, в еще большей мере, политическими интересами государства, а именно, необходимостью упрочения русского присутствия в азиатском регионе, обеспечения безопасности границ и др. На эту черту русской колонизации указывали почти все авторы, писавшие по данному вопросу. В отличие от других окраин на Дальнем Востоке политические и военно-стратегические цели были доминирующим мотивом его колонизации. Так, Ф. Буссе писал, поскольку в основу соображений были поставлены политические потребности колонизируемых районов, то экономической стороне дела отводилось второстепенное значение (11). Таким образом, заселение Дальнего Востока имело (и имеет в настоящее время), не только экономическое, но и геополитическое значение.

В 1861 г. переселенцы на Амур были освобождены от подушной подати навечно, а от оброчной подати на землю сроком на 20 лет. В 80-е годы положение несколько изменилось. С 1882 г. переселенцы в Приамурский край были освобождены от государственных повинностей сроком на 5 лет. Правда, за ними сохранились общественные повинности, очень тяжелые в условиях Дальнего Востока. Правила 1882 г. на иммигрантов не распространялись. В 1886 г. льготы были введены также для лиц, приписывающихся к городам. Они на новом месте освобождались от всяких пошлин,

государственных повинностей и военного постоя на 10 лет. В начале XX в. льготы по освобождению переселенцев от разного рода повинностей были урезаны. Так, даже переселенцы на Сахалин с 1908 г. были освобождены от налогов только на 5 лет.

Крестьяне, переселявшиеся на Камчатку, ещё в 1853 г. были освобождены от рекрутской повинности навсегда, а переселенцы на Амур начиная с 1861 г. освобождались от повинности на десять рекрутских наборов. Эти же льготы распространялись и на лиц, зачислявшихся в дальневосточные города в 80-е годы. С начала XX в. срок льготного освобождения от воинской повинности постепенно снижался, и в 1910 г. в Приамурском крае была введена всеобщая воинская повинность. Исключение составлял Сахалин, где с 1908 г. переселенцы освобождались от этой повинности на 3 года.

Льготы предоставлялись как организованным, так и индивидуальным переселенцам. И что интересно, они не были для всех едины. Размер помощи зависел от территории вселения и конкретной потребности переселенцев. Правительство взяло на себя решение организационных и социальных проблем: перевозку переселенцев, организацию сети врачебно-продовольственных пунктов, подготовку участков для расселения. Угроза истощения запасов пригодных для колонизации земель побудила правительство, начиная с 1895 г., принять ряд серьезных мер, направленных на увеличение этих запасов. Было предпринято обследование огромных, дотоле совершенно не изучавшихся пустынных, так называемых таежных и урманных (самых трудных для освоения, болотистых, отдаленных) пространств Сибири (7, с. 34–37).

Ссудная помощь как инструмент переселенческой политики стала широко практиковаться уже с 1861 года. Ссуда различного целевого назначения предоставлялись отдельным семьям на хозяйственное обзаведение. Эта ссуда должна была возвращаться спустя 5 лет в течение десятилетнего периода. В 80-е годы размер ссуды составлял обычно 100 руб. Причем в 1886 г., помимо ссуды на хозяйст-

венное обзаведение и жилищное строительство, начали выдавать и путевые ссуды. В 1904 г. размер ссуд был повышен по сравнению с 1882 г. вдвое и доведен до 200 руб. Начиная с 1913 г., когда практически прекратились массовые переселения, размер ссуды в Приамурском крае достигал 400 руб., причем на Сахалине, например, часть этой ссуды обращалась в пособие. Эти меры вызваны были резким повышением цен и вместе с тем падением переселенческой волны перед первой мировой войной. Но даже такое увеличение размера ссуд уже не могло мотивировать переселенческие настроения.

В 1882 г. с организацией морских перевозок из Одессы до Владивостока был разрешен бесплатный проезд переселенцев, отмененный, однако, уже в 1886 г., когда обнаружилось, что крестьяне и за свой счет будут переселяться в край. Исключение составляли лишь перевозки излишков женщин в семьях, да переезд вольных на Сахалин, оплачивавших стоимость билета наполовину (детей провозили бесплатно). С 1893 г. солдатам, служившим на Дальнем Востоке и уволенным в запас, было дано право в течение трех лет не только бесплатно выезжать на родину, но и выписывать семьи и привозить их на льготных условиях. Солдатам и матросам, продолжающим службу в Приамурском крае, было разрешено в 1897 г. привозить сюда бесплатно свои семьи.

В конце 90-х годов на железных дорогах Сибири для переселенцев были введены льготные тарифы, которые у взрослых составляли часть стоимости билета третьего класса, а для детей проезд был бесплатным. Этой льготой пользовались и переселенцы на Дальний Восток, которые по железной дороге добирались либо через Маньчжурию до Южно-Уссурийского края (южная часть Приморья), либо до Забайкалья, а там сплавом до Амурской области. Льготный тариф применялся и для рабочих, завозимых в край накануне первой мировой войны, причем для рабочих, едущих на частные работы, был установлен льготный тариф, а завозимые на казенные работы ехали бесплатно. Кроме льготного или бесплатного проезда, переселенцам в пути оказывалась санитарно-продовольственная помощь. Врачеб-

но-продовольственные пункты в Сибири были открыты в 1893 г. Продовольственная помощь детям и больным оказывалась бесплатно, взрослым – за плату.

Анализ миграционной ситуации, позиций работодателей, самих переселенцев и Правительства Российской Империи (в том числе различных ведомств, входящих в состав, а также региональных властей – зауральских и дальневосточных) показывает, что с незначительными отличиями проблемы, присущие миграционной ситуации в тот период, были сходны аналогичным в настоящее время. К их числу относились следующие:

– существует ли в действительности угроза экономике и безопасности страны отходничеством граждан Китая и Кореи на территорию России или оно происходит в масштабах, отвечающим экономическим интересам России;

– опасен или нет бесконтрольный въезд и пребывание на территории России иностранных граждан, а также привлечение работодателями на предприятия иностранных работников в качестве дешевой рабочей силы и извлечение сверхприбыли за счет снижения себестоимости производимой продукции;

В то время, как в той или иной мере и в настоящий период, предлагаемые способы привлечения, регулирования и надзора за пребыванием и проживанием иностранных граждан носили отпечаток узковедомственного подхода к решению различных проблем. Основные противоречия складывались между МВД, МИДом, Министерством торговли и промышленности (МТиП), Минфином (МФ), Главным управлением по землепользованию и землеустройству (ГУЗиЗ) и региональными властями.

Главные вопросы, по которым велась дискуссия, и не удавалось достигнуть согласия, были: препятствовать ли проникновению на территорию России иноэтничных граждан из соседних стран или жестко регламентировать их въезд, проживание и использование в хозяйстве; какие отрасли хозяйства и территории могут быть определены в качестве дозволенных для этих иностранцев; какие зако-

нодательные акты и документы должны быть утверждены в качестве регламентирующих.

Единственное отличие, которое характеризует проблемы народонаселения Российской Империи рубежа прошлых двух веков и современной России, заключается в том, что в центральных и южных губерниях России из-за быстрого естественного прироста населения усугублялась проблема малоземелья. Решить эту проблему тогда правительство Российской Империи хотело путем переселения крестьянства из густонаселенных регионов на богатые сибирские и дальневосточные земли с предоставлением значительных льгот и преференций переселяющимся. Таким образом, на относительно пустующие земли на востоке страны претендовали не только иностранцы, проживавшие в приграничных государствах (Китае, Корее и Японии), но и собственное российское население.

К началу XX века в стране сложилась острая политическая, социально-экономическая ситуация. Наиболее сложной была аграрная проблема. В рамках аграрной реформы проводились изменения в политике переселения крестьянского населения на окраины государства. Эта политика приобрела важнейшее государственное значение в связи с поставленными перед государством новыми целями: охрана границ, подъем жизнедеятельности окраин, вовлечение их в общий хозяйственный оборот страны, смягчение аграрных затруднений в Европейской России. Политика, проводимая в этой сложной ситуации получила название Столыпинской переселенческой политики.

Основополагающими нормативными актами, регулирующими миграцию населения в тот период были: «Временные правила о переселении сельских обывателей и мещан – землевладельцев» от июня 1904 года, закон «О дополнении некоторых постановлений действующих законов, касающихся крестьянского землевладения» от ноября 1906 года; Положение «О порядке применения закона от 6.06.1904 года», принятое в марте 1906 года, в которые впоследствии вносили изменения. В 1904 г. принимается новый переселенче-

ский закон. В его основу был положен принцип свободы переселения, но формирование и направления миграционных потоков обеспечивалось через особую поддержку со стороны Правительства тем переселенцам, которые выбывали из перенаселенных местностей, и тем которые направлялись в районы, определенные для заселения. Для желающих воспользоваться государственным содействием в переселении давалась возможность предварительно познакомиться с предполагаемым местом вселения, было разрешено будущим переселенцам предварительно приезжать на новое место для выбора земельного участка и знакомством с условиями жизни и ведения хозяйства (так называемый институт ходаков).

Этот период проведения активной миграционной политики был отмечен созданием специализированного ведомства, отвечающего за разработку и реализацию переселенческой политики, а также координацию действий в этом направлении работы других ведомств. По словам одного из виднейших специалистов в области изучения миграций населения в России И.Л. Ямзина и его коллеги В.П. Воцинина, в то время Переселенческое управление приобрело характер учреждения чрезвычайной важности, так как в нем были сосредоточены все сведения о Зауралье и в качестве «всеазиатской земской управы» оно фактически влияло на жизненный уклад и развитие производительных сил целых территорий государства (14, с. 68).

В целях регулирования миграционных процессов и оказания помощи переселенцам, государство разработало и проводило в жизнь ряд мер. Меры видоизменялись в зависимости от направления государственной миграционной политики и от территории вселения переселенцев. На реализацию переселенческой политики из казны направлялись огромные средства. В целом, государственным бюджетом было израсходовано на поддержку переселенцам в различных формах 75.333.336 рублей.

Накануне Первой мировой войны был принят закон «Об изменении правил о выдаче ссуд на хозяйственное устройство пересе-

ленцев». По этому закону «переселенцам окончательно водворившимся в местностях, заселение коих признаётся необходимым по государственному соображению, часть домообзаводческой ссуды (тоже, что и ссуда на хозяйственное устройство), но не свыше половины её, обращается в безвозвратное пособие». Такая операция устанавливалась на три года, в местностях установленных законом, а потом могла быть изменена по решению Правительства.

К финансовой помощи в денежной форме относился и такой инструмент миграционной политики как предоставление ссуд, кредитов. Переселенцам, а именно семьям переселенцев от Правительства выдавались: 1) путевые ссуды; 2) ссуды «на хозяйственное устройство». Выдавались переселенцам также ссуды «на общепользные надобности» на основании разработанных и утвержденных в июне 1902 года «Правил о выдаче ссуд на общепользные надобности». Эти ссуды предназначались не отдельным семьям, а целым переселенческим обществам, селениям и товариществам крестьян в целях оказания помощи в улучшении землепользования и быта. Кроме того, переселенцы могли воспользоваться ссудами на продовольствие и обсеменение полей. Ссуды выдавались только нуждающимся в зависимости от их реальной потребности. К сожалению, не всегда ссуды выдавались в том размере, в котором нуждались переселенцы.

Государство предоставляло переселенцам льготный порядок предоставления и выплат ссуд. Так, на выданные ссуды не распространялись казённые или частные взыскания и никаких процентов и пеней не насчитывалось. Срок возврата ссуд был строго определён законодательством и распространялся на все местности водворения без исключения: возврат ссуд производился по истечению 5 льготных лет в течение 10 следующих лет срочными в равных частях ежегодными платежами, причём разрешалось вносить причитающиеся платежи и до срока. Исчисление 5-летнего льготного срока начиналось для каждой ссуды по своему, в зависимости от характера использования ссуд. Так для путевых ссуд срок исчислялся со времени водворения переселенцев, а для прочих – со времени выдачи их. Сроки пла-

тежей для других видов устанавливался с начала ближайшего после истечения льготных лет нового года, то есть с 1 января.

Правительство строго контролировало уплату платежей по возврату ссуд и возлагало функцию взыскания на полицию, под наблюдением Казённых палат и подведомственных им чинов податной инспекции. В исключительных случаях правительство шло навстречу переселенцам в отсрочке выплат ссуд. В числе этих ссуд были следующие.

Путевые ссуды. Они могли быть выдаваемы только семьям переселенцев, следующих с разрешения правительства. Размер ссуды зависел от места водворения. Так, во все местности размер ссуды составлял 50 рублей, а в Приамурское генерал-губернаторство, путевая ссуда могла быть увеличена до 100 рублей. В исключительных случаях правительство могло пойти навстречу нуждам переселенцев и выдавать дополнительные ссуды и во время следования по железным дорогам и на пароходах. Размер этой ссуды составлял 50 рублей. Кроме того, правительство выдавало переселенцам дополнительные ссуды на приобретение перевозочных средств в размере до 100 рублей на каждое семейство с зачётом этой выдачи в ссуду на хозяйственное устройство, если они следовали в Приамурское генерал-губернаторство по Сибирской и Забайкальской железным дорогам. Всего с 1906 по 1914 (включительно) было выдано путевых ссуд на сумму 1.514.350 рублей. Если рассматривать выдачи путевых ссуд по отдельным местностям страны, то получаются следующие цифры: в Сибири выдано путевых ссуд на сумму в 975 тыс. руб., на дальнем Востоке – 225 тыс. руб., на Кавказе – 7500 рублей. Однако следует учесть, что распределение средств Переселенческого управления по отдельным местностям страны в сметах начинается с 1909 года. А непосредственно путевые ссуды распределяются между Сибирью, Дальним Востоком и Кавказом с 1909 по 1912 годы, в 1913 году только между Сибирью и Кавказом.

Ссуды на хозяйственное устройство (домообзаводческие ссуды). Эти ссуды выдавались переселенцам по письменному или уст-

ному ходатайству в течение 3-х лет со времени водворения. Их размер составлял на семью 200 рублей в области Амурской и Приморской и 165 рублей в остальных местностях. Такое различие в размере объясняется пристальным вниманием государства к заселению Амурской и Приморской областей из-за их военно-стратегического значения.

Заметно отличались и ссуды, выдаваемые переселенцам при водворении их в обществах старожилов. Они не должны были превышать половину установленного размера (165 и 200 рублей). Также отличался и размер ссуды, выдаваемой тем переселенцам, которые водворялись на расстояние не далее 30 вёрст от места выхода. Эта ссуда не должна была превышать половину установленной для данной местности. Выдавался переселенцам также аванс до принятия окончательного решения о выдаче ссуды. Размер аванса зависел от территории водворения. В случаях крайней нужды семей переселенцев им могли быть выданы дополнительные ссуды. Условием предоставления ссуды являлось хозяйственное положение просителя. Выдавалась она частями по мере целесообразного её использования.

Порядок предоставления ссуд на хозяйственное устройство со времени издания Временных правил 1904 года претерпели изменения в 1912 году. В июле этого года вошёл в силу закон «Об изменении правил о выдаче ссуд на хозяйственное устройство переселенцев». Принципиальное отличие этого закона от Временных правил заключалось в изменении оснований предоставления ссуд. Их размер был увеличен. Основанием стали являться трудности хозяйственного освоения территории или особая государственная необходимость их скорейшего заселения. Размер ссуд изменился в сторону их увеличения и зависел от территории вселения: размер не мог превышать 400 рублей на 1 хозяйство в таёжных частях Забайкальской области, Приамурской и Амурской областях, на острове Сахалин и 250 рублей – в остальных местностях Азиатской России. По этому закону устанавливались 7 районных ссудных норм. Ссуды стали выдавать двумя час-

тями: первая часть – при водворении семьи на землю; вторая часть – при условии использования первой части на хозяйственные нужды.

Результативность выданных ссуд не велика, поскольку в среднем ссуда на каждую семью не достигала положенных по закону размеров. Так, в 1906 году размер ссуд в Азиатской России в среднем составил 47 рублей в местностях хорошо освоенных и расположенных не в тайге, 110 рублей на Дальнем Востоке, в то время как по закону было положено 165 и 200 рублей соответственно. В 1913 году размер ссуд в среднем составил в Азиатской России вне зависимости от местности вселения 70,7 рублей. Такой размер ссуд приводил к нецелевому их использованию. Переселенцы тратили их на потребительские товары, а не на строительство домов или устройство сельского хозяйства.

Всего же за годы с 1906 по 1914 годы было израсходовано на ссуды на хозяйственное устройство или на домообзаведение 71.705.899 рублей. Эта самая большая сумма, из всех выделенных сумм на предоставление помощи переселенцам в ходе проведения миграционной политики в 1906–1914 годах. Выделение ссуд в региональном аспекте выглядит так. В Сибири выделено 47.278.500 рублей, на Дальнем Востоке – 7.241.500 рублей, на Кавказе – 768.500 рублей. Необходимо учитывать, что распределение ссуд по регионам начинается в сметах с 1909 года, но в 1909, 1913, 1914 годах они были распределены между Сибирью и Кавказом, в 1910, 1911, 1912 – между Сибирью, Кавказом и Дальним Востоком.

Ссуды на общественные (общепользные) надобности. Кроме ссуд, которые выдавались на каждую семью, государство предоставляло переселенческим сельским общинам, селениям, товариществам крестьян – домохозяев ссуды на общественные надобности переселенцев. Ссуды по Временным правилам 1904 года выдавались на следующие нужды: для обводнительных, осушительных и дорожных сооружений; на постройку общественных зданий; на пожарную охрану сельских строений; на сельскохозяйственные улучшения и т.д. Решение об обоснованности удовлетворения ссуды принимал крестья-

янский начальник или соответствующее ему должностное лицо, исходя из реальных потребностей обществ и обеспечении возврата. Размер ссуды не был законодательно определён, но была обозначена максимальная сумма в 300 рублей. Правительство предоставляло и льготный порядок выплат ссуд, исключая начисление процентов и пеней. Кроме того, на общепользные ссуды не распространялись никакие казённые или частные взыскания.

Возврат ссуды производится в течение 10 лет, начиная с первого января ближайшего после действительного получения ссуды года, срочными в равных частях ежегодными взносами. В исключительных случаях возврат ссуды мог быть увеличен на срок до 20 лет по постановлению губернатора или областного по крестьянским делам учреждения (подразделение Главного управления по землепользованию и землеустройству – ГУЗиЗ) Также могли быть разрешены отсрочки возврата ссуды. Учётом выданных ссуд и контролем за их своевременным возвратом ведала местная Казённая палата.

Принятый в апреле 1909 года «Закон о порядке выдачи ссуд на общепользные надобности переселенцев» внес принципиальные изменения в прежние основания предоставления ссуд. Новым основанием предоставления стало внутринадельное межевание. Эта ссуда могла выдаваться в случаях: перехода селений от общинного землепользования к подворному; расселения общества на отдельные посёлки или хутора; разделения полевой земли на отруба; отвода к одним местам чрезполосных участков отдельным домохозяевам; передела общинных земель в целях перехода к многопольному хозяйству с введением кормового клина. Ссуда на внутринадельное межевание предназначалась исключительно на покрытие расходов по найму селениями землемеров. Закон от 9 апреля 1909 года ограничивал количество надобностей до 3-х: для обводнительных и осушительных сооружений; для дорожных сооружений; на постройку общественных зданий. Именно на них выдавались безвозвратные пособия с разрешения ГУЗиЗ. В этом законе была изменена максимальная сумма размера общепользной ссуды в сторону увеличения с 300 рублей

до 2000 рублей. Решение о выдаче ссуды, сумма которой превышала 2000 рублей, принималось ГУЗиЗ, а до 2000 рублей – губернскими или областными по крестьянским делам учреждениями.

Всего выдано по сметам Переселенческого управления на общепользные надобности 7.498.508 рублей (табл.1.1). Что касается сумм на ссуды на внутринадельное межевание, то они появляются отдельной статьёй в сметах в параграфе «Ссуды на общепользные надобности». Их всего было выдано на сумму в 3.125.000 рублей. В Сибири их было выдано 4.952.755 рублей на общественные надобности и 42.730.000 рублей на внутринадельное межевание, на Дальнем Востоке соответственно – 860.000 и 70.000 и на Кавказе – 546.000 и 25.000 рублей. Надо учитывать, что распределение и этих средств по регионам началось с 1909 года. Ссуды на общественные надобности в 1909, 1913, 1914 годах были распределены между Сибирью и Кавказом, а в 1910, 1911 и 1912 годах – между Сибирью, Дальним Востоком и Кавказом.

Таблица 1.1

**Финансовые средства, выделенные на ссуды переселенцам
в период с 1906 по 1914 годы, руб*.**

Наименование ссуд	Сумма
Путевые	1.514.350
Ссуда на хозяйственное устройство или домообзаводческая	71.705.899
Ссуды на общепользные или общественные надобности	7.498.508

* Таблица составлена по Сметам доходов, расходов и специальных средств Переселенческого управления Главного управления землеустройства и земледелия 1906–1914 гг. Спб., 1907–1915 гг.

Система «ходачества» была более развита в первые периоды проведения переселенческой политики и с 1910 по 1913 годы. Эта система, как элемент переселенческой политики, при которой, на территорию предполагаемого вселения, первоначально отправлялись ходяки, разведчики, для конкретного знакомства с ситуацией на месте. Только вслед за ними, при их положительном впечатлении о месте вселения, принималось решение и происходило собственно переселение семьи или группы семей. Вполне официальный

термин в тот исторический период дан в кавычках, т.к. не всегда понятен современникам. Значительный рост объемов государственных кредитов на переселение в период с 1906 по 1910 годы стимулировал процесс переселений без предварительного знакомства с новыми местами проживания. В последующем доверие у населения к предлагаемым вариантам переселения видимо несколько снизилось и система ходачества вновь стала предшествовать переселениям (с 1910 по 1913 годы). В то время примерно на треть общий объем переселений состоял из ходоков.

Интересно проследить за структурой расходов на переселенческое дело в Азиатской части России с 1893 по 1912 годы. В то время все расходы производились по шести основным направлениям: ссудная помощь переселенцам, врачебная помощь переселенцам, содержание центрального управления и разные мелкие расходы, гидротехнические работы, дорожные работы и образование переселенческих участков (статистические, почвенно-ботанические обследования и межевые работы).

Общая сумма расходов составила за тот период 163 376 тыс. рублей. Около половины этих затрат составили ссуды, 36% инженерные работы и 13% медицинская помощь. Структура расходов из года в год была практически стабильной. В расходы включались и средства на содержание аппаратов, как в центре, так и на местах. Однако деятельность чиновников на местах состояла из практической работы по отводу переселенческих участков, их обустройству, организации прокладки дорог, гидротехнических работ и т.д., т.е. не сводилась к проведению только бюрократических процедур.

Общая сумма расходов начала стабильно и динамично увеличиваться, начиная с 1906 года. Однако, судя по сохранившимся росписям расходов и сметам расходов, названия статей и параграфов на протяжении двадцатилетнего периода менялись. Объединение их в более укрупненные группы позволяет проследить динамику расходов по каждой статье (или параграфу, как указано в росписях расходов), начиная с 1906 года, т.е. с того периода, когда расходы на переселенческие мероприятия становятся наиболее существенными (табл.1.2).

**Расходы Переселенческого управления по росписи
(предусмотрено бюджетом) с 1906 по 1913 годы* (рубли)**

	1906 г.	1907 г.	1908 г.	1909 г.	1910 г.	1911 г.	1912 г.	1913 г.
Содержание центральных учреждений	104.153	106.048	141.874	151.904	144.050	144.050	174.050	194.050
Содержание учреждений, ведающих переселенческими делами на местах	936.300	1.481.212	2.218.548	2.132.112	2.534.131	2.733.301	2.577.451	2.370.651
Операционные расходы по образованию переселенческих участков	1.288.480	3.222.860	4.291.817	6.434.339	7.144.333	8.707.748	10.962.202	10.081.000
Выдача ссуд и безвозвратных пособий (тыс.руб.)	1.829.7	4.865.9	10.641.4	11.770.0	11.930.0	11.639.0	8.663.0	10.377.5
В т.ч. домообзаводческие ссуды (тыс.руб.)	...	...	...	...	10.723.5	10.387.5	6.411.5	7.600.0
Ссуды на общепользные надобности	...	...	...	...	955.000	1.000.000	2.000.000	2.676.000
Путевые пособия	...	...	...	...	251.500	251.500	251.500	101.500
Врачебно-продовольственная помощь	780.000	1.324.000	1.762.428	2.390.000	3.256.330	3.894.095	4.647.290	4.958.471
Другое	...	...	...	200.000	200.000		86.000	86.000

* Составлено по: Ежегодник Министерства финансов Вып. 1907/1908 гг. Спб, 1900 г. с. 142. Государственная роспись доходов и расходов на 1908 год Спб, 1907 г. с. 158–160., на 1909 год Спб, 1909 г. с. 158–160., на 1910 год Спб, 1909 г. с. 24., на 1911 год Спб, 1909 г. с. 25., на 1911 год Спб, 1909 г. с. 30–31, Приложение к Государственной росписи доходов и расходов на 1913 год Спб, 1913 г.

В росписях расходов за 1913 год в параграфах, отнесенных к содержанию аппаратов на местах («Учреждения, заведывающие движением и водворением переселенцев»), к ним отнесены, к примеру, такие мероприятия, как «возмещение земских и крестьянских учреждений части расходов, связанных с упорядочением переселенческого движения и организации группового хождения, статистико-экономические обследования переселенческих хозяйств». В свою очередь в разделе расходов на выплату ссуд предусматривались домообзаводственные ссуды, ссуды на общественные надобности (церкви, общественные здания, промышленные предприятия и пр.) и ссуды на внутринадельное межевание. Одна из самых крупных статей расходов – это операционные расходы по образованию переселенческих участков. Сюда входили работы по исследованию новых колонизационных районов, прокладка дорог, гидротехнические работы, так называемые поземельно-устроительные работы.

Сопоставление данных о численности переселенцев и расходов казны означает, что за 20 лет в среднем на одного переселенца, по всем видам льгот, кредитов, социальной и инженерной поддержки, из казны было израсходовано 32 рубля. Если пересчитать эти затраты на осевшее, оставшееся население, то расходы на каждого осевшего переселенца составят 45 рублей. Около половины этой суммы составляют разного рода ссуды. (6, с. 20).

Глава 3

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА ПЕРЕСЕЛЕНИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Сформировавшаяся в России система концептуальных взглядов на миграционные процессы, способствовала проведению действительно активной и результативной политики переселения. В частности, широко применялась концепция поэтапных, или волновых, переселений. Успешность переселения справедливо связывали с наличием сходства природно-климатических и хозяйственных условий районов выхода и вселения мигрантов. Признавалось, что подбор переселенцев следует вести в районах со сходными природно-климатическими условиями.

Большое внимание уделялось составу переселенцев. Как показывала практика, для переселений более подходили сравнительно зажиточные крестьяне и семьи с большим числом работников, способные в короткий срок устроиться на новом месте. Выразителем такой точки зрения явились А.А. Кауфман и Н.М. Баранов. Министр внутренних дел Н.Н. Дурново, напротив, считал, что лица, располагающие значительными материальными средствами, редко стремятся покинуть родину, и что к сему прибегают бедняки. Закрывать для них возможность улучшения своего хозяйственного положения едва ли может входить в задачи правительства. Схожей точки зрения придерживался и министр земледелия А.С. Ермолов.

Однако, дискуссия о необходимости поддержки бедных или «слабых» переселенцев была достаточно острой. По мнению Н.В. Слюнина, привлекать переселенцев благотворительными ме-

рами нельзя, так как происходит наплыв слабого элемента. Переселения необходимо вести на коммерческо-экономической основе, что позволит больше привлекать энергичных, «сильных» переселенцев. Эти взгляды получили название концепции «своекоштного» переселения, то есть переселения на коммерческой основе. (12).

Использовались также как бы две различные схемы оказания помощи переселенцам. Согласно одной схеме (и видимо, господствующей) основные меры направлялись в адрес конкретных переселенцев с целью облегчения их устройства в районах вселения. Согласно другой – во главу угла ставилась не забота о каждом конкретном переселенце, а необходимость подъема хозяйства самого района вселения (10, с. 116–121). Обе они удачно дополняли друг друга.

На протяжении длительного периода (с конца 80-х годов XIX века вплоть до первой мировой войны) правительству Российской Империи не удавалось выработать и принять так называемый «общеиммиграционный» закон. Так, Министерство финансов, Финансовая комиссия Государственной Думы отстаивали экономические меры борьбы с нежелательной иммиграцией, в которые включались:

- ограничения в приеме на казенные виды работ иностранных подданных, или разрешение на прием их в случаях отказа производства таких работ силами российских подданных;

- определение отдельных отраслей, испытывающих «дефицит» рабочей силы – горных, металлургических и др. для использования труда иностранных работников;

- запрещение продажи казенных земель и сдачи в наем жилья иностранным подданным и т.д.

Силовые ведомства стояли за решительные меры борьбы с иммиграцией вообще, а, значит, за введение жесткого паспортно-визового режима. Такой режим предусматривал въезд через строго ограниченные пограничные пункты пропуска, уплату многочисленных налогов, сборов и пошлин (в казну, на канцелярские расходы, гербовый сбор и др.), а также штрафы за нарушения и любые

проступки административного порядка. В качестве причин отказа во въезде иностранцам были и такие, например, как наличие увечий и престарелый возраст (по этим условиям в Российскую Империю не мог даже въехать тогдашний японский премьер-министр – человек весьма преклонного возраста и лишившийся ноги).

Серьезную оппозицию в Государственной Думе такому варианту иммиграционного закона составили работодатели, богатые золотопромышленники и горнопромышленники. Наличие запретительных и ограничительных мер касалось иностранцев-акционеров, что наносило ущерб инвестиционному процессу.

Длительные дискуссии по поводу содержания центрального или, как сказали бы теперь, федерального законодательства, отсутствие единого государственного законодательного акта обусловили появление губернских «региональных» законопроектов. Такие законопроекты вышли в Приамурском и Иркутском генерал-губернаторстве, Забайкальской области. В них предусматривались меры не только административной ответственности, но и уголовного наказания за нарушение установленных норм и правил. Также как и в настоящее время, достаточно противоречивыми были данные о случаях и масштабах незаконного проживания китайцев, корейцев и японцев в Сибири и на Дальнем Востоке.

Столь подробное изложение проблем миграционной политики на Востоке России в тот исторический период приведено нами для того, чтобы показать не только идентичность проблем и противоречий при подходах к ее решению, но и подчеркнуть, что и в тот период, как и сегодня, конъюнктурные и ведомственные интересы в значительной мере определяли и определяют политику в отношении иностранной миграции.

В качестве желательного подхода к переселению в период Столыпинских реформ было предложено осуществлять колонизацию системно, то есть заселять территорию целиком по плану за определённое число лет (5–8 лет), что позволило бы сконцентрировать финансовые средства на поочерёдном последовательном проведении

работ в этой области. Сохранились богатые материалы, содержащие информацию о механизмах и инструментах переселенческой политики, проводимой Правительством Российской Империи, в период деятельности Переселенческого управления. Был разработан и принят набор определенных методов проведения политики в области миграции и эти меры подкреплялись финансированием из казны или федерального бюджета и другими видами материальной поддержки.

К экономическим мерам реализации государственной миграционной политики в тот период относились: прямые финансовые выплаты в натуральной и денежной форме; льготы по налоговым и финансовым обязательствам, таможенным тарифам.

К финансовым выплатам в натуральной форме относилось:

– предоставление земли в местностях, в заселении которых заинтересовано правительство. Размер земельного участка не должен был превышать установленных предельных размеров участком местного населения. Земля предоставлялась в общинное, подворное пользование или в хуторские отруба;

– отпуск леса из казённых лесов на нужды переселенцев;

– продовольственная (предоставление продовольствия в пути и на переселенческих пунктах) и медицинская помощь (амбулаторная помощь, строительство больниц), включая организацию борьбы с эпидемиями;

– дорожные (строительство и ремонт шоссейных, грунтовых дорог) и – гидротехнические работы (строительство колодцев, бурение скважин, орошение земель);

– ветеринарная помощь;

– отвод земель инородцам при переходе их на осёдлый образ жизни;

– агрономическая помощь (раздача семян, проведение опытных посевов, предоставление в бесплатное пользование сельскохозяйственных орудий труда);

– финансирование поземельно – устроительных отрядов и работы по проведению межевания (выделение земли под отруба, хутора);

– содержание детей-сирот переселенцев и финансирование получения медицинского образования переселенцами в ВУЗах страны.

Давая общую оценку переселенческой политики рассматриваемого периода следует отметить её гибкость и чуткое реагирование на изменения экономической и миграционной ситуации. Если объемы переселения превышали желаемые, то понижались размеры ссудной помощи, ограничивалось ходячество. Вместе с тем в адрес землеотводного дела было много критики. А.А. Кауфман, принимая в этой работе непосредственное участие, признавал это. В частности, по остаточному принципу осуществлялось финансирование дорожного строительства, что затрудняло переселенческое движение.

Из двух главных задач переселенческой политики тех лет (расселения малоземельных крестьян и заселения новых земель) наиболее успешно решалась задача заселения окраин русскими людьми. Менее успешными были борьба с малоземельем и попытки внести существенные изменения в экономическую жизнь российской деревни. По словам А.А. Кауфмана, удавалось решать скорее локальные задачи переселения, оказывая иногда ощутимое воздействие на ту или иную общину и волость (реже на уезд), откуда уходит на новые места заметная часть населения (6, с. 49). По мнению другого исследователя И.А. Гурвича, чтобы произвести прочное улучшение в заселении отдаленных районов Сибири и Дальнего Востока, потребовалось бы переселение чуть ли не половины всех наличных жителей черноземной полосы. О подобном переселении миллионов людей в кратчайший срок и рассуждать было нельзя; если же растянуть эту операцию на много лет, тогда придется переселить в Сибирь уже не половину, а чуть не всю Россию (5, с. 110). Однако на осваиваемые и заселяемые районы проводимая переселенческая политика тех лет оказала, несомненно, положительное влияние.

Глава 4

РЕЗУЛЬТАТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

За весь XVIII век численность переселенцев составляла примерно 1093,6 тысяч человек. Исходя из численности населения страны в 1795 году равной 36.3 млн. человек, на долю переселенцев приходилось 3% всего населения. Из них число иммигрантов не превысило 100 тысяч человек (примерно 60 тыс. молдаван, сербов и 40 тысяч немцев), что составляло 9,1% всех переселенцев XVIII века. Переселенцы периода правления Екатерины II составляли 1,8% (655,6 тыс. чел.) от всего населения. Тем не менее, за период в 33 года переселилось больше, чем в годы прошедшие с первой ревизии (1721 г.). Среди них сложно выделить количество переселенцев, пришедших из-за рубежа, из-за отсутствия статистических данных.

По сохранившимся архивам Переселенческого управления в Азиатскую часть России в организованном порядке с 1896 по 1913 год осуществлялось переселение практически из всех западных губерний Империи. Без малого за 20 лет с Запада на Восток, в Азиатскую часть России переселилось более 5 млн. человек. Наибольшую долю, особенно в периоды максимального переселения (с 1898–1900 и с 1907–1909), занимали переселенцы из Центральных, Волжских, Малороссийских и Новороссийских губерний. Среди них шесть губерний центрального района (Воронежская, Тамбовская и т.д.), десять – Поволжья (Саратовская, Самарская, Астраханская и т.д.), три Юго-Западных (Киевская и пр.), шесть Прибалтийских (Гродненская, Курляндская и т.д.), шесть Промышленных (Калужская, Мос-

ковская и пр.), четыре Приозерных (Псковская, Петербургская и т.д.), по две Приуральских, и Северных, четыре Белорусских (Минская, Смоленская и др.), девять Малороссийских и Новороссийских (Полтавская, Херсонская, Ставропольская и пр.) и т.д.

В Азиатскую и Европейскую Россию проследовало в 1906–1914 годы 3.040.333 человека, обратно же вернулось 529.835 человек, то есть на переселенческих участках Азиатской и Европейской России осело 2.510.498 человек. Их оказалось 1,4% от всего населения страны (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Миграционный прирост основных переселенческих регионов (чел.)*

Годы	Регион	Прибывшие	Выбывшие	Миграционный прирост
1906–1909	Азиатская Россия	1.804.804.	153.646	1.651.158
1910–1914		1.115.014	339.966	775.048
1906–1909	Приуральские губернии Европейской России	45.538	10.736	34.801
1910–1914		72.418	19.338	53.080
1906–1914	Общий итог	3040333	529835	25510498

* Таблица составлена по: Итоги переселенческого движения за время с 1896–1909 (включительно) Спб., 1910 г.; Итоги переселенческого движения за время с 1910–1914 (включительно) Спб., 1915 г.

В конце XIX – начале XX веков было сравнительно много ходоков. Так в 1896–1909 гг. было 2926 тыс. переселенцев и 703 тыс. ходоков. В 1910–1914 гг. первых было 1190 тыс. и вторых -322 тыс. Хотя не все ходоки становились переселенцами, но их отношение к числу переселенцев составляло в 1896–1909 гг. 10 к 42 и в 1910–1914 гг.-10 к 37. Всего за эти почти два десятка лет на каждого переселенца приходилось по одному ходоку.

Для рассматриваемого периода можно рассчитать не только соотношение между ходоками и переселенцами, но и приживаемость последних на новом месте жительства, отнеся число выбывших к числу прибывших (табл. 1.4).

**Переселенческие процессы в Азиатской России
с 1896 по 1914 г., (тыс. чел.)**

	1896–1909		1910–1914	
	Всего	в среднем за год	всего	в среднем за год
Проследовало в прямом направлении	3 629 398	260	1 512 258	302
Проследовало в обратном направлении	875 948	63	601 732	120
Сальдо миграции	2 753 450	197	910 526	182
Доля прижившихся, в %	75	75	60	60

В целом за весь период (1896–1914 гг.) из 5,1 млн. человек, переселившихся в Азиатскую часть, покинули новые места жительства 1,5 млн. человек, таким образом, сальдо миграции составило более 3,6 млн. человек, а уровень приживаемости – почти 70%.

Говоря в целом о переселениях в XIX веке, надо отметить, что в те годы их масштабы резко возросли после отмены крепостного права, особенно в восточные районы. В результате, население Сибири и Дальнего Востока примерно за столетие увеличилось почти в 5 раз (до 5.8 млн. человек). В последующем прирост населения азиатской части страны вслед за увеличением крестьянских переселений возрос в еще большей мере. Согласно данным Е.З. Волкова население азиатской части России на начало 1871г. составляло уже 3405 тыс. человек, спустя два десятилетия к 1891г. оно достигло 5101 тыс. (1).

По данным Первой всеобщей переписи населения Российской Империи 1897 года численность и плотность жителей Сибири, куда включались и регионы Дальнего Востока составили 5, 8 млн. человек. (табл. 1.5).

Накануне Первой мировой войны в 1914 г. в Сибири и на Дальнем Востоке проживало уже больше 10 млн. человек, из которых 7794 тыс. человек проживали в Сибири и 2207 тыс. – на Дальнем Востоке. Естественно, такой колоссальный общий прирост населения, был результатом реализации переселенческой политики.

Таблица 1.5

Численность и плотность населения Сибири в 1897 году

Губернии	Численность населения, человек			Число жителей на версту
	Мужчин	Женщин	Оба пола	
Сибирь	2 964 419	2 794 403	5 758 822	0,53
Амурская	68 269	52 037	120 306	0,30
Енисейская	298 968	271 193	570 161	0,23
Забайкальская	342 543	329 494	672 037	1,25
Иркутская	274 079	240 188	514 267	0,81
Приморская	152 061	71 275	223 336	0,13
Сахалинская	20 472	7 641	28 113	0,42
Тобольская	706 498	726 545	1 433 043	1,18
Томская	961 932	965 747	1 927 679	2,59
Якутская	139 597	130 283	269 880	0,08

* * *

В самом общем виде все подходы к переселенческой политике в Сибири и на Дальнем Востоке Российской Империи условно разделяют на концепции, относящиеся, во-первых, к выбору районов выхода переселенцев, во-вторых, к подбору состава переселенцев и, в-третьих, к стимулированию переселений. (3). На первое место справедливо было бы поставить меры, способствующие экономическому освоению региона. Выработанные концептуальные подходы к политике переселения, позволили выстроить систему экономических и административных мер и инструментов их применения, которые позволили достигнуть поставленной главной цели переселенческой политики: увеличить численность и плотность населения, ввести в хозяйственный оборот природные ресурсы региона, создать экономический потенциал для дальнейшего развития. Всё это укрепило экономические и геополитические позиции Империи в этом отдаленном от Центральной Европейской части регионе.

Таким образом, в ходе реализации дореволюционной переселенческой политики был накоплен большой практический опыт, основанный на серьезных теоретических подходах. К сожалению,

Первая мировая война и последовавшие за ней революционные потрясения практически разрушили упорядоченный процесс организованного переселения. Во время войны кредиты отпускались на поддержание уже достигнутого. Однако ввиду особых свойств переселенческих работ (их растянутости во времени на два, три и более лет) это оказалось равносильным уничтожению достигнутых ранее результатов (14 с. 68–69).

Литература

1. Волков Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. Госиздат, М-Л.1930
2. Государственная роспись доходов и расходов на 1908 год Спб, 1907 г. с. 158–160.
3. Государственная роспись доходов и расходов на 1910 год Спб, 1909 г. с. 24.
4. Государственная роспись доходов и расходов на 1911 год Спб, 1909 г. с. 25.
5. Гурвич И.А. Переселения крестьян в Сибирь. М., 1988
6. Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб., 1905.
7. Кауфман А.А. К вопросу о переселении и колонизации.
8. Моисеенко В.М. Очерки изучения миграции населения в России во второй половине XIX – начале XX столетия. – М.: Экономический ф-т МГУ, ТЕИС, 2008.
9. Народонаселение: Энциклопедический словарь. М., 1994.с.176
10. Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. М., 1973
11. Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. М., Наука, 1990. 170 с.
12. Слюнин Н.В. Современное положение нашего Дальнего Востока. Спб., 1908.
13. Энциклопедический словарь Брокгауза Ф.А. и Ефрона И.А. Т. XXIV-а, с.672–675.
14. Ямзин И.Л., Воцинин В.П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л., 1926.

Раздел 2

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Глава 1

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СССР В ДОВОЕННЫЕ ГОДЫ

Первая мировая война вынудила стать беженцами более 5 млн. человек, проживавших на территории Польши, Прибалтики, Западной Украины и Белоруссии, входивших в состав Российской Империи. Поэтому одной из первых проблем, которые пришлось решать новому правительству после смены власти в феврале, а затем в октябре 1917 года, было возвращение беженцев. Решалась она специально созданными структурами в условиях практически полного отсутствия финансовой и другой материальной поддержки. Первая мировая и Гражданская войны вызвали несколько волн вынужденной миграции. Это массовая добровольная и принудительная (высылка из страны) эмиграция, это обмен населением в результате изменения границ. Кроме того, под воздействием глобальных социально-экономических и общественно-политических изменений, интенсивно протекали и процессы добровольной сельско-городской миграции и развитие переселенческого процесса в восточном направлении. Не случайно в 20-е годы оживились исследования миграционных процессов, отраженные в научных публикациях того времени (4).

В 1922 году был создан Государственный научно-исследовательский колонизационный институт, который просуществовал до 1930 года. Исследованиям миграционных процессов способствова-

ло введение государственной системы текущего учета миграций и включение вопросов, связанных с переселениями в перепись населения, проведенную в 1926 году и до сих пор считающуюся непревзойденной по качеству подготовки, проведения и обработки материалов. В этот же период практически прекратилась внешняя, межгосударственная миграция населения СССР, которая активно возобновилась лишь спустя практически 70 лет, уже после распада СССР. Выезд и въезд в страну без специальных разрешений соответствующих органов был фактически запрещен.

Надо признать, что советское правительство всячески поддерживало переселенческие процессы, продолжая политику колонизации Сибири и Дальнего Востока населением Европейской части России. С этой целью, чтобы избежать стихийности в данном процессе, желающим переселяться в этом направлении выдавались специальные разрешения. Наличие разрешения предполагало и наличие специально подготовленной земли, которую имели право занимать переселенцы. Но современники признают, что в Сибирь устремилась и большая масса переселенцев без разрешений, часть которых вынуждена была возвращаться из-за отсутствия выделенных участков земли. В 1926 году была проведена подготовка земельных участков для переселения 50 тысяч человек. Для переселенцев, получивших разрешение, предусматривалась определенная поддержка и льготы.

Формы материального стимулирования переселений при социализме не только возникли из опыта дореволюционных колонизаций, но и явились непосредственным порождением нового общественного строя. Таковы гарантийное обеспечение планомерно переселяющихся рабочих, служащих, и колхозников жилищными условиями, доплаты к пособиям по социальному страхованию за счет средств государства и др.

Материальное стимулирование заселения новых районов было дифференцировано по трем направлениям:

- а) в зависимости от важности и квалификации труда;

б) в зависимости от значения отрасли народного хозяйства и промышленности;

в) в зависимости от обжитости и трудности освоения территории.

Дифференциация льгот по первому признаку широко применялась в 30-е годы, когда страна испытывала острую потребность в квалифицированных кадрах. Так, положением о льготах для отдельных местностей все работники, имеющие право на льготы, в зависимости от квалификации и занимаемой должности делились на три группы: первая – наиболее квалифицированные и руководящие работники, вторая – руководители не ниже районного масштаба и специалисты высшей квалификации и третья – все остальные. Наибольшим количеством и объемом льгот пользовались работники первой группы: они имели дополнительные отпуска даже в таких местностях, где работники третьей, а в ряде районов и второй группы дополнительных отпусков вовсе не имели.

В 1932 г. количество групп было уменьшено до двух. В первую группу вошли руководящие работники и специалисты. Они пользовались льготами, тогда как из числа всех остальных работников (2-я группа) льготы получили лишь те, кто был приглашен в данную местность и заключил договор на 5 лет. В послевоенный период этот признак дифференциации утратил свое значение и был исключен из практики.

Придавая первоочередное значение индустриальному развитию малообжитых районов, предпочтение в материальном стимулировании в 30-е годы отдавалось работникам, направленным для работы в промышленность. Размер льгот менялся в зависимости от роли тех или иных отраслей, от функций производственных звеньев народного хозяйства. Так, уже в начале 30-х годов размер заработной платы работников разных отраслей был дифференцирован путем установления различных по уровню коэффициентов. Рабочие и инженерно-технические работники угольной промышленности, например, получали надбавку к заработной плате в 30%, в остальных отраслях промышленности, на транспорте, в связи и других сферах труда рабочие

и специалисты получали 20%, а служащие предприятий и учреждений – 10% надбавку. В довоенные годы получение льгот в районах хозяйственного освоения регламентировалось в зависимости от того, местное это или приезжее население. Кроме того, последнее делилось еще на плановых и неплановых переселенцев. Много значили также и социальные условия.

Предоставление трудящимся отдаленных районов дополнительных отпусков и возможности их использования в более благоприятных в климатическом отношении условиях широко практиковалось в довоенные годы. Так, работающим по срочным договорам в отдаленных местностях в зависимости от пояса и группы персонала предоставлялся дополнительный отпуск 12–30 дней. При этом время проезда к месту использования отпуска не входило в него и оплачивалось по среднему заработку. Проезд в оба конца также оплачивался.

Дифференциация льгот по территориальному признаку была известна Дальнему Востоку ещё в 20-е годы, когда размеры ссудной помощи менялись в зависимости от отнесения территории края к «обжитой», «полубжитой» и «необжитой». Подобное положение сохранялось и в последующий период. Так, в 30-е годы в северных районах Дальнего Востока сельское население освобождалось на определенный срок от обязательных поставок сельскохозяйственной продукции, а в южных районах лишь снижалась наполовину норма сдачи. В этот же период все осваиваемые местности в зависимости от удаленности от центра страны и условий работы (северные регионы) были разделены на два пояса, имевших разный объем и количество льгот. Так, в местностях 1-го пояса очередная 10% надбавка начислялась к заработной плате через год, а в районах 2-го пояса – лишь через 3 года. Или: в районах 2-го пояса дополнительный отпуск тем группам работников, которым он был положен, равнялся 12 дням, а в 1 поясе – 30.

Для лиц, направляемых в отдаленные местности, была установлена в местах выхода жилищная льгота. Оставленная ими на прежнем месте жительства квартира бронировалась за работником

в зависимости от пояса и группы на 1–3 года, при этом плата за жилье бралась от 50 до 100% в зависимости от того, работал переселенец раньше или нет. В послевоенный период бронирование квартир в районах выхода сохранилось с отменой льготной платы. Если работник, бронировавший квартиру, или член его семьи возвращался обратно, то квартира в том случае, если она была занята, освобождалась немедленно.

Большое значение в деле переселений имеют льготы, предоставляемые в пути следования. Сюда относится оплата проезда и провоза имущества, повышенные суточные за время в пути, оказание продовольственной и медицинской помощи. Этими льготами лишь в различных модификациях пользовались и пользуются все переселенцы, направлявшиеся в плановом порядке в районы Дальнего Востока. Плановыми переселенцами считались сельскохозяйственные и промышленные переселенцы, рабочие, едущие по договорам, заключенным в порядке организованного набора, и лица, направляемые по окончании учебных заведений. В 30-е годы сельскохозяйственным переселенцам стоимость проезда была установлена в 1/4 тарифа, причем дети провозились бесплатно. Переселенцы в Еврейскую автономную область, красноармейцы, объединенные в колхозы, лица, направляющиеся в отдаленные местности, и некоторые другие переезжали бесплатно.

Наибольшее распространение в переселенческом деле имело предоставление ссудной помощи. Вначале ссуда предоставлялась сельскохозяйственным переселенцам в 200 руб., причем первую часть выдавали сразу, а вторую по мере использования уже полученной. Ссуда выдавалась на 10 лет и начинала погашаться с шестого года. Годовая ставка составляла 4%. В конце 20-х годов на Дальний Восток прибыло много необеспеченного населения, что потребовало увеличения размеров ссуды в 2–3 раза. Срок ее предоставления был увеличен до 15 лет, а годовая ставка снижена до 1–2%. Размер ссуды для красноармейских колхозов и красноармейцев-переселенцев был установлен на 15% выше обычных.

Размеры и условия погашения ссуд в 30-е годы сохранились почти такие же, как и в 20-е годы. Так, ссуда колхозникам составляла 600 руб., а единоличникам – 400 руб., выдавалась она на 15 лет с погашением через 5 лет из расчета годовой ставки в 2,5%. В этот же период сельскохозяйственным переселенцам выдавался кредит для расчетов за предоставленную усадьбу с постройками или для строительства этой усадьбы. Она возвращалась, начиная с четвертого года *в течение 15 лет на Дальнем Востоке* и 8–10 лет – в других районах. Государство до 50% ссуды превращало в безвозвратное пособие в районах Дальнего Востока; в других местах, кроме Иркутской области, ссуда возвращалась полностью. В довоенные годы известное значение имело на Дальнем Востоке освобождение переселенцев от воинской повинности на срок 1–3 года, и от уплаты за лес, получаемый на нужды переселений.

В практике 20-х годов имели место случаи, когда население получало существенные льготы в налоговом обложении. Речь идет не о временном уменьшении или освобождении от налогов, а об освобождении от налогов всего населения или его части. Так, в 1924 г. кочевое население северных районов Дальнего Востока было освобождено от прямых налогов, а все население – от сборов за право охоты. В 1926 г. для рабочих и служащих Камчатки были установлены льготы по обложению подоходным налогом. В 20-е и в ряде мест в 30-е годы на Дальнем Востоке устанавливались льготные цены на товары и уменьшались размеры налогового обложения. Так, в 1924 г. был разрешен ввоз на рыбные промыслы товаров, которые не облагались пошлинами и акцизами. Такой порядок в 1926 г. был распространен на всю территорию Камчатки. Позже, исходя из той же причины – товарного голода в стране, был разрешен безакцизный и беспошлинный ввоз иностранных товаров на Сахалин. Только в 1926–1927 гг. было пропущено в эти районы импортных товаров на сумму 6,6 млн руб. В 30-е годы снабжение населения Дальнего Востока продовольственными и промышленными товарами было организовано и в хлебозаготовляющих, и в производящих про-

мышленные товары районах. При этом в северных районах были снижены цены на товары народного потребления. Подобное же значение имело и повышение в 1934 г. на 20% цен на рыбу-сырец, сдаваемую государству колхозниками-рыбаками. В настоящее время льготные цены на товары в районах Дальнего Востока встречаются как исключение. Так, цены на сельдь в Сахалинской области в послевоенные годы были в половинном размере к уровню цен 1-го пояса. Лица, работающие в отдаленных местностях, относимых к 1-му поясу, уплачивали подоходный налог лишь с 50%, а в местностях 2-го пояса – с 75% оклада.

Установление более высоких окладов для рабочих и служащих народного хозяйства всего Дальнего Востока или его отдельных районов относящееся к довоенному периоду, сохранялось вплоть до распада СССР. Так, в 30-е годы к заработной плате работников отдаленных местностей начислялись надбавки в 10% (некоторым группам работников – 20%) по истечении года работы в районах 1-го пояса и трех лет в районах 2-го пояса. Общий размер надбавок не мог превышать 100%. Особенностью начисления надбавок в то время было то, что, если рос оклад, то новые надбавки продолжали начисляться на старые оклады. Если работник имел право на получение не только районных надбавок, но и ведомственных, то ему платили лишь одну из них по его выбору. Тем самым для получавших ведомственные надбавки перечеркивалось значение районных доплат. Уменьшалось также поощрение лиц, переходящих на более квалифицированные и ответственные должности уже после вселения.

В этот же исторический период, проводились массовые насильственные мероприятия, которые являются следствием социально-экономического развития и существовавшей политической системы в стране и не имеют никакого отношения к миграционной политике. Тем, не менее, в результате этих мер происходило переселение огромных масс людей. Речь идет о политике коллективизации, которая встретила сопротивление как у самой зажиточной части крестьянства, так называемых кулаков, так и у значительной части среднего

крестьянства. Проведение коллективизации, то есть объединения крестьянских единоличных хозяйств в коллективные, сопровождавшиеся обобществлением собственности каждого хозяйства, фактически проводилось насильственными методами. Несогласных и оказывающих сопротивление этой политике крестьян подвергали различно рода репрессиям, самыми распространенными среди которых были лишение всего имущества и выселение на необработанные земли. Более 200 тысяч крестьянских хозяйств были квалифицированы как кулацкие и подлежащие ликвидации. В результате количество разоренных и выселенных крестьян, согласно официальной статистике, определяется примерно в 1,2 млн. человек. Отдельные исследователи называют количество раскулаченных к концу 1931 года около 2 млн. человек. Значительная часть выселенного крестьянства была отправлена для работы на промышленных предприятиях, создающихся в северных и восточных районах страны.

Развитию сельского хозяйства был нанесен колоссальный удар. Результатом стал массовый голод и смертность сельского населения в 1932 году. Умиравшее от голода в сельской местности население потянулось за заработками и питанием в города, ускорив процессы урбанизации в некогда аграрной стране (сельское население по данным переписи населения 1897 года составляло 80%). К переписи населения 1939 года доля городского населения увеличилась до 33%. Таким образом, социально-экономические и политические причины (коллективизация, раскулачивание крестьянства, ускоренная индустриализация и рост спроса на рабочую силу в городах) вызвали в стране небывалые масштабы миграционной активности. Интенсивность миграции в 1931 году в городских поселениях составила 520%. В среднем по стране состав городского населения менялся каждые два года. (3, с. 86).

В целях контроля за огромными массами переселяющегося населения в 1925 году был принят декрет «О прописке граждан в городских поселениях», в соответствии с которым предусматривалась процедура регистрации как прибывающих, так и выезжающих граждан в

органах милиции. А в декабре 1932 года было принято Постановление ЦИК (центрального исполнительного комитета) и СНК (совета народных комиссаров), установившее единую паспортную систему в Советском Союзе и обязательную прописку паспортов. Одновременно принимается «Положение о паспортах», которое предписывало всем гражданам в возрасте 16 лет, постоянно проживающим в городах и рабочих поселках, а также работающим на транспорте, совхозах и новостройках, иметь паспорта. При этом вводилось обязательное требование прописки лиц в местностях, где введена паспортная система. При смене места жительства этот факт должен был быть отмечен в домоуправлениях для прописки в органах милиции в течение суток со дня прибытия (3, с. 88). С точки зрения учета территориальных передвижений была создана идеальная система, позволяющая иметь точную, полную и достоверную информацию о миграции населения. С точки зрения свободы передвижений новая система ограничивала переселение непаспортизированной части населения, к которой относилось всё колхозное крестьянство.

Одновременно, в конце 30-х годов на полную мощь заработала государственная машина политических репрессий, сопровождавшаяся принудительными переселениями людей для работы в качестве заключенных на крупнейших хозяйственных стройках того периода, и репрессиями против целых национальных образований. Крайней формой организованной миграции, опиравшейся на весь арсенал силовых средств государства, носившей репрессивный и античеловеческий характер, явились депортации и предвоенные зачистки приграничных районов. Первые масштабные депортации в начале 30-х годов были связаны, как уже отмечалось, с коллективизацией и раскулачиванием; спецпоселенцы отчасти участвовали в колонизации Севера и других «отдаленных мест». В годы Великой Отечественной войны депортации осуществлялись по национальному признаку; им подвергались целые народы – корейцы, немцы, карачаевцы, балкарцы, чеченцы, ингуши, крымские татары, греки, калмыки, турки-месхетинцы и некоторые другие.

Зачистки приграничных районов производились с середины 30-х годов. В основу также был положен этнический признак: западные границы освобождались от «неблагонадежных» финнов, немцев, поляков, южные – от курдов и иранцев, восточные – от корейцев. Местности, из которых депортировались народы, пустели; требовались компенсационные переселения. В них, часто вопреки своей воле, были втянуты другие народы: русские, грузины, осетины, кабардинцы, аварцы, лакцы и т.д. Существовали два вида депортации: репрессивный – выселение этноса в другую географическую часть страны и насильственный – принудительные переселения части не репрессированного этноса на освободившиеся в результате высылки земли (13,81). Репрессивные депортации приводили к массовым людским потерям. Так, из 79 тыс. депортированных карачаевцев погибло 27 тыс. человек. Депортации сопровождались упразднением национальных образований и изменением административно-территориального деления.

Многие межэтнические конфликты рубежа 90-х годов явились одним из самым тяжелых и отдаленных негативных последствий депортаций, которые как бы заложили «мину замедленного действия». Принудительные переселения продолжались и в послевоенный период. По некоторым расчетам, репрессивным, принудительным миграциям внутри страны в 30–50 годы подверглись около 6 млн. человек, а послевоенным репатриациям – 5,7 млн человек (6, с. 16–32).

Таким образом, для довоенного периода развития миграционных процессов в СССР, характерны как целенаправленные действия для добровольного переселения, заселения и развития отдаленных северных и восточных регионов страны, так и общественно-политические реформации, повлекшие насильственные меры по переселению населения.

Глава 2

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СССР В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ

Новый этап в проведении переселенческой политики начался в послевоенные годы. С одной стороны, потребовалась концентрация усилий огромных масс трудящихся на восстановление народного хозяйства, с другой – одновременно происходило освоение новых территорий. Все это продиктовало усиление организационных мер. Однако мероприятия по мобилизации рабочей силы проводились либо отдельными ведомствами, либо (и это чаще) отдельными предприятиями и организациями. По мнению исследователей, это придавало им элемент неорганизованности (7, с. 41).

В период послевоенного восстановления экономики и дальнейшего её развития миграции населения отводилась важная роль инструмента соединения трудовых ресурсов с другими элементами производительных сил. Чтобы осуществить эту задачу, необходимо было внутренние миграционные потоки направить в те регионы, где на базе имеющихся природных ресурсов планировалось наиболее интенсивное размещение и развитие промышленных и сельскохозяйственных предприятий, но собственных трудовых ресурсов для их функционирования было недостаточно. Для воздействия на процессы внутренней миграции в этот период использовались только формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов, которые условно можно подразделить на три основные: экономические, административно-организованные и общественно-организованные. Отличия одной от другой формы заключалось в наборе стимулов

или создании таких условий, под влиянием которых происходили переселения населения из одного региона в другой.

Так называемая экономическая форма подразумевала только экономические рычаги воздействия на мотивацию к переселению. Установление более высоких окладов после войны достигалось в северных районах как введением районных коэффициентов к заработной плате, так и начислением на нее процентных надбавок. С этой целью, для различных районов страны с учетом их различных условий устанавливался дифференцированный коэффициент к заработной плате, уровень которой по всей стране определялся единой так называемой тарифной сеткой. Этот коэффициент изменялся от 1.0 до 2.0. Например, если заработная плата врача по всей стране, в соответствии с тарифной сеткой устанавливалась в размере 100 рублей (условно), то в регионе с коэффициентом 1,2 заработная плата увеличивалась до 120 рублей. С коэффициентом 2,0 – до 200 рублей. Чем сложнее были условия проживания для населения, с учетом климата или отдаленности региона или др. факторов, тем выше был районный коэффициент. Кроме районных коэффициентов к числу экономических стимулов можно отнести установление дополнительных отпусков, оплату проезда, предоставление жилой площади и ряд других льгот и преференций.

Административно-организованные формы переселения относятся главным образом к переселениям сельского населения для ведения сельского хозяйства на новых, мало освоенных, необжитых землях. Эта форма добровольной миграции получила название сельхозпереселений. Однако стимулы и механизмы поощрения такого рода переселений также во многом сводились к экономическим: оплата проезда и провоза имущества, помощь в обустройстве на новом месте, в строительстве жилья, приобретении сельхоз инвентаря, техники, животных, оборотных средств и проч.

В послевоенные годы переселение являлось одной из основных форм планового обеспечения трудовыми ресурсами сельского хозяйства восточных районов – Сибири и Дальнего Востока, а несколько

позже, с 1960-х годов и обезлюдивших регионов, отнесенных к Нечерноземной зоне РСФСР.

Плановое сельскохозяйственное переселение второй половины 1940-х – 1980-х гг. представляет собой своеобразный период в истории миграционного движения России. Государственная концепция включала две наиболее важные задачи. Во-первых, социально-экономическое выравнивание и комплексное развитие регионов. Сокращение численности сельского населения в районах, традиционно являвшихся местами выхода переселенцев, актуализировало проблему поиска людских источников. Во-вторых, традиционной целью было наращивание демографического потенциала в слабозаселенных приграничных (Хабаровский и Приморский края, Амурская и Читинская области) или вновь присоединенных территориях (Калининградская и Сахалинская области), способного укрепить там государственное присутствие и обеспечить национальную безопасность СССР. Исследуя практики сельскохозяйственного переселения в РСФСР на протяжении 45 лет Пискунов С.А. выделяет 4 этапа.

Первый этап (вторая половина 1940-х – 1953 гг.) – «инерционный», когда, по опыту довоенного времени, сохранялась установка на вовлечение в переселение преимущественно колхозников. Однако, сокращение доли сельского населения привело к постепенному исчерпанию этого источника людских ресурсов для заселения отдаленных регионов. Второй этап (1954–1966 гг.) – «инновационный», состоявший в расширении социальной базы переселения за счет городского населения. Третий этап (1967–1984 гг.) – «новационный». Потребовалось решение проблем обеспечения кадрами аграрного сектора целого ряда субъектов, являвшихся длительное время донорами (регионы Нечерноземной зоны РСФСР). Четвертый этап (вторая половина 1980-х гг.) – «децентрализованный» – обусловлен внутривнутриполитическими преобразованиями, с характерной для него потерей государственной монополии на плановое переселение (5, с. 300–303).

Данные, обобщенные в этом исследовании, свидетельствуют о том, что в общей сложности в плановое сельскохозяйственное пере-

селение в 1946–1988 гг. было вовлечено 2 765,67 тыс. чел., из которых на его внутриобластной вид пришлось 1 095,11 тыс. чел. В сельское хозяйство трудодефицитных отдаленных Сибирских и Дальневосточных районов, по межобластному переселению направлялись жители как старообжитых, центральных районов РСФСР, так и союзных республик. Из последних наибольшая роль принадлежала Украинской ССР и Белорусской ССР, далее с большим отрывом следовала Узбекская ССР.

Другой значимой формой добровольных переселений к создающимся объектам промышленности стал организованный набор рабочих. Организационное содержание этой формы заключалось в том, что предприятие или учреждение самостоятельно привлекали на работу рабочих и служащих, заключая с каждым из них индивидуальный трудовой договор. (12, с. 225). 21 мая 1947 года было принято Постановление Совета Министров СССР «О порядке проведения организованного набора рабочих». При Министерстве трудовых резервов СССР было создано Главное управление организованного набора рабочих. В его функции входило создание вертикальной структуры органов для проведения этой работы на местах. Постановление определяло порядок проведения набора рабочих и отправку их к месту работы; обязанности и ответственность руководителей предприятий по созданию необходимых бытовых и производственных условий для прибывающих рабочих; размер и порядок выплаты единовременного пособия для переезжающих по оргнабору. Оно составляло от 300 до 500 (для предприятий в районах Урала, Сибири и Дальнего Востока) рублей. (11, с. 493). К концу 1950-х годов предприятия набирали по этой форме привлечения работников более 10% всех занятых. Практически 70% из них составляли люди в возрасте до 30 лет. (12, с. 227–228). За 1951–1970 годы по оргнабору было направлено 5,6 млн. рабочих (2, с. 65).

Общественно-организованная форма была использована для резкого увеличения производства сельскохозяйственной продукции, главным образом наиболее важных продуктов питания, за счет ос-

воения и использования новых сельскохозяйственных угодий в районах южного Урала и в северной части Казахской ССР, получивших название целинных земель. Для организации хозяйств на этих никогда не используемых для зерноводства территориях, были привлечены силы главным образом политической молодежной организации ВЛКСМ (комсомола). Всего за два (1954 и 1955) года по направлению комсомола на освоение целинных земель Казахстана, Алтая и Сибири выехало свыше 350 тысяч молодых людей. В 1954 году было создано 124 крупных зерновых совхозов. Вторым этапом развития этих регионов стала организация и строительство крупных промышленных предприятий, базирующихся на использовании полезных ископаемых, залежи которых были открыты на их территории. Это – предприятия черной и цветной металлургии, химической и нефтеперерабатывающей промышленности, гидроэнергетики, развитие сети железных дорог. За пять лет (1956–1961 годы), по системе оргнабора в эти регионы, для работы на новостройках и предприятиях выехало более 800 тысяч молодых людей, членов ВЛКСМ. Параллельно решалась сложная задача планомерного обеспечения хозяйства подготовленными квалифицированными специалистами через систему направления выпускников школ, распределения выпускников средних профессиональных учебных заведений и ВУЗов. (12, с. 303–305). Системы материального стимулирования заселения осваиваемых районов в послевоенном СССР характеризуются тремя особенностями: всеобщностью, устойчивостью и дифференцированностью применяемых льгот. (8, с. 115).

Всеобщность применяемых льгот. По мере решения тех хозяйственных и социальных задач, которые стояли перед страной вообще и районами заселения в особенности, ограничения круга лиц, имеющих право на льготы, постепенно снимались с тем, чтобы полностью исчезнуть. В послевоенные годы социальный признак потерял свое значение. Теперь ограничения сохранялись лишь в зависимости от того, относится новосел к организованно переселенному или нет. На переселявшихся самостоятельно льготы не распростра-

нялись. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 августа 1945 г. предусматривал получение льгот теми, кто ими пользовался до 1942 г., когда они временно были отменены, а также приехавшими после 1942 г. по направлению или приглашению предприятий. Для получения льгот достаточно было иметь письменное или даже телеграфное приглашение. Но до 1960 г. сравнительно большое число лиц не получало льгот. На Сахалине примерно 30% рабочих и служащих народного хозяйства не имело права на северные льготы, в Якутской АССР – почти половина. Люди обходили эти правила. Обычно человек приезжал в тот или иной район, где действовали северные льготы, но они не полагались людям, прибывшим самостоятельно. Тогда прибывшие договаривались о работе, им посылали официальные приглашения и они, либо сами выезжали, чтобы уже вернуться с приглашением, либо чаще, им эти приглашения присылали на Север их родственники или друзья. Все было в рамках закона.

В 1960 г. система северных льгот была упорядочена. Несомненным преимуществом новой системы северных льгот явилось то, что она распространила льготы на всех работников, занятых в народном хозяйстве северных районов, независимо от того, как они туда вселились. Расширение северных льгот, осуществленное с 1 января 1968 г., сохранило этот порядок.

Устойчивость применяемых льгот. Устойчивость материальных стимулов должна органически сочетаться с динамичным характером применяемых льгот. Изменение системы льгот происходит лишь через длительные отрезки времени. Так, льготы, установленные для северных районов в начале 30-х годов, были отменены лишь в результате войны в 1942 г.; будучи введенными в 1945 г., они серьезно были изменены в сторону уменьшения лишь в 1960 г. Но уже с января 1968 г. большая их часть была восстановлена. В 70-е годы они вновь были увеличены. Льготы по сельскохозяйственному переселению тоже менялись не чаще чем через 10–15 лет.

Изменение систем льгот обуславливается объективными причинами. Объем льгот обратно пропорционален степени экономиче-

ского освоения северных районов, или более широко – новых территорий, и непосредственно связан с теми задачами, которые решаются на данном этапе хозяйственного развития.

В условиях, когда страна только что ликвидировала безработицу, большое значение имело переселение в северные районы неработающего населения. С этой целью для переселенцев из числа неработающего населения вводилась скидка на оплату оставленных и забронированных квартир. Они платили 50–75% стоимости, тогда как лица, работавшие до переселения, оплачивали все 100%. Для привлечения интеллигенции применялась и такая мера, как приравнивание детей интеллигентов при поступлении в учебные заведения к детям рабочих. Эти меры и им подобные в большинстве изжили себя по мере социально-экономического развития страны.

При изменении льгот получавшее их население сохраняло определенное время эту выслугу (суммы надбавок, ссуды, пособия и др.) в прежних размерах. Однако, говоря об устойчивости систем материального стимулирования, нельзя не отметить известное нарушение этого принципа, имевшее место в начале 1960 г. Резкое уменьшение объема северных льгот, проведенное как их «очередное упорядочение», оказалось несвоевременным, опередившим степень хозяйственной освоенности северных районов. Более того, упорядочение проводилось с нарушением трудового законодательства, поскольку в одностороннем порядке аннулировались срочные договоры, заключенные трудящимися на определенных условиях. Нарушение этого важного принципа, сказалось, прежде всего, на обеспечении народного хозяйства северных районов трудовыми ресурсами, так как усилился отток населения. Поэтому спустя 8 лет, большинство измененных условий предоставления льгот было восстановлено.

Дифференцированность применяемых льгот. В количестве форм материального стимулирования, их объеме в разные периоды не было единообразия. Как в довоенные, так и в послевоенные годы применяемые системы льгот были достаточно дифференцированы.

В 1946 г. рабочим и инженерно-техническим работникам, занятым на ряде производств угольной промышленности, металлургии, машиностроения, нефтяной промышленности и в других отраслях, расположенных на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке, заработная плата была повышена на 20%. В ходе упорядочения заработной платы в конце 50-х – начале 60-х годов различия в районных коэффициентах были сохранены.

Порядок предоставления ссудной помощи сельскохозяйственным переселенцам весь послевоенный период в основном сохранился тот же, что был в 50-е годы. Правда, был изменен порядок получения кредитов. Кредиты на переселенческие мероприятия выдавались колхозам и совхозам, с которыми переселенцы вели все расчеты. Условия же их получения и оплаты были сохранены прежние. Переселенцы получали ссуду на домообзаведение в расчете на семью в несколько тысяч рублей. При этом не менее 50% ссуды обращалось в безвозмездное пособие. Размеры кредитов на строительство домов для переселяющихся в районы целинных земель увеличивались. Для покупки коров и другого крупного рогатого скота предоставлялась ссуда в 280 руб. (с 1968 г. – 400 руб.) – в южных районах и 500 руб. – в северных. При этом 50% кредита, выдаваемого на приобретение крупного рогатого скота семьям, переселяющимся в южные районы Дальнего Востока и Читинскую область, относилось за счет государства. Для сравнения укажем, что в остальных районах заселения размер ссуды на эти цели был ниже. Кредиты на строительство домов погашались в течение 15 лет, начиная с пятого года после его получения, а на покупку крупного рогатого скота – в течение 5 лет, начиная с третьего года после получения. Колхозам, расположенным в районах вселения и принявшим переселенцев, или вновь организуемым колхозам в течение трех лет со дня их организации выдавались ссуды на строительство дорог, мостов, культурно-бытовых учреждений. Ссуда выдавалась на 10 лет с погашением с третьего года ее получения. Наряду с предоставлением пособий и ссуд для первых лет устройства на месте

большое значение имело освобождение переселенцев на определенный срок от разного рода обязанностей по платежам.

Вплоть до 1990-х годов сельскохозяйственные переселенцы на ряд лет освобождались от уплаты сельскохозяйственных налогов, денежного подоходного налога с колхозов и переселенцев, культсборов, страховых платежей и обязательных поставок продукции государству. Так, от уплаты сельскохозяйственного налога переселенцы освобождались на 1,5–5 лет, а от обязательных поставок зерновых – на 10 лет. Кроме того, в северных районах переселенцы освобождались также от поставок мяса, масла, молока, картофеля и ряда других продуктов. При этом хозяйства единоличников освобождались на срок вдвое меньший, чем колхозников. Переселенцы, прибывающие в колхозы и совхозы Дальнего Востока, освобождались на срок до 10 лет от ряда налогов.

Единовременные пособия получали также рабочие, переселяющиеся на определенный срок в порядке оргнабора. Так, рабочие, заключающие договор не менее чем на 2 года, получали пособие вдвое больше, чем те, которые ехали на 1 год. При этом размер пособия для лиц, направляемых на Дальний Восток, установлен вдвое больше, чем в районы Урала и Сибири. Если рабочие переселялись в северные районы на срок не менее трех лет, то им предоставлялось пособие в размере двухмесячной тарифной ставки по новому месту работы. На переезжающих членов семьи пособие выдавалось в размере 1/4 ставки главы семьи. С 1960 г. лицам, направленным в порядке оргнабора в северные районы и заключавшим договор на 5 лет, выдавалось удвоенное пособие, но позже срок заключения договора снова был сокращен. Пособия выдавались в два (если их сумма меньше 100 руб.) или три срока. В северных районах обычно выдавался вначале аванс, а затем, по прибытии рабочего на место, оставшаяся сумма.

В послевоенный период, как до 1960 г., так и позже, сохранился порядок предоставления переселяющимся в северные районы работникам удвоенных подъемных. Правда, если работники прибыва-

ли из пунктов, удаленных от районов вселения на расстояние не больше чем 1000 км по железной дороге и 500 км по иным видам сообщений, то подъемные выплачивались в одинарном размере. Пособия на членов семей сохранялись в течение трех лет со дня вселения главы семьи. В 1960- и 70-е годы хозяйственные, бытовые и социально-культурные условия на Дальнем Востоке, если и уступали другим районам, но уже не в такой степени, как было раньше. Естественно, поэтому социально-экономическое развитие не могло не вести к изменению значимости переселенческих льгот.

Целью, предоставляемых льгот было не только привлечение населения в важные в экономическом и геополитическом отношении регионы страны, но и его закрепление там, формирование постоянных кадров в заселяемых местностях. Эти льготы были призваны компенсировать не трудности во время переселения и первых лет устройства, а восполнить потери, связанные с недостаточным уровнем освоенности территории, суровостью ее природных условий.

В послевоенный период, вплоть до 1960 г. процентные надбавки начислялись на оклады, получаемые работниками в момент их исчисления, причем надбавка рассчитывалась к окладу с учетом районного коэффициента. В районах Крайнего Севера очередная надбавка начислялась через 6 месяцев, а в местностях, приравненных к Крайнему Северу, – через год работы. Надбавки не могли превышать 100%. При таком порядке через 5–10 лет заработная плата превышала тарифную ставку или оклад без районного коэффициента в 3 и более раз. Так, в Сахалинской области оклады были в северной части острова и на Курилах вдвое, а в остальной части в 1,5 раза больше, чем в Хабаровском крае, где работники ряда отраслей имели 10–30% надбавку к окладам. Поэтому, например, на Курилах работник через пять лет работы мог иметь заработную плату в четыре с лишним раза больше, чем в центральных районах страны.

До 1968 г. в северных районах начисление надбавок регламентировалось положением, введенным в 1960 г. Надбавки начислялись для работающих в Чукотском и Корякском национальных ок-

ругах, Алеутском районе Камчатской области и островах Северного Ледовитого океана через 6 месяцев, в районах Крайнего Севера (остальные районы Магаданской и Камчатской областей, часть Сахалина и Хабаровского края) – через 1 год и в местностях, приравненных к Крайнему Северу – через 2 года. С 1968 г. и затем с конца 70-х годов объем северных льгот, вновь был расширен, и надбавки стали начисляться через 6–12 месяцев.

Уровень заработной платы также увеличивался вследствие применения районного коэффициента. В Магаданской области в те годы районные коэффициенты составляли от 1,6 до 2,0, на Сахалине – от 1,4 до 1,8. В отличие от процентных надбавок районные коэффициенты имели место и в южных районах Дальнего Востока, где однако их применение до 1968 г. было ограничено и к тому же эти коэффициенты различались по отраслям. Так, в Комсомольске на Амуре применялся коэффициент 1,5 (на «Амурстали»), 1,3 (на «Амурлитмаше») и 1,2 (на нефтеперерабатывающем заводе). Ряд предприятий не имели коэффициентов вообще. До 1968 г. более высокая заработная плата как материальная льгота имела лишь в северных районах и частично в ряде отраслей народного хозяйства южной зоны Дальнего Востока, где примерно полмиллиона занятых вообще не имели коэффициентов к заработной плате. К концу 60-х годов, благодаря настойчивости руководителей Амурской области, Приморского и особенно Хабаровского края (на его территории находилось научное подразделение рассчитавшее размер нужного коэффициента и связанные с его установлением затраты) для этих 500 тысяч населения. С 1968 г. районный коэффициент 1,2 введен во всех отраслях народного хозяйства южной зоны Дальнего Востока, где его не было раньше. Позже в южных районах Дальнего Востока введена также надбавка за непрерывный стаж работы. послевоенные годы, как и до войны, также широко практиковалось предоставление трудящимся отдаленных районов дополнительных отпусков и возможности их использования в более благоприятных в климатическом отношении условиях. Так, работающим по срочным

договорам в отдаленных местностях в зависимости от пояса и группы персонала предоставлялся дополнительный отпуск 12–30 дней. При этом время проезда к месту использования отпуска не входило в него и оплачивалось по среднему заработку. Проезд в оба конца также оплачивался. Работник мог в три года один раз использовать эту льготу. Однако время на проезд хотя и предоставляется сверх отпуска, но без дополнительной оплаты. Продолжительность отпуска, дополнительно предоставляемого трудящимся, составляла до 1960 г. 18–30 дней для работников нормированного и ненормированного труда в районах Крайнего Севера и 12–24 дня в приравненных районах. С 1960 г. продолжительность дополнительного отпуска установлена для всех рабочих и служащих в 18 дней в районах Крайнего Севера и 12 дней в приравненных местностях, а с 1968 г. – 18 дней.

Забота о здоровье трудящихся осваиваемых районов со стороны государства проявлялась не только в предоставлении дополнительных отпусков, но и по линии социального страхования. В случае временной нетрудоспособности лицам, работающим в северных районах, предприятие доплачивало разницу между размером пособия по социальному страхованию и фактическим заработком (включая и надбавки). Однако пособие вместе с доплатами не должно было превышать максимального размера пособия по социальному страхованию, установленного действующим законодательством. Такой же порядок и для лиц, получающих отпуск по беременности. Им доплачивалась разница между размером назначенного пособия и полным фактическим заработком. В 1966 г. была разрешена одинарная оплата проезда детям работающих в северных районах до местонахождения учебных заведений, но лишь в случае, если они расположены ближе районов выхода данной семьи. В ином случае проезд оплачивается лишь до места жительства.

В послевоенный период был принят ряд нормативных актов, которые в совокупности устанавливали целую систему льгот для переселяющихся в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. В частности, Указы от февраля 1960 г. и сентября 1967 г.

упорядочивали систему льгот для работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним (9, с. 39). Постановления 1982 г. «О жилищно-строительной кооперации» и 1985 г. «О мерах по обеспечению работников предприятий, учреждений и организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, жилой площадью в других районах страны» обеспечивали переселенцам жилищные льготы. Инструкция «О порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами», утвержденная Минтрудом РСФСР в 1990 г., а также постановления Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС 1988–1990 гг. регламентировали порядок исчисления непрерывного стажа работы в этих районах (9, с. 40). Вся эта система льгот была направлена на то, чтобы привлечь переселенцев в регионы Крайнего Севера и удержать их там до тех пор, пока условия жизни в обживаемых районах не будут адекватны природно-климатическим условиям и прочим трудностям осваиваемых территорий.

Дифференциация льгот, в частности, районных коэффициентов и некоторых других) сохранилась до настоящего времени в зависимости от того, какой это район: Крайний Север, приравненная к нему местность или обычный район. Дифференциация льгот в зависимости от территориальных различий в настоящее время является единственно оправданной. Она ждет своего упорядочения, основой чему должно явиться экономико-географическое районирование местностей, где применяются льготы.

Резюмируя, заметим, что значение отдельных форм материального стимулирования заселения новых территорий в различные периоды их хозяйственного освоения менялось. В довоенные годы, а для ряда районов Дальнего Востока и в первые, послевоенные годы льготы играли, несомненно, большую роль в привлечении и закреплении населения. И это вполне понятно, так как, во-первых, Дальний Восток был намного хуже заселен, чем остальные регионы, и

привлекались сюда сравнительно небольшие массы переселенцев. Во-вторых, уровень хозяйственной освоенности этого района в довоенные и послевоенные годы был намного ниже, чем в центральных районах страны.

Всё изложенное выше, безусловно, является проявлением проведения определенной переселенческой политики, имеющей вполне конкретные цели и набор методов, с помощью которых эти цели достигались. Система льгот, существовавшая десятилетия, сделала свое дело. Она позволила привлечь население в районы, неблагоприятные для проживания и многих видов хозяйственной деятельности. Однако степень закрепления новоселов в районах освоения оставалась явно недостаточной. Об этом говорят показатели миграционного оборота, миграционного прироста и интенсивности миграции населения в восточных регионах России. Так, в 60-е годы показатели интенсивности миграции городского населения Дальнего Востока были выше, чем в среднем по РСФСР в 1.5 раза.

Социально-экономический кризис, последовавший за распадом Советского Союза, гиперинфляция и резкое падение производства свели на нет действие системы льгот. Она окончательно утратила эффективность: начался отток переселенцев из осваиваемых районов и возврат к местам прежнего проживания. Появилась настоятельная потребность в новых законах, которые кардинально изменили бы ситуацию. В феврале 1993 г. был принят Закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», в июле того же года – постановление «О поставках продукции (товаров) в 1993 г. для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Однако и эти нормативные акты не изменили положения дел. Их главный недостаток состоял в том, что они ограничивались только льготами. В них не хватало комплексного подхода к формированию среды обитания человека как необходимого условия для создания постоянного населения в районах с экстремальными природными условиями.

Глава 3

РЕЗУЛЬТАТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ

Восточный вектор миграционных потоков сохранялся на протяжении всего советского периода проведения миграционной политики. Объемы переселения можно проследить по данным, как текущей статистики, так и Всесоюзных переписей населения 1926 года и начиная с переписи 1970 года по 1989 год (перерыв в учете миграции населения в переписях населения составил 44 года (с 1926 по 1970 г.).

Два десятилетия с 1970 по 1989 год, прошедшие между Всесоюзными переписями населения, в которых отражены процессы миграции населения в едином государстве – СССР, свидетельствуют о росте численности новоселов (то есть населения, изменившего место постоянного жительства за последние два года до проведения переписи) в Восточных регионах (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Динамика численности новоселов, проживающих менее 2-х лет
на новом месте жительства
(по данным переписей 1970, 1979, 1989 г.)**

Экономические районы	Число новоселов, проживают менее 2-х лет (чел.)			Темпы роста численности новоселов (%)		
	1970	1979	1989	1979 к 1970	1989 к 1979	1989 к 1970
Западно-Сибирский	1012230	1394269	2106776	137,7	151,1	208,1
Восточно-Сибирский	793859	1082251	1204843	136,3	111,3	151,8
Дальневосточный	772983	995367	1170069	128,8	117,6	151,4

В первом десятилетии 1970–1979 гг. в составе населения азиатской части регионов России, нарастает доля мигрантов в целом и в том числе новоселов. В восточных регионах новоселы среди всех мигрантов составляли 18,4–21,5%. Это существенно выше, чем в центральных районах и является свидетельством того, что перераспределение численности населения по территории страны оставалось в 70-е годы традиционным для России – с запада на восток. Доля населения, проживающего в Сибири и на Дальнем Востоке, за период между переписями 1970 и 1979 годов увеличивалась. В 1970 году соотношение численности населения европейской России (включая Северо-Кавказский район) и Урала с азиатской частью составило 69% и 31%. По данным переписи 1979 года, это соотношение изменилось и стало 67% и 33%, но к 1989 году уже только – 71% и 29%. (1, с. 68–70).

За более ранний послевоенный период, данные текущей статистики миграции свидетельствуют о нарастании в конце 1950-х годов и некотором затухании процессов переселения в Восточные районы уже в 1960-е годы (табл. 2.2). Видимо на это повлияли достаточно часто и не понятно меняющиеся условия материальной поддержки переселенцев (ссуды, льготы, надбавки в оплате труда и т.д.)

Таблица 2.2

Численность переселенцев, переселившихся в Сибирь и на Дальний Восток из регионов РСФСР в 1951–1970 гг.*

Годы	Всего переселено, тыс. семей	В том числе	
		В Сибирь	На Дальний Восток
1951–1955	111,2	32,4	19,7
1956–1960	106,2	47,4	28,4
1961–1965	64,2	24,8	20,3
1966–1970	55,8	22,2	18,4
Всего 1951–1970	337,4	126,8	87,0

* (2, с. 81–83); (10,161).

Даже хорошо работавшая в 1950-х годах система оргнабора рабочих в следующем десятилетии оказалась не столь эффективной. Показателями результативности переселения, по мнению Сонина М.Я., может служить изменение доходов общественного хозяйства в расчете на 1 рубль затрат на переселение (12, с. 253). Более наглядным является сопоставление численности переселившихся в течение ряда пятилеток (табл. 2.3),

Таблица 2.3

**Численность рабочих, направляемых по оргнабору
в 1951–1970 гг.***

Годы	Всего направлено, тыс. человек	В том числе местный набор	
		Тыс. человек	%
1951–1955	2833,4	1403,6	49,5
1956–1960	1568,7	531,5	33,9
1961–1965	634,7	104,3	15,9
1966–1970	573,1	137,0	23,9
Всего 1951–1970	56299,9	2176,4	38,6

* (2, с. 67); (10, с. 165).

Применяемые льготы уже не давали ожидаемого эффекта. И рост численности населения несколько замедлился. Но тем не менее, вплоть до 1990-х годов он был достаточно высоким, что обеспечивало рост показателей заселенности или плотности населения (табл. 2.4).

В более высоких, чем в других частях страны, темпах роста численности населения состоит главная особенность демографической динамики в районах хозяйственного освоения. Для Дальнего Востока это выражается в том, что его население с 1920 по 1990 г. возрастало темпами в 3–4 раза более высокими, чем росло население СССР в целом. В результате доля Дальнего Востока в численности населения страны с 0,7% в 20-е годы повысилась до 2,3% в 80-е годы, а разрыв в показателях плотности населения сократился с 20 до 6 раз. Подобное произошло и в районах Сибири.

Таблица 2.4

**Численность, доля и плотность населения европейской
и азиатской частей России с 1939 по 1989 г.***

	1939 г.	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.
Численность населения, на начало года, тыс. человек					
Россия в целом	108379	117534	129941	137410	147022
Европейская часть	92695	96068	106009	111321	118004
Азиатская часть*	15684	21467	23932	26089	29018
В процентах к численности населения России					
Европейская часть	85,5	81,7	81,6	81,0	80,3
Азиатская часть*	14,5	18,3	18,4	19,0	19,7
Плотность населения, человек на один кв.км.					
Россия в целом	6,3	6,9	7,6	8,0	8,6
Европейская часть	16,1	16,7	18,5	19,4	20,5
Азиатская часть*	1,4	1,9	2,1	2,3	2,6

* Население России за 100 лет (1897–1997). Стат. сборник. Госкомстат России. М.1998. с.50. 52

** Без Тюменской области. С нею доля азиатской части в 1939 г. составляла 15.4%, в 1970 г. -19.5 и в 1989 г. -21.8%.

Таким образом, механизмы и инструменты внутренней миграционной политики в послевоенный период в СССР, используя экономические, административные и организационные ресурсы, позволили с помощью воздействия на миграционные потоки населения, в относительно короткие сроки обеспечить достаточно сбалансированное размещение населения и трудовых ресурсов по территории страны. С этой точки зрения, миграционную политику рассматриваемого периода можно оценить как результативную с позиций достижения поставленных перед ней целей. Практика государственного регулирования миграционных процессов в Советской России, при всех ее успехах и провалах, имела глубокие исторические корни и разработанную применительно к конкретным историческим и социально-экономическим условиям развития страны теоретическую базу. Однако методы регулирования миграции населения, используемые в условиях плановой социалистической экономики, административно-командной системы управления, с началом реформ оказались мало-пригодными. Более того, в условиях перехода к рыночной экономике

отдельные достижения предыдущих эпох (например, формирование постоянного населения в районах Крайнего Севера) превратились в гипертрофированную проблему, решать которую необходимо немедленно.

Фактически закрытый для въезда иностранцев в Советский Союз не был интегрирован в международный рынок труда и капиталов, а привлечение иностранной рабочей силы осуществлялось только из некоторых стран-членов СЭВ в рамках соответствующих межправительственных соглашений. Вот почему с началом рыночных реформ, политических преобразований и распадом Советского Союза, богатый опыт регулирования внутренних миграций бывшего СССР не мог быть в полной мере использован, а практика управления внешними миграционными процессами в стране практически отсутствовала. Россия оказалась в ситуации, требующей разработки и реализации новой миграционной политики.

Литература

1. Воробьева О.Д., Топилин А.В. Миграция населения России – по данным советских переписей 1970, 1979, 1989 годов. Ж.Вопросы статистики № 12, 2014. Стр. 62–80
2. Миграция населения РСФСР. М.: Статистика, 1973.
3. Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: Теис, 2004.
4. Моисеенко В.М. Очерки изучения миграции населения в России во второй половине XIX – начале XX столетия. – М.: Экономический ф-т МГУ, ТЕИС, 2008.
5. Пискунов С.А. Сельскохозяйственное переселение в РСФСР: опыт второй половины 1940-х – 1980-х гг.: Монография. – Благовещенск: БГПУ, 2016.
6. Полян П.М. География принудительных миграций в СССР /Автореф. дисс. на соискание уч. степени д.г.н. М., 1998.
7. Исторический опыт регулирования миграции населения в России /Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 1994.
8. Рыбаковский Л.Л. Население Дальнего Востока за 150 лет. Наука. М. 1990.
9. Регент Т.М. Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., 1999.
10. Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России М.: Авангард. 2008.

11. Сборник законодательных актов по переселению и организованному набору рабочих. М.: Политиздат, 1958.

12. Сонин М.Я. Воспроизводство рабочей силы в СССР и баланс труда. М.: Госпланиздат, 1959.

13. Ткаченко А.А. Возвратная миграция депортированных народов и роль международных и общественных организаций //Социально-экономические аспекты миграций в современной России, М., 1996.

Раздел 3

СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ (1991–2002)

Глава 1

РАСПАД СССР И ВЫНУЖДЕННЫЕ МИГРАЦИИ

Глобальный общественно-политический перелом, произошедший в истории России в 1991 году, не мог не отразиться на миграционном поведении населения бывшего Союза ССР. Достаточно сравнить два периода: до и после 1991 года. Резко, на протяжении двух-трех лет изменилась мотивация, направления и масштабы миграционных процессов. Изменился миграционный обмен России с бывшими союзными республиками. Положительное сальдо миграции в пользу России с 1989 г. по 1995 г. увеличилось в 3,7 раза. Причем, в основном, за счет резкого сокращения оттока из России. В 1989 г. соотношение выехавших из России и прибывших составило 100:124 в 1993 г. 100:250, в 1995 г. – 100: 367. Больше половины прибывших – это жители Казахстана и Средней Азии, пятая часть – Украины, свыше 15% – государств Закавказья (табл. 3.1).

Изменился и качественный (в т.ч. национальный и социально-демографический) состав мигрантов. Если в 1989 г. по данным Госкомстата России доля русских среди прибывших не превышала 50%, то в 1992 г. была уже около 70%. Характерно, что в странах с наиболее напряженной обстановкой (Закавказье, Таджикистан) вы-

езд русского населения также сопровождался оттоком населения коренных национальностей (табл. 3.2).

Таблица 3.1

**Доля мигрантов в составе прибывших в Россию
из бывших республик СССР с 1989 по 2000 г., в %**

Страны	1989	1991	1992	1993	1995	1997	1999	2000	1989–2000
Украина	35	30	21	20	22	24	22	21	25
Белоруссия	6	7	4	4	4	3	3	3	4
Узбекистан	10	10	11	10	13	7	11	12	11
Казахстан	18	19	19	21	29	40	38	36	26
Грузия	4	6	6	7	6	4	5	6	5
Азербайджан	9	7	7	6	5	4	4	4	6
Молдавия	4	3	3	2	2	2	2	3	3
Киргизия	3	4	3	10	3	2	3	4	5
Таджикистан	2	4	7	7	5	4	3	3	5
Армения	3	1	2	3	4	3	4	5	3
Туркмения	2	1	1	2	2	3	2	2	2
Республики Прибалтики	4	8	16	8	5	4	3	1	5

Таблица 3.2

**Доля русских и представителей титульной национальности
среди мигрантов, прибывших в РФ из бывших республик
СССР с 1989 по 2000 г., в %**

Страны	1989	1991	1992	1993	1995	1997	1999	2000	1989–2000
Доля русских среди прибывших из стран СНГ и Балтии	46	57	66	64	61	59	55	54	59
Украина : Русские	49	53	63	63	62	59	53	52	57
Украинцы	43	38	30	30	31	33	33	30	35
Белоруссия:Русские	43	47	56	60	60	54	52	51	51
Белорусы	45	42	33	27	29	35	32	30	38
Узбекистан:Русские	41	61	68	67	65	60	61	59	61
Узбеки	16	6	3	3	3	5	4	5	5
Казахстан: Русские	60	65	72	74	73	71	69	70	70
Казахи	9	7	6	3	3	4	4	4	4
Грузия: Русские	33	49	57	50	30	26	19	16	38
Грузины	3	9	7	11	21	26	20	21	16

Страны	1989	1991	1992	1993	1995	1997	1999	2000	1989–2000
Азербайджан: Русские	22	45	54	45	38	28	18	15	39
Азербайджанцы	29	25	14	19	35	49	57	60	29
Молдавия: Русские	26	38	52	46	53	47	47	49	43
Молдаване	51	37	26	28	21	25	18	21	32
Киргизия: Русские	59	70	77	75	72	68	67	71	72
Киргизы	17	5	1	1	2	6	6	4	4
Таджикистан: Русские	55	69	68	64	57	48	49	37	61
Таджики	14	5	3	5	12	21	27	31	10
Армения: Русские	23	36	38	22	8	7	5	5	15
Армяне	57	49	47	66	84	84	82	81	74
Туркмения: Русские	44	59	69	72	69	64	64	64	63
Туркмены	28	14	4	3	3	6	6	4	8

В структуре причин межреспубликанской миграции на одно из первых мест вышли бегство от войн и преследований: миграция приобрела ярко выраженный вынужденный характер. Открытые вооруженные конфликты, разжигаемые на межнациональной основе, изменение правового и экономического статуса населения не титульных национальностей, обусловили мощное воздействие деструктивных процессов, что позволяет говорить о решающей роли выталкивающих факторов на формирование миграционных потоков. Резкое обострение межнациональных отношений поставило в сложные условия русскоязычное население в Азербайджане, Грузии, Армении, Таджикистане, Киргизии и Молдавии («национализация» кадров, системы образования, средств массовой информации, сокращения числа русскоязычных школ и детских дошкольных учреждений).

В 1989 г. впервые после Великой Отечественной войны на территории России появились беженцы. Первоначально это были граждане Советского Союза, ищущие убежище на территории России от вооруженных конфликтов в Узбекистане (свыше 20 тыс. турок-месхетинцев); в 1990 г. – жертвы этнических конфликтов в Сумгаите, Баку, Нагорном Карабахе; в 1991 г. – выехавшие из районов конфликтов в Грузии и Южной Осетии (100 тыс. осетин).

Как свидетельствуют данные МВД России (другого источника статистической информации в тот период не было), к началу 1992 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано около 300 тыс. человек, вынужденно покинувших республики своего постоянного проживания. Впоследствии практически все они оформили статус беженца или вынужденного переселенца. Но к началу 1992 года закона о беженцах не было, поэтому прибывшие признавались беженцами на основании правительственных постановлений по каждому конкретному случаю. Они регистрировались органами МВД СССР и Российской Федерации. На середину 1992 г. (до принятия Законов о беженцах и вынужденных переселенцах) в России насчитывалось 315 тыс. официально зарегистрированных беженцев.

В 1991 г. было проведено социологическое обследование вынужденных мигрантов в России, которое показало что основными причинами выезда из республик являются: принятие в новых независимых странах законов о статусе государственного языка и гражданстве, обострение межнациональных отношений, трудности с трудоустройством и образованием детей из-за принадлежности к некоренной национальной группе. Детальное исследование правовых актов, принятых в начале 90-х годов XX в. в некоторых из стран нового зарубежья, проведенное под руководством И.Б. Орловой, показало, что в них не только был допущен ряд принципиальных нарушений основных прав человека, но и, более того, на государственном уровне закреплялась фактическая дискриминация некоренного населения. В частности, в Туркмении и Молдове, согласно положениям Конституций этих государств, президентом могло стать только лицо титульной национальности. (10, с. 27). Нормой для стран Центральной Азии было повсеместное вытеснение некоренного населения с руководящих должностей. В качестве примера можно привести Казахстан, где с 1989 г. по 1994 г. доля представителей не титульной национальности в руководстве органов законодательной и исполнительной власти областного уровня сократилась с 50 до 25%. В отдельных странах этого региона вводились ограничения,

как в приобретении собственности, так и в ее ликвидации (при продаже жилья мигрантами); законодательно закреплялась языковая дискриминация и т.д. Без устранения этой дискриминации некоренных жителей и на нормативном, и на бытовом уровне нельзя было рассчитывать на безболезненную натурализацию русскоязычного населения в тех странах, в которых они оказались после утраты ими единого советского гражданства.

Более половины мигрантов прибыли из Азербайджана, треть из Узбекистана, далее в порядке убывания следуют Армения, Таджикистан, Киргизия, Грузия, Казахстан и т.д. Национальный состав вынужденных мигрантов за 1989–1991 гг. был представлен на 28% русскими и другими славянскими народами, на 30% – осетинами, на 20% – турками-месхетинцами, на 21% – армянами. Однонациональные семьи составили 82%, смешанные – только 18%.

Необходимо заметить, что до принятия законов, в соответствии с которыми различия между вынужденными переселенцами и беженцами определялись наличием или отсутствием российского гражданства, наблюдалась некоторая путаница в отнесении мигрантов к той или иной категории. Кроме того, между гражданством Союза ССР и Российской Федерации долгое время ставился знак равенства. Поэтому для начала 90-х годов более уместно оперировать понятиями «вынужденные мигранты» (переселенцы и беженцы) из бывших республик СССР и «беженцы» из стран старого (или дальнего) зарубежья.

Однако, решающими «выталкивающими» факторами во всех республиках явились экономические процессы, разность экономических потенциалов, образовавшаяся между республиками и Российской Федерацией. Несмотря на глубокий экономический кризис в России, ее экономическое положение было намного устойчивее, чем в бывших республиках (падение производства и уровень безработицы – ниже, а уровень отдельных видов социальной защиты (пенсионное обеспечение, образование) – выше, чем в других республиках.

На это указывает высокая доля среди иммигрантов представителей основной национальной группы каждой страны (армян из Армении, азербайджанцев из Азербайджана, таджиков из Таджикистана и т.д.). Но уже к 1995 г. (за три года) было зарегистрировано более 600 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев из бывших союзных республик, а к 1997 году более 1,2 млн. человек. В течение первых пяти лет действия нового законодательства о вынужденной миграции практически ежегодно менялась структура мигрантов, получивших в Российской Федерации статус вынужденного переселенца или беженца с точки зрения регионов выезда. (таблица 3.3).

Таблица 3.3.

**Численность и структура вынужденных мигрантов
из отдельных регионов, прибывших в Российскую Федерацию
с 1992 по 1996 годы**

	1992	1993	1994	1995	1996	1992–1996
Численность вынужденных мигрантов (переселенцев и беженцев) тыс.чел.	160,3	323,3	254,5	291,3	172,7	1202,1
Доля вынужденных мигрантов, прибывших из отдельных регионов в их общей численности: в %% к итогу						
Таджикистана	40,8	21,2	9,6	9,9	11,6	15,9
Азербайджана	20,5	13,8	5,4	4,8	1,7	8,9
Казахстана	0,2	2,4	25,0	32,6	32,0	17,9
Узбекистана	2,0	5,7	23,0	21,8	11,0	13,3
Грузии	15,5	20,4	6,9	4,0	6,0	9,7
Молдавии	6,4	1,3	1,1	0,7	0,8	1,2
Чечни	13,5	12,3	8,6	12,4	20,0	12,6
Сев.Осетии-Алании	0,1	12,8	0,2	0,1	0,1	3,3

В 1992 году – почти половина (40%) вынужденных переселенцев прибыли из Таджикистана, и это отнюдь не титульные народы, ещё треть из Закавказья – Азербайджана и Грузии. В 1993 на первом месте Таджикистан и Грузия (по 20% из каждой страны).

В 1994 и 1995 – от четверти до трети из Казахстана и столько же из Узбекистана. В 1996 каждый третий из Казахстана и каждый пятый из Чечни.

По данным учета вынужденных мигрантов и беженцев, проводимого территориальными органами Федеральной миграционной службы России, социально-демографическая структура иммигрантов из стран СНГ и Балтии отличалась более высокими качественными характеристиками по сравнению с постоянным населением России. В частности, у мигрантов была более молодая возрастная структура, более высокий образовательный и профессионально-квалификационный уровень (таблица 3.4).

Таблица 3.4

**Возрастной состав постоянного населения России
и мигрантов из стран СНГ и Балтии в 1992–1996 гг.,
в % к общей численности**

Возрастные группы	Постоянное население	Мигранты	
		Всего	в т.ч. вынужденные
В возрасте моложе трудоспособного	17	24	29
В трудоспособном возрасте	61	65	56
Старше трудоспособного возраста	22	11	15

Достаточно массовый характер приобрела уже в начале 90-х годов внутренняя вынужденная миграция из регионов Северного Кавказа. К концу 1994 г. в регионах России в качестве вынужденных переселенцев было зарегистрировано более 80 тыс. человек, выехавших из Чечни (в тот период главным образом из Грозного), и 6,5 тыс. вынужденных переселенцев, выехавших из Северной Осетии (11).

Расселение вынужденных мигрантов в первые же годы тяготело к юго-западным и южным областям европейской части. Наиболее высока миграционная нагрузка (численность вынужденных мигрантов в расчете на 10 000 человек постоянного населения) была в регионах Северного Кавказа. В эти годы, когда до трети всех прибывших становились вынужденными переселенцами или беженцами,

понятно, что приоритетом были вопросы приема и обустройства вынужденных мигрантов (табл. 3.5).

Таблица 3.5

**Численность и состав мигрантов, прибывших
из бывших республик СССР в Российскую Федерацию
в период с 1991–2000 гг., тыс. человек***

Годы	Прибыло		Доля вынужденных мигрантов среди прибывших, (%)
	Всего	в том числе вынужденных мигрантов **	
1992	925,8	160,3	17,3
1993	922,9	323,2	35,0
1994	1146,3	354,5	30,9
1995	841,5	291,3	34,6
1996	631,2	172,7	27,4
1997	582,8	131,1	22,5
1998	494,8	118,2	23,9
1999	366,7	79,1	21,6
2000	350,3	49,2	14,1
2001	193,5	41,8	21,6
Всего:	6455,8	1721,4	26,7

* По данным Госкомстата России и ФМС России.

** Вынужденные переселенцы и беженцы, имеющие соответствующий статус.

Одновременно в начале 90-х годов западные страны ужесточили режим въезда иностранных граждан. В результате на территорию России хлынули первые потоки незаконной транзитной миграции. Этому в немалой степени способствовало присоединение России в 1992 г. к Женевской Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу к ней от 1967 г., а также отсутствие в стране иммиграционного контроля. Россия взяла на себя международные обязательства по оказанию помощи лицам, ищущим убежище, и обеспечению их защиты.

Особое геополитическое положение Российской Федерации, относительно свободный въезд в страну из-за сохраняющейся «прозрачности» границ со странами СНГ, практически открытые внешние границы новых закавказских и ряда среднеазиатских

государств создали (и они сохраняются до сих пор) условия для притока в Российскую Федерацию большого числа иностранных граждан и лиц без гражданства, пытающихся обосноваться в России или использовать ее территорию для проникновения в другие страны. Как правило, это граждане стран со сложной внутривнутриполитической и экономической обстановкой, в частности, Афганистана, Ирака, Анголы, Конго (Заира), Нигерии, Шри-Ланки, Сомали, Эфиопии и других (всего по данным московского представительства УВКБ ООН – из 52 государств).

Россия оказалась совершенно не готова ни в правовом, ни в организационном, ни в финансовом отношении к реализации положений Конвенции. Отсутствие (а точнее – невозможность) учета нелегальных мигрантов не позволяли определить их количество. По оценкам различных экспертов, в начале 90-х годов в страну прибыли нелегально 500–700 тыс. граждан иностранных государств и лиц без гражданства. Этим иммигрантов можно подразделить на три основных потока: экономические иммигранты, прибывшие в поисках заработка; политические иммигранты, прибывшие в поисках убежища от политических режимов в своих странах; транзитные мигранты, планирующие проследовать через территорию России в развитые западные страны.

Важным направлением миграционной политики в первой половине 1990-х годов была организация приема вынужденных мигрантов из зон военных и межнациональных конфликтов. Достаточно сказать, что расходы на содержание Центров временного размещения составляли в самые критические периоды треть всего бюджета Федеральной миграционной Программы.

Создание системы учреждений для временного проживания в условиях массового экстренного прибытия больших масс переселенцев было большим прогрессом:

- по причинам гуманитарного характера – оперативно, без излишней волокиты бездомным людям, ищущим убежище на территории Российской Федерации, предоставлялось комфортабельное жилье;

- по причинам социального характера – жилье дополнялось минимальным набором социальных услуг: психологическая помощь, медицинское обслуживание и материальная поддержка (бесплатное питание в течение трех месяцев);

- по причинам экономического характера – вынужденные переселенцы, проживающие в центрах, как правило, обустриваются и «закрепляются» именно в тех регионах, где расположен Центр, таким образом, обеспечивается возможность плавной интеграции.

При размещении центров по территории Российской Федерации учитывались следующие основные критерии:

- местоположение региона; приоритетными считались приграничные, малозаселенные регионы;

- потребность региона в населении и трудовых ресурсах (трудонедостаточные);

- стратегическое положение региона;

- ситуация на локальных рынках труда, перспективы развития сфер занятости в аграрном секторе, в городской местности.

Сеть центров и пунктов временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев была создана, прежде всего, для обустройства вынужденных мигрантов при их массовом прибытии во время чрезвычайных ситуаций, а также для размещения социально незащищенных лиц на период их обустройства на постоянное место жительства. Максимальной численности центры и пункты временного размещения достигали в 1994–1995 гг. – 90 центров, рассчитанных на размещение 20 тыс. семей. Всего в 1994–1995 гг. центры приняли 95 тыс. человек, из них 65 тыс. человек из Чеченской Республики.

Действенность системы центров временного размещения при массовом, чрезвычайном приеме вынужденных мигрантов или пострадавших граждан прошла проверку при ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта (тогда были приняты 65 тыс. вынужденных мигрантов); грузино-осетинского конфликта; сухумской операции; вооруженного конфликта в Чеченской Республике; в ходе приема и размещения граждан, пострадавших в результате землетря-

сения на Курильских островах; приема, размещения и отправки к местам временного и постоянного жительства граждан, эвакуированных из стран с нестабильной внутривнутриполитической обстановкой; постоянного приема и временного размещения вынужденных переселенцев, прибывающих из стран бывшего СССР.

Уже с 1994 года происходит достаточно резкое и активное вхождение России в международный рынок труда. Это проявилось, с одной стороны, в использовании иностранной рабочей силы на территории России, с другой – в выезде российских граждан в поисках трудоустройства за рубеж. Так как проблема в тот период только наметилась, и соответствующий учет ее масштабов не проводился, то и охарактеризовать ситуацию достоверными данными не представляется возможным. Оценочно численность иностранных работников в России составляла от 200 до 500 тыс. человек. Но, по оценке экспертов, уже в середине 90-х годов серьезной проблемой явилась не столько трудовая иммиграция, сколько эмиграция квалифицированных специалистов в активных возрастах в экономически развитые страны. Основные направления – Германия – 56%, Израиль – 23%, США – 14%.

Масштабы и мотивы эмиграции, в тот период не отслеживались должным образом. Интересы и тревожности со стороны властных структур по поводу данной проблемы не наблюдались. Поэтому столь же достоверно, как и о процессах вынужденной иммиграции, говорить о процессе эмиграции не представляется возможным.

Несколько научно-исследовательских коллективов уже в конце 1980-х, начале 90-х годов занимались изучением данной проблемы. Появилось несколько серьезных публикаций (3, 12, 14 и др.). Согласно этим исследованиям основной поток эмиграции состоял из представителей академической и ВУЗовской науки, имеющих признанные мировые достижения в различных областях знаний, инженеры, высококвалифицированные специалисты в области естественных наук. Главным фактором эмиграции научных, инженерных кадров, представителей творческих профессий, явился как кризис российской науки, так и общий социально-экономический кризис, в

период которого фактически прекратилось финансирование научной и культурной сферы.

В то время из России эмигрировали преимущественно лица в активных трудоспособных возрастах, среди которых высокую долю составляли имевшие высшее образование. Считается, что в 1992–1996 гг. страну покинуло только научных работников 5.4–6.4 тыс. человек. Согласно другим данным, ныне около 200 тыс. ученых из России работают в других странах (7, с. 473). Большинство из них оказались в США, где еще в 1965 г. был принят закон, направленный на сманивание специалистов из других стран. Из числа тех, кто подавал заявления на въезд в США, её миграционные власти отбирали нужных им специалистов. В начале 90-х годов въездная квота из России в США составляла 75 тыс., а анкет для заполнения выставлялось примерно 400 тыс., с тем, чтобы из этого числа отобрать нужное число. Конкурс был больше 5 человек на место! Ныне многие из покинувших Россию заняты в Силиконовой долине (Калифорния), где сосредоточено огромное число высокотехнологичных компаний и ведущих университетов США, занимающихся разработкой и производством компьютеров, их комплектующих, особенно микропроцессоров, программного обеспечения, устройств мобильной связи, биотехнологии и т.д. Благодаря «утечке умов» из России многие страны усилили свой научно-технический потенциал.

Сама по себе эмиграционная активность оценивается как важный симптом выхода общества на путь либерального развития. Прогнозируемого взрывообразного возрастания эмиграционного потока не произошло. В 1994 г. из страны выехало 105,2 тыс. эмигрантов, что представляло незначительный рост по сравнению с 1992 г., когда выехало 102,9 тыс. чел., и с 1990 г., когда выезд составлял 103,6 тыс. чел. Выезд достиг максимума в 1995 г. и составил 110,3 тыс. чел. В следующем году он снизился до 96,4 тыс. (6, с. 129).

Не оправдавшиеся прогнозы свидетельствовали о том, что мы еще не отошли от одностороннего понимания постсоветского общества как противоположности советскому, не осознали необходимости

анализа специфики современности. В чем-то постсоветская эмиграция, как считает ряд специалистов, вначале оказалась в некоторых аспектах сходной с эмиграцией досоветского периода и позднего советского этапа. Она охватила, прежде всего, некоторые этнические группы, не имеющие своей государственности в СССР. Отток происходил главным образом в Германию, США и Израиль.

Проводились исследования и в принимающих странах. Например, по данным национальных статистических и миграционных служб США и Германии с 1994 по 2003 год в эти страны прибыли из России и получили статус иммигранта в США -176,2 тыс., в Германию 193,9 тыс. человек. По данным исследований Марка Тольца из Иерусалимского университета, бывшего гражданина СССР, в Израиле за этот же период получили статус иммигранта 158,9 тыс. человек, прибывших из России (13).

Ну и конечно масштабы и направления внутренней экономической миграции того времени в полной мере отражают особенности переходного периода. Сократился общий миграционный оборот (сумма прибытий и выбытий) в целом по России: к 1993 г. он составил лишь 60% объема 1989 г. (3,0 млн. человек, а было 4,7 млн. человек). Но при этом резко возрос отток из регионов Сибири и Дальнего Востока.

Как известно, низкая миграционная активность населения затрудняет обеспечение функционирующих предприятий рабочей силой, препятствует соединению вещественных и личностных факторов производства. Причина низкой миграционной активности – неразвитость рынка жилья, отсутствие возможности приобретения (обмена) жилья для большинства населения. Крайне низкий уровень заработной платы обусловил колоссальный разрыв между доходами занятого в общественном хозяйстве населения и стоимостью жилья. Характерные для стабильно развивающихся стран сезонные миграции трудовых ресурсов, как и процесс массовых перемещений населения из регионов, испытывающих спад в динамично развивающиеся местности, ни организационно, ни экономически не управлялся государством.

Рост численности сельского населения в тот период, в том числе обеспеченный притоком мигрантов из стран СНГ и Балтии, проходил на фоне экономического спада, увеличения безработицы, падения уровня жизни, как в городе, так и в еще большей степени в сельской местности.

В результате изменения направлений и объемов внутренней миграции в размещении населения обозначился резкий юго-западный крен. Произошло сокращение населения в регионах Севера и Востока страны, наиболее богатых сырьевыми ресурсами. В результате миграционного оттока населения только за 1992–1995 гг. численность населения Чукотского АО сократилась на 39%, Магаданской области – на 29%, Корякского АО – на 17%, Эвенкийского АО – на 18%, Камчатской области и Таймырского АО – на 12%, Сахалинской области – на 9%, Ненецкого АО – на 12% и Мурманской области – на 9%. В 60–70-е годы – период экстенсивного освоения Севера и Востока страны – государство с помощью имеющихся в условиях плановой экономики, инструментов и методов (система льгот, районных коэффициентов, оргнабора, распределения молодых специалистов и т.д.) поддерживало сравнительно высокую численность населения, которая удовлетворяла потребности развивающегося народного хозяйства этих территорий. Спад производства в 90-х годах, распад единого государства вызвали отток социально активного населения в трудоспособном возрасте. В результате чего ухудшилась возрастная структура населения этих районов, возросла численность и доля лиц предпенсионного и пенсионного возрастов.

Справедливости ради отметим, причина того, что северные регионы (исключение – Западносибирский Север) теряли население во все постсоветские годы, состоит не только в спаде их экономики. Дело в том, что в прежние годы северные регионы, особенно дальневосточные, были перенаселены. К примеру, там создавались производства, себестоимость продукции которых была в 3–5 раз больше, чем в центральных районах страны, было дешевле завести туда новое оборудование и машины, чем их ремонтировать на месте. Про-

живание в экстремальных условиях севера было крайне дорогим. Поэтому сокращение населения, например, в Чукотском АО в три с лишним раза или Магаданской области в 2,5 раза вполне оправдано. Выбытие из северных регионов излишнего населения сказалось на уровне безработицы: там она стала наиболее низкой в стране. В 2013 г. этот показатель был в Чукотском АО 3,3% и Магаданской области – 2,9% (по России в среднем -5,5%).

В то же время за 1989–1995 гг. Центральный район приобрел за счет миграционного обмена с другими регионами страны 229 тыс. человек, Поволжский – 180 тыс., края и Ростовская область – 408 тыс., Центрально-Черноземный район – 110 тыс. человек. В наибольшей степени за счет внутрироссийского миграционного обмена населением выиграли Краснодарский край (миграционный прирост за 1989–1995 гг. составил 218 тыс. человек), Ставропольский (124 тыс. человек), Волгоградская (70 тыс. человек) и Ростовская (66 тыс. человек) области и крупнейшие города с областями – Москва и Санкт-Петербург.

Однако процессы миграционного обмена между городской и сельской местностью, хотя и обозначили новые тенденции, но не приобрели столь драматического характера, как процессы иммиграции, внутренней вынужденной миграции и особенно изменения миграционного вектора внутренней миграции запад – восток на обратный вектор восток-запад.

Глава 2

СТАНОВЛЕНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Становление государственной миграционной политики в 1990-е годы началось с приема и интеграции мигрантов на территории России, причем при полном отсутствии какого-либо опыта и нормативной базы в этой сфере. В первое время нормативные документы, постановления Правительства, распоряжения Президента РСФСР принимались исключительно в целях ликвидации «чрезвычайных миграционных ситуаций», что называется, «по факту», когда на катастрофическое развитие событий уже нельзя было не реагировать, и предусматривали эти документы меры помощи для той или иной категории пострадавших переселенцев. Например, постановлением «О мерах по созданию необходимых условий для проживания в областях РСФСР турок-месхетинцев, вынужденно покинувших постоянное место жительства в Узбекской ССР» от 1989 г. были определены области Российской Федерации для размещения турок-месхетинцев и льготы, которыми пользуются семьи переселенцев на новом месте жительства; перечислены все виды пособий и компенсационных выплат. Постановлением 1989 г. «О мерах по оказанию помощи семьям беженцев, вынужденно покинувшим место жительства в Гурьевской области Казахской ССР» определен порядок выплаты компенсации за утраченное имущество.

Все более экстремальное развитие миграционных процессов настоятельно требовало приведения в систему всех принимавшихся мер, выработки миграционной политики, адекватной сложившейся

ситуации, разработки механизмов ее реализации. В декабре 1991 года было подписано Распоряжение Президента РСФСР «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (14 декабря 1991 г.). Им, в частности, было предусмотрено:

- определение мер защиты прав и интересов российских граждан, проживающих в других государствах – бывших республиках, и мер по оказанию помощи и созданию условий для приема и размещения тех лиц, которые вынуждены переселиться в Россию;
- образование Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости РФ;
- завершение разработки республиканской долговременной программы «Миграция».

Первым внутренним документом по проблемам миграции принято считать Постановление «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» от 3 марта 1992 г. №135. Оно включало такие вопросы как: определение размера и порядка выплаты единовременного пособия беженцам и вынужденным переселенцам; организация пунктов приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев; порядок финансирования мероприятий, предусмотренных республиканской долговременной программой «Миграция»; организация в необходимых случаях служб миграции на местах; разработка системы льгот для беженцев и вынужденных переселенцев; организация строительства компактных поселений для этих категорий.

Основные направления миграционной политики России были впервые сформулированы в республиканской долговременной программе «Миграция», утвержденной Правительством Российской Федерации 18 мая 1992 г. В качестве приоритетных направлений миграционной политики в этой программе были названы:

- защита прав и интересов граждан Российской Федерации, проживающих как на ее территории, так и за ее пределами, в соответствии с принятой Верховным Советом Российской Федерации

Декларацией прав и свобод человека и гражданина и Законом России «О гражданстве РСФСР»;

- управление миграционными процессами в Российской Федерации, регулирование въезда и выезда мигрантов в Россию, миграционный контроль, минимизация неконтролируемых миграционных потоков;

- содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации путем создания законных и гуманных условий их приема и размещения; оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;

- сотрудничество с международными организациями в области миграции (8, с. 46).

Таким образом, исходя из конкретных политических и социально-экономических условий, сложившихся в Российской Федерации, требований норм международного права, опыта реализации этих требований в различных странах, Россия провозгласила основополагающие принципы миграционной политики. Однако, необходимый опыт, средства, законодательная база и система органов государственной власти, на которую необходимо возложить решение миграционных проблем практически отсутствовали.

Для реализации провозглашенных принципов и решения приоритетных задач и основных направлений миграционной политики потребовалось создание новой для России системы, включающей институциональную структуру, нормативно-правовую базу, механизмы и инструменты реализации политики и ее финансовое обеспечение.

Указом Президента Российской Федерации в июне 1992 г. практически в условиях чрезвычайной ситуации была создана Федеральная миграционная служба России (ФМС России), на которую были возложены функции головного и координирующего органа по миграционной политике. Новая структура должна была максимально оперативно включиться в решение в первую очередь абсолютно новых и очень болезненных проблем по приему, размещению и обустройству вынужденных мигрантов.

Первое Положение о ФМС России было утверждено в марте 1993 г. Но достаточно быстро, уже к середине 90-х годов главной проблемой, стала проблема организации иммиграционного контроля и защиты национального рынка труда от нелегального привлечения и использования иностранной рабочей силы, которая в силу экономического дисбаланса между соседними странами, бывшими союзными республиками, стала резко обостряться. В 1993–94 гг. на ФМС России были дополнительно возложены функции организации иммиграционного контроля, разработки и реализации мер в области внешней трудовой миграции.

Поэтому задачи, поставленные перед ФМС России, достаточно быстро расширились до четырех основных направлений или блоков:

- создание и совершенствование миграционного законодательства;
- прием и размещение вынужденных переселенцев и беженцев, оказание содействия в их обустройстве;
- создание системы иммиграционного контроля;
- разработка механизмов государственного регулирования внешней трудовой миграции.

Первый федеральный орган по миграции в структуре исполнительной власти, как видно из сказанного, не занимался вопросами внутренней миграции. Вся система в первую очередь была «настроена» на работу с вынужденной миграцией, так как нелегальная миграция (незаконная по характеру въезда и пребывания на территории Российской Федерации, в том числе и с целью трудовой деятельности), также носила характер вынужденной миграции. В декабре 1993 г. приняты два Указа Президента Российской Федерации « Об организации иммиграционного контроля» и «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы».

Федеральное законодательство, реализующее миграционную политику, можно условно разделить на законодательство по внутренней и внешней миграции. К первой группе следует отнести федеральные законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу

передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и частично «О вынужденных переселенцах». Ко второй группе – федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации»; «О вынужденных переселенцах» в той части, где он касается граждан Российской Федерации, прибывающих из стран так называемого нового зарубежья, т.е. из бывших республик Союза; «О беженцах»; «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Самое проработанное законодательство в сфере миграции в России охватывало область вынужденной миграции. Два базовых закона – «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах» – определяют правовой статус этих категорий мигрантов, устанавливают экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав. Для реализации Закона «О вынужденных переселенцах» были приняты (часть из них действуют до сих пор) специальные постановления Правительства Российской Федерации.

Уже в 90-е годы были заключены двусторонние соглашения между принимающей страной Россией и странами, присылающими работников. С 1993 г. для межгосударственного правового регулирования миграционных процессов подготовлено 7 межправительственных и 2 межведомственных соглашения. В 1994 г. они ратифицированы Федеральным собранием Российской Федерации.

На протяжении 1992–93 гг. была впервые создана во всех субъектах Российской Федерации система региональных органов ФМС России строго вертикального подчинения: территориальные миграционные службы (ТМС), в 32 субъектах – центры временного размещения вынужденных переселенцев (ЦВР), центры временного размещения иностранцев (ЦВРИ), пункты первичного приема (ППП), посты иммиграционного контроля (ПИК), базы материально-технических ресурсов, центр медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев, учебно-методический центр, несколько позже – представительства ФМС России за рубежом.

Проводить и реализовывать практически любые меры государственной миграционной политики даже имея систему органов, учреждений и подведомственных организаций ФМС России, было немыслимо без контакта с другими федеральными органами законодательной и исполнительной власти, органами исполнительной власти в субъектах федерации, международными, общественными, неправительственными и благотворительными организациями. Федеральной миграционной службе России (её первый руководитель Т.М. Регент), удалось выстроить эти рабочие контакты, включить ключевые ведомства и организации в орбиту самых разнообразных мероприятий, направленных на прием и обустройство вынужденных мигрантов, от присвоения им статуса до решения жилищных проблем, трудоустройства, образования детей, социальной защиты и многих других сложнейших проблем.

Система территориальных миграционных служб стала первым звеном непосредственной реализации норм законодательства в области вынужденной миграции. Сразу по прибытии и обращению в ТМС все вынужденные мигранты получали первичную материальную помощь в форме единовременного денежного пособия. Семьи, не имеющие возможности для самостоятельного временного обустройства, могли проживать на полном государственном обеспечении в течение трех месяцев в ЦВР и ЦВРИ. Но на практике они задерживались в этих Центрах на гораздо более длительные сроки, если переезжать было некуда. (Нет ничего более постоянного, чем нечто временное – полностью относилось к этим учреждениям).

За время существования ФМС России (с 1992 по 1999 г.) в территориальные органы обратились и прошли процедуру определения правового статуса почти 1,8 млн человек, в отношении 1 432 тыс. человек вопрос был решен положительно (в среднем по 200 тысяч человек в год!). С июля 1997 г. начал действовать (и он действует в настоящее время) механизм снятия с учета по истечении срока действия статуса вынужденного переселенца. Прекращение действия статуса вынужденного переселенца это не формальный процесс,

связанный лишь с истечением срока действия статуса, а процесс, предполагающий получение переселенцем гарантированной государственной поддержки по обустройству на новом месте жительства. Действующим законодательством также предусмотрено продление действия статуса тем мигрантам, которые в предусмотренные Законом пять лет не получили необходимой поддержки.

Сеть ЦВР создавалась с учетом направлений основных потоков вынужденных переселенцев и мест их наибольшей концентрации в субъектах Российской Федерации. Одновременно ЦВР могли принимать и размещать до 3,5 тыс. человек. Во время обострения различных региональных конфликтов число вынужденных мигрантов в ЦВР резко возрастало. Так, за время урегулирования конфликта в Чечне через систему ЦВР прошли более 60 тыс. человек. В связи с ростом численности вынужденных переселенцев, прибывающих из зон межнациональных конфликтов и перенесших глубокие психологические стрессы, были созданы также центры медико-психологической реабилитации и оздоровления.

Вопросами реализации миграционной политики в рамках своей компетенции помимо ФМС России занимались более 25 федеральных органов исполнительной власти и практически все органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Работа с иностранными гражданами, ищущими убежище на территории Российской Федерации, проводилась специализированными органами в системе ФМС России во взаимодействии с Федеральной пограничной службой России, Министерством внутренних дел России, Федеральной службой безопасности России. При этом работа с иностранцами, проводимая службами в системе ФМС России принципиально отличалась от той деятельности, которую осуществляли ФПС России, МВД России и ФСБ России. В функции и задачи последних входило выявление нарушителей порядка въезда в Российскую Федерацию, пребывания на ее территории и выезда из нее. Мероприятия по определению правового положения иностранных граждан, ищущих убежище, проводила ФМС России в соответствии с Феде-

ральным законом «О беженцах», Указом Президента Российской Федерации «О мерах по введению иммиграционного контроля» и последующими постановлениями Правительства Российской Федерации в этой сфере.

В пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации было первоначально запланирована организация 115 постов иммиграционного контроля, в центральном аппарате ФМС России – Иммиграционное управление, а в миграционных службах субъектов Российской Федерации – подразделения по работе с лицами, ищущими убежище и беженцами. В результате удалось заложить основу логически единой системы для работы с иностранцами, ищущими убежище на территории Российской Федерации.

Новой функцией для созданной структуры управления миграционными процессами явилось регулирование процессов в области внешней трудовой миграции. Начиная с 1994 г. через систему органов ФМС России организуется контроль за работодателями по привлечению и использованию на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы. Основная задача – предотвращение нелегальной трудовой миграции и, как следствие, использования демпинговой рабочей силы из-за границы. Однако легализация ее въезда и контроль за своевременным выездом иностранных работников по завершении работы, не выполнена до сих пор. Затянувшийся процесс разработки и принятия федерального законодательства по этому направлению, способствовал такому «эффективному» и прочному развитию системы злоупотреблений в процессе привлечения и использования иностранных работников, что для сбалансированности ситуации на внутреннем рынке труда вновь требуется принятие чрезвычайных мер.

Целесообразность привлечения и использования иностранных работников должна была определяться на уровне администраций субъектов федерации в каждом конкретном случае. И в определенный период (1995–1998 годы) в этом направлении органы ФМС России успешно взаимодействовали с администрациями субъектов Рос-

сийской Федерации, на территорию которых привлекалась иностранная рабочая сила. За период с 1994 г. иностранная рабочая сила привлекалась и использовалась на территории всех субъектов Российской Федерации. Правильность такого подхода многократно доказывалась все последующие годы различными исследованиями, но на практике, к сожалению, не используется до сих пор.

Разрешения на привлечение иностранной рабочей силы являлись основанием для выдачи консульскими учреждениями Российской Федерации за границей виз иностранцам, въезжающим в Россию с целью осуществления трудовой деятельности. Работа по контролю за соблюдением установленного порядка привлечения иностранной рабочей силы проводилась не только во взаимодействии с органами МВД России, но и МИД России, Минтруда России и Министерства по налогам и сборам России. Это в определенной мере препятствовало масштабному распространению нелегальной трудовой миграции. Кроме того, ФМС России осуществляла также лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за границей, установленное Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Действовавшая система лицензирования была направлена на защиту прав граждан России, обращающихся к услугам посреднических организаций по трудоустройству за границей, предотвращение и пресечение попыток использования этой сферы для извлечения незаконного дохода. Были заложены основы системы надзора за организациями-лицензиатами, а также механизма пресечения указанной деятельности организациями, не имеющими лицензии. Следовательно, в работе с иностранной рабочей силой были задействованы не только и не столько правоохранительные и силовые структуры, но и внешнеполитические, и экономические, и органы управления на местах.

Для любого управленческого процесса вторым по значению после правового и синтетическим по характеру является информационное сопровождение. Разработка и формализация новых источников и видов статистической и аналитической информации не са-

моцель, а средство для выработки и принятия управленческих решений и контроля за их реализацией. Для функционирования новой системы управления миграционными процессами и реализации миграционной политики потребовалось использование существующей в тот период информационной базы по миграции населения, комплексный анализ всех источников и видов информации, а также разработка и создание новых форм статистического наблюдения, обобщения и анализа информации, по тем видам и формам миграционных процессов, которые стали приоритетными объектами государственного управления. Создание принципиально новой системы сбора, обработки и передачи информации о миграционных процессах опиралось на использование современных в 1990-е годы информационных технологий.

Были разработаны и утверждены формы сбора первичной, в том числе персональной, информации по следующим категориям мигрантов: вынужденные переселенцы; беженцы; внутриперемещенные лица в результате вооруженных конфликтов и военных действий; иностранная рабочая сила. Наличие территориальных миграционных служб во всех субъектах Российской Федерации позволило организовать систему сбора подобных данных. Регистрация проводилась в разрезе областей, краев и республик Российской Федерации. Полученные данные дали возможность осуществлять статистическое наблюдение за процессами на основании первичных форм учета и делать соответствующие обобщения.

Введение статистического наблюдения сделало контролируемым процесс приема вынужденных переселенцев и беженцев, фиксируемым по регионам. Появилась возможность судить не только о количестве, но и качественном составе вынужденных мигрантов и обосновывать принятие тех или иных организационных мер и их финансовое обеспечение для интеграции в российский социум.

Были разработаны и введены формы учета и отчетности по ситуациям, связанным с вынужденной миграцией из зон вооруженных конфликтов и военных действий. Сбор и передача этих сведе-

ний всегда носит оперативный характер и является обоснованием для определения масштабов помощи пострадавшему населению. Эта информация в определенный период (в первую Чеченскую войну) способствовала выполнению и гуманитарной функции. По данным, собранным в результате регистрации эвакуированного из зон военных действий населения, была организована так называемая горячая телефонная линия. Благодаря этой линии тысячи потерявшихся родственников обращались за помощью и находили друг друга в разных концах России в течение нескольких дней. Процесс выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество пострадавшему в ходе этого конфликта населению также сопровождается строгим статистическим учетом, который содержит сведения о количестве и составе получателей компенсаций.

Уже в 1994 г., без привлечения сторонних фирм, организаций и финансовых средств, исключительно силами небольшого информационного отдела был разработан и стал внедряться в практическую деятельность Технический проект создания информационной системы ФМС России. Для формирования Баз данных было разработано и внедрено девять проблемно-ориентированных программных средств.

Глава 3

ПАРТНЕРСТВО ФМС С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Чтобы отстаивать и продвигать интересы Российской Федерации в сфере миграции на международной арене, было положено начало регулярному деловому партнерству и взаимодействию с международными структурами, в частности, регулярному участию в работе исполнительных органов крупнейших международных организаций (УВКБ ООН, МОМ), а также соответствующих международных конференций и семинаров.

Учитывая, что большое количество граждан, проживающих в странах СНГ и Балтии, намерены переехать на постоянное жительство в Россию на добровольной основе, необходимо было сотрудничество с правительствами этих стран. Это сотрудничество осуществлялось в форме совместной подготовки и подписания Межправительственных соглашений о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев. Были учреждены представительства ФМС России в Армении, Киргизии, Латвии, Таджикистане, Туркмении.

В системе органов законодательной власти, в структуре Федерального Собрания были созданы комитеты и комиссии, в компетенцию которых входило решение вопросов миграционной политики, например, комитеты, занимающиеся проблемами СНГ, национальной, региональной и социальной политики.

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), взявшее на себя ответственность за поддержание общественного переселенческого движения в России, является круп-

нейшей международной организацией, оказывающей правовую защиту и помощь беженцам во всем мире. Оно создано по решению Генеральной Ассамблеи ООН и приступило к работе в 1951 г. Свою работу УВКБ ООН проводило в соответствии с программами, выполнение которых строго контролировалось Исполнительным Комитетом. В его состав входили в тот период представители 54 стран мира.

Региональное представительство УВКБ ООН в России действовало на основании решений, принятых на Конференции стран СНГ по проблемам беженцев, перемещенных лиц и мигрантов, которая состоялась в Женеве в мае 1996 г. В России УВКБ ООН выделяло средства на реализацию различных программ в области миграции населения. Эти программы касались, прежде всего, улучшения условий проживания и медицинского обслуживания, образования мигрантов, а также в области малого бизнеса (4).

Помимо центрального аппарата, находящегося в Москве, УВКБ ООН в России имело региональные отделения, которые способствовали реализации проектов в регионах России. Главная особенность проектов УВКБ ООН заключается в том, что они разрабатываются с учетом интересов не только мигрантов, но и местного населения. Особенно это характерно для проектов по микрокредитованию с целью создания новых рабочих мест. Предоставление кредитов для создания рабочих мест на паритетных началах, как для переселенцев, так и для постоянного населения всегда способствует улучшению взаимоотношений между коренным и вновь прибывшим населением, а, значит, ускоряет процесс интеграции мигрантов. Проекты по микрокредитованию переселенцев предусматривают создание на местах организаций, способных выдавать кредиты и контролировать их возвращение. В обязанности агентств входило, кроме того, обучение людей предпринимательскому делу, а также организация юридической инфраструктуры. Оказывая помощь непосредственно организациям переселенцев, региональное представительство сотрудничало с государственными структурами, занимающимися помощью вынужденным мигрантам, как федерального, так и местного уровня.

Международная организация по миграции (МОМ) создана в 1951 г. и является межправительственной организацией, которая занимается всеми видами внутренней и внешней миграции. Цель МОМ состоит в обеспечении (совместно с партнерами по международному сообществу) безболезненной, упорядоченной миграции людей: беженцев, вынужденных переселенцев, внутриперемещенных лиц, а также людей, оказавшихся за пределами своей родины в трудном правовом и материальном положении. Деятельность этой межправительственной организации предполагает также оказание чрезвычайной помощи во время кризисных ситуаций.

С 1992 г. Российская Федерация имеет статус наблюдателя в МОМ. В России МОМ в 1990-е сосредоточило свои усилия на следующих направлениях: укрепление национальных учреждений, занимающихся миграцией; содействие исследованиям и распространение информации по вопросам миграции; прямая помощь мигрантам в переселении и обустройстве их на новом месте.

Информационная деятельность МОМ – одно из основных направлений этой международной организации. Для подготовки ежегодного сводного доклада МОМ по миграционной ситуации (в частности в странах СНГ) МОМ финансировало широкий круг исследователей в России, в академических и других научных кругах для сбора и анализа информации по миграции, занималась поддержкой издательской деятельности.

Осуществление прямой помощи мигрантам для организации доходной деятельности также является одним из направлений работы МОМ в России. В связи с острым кризисом на Северном Кавказе МОМ развернула соответствующую программу чрезвычайной помощи людям, пострадавшим в результате восстановления конституционного порядка на территории Чеченской Республики (2, с. 46).

Бюро МОМ в Москве сотрудничает главным образом с ведущими организациями российских мигрантов и Российским Красным Крестом. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца (КК и КП), включающее Международную Федерацию

общества КК и КП, национальные общества КК и КП и Международный комитет Красного Креста (МККК), активно участвовали в оказании помощи вынужденным мигрантам, как беженцам, так и вынужденным переселенцам и внутриперемещенным лицам на территории России (15, с. 8–17). Международная Федерация ОКК и КП объединяло в тот период 180 национальных обществ.

Существующая сеть территориальных подразделений Российского общества красного креста действовала в тесном контакте с территориальными миграционными службами при решении вопросов статуса вынужденных мигрантов, организовывала правовые консультации по широкому кругу вопросов:

- получение гражданства Российской Федерации и регистрация по месту пребывания или жительства;
- восстановление утраченных документов;
- розыск родственников и восстановление семей;
- условия и порядок реализации всего комплекса гражданских прав (социальных, образовательных, семейных, трудовых, пенсионных);
- информация о порядке обращения в государственные структуры подготовки документов к рассмотрению, прохождения апелляционных процедур;
- паспортно-визовые вопросы;
- контакты с международными, правозащитными организациями, НПО.

Систему органов законодательной и исполнительной власти дополняли многочисленные неправительственные и общественные организации самих вынужденных мигрантов, международные организации и благотворительные фонды. Становление неправительственных организаций (НПО) переселенцев – во всех странах процесс длительный и болезненный, так как необходимым условием для сотрудничества с правительственными органами является завоевание доверия и авторитета НПО добросовестной и профессиональной деятельностью. Только по прошествии определенного периода времени

(не менее пяти лет) удастся установить, какие из организаций, созданных самими переселенцами, заслуживают доверия государства и соответственно права на использование бюджетных средств.

Этот сложный период отбора закончился в России к 1995–96 гг. Большую роль при этом сыграла Женевская конференция 1996 г. по недобровольным миграциям в СНГ, на которую наряду с руководителями государственных структур стран СНГ были приглашены и лидеры НПО. Повышение роли НПО обусловлено ростом численности переселенцев и их доли в электорате, усилением их организованности и активности, как на региональном, так и на общероссийском уровне. Главное принципиальное отличие работы общественных и неправительственных организаций заключается в том, что они действуют в непосредственном контакте с местным населением.

Социальная эффективность работы с населением на местах достаточно велика. Она позволяла и позволяет повышать степень информированности вынужденных мигрантов, снижать напряженность в обществе, осуществлять дополнительный контроль за соблюдением прав мигрантов. В то время как недостаточное внимание к работе с населением, напротив, провоцирует разрастание конфликтных ситуаций, ведет к формированию негативной оценки деятельности государственных органов и миграционной политики государства в целом.

При Государственной Думе был создан и функционировал Совет переселенческих организаций. В него входили представители многих крупных, авторитетных и влиятельных общественных организаций переселенцев. Наиболее крупной, значительной, действенной и влиятельной организацией, наиболее последовательно отстаивающей интересы вынужденных переселенцев на протяжении всего периода существования организации являлся Форум переселенческих организаций, объединявший более 300 региональных организаций вынужденных переселенцев и активно функционировавший более десяти лет. Одно из наиболее значимых достижений этой организации заключается в создании разветвленной, технически ос-

нащенной региональной информационной сети. Наличие такой сети позволяло решать специфические для переселенцев проблемы их информированности, которые не входят в круг обязанностей государственных структур.

Следует отметить, что деятельность Форума переселенческих организаций (в частности создание информационной системы) осуществлялась до 2000 г. на средства, выделяемые международной организацией УВКБ ООН. Финансовая поддержка общественного движения – мощный и единственный рычаг, с помощью которого правительство любого государства демонстрирует заинтересованность в ее функционировании, тем самым признавая полезность ее деятельности. И наоборот, отсутствие финансовой поддержки является проявлением неприятия той роли, которую правительство отводит гражданскому обществу. В этой ситуации прямое финансирование крупнейшей неправительственной организации переселенцев в России со стороны международной организации может трактоваться двояко: и как форма поддержки правительства для мобилизации усилий самого гражданского общества на решение проблем вынужденных переселенцев в России, и как форма поддержки оппозиционной структуры, побуждающей правительство принимать меры для решения проблем вынужденных переселенцев. И в том и другом варианте крайняя зависимость общественного движения либо от политики, проводимой национальным правительством, либо от позиции международной организации, проводящей свою собственную политику, очевидна.

Глава 4

ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ, КАК ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В переходный период от административно-плановой системы управления к использованию преимущественно рыночных регуляторов широкое распространение получили проблемно ориентированные целевые программы как метод реализации задач комплексного характера с многофакторной и многофункциональной внутренней структурой. Требования к разработке и реализации федеральных целевых программ были сформулированы в нормативном документе, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации в 1995 г. № 594.

В области миграционной политики весь спектр необходимых требований для формирования и реализации федеральной миграционной программы сложился несколько раньше – уже к 1992 г. Вскоре была разработана первая Федеральная целевая программа по миграции – Федеральная миграционная программа (далее ФМП), одобренная Указом Президента Российской Федерации в августе 1994 г. В соответствии с приоритетностью, стоявших перед страной проблем и основными задачами, решение которых было возложено на ФМС России, Федеральная Миграционная Программа включала четыре основных направления деятельности:

- создание и совершенствование миграционного законодательства;
- прием и размещение вынужденных переселенцев и беженцев, оказание содействия в их обустройстве;
- создание системы иммиграционного контроля;

- разработка механизмов государственного регулирования внешней трудовой миграции.

Федеральная миграционная программа просуществовала до 2002 г. Она трижды корректировалась, уточнялась и утверждалась на следующие краткосрочные периоды: на 1996–1997 гг. и на 1998–2000 гг. С 1994 г. по 1998 г. Программа финансировалась, но далеко не полностью: в 1994 г. на 54%, в 1995 г. – на 42, в 1996 г. – на 24, в 1997 г. – на 46, в 1998 г. – на 60%. И только в 2001 г. практически были получены все средства, предусмотренные Федеральным бюджетом. Однако и в этот, самый благоприятный с точки зрения финансирования период, на реализацию Программы было израсходовано 5395,4 млн руб. (в ценах 2000 г.), что составило только 12,3% объемов, заложенных при утверждении Программы Постановлением Правительства Российской Федерации в 1997 г.

Структура расходов по статьям Программы крайне неравномерна по годам. Так, в 1996 г. расходы на прием и размещение лиц, пострадавших в результате конфликта в Чеченской Республике, достигали 40% общего объема ассигнований. Только начиная с 1997 г. (первого «года без войны») удалось направлять 76% бюджетных средств, выделенных на финансирование Программы для обустройства вынужденных переселенцев.

Наиболее крупный отраслевой блок Программы был посвящен решению проблем приема и обустройства вынужденных мигрантов. За непродолжительное время с помощью реализации Программы удалось перейти от пассивного отношения к стихийно складывающейся ситуации в расселении вынужденных переселенцев к активному государственному регулированию процесса их обустройства на территории России.

Главными формами решения жилищной проблемы переселенцев стали четыре формы временного и постоянного жилищного обустройства:

- создание жилищного фонда для временного проживания в течение трех месяцев, в форме системы центров временного размещения (ЦВР);

- финансирование строительства и приобретения жилья для временного проживания и постоянного проживания социально незащищенных категорий семей вынужденных переселенцев;
- долевое финансирование строительства компактных поселений вынужденных переселенцев;
- предоставление возвратных беспроцентных ссуд на строительство или приобретение жилья.

Надо признать, что в то время недостаточно осознавалось, что приоритетом в обустройстве вынужденных переселенцев является не жилье, а возможность трудоустройства. Только по прошествии определенного времени опыт работы с вынужденными переселенцами показал, что для их обустройства на постоянном месте жительства (особенно мигрантов в трудоспособном возрасте), самой важной является проблема трудоустройства, получения работы или занятия, дающего доход. По мере повышения устойчивости экономического развития России этому фактору принадлежит первое место, так как получение дохода – это основа жилищного обустройства и других условий нормальной жизнедеятельности мигрантов.

Поэтому в Федеральной миграционной программе отводилось определенное место вопросам занятости переселенцев. Вопросы трудоустройства, профессиональной подготовки и переподготовки, создания рабочих мест для вынужденных переселенцев путем финансирования организации предприятий малого и среднего бизнеса, на которых используется труд вынужденных переселенцев, вошли в перечень мероприятий Программы.

К середине 1994 г. началась финансовая поддержка производственных предприятий, созданных силами переселенцев или использующих труд переселенцев. Это было вызвано нарастанием напряженности на рынке труда, а также необходимостью смягчения остроты адаптации переселенцев. Выделение средств осуществлялось на конкурсной основе, а возврат инвестиций принимал форму строительства или покупки жилья для самих же переселенцев.

В конце 1994 г. создание рабочих мест для вынужденных переселенцев было включено в Федеральную миграционную программу. Планировалось создание около 15 тыс. рабочих мест на 327 предприятиях различных форм собственности в 38 регионах Российской Федерации. По предложению Минфина и Минэкономки России финансирование проектов по созданию рабочих мест осуществлялось из средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. Было заключено соглашение о совместной деятельности Федеральной миграционной службы России и Федеральной службы занятости России в этой сфере. Финансовая поддержка оказывалась на безвозмездной и безвозвратной основе при условии сохранения рабочего места за вынужденными переселенцами на срок реализации договора, но не менее одного года. Программа поддержки вынужденных переселенцев и беженцев в 1995 г. охватывала уже 82 территории, где инвестировалось строительство и расселение и 38 территорий, где создавались рабочие места.

Однако недостаточные объемы финансирования позволили к 1996 г. в рамках ФМП ввести лишь около 4 тыс. рабочих мест по прямым договорам с предприятиями, созданными вынужденными переселенцами. Возвращение бюджетных средств в виде построенной за счет получаемой прибыли жилой площади происходило с большим трудом. Оказалось, что четкий и экономически логичный механизм работал малоэффективно, так как получение существенной прибыли предприятиями вынужденных переселенцев достигалось (в силу объективных экономических обстоятельств) весьма не часто. Всего в порядке возмещения оказанной финансовой помощи было построено 16,7 тыс. кв. м. жилья, предназначенного для заселения вынужденными мигрантами.

Дополнением к Федеральной миграционной программе, ориентированной на оказание специфической поддержки семьям мигрантов, имеющих детей, стала Федеральная целевая программа «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев». Это вторая федеральная целевая программа, разработанная в 1990-е годы, и

направленная на решение проблем вынужденной миграции, дополнившая Федеральную миграционную программу. Основные задачи этой программы предусматривали:

- создание условий для оказания незамедлительной помощи детям семей беженцев и вынужденных переселенцев, предупреждение социального сиротства;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия и охраны здоровья детей семей беженцев и вынужденных переселенцев;
- оказание социально-психологической и педагогической помощи детям, создание условий для их образования, внедрение новых педагогических технологий компенсирующего обучения;
- организацию научно-методических разработок по социально-психологическим и педагогическим проблемам реабилитации детей семей беженцев и вынужденных переселенцев;
- определение правовых гарантий детей, защита их прав на образование, воспитание в семье, имущественных, жилищных и других интересов;
- гуманитарную помощь ребенку, в том числе в поиске родителей или других членов его семьи;
- оказание действенной адресной материальной помощи малообеспеченным семьям вынужденных мигрантов на дополнительное питание, летний отдых и оздоровление детей.

Содержащиеся в программе помощи детям мероприятия соответствуют общему смыслу государственной социальной политики Российской Федерации в интересах детей и согласуются с основными положениями Конвенции ООН о правах ребенка. В те же годы разрабатывались и региональные миграционные программы. Разработка и реализация Федеральной миграционной программы стимулировала внедрение системного подхода к решению проблем, связанных с миграцией населения, на уровне субъектов федерации. Программный подход доказал необходимость и возможность консолидации организационных и финансовых усилий для достижения

желаемого результата. Однако, в первые годы разработка региональных миграционных программ проводилась бессистемно и в большей степени походила на попытку облечь в новую форму финансовую заявку на выделение бюджетных средств.

Перелом произошел в 1996 г., когда были составлены и направлены в регионы методические указания по разработке региональных миграционных программ. Региональные программы позволяли объединить усилия центра и региона (как финансовые, так и организационные) в решении приоритетных задач миграции. Оказание помощи вынужденным переселенцам в получении жилья и трудоустройстве, защита внутреннего рынка труда, обеспечение функционирования иммиграционного контроля, эти и другие направления деятельности были более эффективными при условии посильного вклада каждого партнера. Но важнейшим условием эффективного партнерства при реализации региональных программ являлось строгое соблюдение плановых финансовых обязательств. К сожалению, в самый благоприятный период, с точки зрения формирования федерального бюджета, ФМП перестала существовать и возможности для проведения активной миграционной политики в области переселения из бывших республик СССР в Россию, были упущены.

Между тем, опыт миграционной политики многих стран говорит о первостепенном значении приема и обустройства бывших своих сограждан при распаде некогда единых государственных образований. По первой послевоенной переписи в 1946 г. в населении Германии почти 9,7 млн. человек были репатрианты, из которых 6 млн. находились в западных оккупационных зонах, а остальные – в советской зоне. В 1950 г. в образованной к тому времени ФРГ проживало 8 млн. переселенцев, включая и тех, кто покинул ГДР, что составило 16.6% населения этой части Германии (9, с. 120). Часть немцев переселялась также в Австрию, что увеличило численность её населения на 5%.

Несколько в меньших размерах была репатриация японского населения с захваченных ею в разное время территорий. По завер-

шении войны, в течение ряда лет было репатрировано в Японию 6285 тыс. японцев, в числе которых были 3.1 млн. военнослужащих и около 3.2 млн. гражданских лиц. Более 2-х млн. было репатрировано из Китая, в т.ч. свыше 1.2 млн. – из Маньчжурии. Еще свыше одного миллиона репатриантов отправились на родину из Кореи и полученного еще в 1905 г. от побежденной России Южного Сахалина (0.7 и 0.3–0.4 млн. соответственно). Кроме того, десятки тысяч японцев были репатрированы с Филиппин, островов Тихого океана, из Юго-Восточной Азии и т.д. (9, с. 143). Численность населения Японии за счет репатриантов увеличилось на 7–8%. В меньших количествах осуществлялись репатриации итальянцев, финнов и других участников гитлеровского блока.

Еще одна крупная репатриация, но уже спустя 10–15 лет по завершении войны, состоялась из Северной Африки. Франция вынуждена была под напором национально-освободительного движения покинуть Алжир, Тунис и Марокко, добившихся самостоятельности. В этих странах проживало от 1.5 до 2-х млн. европейцев, в основном французов (в Марокко -0.3 млн., в Тунисе – примерно 0.2 млн. и в Алжире около одного миллиона. Репатриантам была гарантирована помощь государства, предоставление им пособий, льготных ссуд, выделение квот на жилье и пр. Их возвращение на родину увеличило население Франции, правда намного меньше, чем это было в Германии, Японии и даже Австрии. Но, хотя и не значительно, но население, тем не менее, возросло на 3.3%. Давая оценку вклада репатриантов в увеличение населения тех стран, куда они возвращались, Г. Мюрдаль (лауреат Нобелевской премии по экономике) писал: «хотя эти страны находились в тяжелых условиях, они сумели превратить этот внезапный и большой прирост населения в положительный фактор развития и стимул экономического прогресса» (5, с. 162). Заметим, что Россия многое потеряла, не сделав в начале 90-х годов то же самое, что сделали другие страны, находясь в еще более трудных условиях.

Из анализа реализации миграционной политики в 1990-е годы в Российской Федерации, при бесспорности позитивных результа-

тов, очевидны и серьезные ошибки, ставшие следствием отсутствия определенных методологических подходов к выработке и использованию инструментов и механизмов ее реализации. По нашему мнению, основными из них являются:

- разработке миграционной политики не предшествовал анализ и обобщение специфического опыта различных категорий государств, столкнувшихся с необходимостью решения аналогичных проблем, о чем сказано ранее;
- меры воздействия на миграционные процессы не опирались на расчеты экономических возможностей государства для предоставления гарантий об оказании помощи;
- разработка законодательства предшествовала или вообще не опиралась на экономические расчеты и обоснования;
- федеральная миграционная программа была рассчитана на исполнение государственных гарантий, предусмотренных федеральными законами, но не обеспеченных федеральным бюджетом;
- не удалось достичь преимуществ применения программно-целевого метода, которые заключаются в сбалансированном исполнении намеченных мероприятий, возможности получения индикативного результата, превышающего простую сумму результатов отдельных мероприятий;
- неполное или частичное финансирование мероприятий программы, искажение структуры расходов в зависимости от конъюнктурной ситуации, складывающейся в данном финансовом году, или от других, в т.ч. и субъективных причин резко снижали значимость программы;
- недоиспользование новых рыночных инструментов (ипотечного и других видов кредитования, создания самостоятельной банковской структуры и т.д.) для привлечения и обустройства на территории России вынужденных мигрантов из стран СНГ;
- декларирование большого числа органов исполнительной власти-соисполнителей реализации программы и фактическое отсутствие финансирования мероприятий, порученных министерствам

и ведомствам-соисполнителям, превратило программу из федеральной по названию в ведомственную по сути;

- сложившаяся практика финансирования Программы «от достигнутого», практически без учета инфляции привела к тому, что объем средств, реально направляемых на ее реализацию, сократился в несколько раз.

Все это в совокупности существенно исказило миграционную политику, привело к дискредитации программно-целевого метода, и имело последствия, противоположные ожидаемым:

- не удалось полностью решить социальные проблемы вынужденных переселенцев, особенно состоящих на учете более 5 лет;

- центры временного размещения фактически были превращены в места постоянного проживания. Чтобы вернуть им функции, предусмотренные законодательством (проживание не более 3 месяцев), необходимо было создание фонда временного жилья для вынужденных переселенцев как минимум на 9 тыс. мест, а также для иностранных граждан, признанных беженцами;

- не было создано более половины запланированных постов иммиграционного контроля на важных участках государственной границы Российской Федерации, в том числе 32 на российско-казахстанской, что способствовало расширению масштабов незаконной иммиграции на территорию страны;

- не выполнялись государственные обязательства, взятые перед отдельными категориями мигрантов. В результате миграционный прирост, обеспечивающий компенсацию «естественных» потерь численности населения, пошел на убыль.

Итак, анализ механизмов и инструментов реализации миграционной политики, применявшихся в 90-е годы в России (главными из которых, как и везде, являлись организационные и финансовые), показал, что созданные в тяжелейших условиях переходного периода система управления и система учреждений так и не сумели придать процессу переселения однозначно позитивный характер. Эта система не трансформировалась в соответствии с теми измене-

ниями, которые произошли в социально-экономической и миграционной ситуации в России, и не стала адекватной вновь появившимся задачам. Как итог, был упущен исторический шанс увеличить миграционный прирост численности населения России за счет проживающих в бывших союзных республиках граждан, владеющих русским языком, воспитанных в культуре многонационального Советского Союза, разделяющих новые российские ценности, которые готовы были вернуться на родину своих предков. За пределами России остались миллионы этнических россиян и других титульных для России народов, которые хотели вернуться на родину. Усилия по оказанию поддержки соотечественникам со стороны России были практически прекращены со сменой руководства ФМС, происшедшее в 1999 году. Вскоре было прекращено и действие Федеральной миграционной программы. Хотя вплоть до 2000 года сохранялся высокий «переселенческий настрой» у значительной части русскоязычного населения, остающегося за пределами России в связи с распадом СССР. Этот настрой продемонстрировали граждане бывших республик, когда появилась в 1999 году официальная информация о подготовке и принятии нового Правительственного документа по миграционной политике, предусматривающего расширение и изменение мер поддержки мигрантов в Россию. Но такой документ не только не был принят, но и сама политика приобрела более «силовую» окраску. Основные меры были направлены на противодействие нелегальной, главным образом трудовой миграции. В результате переселенческий потенциал не был поддержан и трансформирован в российское население.

Литература

1. Воробьева О.Д., Миграционная политика и ее реализация.// «Народонаселение», № 4, 2000.
2. Вынужденные мигранты: Интеграция и возвращение / Отв. ред. В.А. Тишков. М., 1997.
3. Иконников О.А. Эмиграция научных кадров из России: сегодня и завтра. – М.: Компас. 1993.

4. Ли Рози Анжела. Программы УВКБ ООН по оказанию помощи мигрантам в России //Миграция. 1998, № 3–4.
5. Мюрдаль Г. Мировая экономика. Изд. иностр. л-ры, М. 1958.
6. Население России. 1997. Пятый ежегодный демографический доклад. М., 1998.
7. Осипов Г.В. Социология и общество. М. 2007.
8. Регент Т.М. Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., 1999.
9. Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения, книга 1. Мировые миграции: исторические фрагменты и их детерминанты. М. 2016.
10. Современные миграционные процессы в России. М. 1994.
11. Тихонов В.А. Бывший СССР: внутренняя миграция и эмиграция. Программа по исследованию миграции, вып. 1. ИПЗ РАН, РЭНД. М., 1992.
12. Тольц М. Российская эмиграция в Израиль. Бюллетень Население и общество. № 71, май 2003.
13. Статистические бюллетени ФМС России. М. 1994–2002.
14. Ушкалов И.Г., Малаха И.А. «Утечка умов» – масштабы, причины, последствия» М.: Эдиториал УРСС, 1999.
15. Ястребова А.Ю. Правовые аспекты вынужденной миграции и деятельность российского общества Красного Креста //Вестник РОКК. 1. М., 2000.

Раздел 4

СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Глава 1

НОВЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В НОВОМ ВЕКЕ

Миграционная политика России в наступившем столетии динамично развивается, как и развиваются сами миграционные процессы в меняющемся мире. Если до этого периода миграционные проблемы, с которыми столкнулась Россия, главным образом вынужденная миграция в самых острых её фазах, требовала не малых затрат, то решение новых проблем сопряжено с возможностью крупных бюджетных поступлений. На первый план выходят проблемы внешней трудовой миграции, регулирование и контроль над этими процессами в целях защиты национального рынка труда. Поэтому абсолютным приоритетом миграционной политики в 2000-е годы становятся – внешняя трудовая миграция (трудовая иммиграция) и связанная с ней борьба с её нелегальным проявлением.

По мере снижения масштабов переселений на постоянное место жительства, возрастает спрос на рабочие места в России со стороны иностранных граждан. Усиливается процесс трудовой иммиграции. По данным официальной статистики, в поле зрения которой попадали лишь трудовые иммигранты, получившие легальный статус, этот процесс набирает темпы достаточно быстро.

Таблица 4.1

**Динамика получения разрешений на работу в России
иностранными гражданами с 2000 по 2010 годы. (тыс. человек)**

Годы	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Численность иностранных граждан, получивших разрешение на работу в России	213,3	702,5	1014,0	1717,1	2425,9	2223,6	1640,8

Волнообразное изменение численности легально получивших разрешение на работу иностранных граждан в России практически точно отражает изменения, которые происходили в российском законодательстве, в отношении привлечения и использования иностранной рабочей силы. При этом соотношение легально и нелегально работающих иностранных работников изменялось в пределах от 1:4 до 1:10. Наличие трудовых иммигрантов, которые осуществляют трудовую деятельность с нарушением действующих в стране норм и правил, то есть нелегально, отмечается практически во всех массово принимающих мигрантов государствах. Но в России размеры нелегальной занятости ИРС (иностранной рабочей силы) приобрели огромные масштабы. Отсутствие достаточно полных и достоверных статистических данных затрудняет их определение. Существующие оценки нелегальной занятости иммигрантов очень разнятся – от 3,5–4 млн. человек до 15–20 млн. По оценке Фонда «Миграция XXI век», основанной на объемах денежных переводов мигрантов, численность нелегально работающих мигрантов составляет порядка 10 млн. человек. Не поступление налогов в российский бюджет от нелегальной занятости трудовых иммигрантов примерно в 6 раз превышает его доходы от их легальной работы.

К сказанному добавим, что объективные трудности, которые возникают в связи с недобросовестной правоприменительной практикой, для подавляющего числа трудовых иммигрантов при реализации своего права на легальное пребывание и работу, неизбежно приводит к подталкиванию их в маргинальные структуры, широко-

му распространению незаконной эксплуатации труда иностранных работников вплоть до принудительного и рабского труда, а также торговли людьми.

Но главное даже не потеря российским бюджетом миллиардных сумм от неуплаты трудовыми иммигрантами налогов, не медико-санитарные, криминальные и некоторые другие проблемы пребывания в России иностранной рабочей силы, прежде всего её нелегальной части. Все это мелочь по сравнению с влиянием этого явления на социально-экономическое и научно-техническое развитие России. Во-первых, широкое использование трудовых иммигрантов на неквалифицированных работах и мизерная оплата их труда отдается бумерангом на оплате труда российских работников. Более того, последним также приходится мириться с тяжелыми условиями труда, отсутствием охраны труда, низкой его оплатой. Во-вторых, предпринимателям более выгодно использовать дешевую рабочую силу, лишенную к тому же каких-либо прав, чем вкладывать средства в инновационные проекты. Высокая степень износа основного капитала – лучшее тому доказательство. Реально существующая до настоящего времени в России стратегия экономического развития далека от той, которая сделала из США передовую в научно-техническом отношении страну. На заре формирования США в высокоразвитую экономическую державу именно высокий уровень оплаты труда вынуждал предпринимателей сокращать применение рабочей силы, внедряя повсеместно новую технику.

Есть еще один аспект, связанный с трудовыми иммигрантами в России. Это зачастую нечеловеческие условия проживания и низкая оплата физического тяжелого, опасного, изнурительного труда. Не редки случаи обмана работников и полного лишения их заработной платы. Об этом пишут все, кто сталкивался с проблемой занятости и пребывания в России трудовых иммигрантов. Сошлемся на обследование, проведенное МОМ в начале десятилетия, которое показало, что 38% мигрантов не удовлетворены большой продолжительностью рабочего дня, 36,2% – тяжелым физическим трудом,

16.2% – плохими условиями труда, 16.6% – опасностью со стороны бандитов и рэкетёров, 17.5% – вредными для здоровья условиями труда и т.д. (14. с. 118). Исследования, проведенные МОМ в 2006 г., подтвердили вывод о том, что трудовые мигранты в значительной своей части работают в условиях грубого нарушения трудового законодательства, и живут в нечеловеческих условиях (21. с. 163). С этими, существующими многие годы, условиями жизни и труда, его оплатой, т.е. с тем положением, в которое попадают трудовые иммигранты, связано еще одно негативное последствие для России. Дело в том, что условия, в которых находятся трудовые иммигранты, оплата труда, порой отношение к ним населения не только озлобляют их, но и создает почву для распространения по всему постсоветскому пространству антироссийских настроений, формированию неприязни к России, ухудшению её имиджа в глазах населения стран нового зарубежья. Надо иметь в виду, что личные, в данном случае негативные впечатления, распространяющиеся среди родных и друзей, результативнее любой официальной пропаганды. Это внешняя для России проблема формирует будущий для неё геополитический статус на постсоветском пространстве.

Вместе с тем очевидно существенное увеличение привлекаемых иностранных работников. По данным ФМС России с 2012 по 2014 год численность привлекаемых иностранных работников возросла на 45%. При этом самым массовым работодателем, привлекающем иностранных работников, является государство. Самые крупные национальные проекты, такие как АТЭС, Олимпиада в Сочи, строительство крупных нефте и газопроводов, строительство объектов для проведения Чемпионата мира по футболу 2018 года реализуются благодаря массовому привлечению трудовых иммигрантов.

Судя по официальным статистическим данным, население России отличается относительно низкой территориальной мобильностью. Во внутренних миграциях на протяжении 2000-х годов ежегодно участвовало в среднем 1,4% населения. Это значительно меньше,

чем интенсивность миграции населения США, Канады, других экономически развитых стран. С 2011 г. численность внутренних мигрантов начала возрастать, однако, это, скорее всего, было связано с расширением контингента мигрантов, учитываемых органами статистики.

В отличие от советского времени внутренние межрегиональные трудовые миграции населения пока не получили своего развития и представляет собой абсолютно стихийно развивающийся процесс, который усугубляет проблемы неравномерного социально-экономического регионального развития. В 2013 году, практически, как и в три, предыдущие года, по данным Росстата внутренняя трудовая миграция составила 2,4 млн. человек. География центров притяжения трудовых мигрантов практически повторяет географию перемещений мигрантов, прибывающих на постоянное место жительства. Более 66% трудовых мигрантов направляются в поисках работы в основном в три субъекта Российской Федерации: Москву, Санкт-Петербург и Московскую область (табл. 4.2).

Низкая трудовая мобильность населения России сдерживает перераспределение трудовых ресурсов между регионами, консервирует структуры занятости. Официальные статистические данные о миграционном приросте численности населения Российской Федерации в 2000-х годах демонстрируют значительные колебания чисел прибывших и выбывших и, соответственно сальдо миграции (табл. 4.3). Такие зигзаги, по свидетельству специалистов Росстата, во многом объясняются изменениями методики учета межгосударственных миграционных процессов населения на протяжении рассматриваемого периода. Эти изменения касаются учета прибытий в 2007 и 2011 годов и учета убытий последних трех лет. Это и сказалось на показателях миграционного прироста населения. Но даже при таких манипуляциях со статистическим наблюдением, последние годы отмечается тенденция сокращения сальдо международной миграции. А это иллюстрация одной из важнейших проблем страны, отсутствия роста численности населения за счет миграционного прироста.

Таблица 4.2.

**Сальдо миграции населения России с 2012 по 2014 годы.
(тыс. человек)**

	2012 г.			2013 г.			2014 г
	Всего	в том числе		Всего	в том числе		
		в пре-делах РФ	Меж-дуна-родная		в пре-делах РФ	Меж-дуна-родная	
1	2	3	4	5	6	7	январь-ноябрь (всего) 8
Российская Федерация	294,9	-	294,9	295,9	-	295,9	267,1
В том числе: ЦФО	239,8	146,0	93,7	231,1	142,6	88,5	216,9
Москва ¹	105,8	91,0	14,8	108,9	94,4	14,5	50,5
Московская область ²	109,6	88,8	20,8	98,9	82,4	16,5	99,8
СЗФО	79,0	29,5	49,5	99,5	41,2	58,3	50,3
Санкт-Петербург	74,1	50,0	24,1	100,0	63,0	37,0	48,6
ЮФО	37,5	16,6	20,9	62,4	35,8	26,6	43,3
СКФО	-39,3	-48,2	8,9	-38,1	-46,9	8,8	-17,6
ПФО	-18,0	-63,5	45,5	-14,6	-64,9	50,3	-4,0
УФО	23,4	-1,7	25,1	3,8	-16,4	20,2	7,5
СФО	-7,6	-42,7	35,1	-15,2	-52,1	36,9	-7,0
ДФО	-19,9	-36,1	16,2	-33,0	-39,3	6,3	-22,3

Данная проблема напрямую связана с другой. Не разработаны, не продуманы и отсутствуют программы интеграции иммигрантов в принимающее их российское общество. А между тем в настоящее время фокус проблем в сфере адаптации и интеграции иммигрантов всё больше смещается в социально-культурную сферу. Вопросы социализации иммигрантов, по мере увеличения их численности и доли в составе российского населения, приобретают особое значение и самостоятельное проблемное звучание. От приспособления мигрантов к принимающему сообществу, соблюдения ими правил поведения, традиций и норм, принятых местным населением зависит бесконфликтное дальнейшее сосуществование с иммигрантами. Это относится к трудовым мигрантам и трудовым иммигрантам.

¹ С учетом изменения границ с 1 июля 2012 г.

² С учетом изменения границ с 1 июля 2012 г.

**Межгосударственная миграция населения
Российской Федерации с 2000 по 2014 год**

Годы	Прибыло в Российскую Федерацию – всего (тыс.чел.)	Выбыло из Российской Федерации – всего (тыс.чел.)	Сальдо внешней миграции – всего (тыс.чел.)
2000	359,3	145,7	213,6
2001	193,5	121,2	72,3
2002	184,6	106,7	77,9
2003	129,1	94	35,1
2004	119,2	79,8	39,4
2005	177,2	69,8	107,4
2006	186,3	54,1	132,2
2007	287	47	240
2008	281,6	39,5	242,1
2009	280	32,5	247,5
2010	191,7	33,6	158,1
2011	356,5	36,8	319,7
2012	417,7	122,8	294,9
2013	482,2	186,4	295,8
2014	578,5	308,5	270

Общей проблемой для всех категорий иммигрантов, но в первую очередь для трудовых, является проблема, которая в России называется регистрацией по месту пребывания или проживания. После вполне легального въезда на территорию страны, как на основании въездной визы, так и из стран с безвизовым режимом, большинство иммигрантов попадают в положение нелегальных в связи действующей нормой законодательства об обязательной регистрации в определенном жилом помещении. Такое требование объясняется необходимостью административного наблюдения за перемещением и проживанием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эту проблему принято считать проблемой регистрации населения на территории Российской Федерации (или прописки). Это, по нашему мнению наиболее острая проблема, мешающая притоку и легализации иммигрантов в России.

Оформление регистрации является первым шагом при любой стратегии легализации иностранных граждан на территории Россий-

ской Федерации. Получение разрешения на работу, оформление патента, вида на жительство, участие в программе «Соотечественники» и т.д. и т.п., абсолютно все процедуры требуют, прежде всего, регистрации по адресу жилого помещения, в котором должен фактически постоянно или временно проживать иностранный гражданин. Именно фактически. Вместе с тем, выбор жилых помещений, в которых могут проживать иностранные граждане в России, очень ограничен.

Есть два варианта решения проблемы проживания иммигрантов. Практически единственным жилым фондом, которым может воспользоваться иностранный гражданин, в том числе и трудовой иммигрант, является жилая площадь, сдаваемая в аренду российскими гражданами или предоставляемая для проживания иммигрантам, занятым оказанием различных бытовых услуг в частном домохозяйстве. То есть на площади конкретного так называемого физического лица, у которого работает иммигрант. Расширяют эти возможности для проживания иммигрантов помещения, не относящиеся к жилому фонду (бывшие, снятые с балансов предприятий общежития, подвальные помещения, заброшенные строения и прочие непригодные для проживания помещения, но используемые работодателями, юридическими лицами, для размещения в них привлекаемых работников). Там фактически проживают работники, занятые на предприятиях жилищно-коммунальной сферы в городах, в строительстве, на швейных, пищевых производствах, обслуживанием инфраструктуры торговых рынков и т.п. Регистрации в арендуемых жилых помещениях арендодатели либо препятствуют сами, опасаясь дальнейших претензий работников на жилплощадь, либо чтобы скрыть факт получения арендной платы.

Ещё один вариант оформления регистрации – это регистрация в небольших по площади жилых помещениях большого количества («резиновые квартиры») не проживающих там фактически иностранных граждан. В большинстве случаев (хотя есть и счастливые исключения), регистрация в «резиновых квартирах» производится с ведома и при участии должностных лиц, в чьи непосредственные

обязанности входит проведение процедуры регистрации. Эта ситуация переросла в крайне благодатную почву для коррупции. При этом, и первый, и второй варианты являются фальсификацией фактического расселения иностранных граждан, в том числе и трудовых иммигрантов. Отсутствие регистрации иностранцев в том или ином жилом помещении само по себе предопределяет их нелегальное, следовательно, уязвимое положение, предполагающее последующую дискриминацию (поборы, взятки, угрозы административных наказаний и т.п.). Следовательно, цель, поставленная при введении механизма обязательной регистрации, а именно, контроль за пребыванием иностранных граждан непосредственно в занимаемых ими жилых помещениях, фактически не достигается.

По сравнению с проблемами трудовой иммиграции, продолжающийся процесс эмиграции из страны, выглядит менее масштабно. Тем не менее, этот процесс, то усиливаясь, то несколько затухая, меняя при этом каналы натурализации в странах приема, все равно остается весьма ощутимым и значительным по последствиям для страны, причем не только в количественном, но и качественном отношении. Массовая эмиграция за рубеж, в т.ч. и на постоянное жительство началась еще в «перестроечные» времена. Если в 1987 г. покинули страну около 10 тыс. человек, то уже в 1990 г. – свыше 100 тыс. Выезжали в основном в Германию (в т.ч. и этнические немцы), в Израиль (евреи, а также те, у кого в жилах, неважно в каких поколениях, текла еврейская кровь) и в США. Так, за 5 лет (1993–1997 гг.) выехали в Германию 347.3 тыс. немцев, 117.8 тыс. русских и 16.1 тыс. евреев, в Израиль-255.4 тыс. евреев и 184.2 русских в США -198.9 евреев и 234.1 – русских. Обратный поток в Россию из стран старого зарубежья был несопоставимо меньше, чем эмиграция в те страны. Так, в США в 1991–1995 гг. выбыло 63.5 тыс. человек, а обратно прибыло в Россию -73 человека, соответственно в Израиль выбыло 113.3 тыс., а обратно вернулось - 110 человек, в Германию 318.5 тыс. и 19 человек. Такие же соотношения были и по другим странам старого зарубежья.

В 1990-е годы основной поток эмиграции состоял из представителей академической и ВУЗовской науки, имеющих признанные мировые достижения в различных областях знаний, инженеры, высококвалифицированные специалисты в области естественных наук. Главными факторами эмиграции научных, инженерных кадров, представителей творческих профессий, явились как изменение к научной и ряду других сфер деятельности государства, так и общий социально-экономический кризис, в период которого фактически прекратилось финансирование науки и культуры. Считается, что в 1992–1996 гг. страну покинуло только научных работников 5.4–6.4 тыс. человек (13. с. 36). Согласно другим данным, ныне около 200 тыс. ученых из России работают в других странах. Большинство из них оказались в США, где еще в 1965 г. был принят закон, направленный на сманивание специалистов из других стран. Из числа тех, кто подавал заявления на въезд в США, её миграционные власти отбирали нужных им специалистов. В начале 90-х годов въездная квота из России в США составляла 75 тыс., а анкет для заполнения выставлялось примерно 400 тыс., с тем, чтобы из этого числа отобрать нужное число. Конкурс был больше 5 человек на место!

Ныне многие из них заняты в Силиконовой долине (Калифорния), где сосредоточено огромное число высокотехнологичных компаний и ведущих университетов США, занимающихся разработкой и производством компьютеров, их комплектующих, особенно микропроцессоров, программного обеспечения, устройств мобильной связи, биотехнологии и т.д. Благодаря «утечке умов» из России многие страны усилили свой научно-технический потенциал. Добавим, что страны, откуда эмигрировали специалисты, теряли от этого десятки, если не сотни млрд. долл. Так, еще в 1990 г. потери СССР от «утечки умов» превышали 75 млрд. долл. (13. с. 23). В 90-е годы, как отмечает В.А. Ионцев, из России эмигрировало 17 тыс. работников науки, т.е. ежегодно в среднем выбывало почти по 2 тысячи человек (5. с. 330). По его же данным численность студентов, не вернувшихся после обучения за рубежом, в Новоси-

бирской области за 2001–2005 гг. составила 70%. На подготовку одного специалиста в МГУ им. М.В. Ломоносова, по словам его ректора, тратится 400 тыс. долларов, поэтому ежегодный выезд выпускников этого учебного заведения ведет к потерям 120 млн. долларов. В своей монографии Г.В. Осипов приводит информацию о том, что за 10 лет из числа выпускников МФТИ выехало на заработки в США 1.5 тыс. человек. Поскольку подготовка одного специалиста в этом ВУЗе стоит до 1 млн. долларов, то страна «подарила» США, не говоря уже о других потерях, только в этом случае 1.5 млрд. руб. (13. с. 472–473). Но суть, конечно, не только в деньгах, но и в том, что у тех, кто эмигрирует в США и в другие благополучные страны, зачастую формируется устойчивое негативное отношение к России. Более того, американские компании выделяют большие стипендии для студентов ряда престижных технических ВУЗов России, чтобы обеспечить их последующую эмиграцию из страны.

Одновременно с эмиграцией специалистов, пополнявших высокотехнологичные отрасли ряда стран, в России сокращался и репродуктивный контингент в связи с выездом молодых женщин на заработки за границу. В девяностые годы только в Западной Европе занимались проституцией свыше 0.5 млн. женщин, выехавших из государств, возникших на постсоветском пространстве.

Выезд женщин за рубеж, в том числе и в связи с выходом замуж за иностранца, не только сокращал остающийся в России репродуктивный контингент, но и ухудшал «эстетический» облик народа. Уместно вспомнить роман А.С. Новикова-Прибоя «Капитан первого ранга». В нём объясняется, каким образом улучшалась порода благородных господ. За любого благородного и богатого уroda охотно выходили замуж красавицы из бедных. «Женщину прельщают деньги, слава и роскошная жизнь. От такой супружеской пары дети будут уже не такими уroдами, как их отец. ...Дети подрастут и в свою очередь женятся на красавицах. Таким вот манером и получается особая, господская порода». Выезд за границу молодых и

красивых женщин из России, если следовать логике автора романа, ведет к обратному результату – ухудшению породы.

Основными каналами эмиграции в тот период стало участие в программах приема этнических мигрантов (Германия, США и Израиль) и предоставление статуса беженца. По данным, опубликованным в докладе управления ООН по делам беженцев, Россия вышла на первое место в мире по числу беженцев. Так, по сравнению с 2002-м к 2004 году количество беженцев из России выросло на 68%. Как говорилось в докладе, наиболее популярной страной среди российских беженцев является Британия. В 2004 году в Великобритании от российских граждан было подано более 61 тыс. заявлений на предоставление убежища. Затем идут США (около 60 тыс. заявлений), Франция (51,4 тыс.) и Германия (50,5 тыс.). Начиная с 2000-х годов растет учебная эмиграция (в неё вовлечены молодые трудоспособные возрастные группы), семейная, брачная, бизнес-эмиграция. По данным ЮНЕСКО, на середину 90-х годов примерная совокупная численность россиян, обучающихся в зарубежных университетах, составляла около 13 тысяч человек. Около 40% из них обучались в США, еще 40% – в Германии, Франции и Великобритании. Число студентов-россиян в США все время росло: в 1993/1994 учебном году их было 1582, в 1995/1996 – 5589, в 1998/1999 – 6900.³

Таким образом, первый период постсоветской эмиграции отличается от следующего, современного, существенно большим оттоком, который происходил главным образом в Германию, США и Израиль. Эти три направления привлекали в первый период свыше 90% эмигрантов. Ныне этнический отток пошел на спад, что отчасти связано с изменением репатриационных программ. Так, в Германии ужесточились требования к определению принадлежности к немецкой нации, знанию языка, появились квоты для репатриантов и т.д. (4). По данным национальных статистических и миграционных служб США и Германии с 1994 по 2003 год в эти страны прибыли из России и по-

³ <http://www.demoscope.ru/weekly/027/tema03.php> (12 апреля 2016)

лучили статус иммигранта в США -176,2 тыс., в Германию 193,9 тыс. человек. В Израиле за этот же период получили статус иммигранта 158,9 тыс. человек, прибывших из России (19).

К 2005–06 годам, судя по официальным данным, обозначилась новая тенденция сокращения оттока. Изменились направления отъезда, они стали более разнообразными. По данным, используемым Денисенко М.Б. в эмиграционной географии появились и стали занимать не малую долю такие европейские страны, как Испания, Чехия, Австрия, Италия, Франция, а также Канада. Часть потока, но в меньшей степени, также притягивают Финляндия, Швейцария и страны Скандинавии. Изменился гендерный состав российской эмиграции (16). Расчеты показывают, что за последние пятнадцать лет Россию покинули около 1 млн. женщин, в том числе 885 тыс. женщин, выехавших на постоянное место жительства и более 106 тыс. женщин, хотя и выехали на временную работу за границу, зачастую также оставались в странах приема на постоянное место жительства. Довольно большой процент уехавших – россиянки, пожелавшие выйти замуж за рубежом. В посольских статистических отчетах так и пишут: «невесты и их дети». Например, в 2004 году в США выехало около 1800 невест с детьми.

В исследованиях последних лет большее внимание уделяется изменению каналов отъезда. В иммиграции россиян в США более чем вдвое выросла доля такого канала как воссоединение семьи. К обосновавшимся ранее родственникам уже едут братья, сестры, племянники, бабушки, дедушки и другие прямые и не прямые родственники (рост въезда «других родственников» произошел с 23% до 56%). Это говорит об уже сформировавшихся миграционных сетях, объединяющих родных и друзей. За последние десять лет, судя по ряду исследований, этот канал эмиграции явно расширился. Соответственно сжалась доля основной категории – «беженцев». Она уменьшилась почти до минимальной цифры 9% в 2013 году по сравнению с 56% в 1995 году.

Возрастают масштабы канала «обучение» на фоне такого канала как «работа». Это указывает на изменение не только факторов

эмиграции, но и на структурные сдвиги, в частности на снижение среднего возраста эмигрантов. Россияне-эмигранты в США стали намного меньше пользоваться каналом «работа», (15,5% в 2013 году), чем, например, эмигранты из Германии (32%) и особенно Индии (свыше половины – 52%). Такие же изменения произошли согласно данным уже опубликованных исследований и в странах ЕС.

Резюмируя можно сказать, что западные страны охотно принимают, прежде всего, молодых, образованных, квалифицированных и не бедных эмигрантов из России. Все исследователи солидарны в том, что изменился характер эмиграции – она приобрела «экономический» уклон, связанный, в том числе, с различиями уровня и качества жизни в России и в ряде принимающих стран. При этом эмиграция в 2000-е годы это и следствие роста благосостояния россиян. Причем большая часть эмигрантов – это уже наиболее состоявшиеся и состоятельные люди, а вместе с ними и их капиталы.

Глава 2

КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИИ

История формирования знаний о сущности и структуре миграционной, как и демографической политики начинается с 70–80-х годов XX столетия. Еще в 1973 г. профессор Б.С. Хорев высказывался о необходимости иметь «концепцию миграционного движения населения» (10). Тем не менее, в тот период среди специалистов, занимающихся демографической и миграционной проблематикой, существовала точка зрения, что, политика в этих сферах – это всего лишь система мер. Этой точки зрения придерживались и специалисты ООН. В частности, в Многоязычном демографическом словаре демографическая политика определялась как совокупность мероприятий, регулирующих демографический процесс. (9. с. 4). Аналогично характеризовалась и миграционная политика в советской литературе, причем повсеместно. Так по мнению уже упоминавшегося Б.С. Хорева, миграционная политика – это система условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения, а у В.М. Моисеенко миграционная политика в широком смысле слова – это рычаги и методы регулирования миграции, а в узком смысле – это воздействие на миграцию путем её стимулирования и ограничения.

В начале 80-х годов было высказано иное мнение относительно понимания сущности и структуры демографической, да и миграционной политики. (18. с. 194) В законченном виде высказанная

тогда формулировка миграционной политики была опубликована в 1987 г. Её суть сводилась к следующему: «Миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества» (15. с. 167). Было сказано, что политика включает концепцию и объединяемые ею меры достижения намеченных целей. Позже уже в начале нового столетия была предпринята попытка к двум составным частям политики (концепции и программы мер) добавить еще практику реализации, установленных нормативов миграционной политики (17. с. 38). К сожалению, в российской действительности эта практика значит больше, чем формально прописанные нормы политики.

Точка зрения: политика – это системы мер по регулированию миграций, оказалась живучей в научном сообществе. Так авторы из РАГС при Президенте РФ в своем труде отмечают, что миграционная политика – это «..комплекс мер, принимаемых в государстве и обществе для регулирования переселений, адаптации и интеграции переселенцев в интересах этого государства и общества» (12. с. 39). Другой автор – Л.А. Кононов. Если убрать нагромождение слов, то у него миграционная политика это деятельность по регулированию миграционных процессов и отношений, обеспечению разного рода проектов, осуществлению влияния на власть и пр. В его определении задействовано огромное число её субъектов. Тут и международные организации, и муниципалитеты и лидеры общественных движений и пр. пр. Здесь есть всё – деятельность, регулирование, обеспечение, влияние, но нет главного, что такое политика. (6. с. 8. Опираясь на позицию Л.А. Кононова, В.А. Волох предложил расширить подходы к пониманию политики миграции. У него это комплекс организационных, институциональных, нормативных, право-

вых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых разными организациями от международных до общественных организаций и СМИ, влияющих на власть в интересах реализации общественных и государственных потребностей и защиты прав и человека и гражданина. И дальше перечисляются и субъекты политики, и масштабы регулирования, и типы политики (рефлекторная, планируемая, превентивная, латентная, несформированная). Причем, политика может быть непосредственная и опосредованная, и пр.пр. (11. С. 31–33).

Мы не приводим фамилии и формулировки взглядов тех, кто видит в политике две важные составные части концептуальную и программную. Нам достаточно сказать, что понимание даже во властных структурах того, что демографическую (да и миграционную) политику нельзя проводить без наличия такого основополагающего инструмента как концепция относится к началу 90-х годов. Еще Верховный Совет РСФСР в конце 1993 г. принял Постановление о разработке подобного документа. Примерно в то же время была создана Федеральная миграционная служба (1992 г.). Уже в первое время существования ФМС, этой службой была разработана программа «Миграция», утвержденная Правительством.

Прошло десять лет и документом, отражающим официальную позицию в отношении процессов миграции, стала рассмотренная Правительством страны в конце 2002 г. и одобренная его распоряжением в марте 2003 г. «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации». Правда, юридический статус этого документа (одобрение, а не утверждение, распоряжением, а не постановлением или указом, Правительства, а не Президента) был настолько низок, что он не стал ориентиром для последующей разработки законов, механизмов регулирования миграционных процессов, разработки федеральных целевых программ.

В целях контроля над въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан в Российскую Федерацию была разработана и введена в миграционную практику иммиграционная карта. В на-

стоящее время она называется миграционной картой. Форма миграционной карты была представлена на заседании Правительства Российской Федерации, посвященном утверждению Концепции государственной миграционной политики. Нельзя не сказать о том, как обсуждался этот документ, поскольку это обсуждение – свидетельство уровня понимания проблем миграции российским Правительством того времени. В своем докладе А.Г. Черненко, на заседании, на котором обсуждался проект Концепции, сказал, что в ФМС разработана иммиграционная карта и затем передал её членам Правительства. Вдруг все забыли о докладе и, передавая карту из рук в руки, заговорили о том, что теперь то, будет наведен порядок с миграцией населения. Этот порядок был наведен. В следующие дни, к примеру, на московских железнодорожных вокзалах, эту карту (поддельную или настоящую, трудно сказать) можно было купить за несколько сот рублей.

Но вернемся к миграционной карте. Она представляет собой бумажный документ, состоящий из двух частей, въездной и выездной. Это так называемые талоны «А» и «Б». Талон «А» остается у пограничников, талон «Б» со штампом о пересечении границы РФ передается иностранцу. Пересекая границу РФ, иностранец обязан заполнить миграционную карту (МК). Карта оформляется на каждого, кто въезжает в Россию и имеет право на временное безвизовое нахождение в стране. В ней указываются личные данные, в том числе пол и возраст, ряд других характеристик, а также информация о цели въезда и сроках пребывания в стране. Все эти характеристики необходимы не только как персональные данные мигранта, но и для возможности обобщения данных, ведения статистического учета и анализа внешних миграционных процессов. К сожалению, она до сих пор недостаточно используется в этих целях. Но данная информация станет важнейшим основанием для проведения многих важных процедур легализации, в том числе для трудовых мигрантов. На каждой части заполненного бланка иммиграционной карты ставится официальная отметка о месте и главное времени въезда. Выданный доку-

мент имеет ограниченное время действия, после чего МК считается недействительной, а пребывание иностранного гражданина на территории России – незаконным. Срок действия миграционной карты ограничен 3 месяцами. Если иностранец, например, заключает трудовой контракт, он имеет право оставаться в стране в течение всего срока действия этого соглашения, но не дольше 12 месяцев со дня въезда в РФ. Если спустя год работодатель пролонгирует трудовое соглашение, то следует продлить и МК.

Самый распространенный способ продления документа – выезд за пределы РФ и повторный въезд на ее территорию. Если иностранный гражданин хочет остаться в стране дольше, то он может вернуться в этот же день. Въезжая в Россию повторно, иностранец получает новый бланк МК с новым сроком пребывания. Таким образом, оборот бумаг, транспортные расходы и доходы транспортных компаний увеличиваются, не способствуя, при этом, улучшению миграционной ситуации. Срок пребывания может быть продлен и без выезда. Это происходит при следующих обстоятельствах:

- получении разрешения на временное пребывание (РВП), если подано прошение на его получение (продлевается до выдачи РВП);
- подаче документов на вступление в гражданство РФ (продлевается до вынесения решения);
- заключении трудового соглашения с работодателем, который подал официальное прошение в органы ФМС о продлении срока пребывания (продлевается на период действия договора, но не больше 12 месяцев со дня въезда в РФ);
- зачислении в один из вузов страны (на срок действия договора на предоставление образовательных услуг, но не больше 12 месяцев, затем возможно дальнейшее продление);
- подаче заявления о предоставлении временного убежища в РФ, либо ходатайстве о продлении его срока;
- получении разрешения на работу либо патента, а также в случае ходатайства о продлении этих документов.

В дальнейшем этот скромный бумажный документ, имеющий номер, проставленный типографским способом, не имеющий практически никаких степеней защиты от подделки, становится чуть ли, не главным документом для иностранного гражданина на территории Российской Федерации. Достаточно сложные для иммигрантов требования о сроках пребывания, необходимости регулярного пересечения границы и других, преодолеваются мигрантами с помощью получения платных услуг через многочисленные фирмы-посредники (их объявления в изобилии размещены в Интернете), которые, безусловно, напрямую связаны с органами по контролю за миграционными процессами. За дополнительную плату эти фирмы помогают мигрантам обходить существующие требования миграционного законодательства.

Многие негативные факты развития миграционной ситуации и политики уже на протяжении 2000-х годов, признаны и отражены в тексте новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ в 2012 году. В ней сказано: «Действующая система квотирования несовершенна и предполагает излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.» (п.14, раздел II.) Уровень установленных квот на получение разрешения на работу иностранным гражданам, судя по оценке уровня нелегальной занятости иностранных граждан, вероятно, существенно занижен. Механизм определения размера квот по результатам заявочной кампании не отражают основные факторы формирования спроса и предложения, порождают масштабное нелегальное использование иностранной рабочей силы (ИРС). В документе констатируется: «Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов.» (4, п.12. раздел II.) В тексте Концепции упоминается о наличии на территории РФ нелегальных мигрантов в количестве от 3 до 5 млн. человек.

Уже по одному тому, что в Концепции государственной миграционной политики до 2025 года (далее – Концепция) точно отражены существующие миграционные проблемы, позволяет оценить принятие в июне 2012 года этого документа, как эпохальное событие в области миграционной политики. Подготовка данного, чрезвычайно важного для России документа, проводилась при активном участии экспертного сообщества, что позволило учесть в нем многие актуальные моменты и приблизить содержание Концепции к реалиям развития современного российского общества на долгосрочную перспективу. Концепция миграционной политики непосредственно нацелена на экономическое и демографическое развитие страны. Стержневым её положением можно считать утверждение, что «привлечение иностранных работников ... в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития». Явное акцентирование миграционной политики на экономической функции объективно обусловлено тяжелой трудоворесурсной ситуацией, которая стала складываться в России с 2009 г. и продлится еще как минимум 10–15 лет.

Вместе с тем, Концепция оказалась «гибридным» документом. В нем цели миграционной политики сформулированы так, как будто разработчики хотели придать этой Концепции, главенствующую роль в развитии России. Тут тебе и обеспечение национальной безопасности, и создание комфортности и благополучия населению России, и обеспечение модернизации и инновационного развития экономики и пр. В этом обилии потерялись настоящие цели миграционной политики. А их основных две, одна определяется Концепцией демографической политики и состоит в обеспечении установленных параметров демографического развития страны до 2025 г., а другая определяется политикой в области занятости и сводится к пополнению трудовых ресурсов необходимым количеством иностранной рабочей силы. Обе цели – не самостоятельны, это надо признать, как бы того не хотелось. Мы не говорим уже о смешении задач и направлений миграционной политики и их подмены обилием конкретных мер. Но, что на-

до отметить, это отсутствие приоритетов, а их можно извлечь из «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Кроме того, «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» оказалась крайне перегруженной. В ее втором разделе об условиях формирования и реализации миграционной политики приводится 15 пунктов обо всем: здесь и значение миграционной политики, и варианты прогнозов Росстата, и роль переселений в Россию, и очень подробно о привлечении высококвалифицированных иммигрантов (отведено 2 пункта, а их то всего ничего), без которых России никуда, и о не высокой привлекательности нашей страны, и о негативных тенденциях внутренних миграций, и о миграционном законодательстве, и о несовершенстве системы управления миграционными процессами (все тут – незаконные иммигранты, теневая экономика, отношение к иммигрантам) и об отсутствии государственных программ кроме той, что по добровольному переселению соотечественников (обеспечивает несколько процентов от общего числа мигрантов), и пр. пр.

Для иллюстрации всего перечисленного, прокомментируем первый пункт этого перечня. В нем приводятся в качестве ориентиров данные прогнозов Росстата на 2025 г., тогда как страна живет в согласии с нормативом, установленным Концепцией демографической политики РФ на период до 2025 г. (утверждена Указом Президента). Миграция, наряду с воспроизводством населения должна обеспечить нормативную динамику. В Концепции демографической политики даже необходимый миграционный прирост установлен. Тогда причем здесь прогнозы Росстата, регулярно меняющиеся в зависимости от параметров рождаемости?

Над Концепцией миграционной политики работал профессиональный коллектив экспертов, документ был согласован с широким кругом Российских Министерств и ведомств, было получено положительное заключение Международной организации по труду,

Международной организации по миграции и Всемирного банка. Несмотря на авторитет этих организаций, едва ли, станет результативной политика, определяемая подобной Концепцией. Вот одно замечание о ней. «Нынешнюю «миграционную практику», трудно оценить как успешную, соответствующую национальным интересам России, т.к. она ...приводит к сокращению миграционного притока и прироста населения и увеличению нелегальной миграции, т.е. к эффектам, противоположным, тем, которые провозглашены в качестве основных целей...» (8. с. 377).

Политика, какой бы важной она не была, – это всего лишь один из элементов общей системы управления социальными процессами, в т.ч. и миграционными. Другой, не менее важный элемент управления, – это существующая управленческая структура. Она, а точнее занятые в ней работники, участвуют в разработке концепций, программ, нормативов и других инструментов воздействия на миграционные процессы, а главное осуществляют практическое применение этих инструментов.

Как уже отмечалось, в июне 1992 г. Указом Президента РФ была создана Федеральная миграционная служба России. С разными изменениями она просуществовала до начала нового столетия. И надо отметить, что как только ФМС стала полноценным государственным органом управления миграционными процессами, последовала её реорганизация и замена руководителя. То же самое происходило и на протяжении 2000-х годов. В этот период Федеральная миграционная служба претерпела многократные реорганизации и смены руководителя. После Т.М. Регент, руководителя, создававшего ФМС с нуля в 1992 году, в апреле 1999 года руководителем самостоятельной ФМС России был назначен В.А. Каламанов – специалист по международным отношениям (закончил МГИМО, где и проработал десятков лет). Он прослужил на этом посту практически год. При нем никаких серьезных прорывов в миграционной политике и практической деятельности в области управления миграционными процессами России за столь короткий срок не произошло. Были лишь успеш-

но получены и освоены бюджетные средства, выделяемые на реализацию Федеральной миграционной программы. В.А. Каламанова сменил С.В. Хетагуров проработавший с февраля 2000г. до января 2001 менее года. По образованию он инженер-механик. Пришел в ФМС с должности заместителя министра МЧС России. Конечно, что происходило в миграционной сфере тогда, да в какой-то мере происходит сегодня – это действительно чрезвычайная ситуация. Вслед за двумя скоротечными руководителями ФМС начинается период подчинений и переподчинений ФМС России различным ведомствам. Начиная с 1999 года ФМС России несколько раз меняет свою ведомственную подчиненность. Первоначально она входит в структуру Министерства по делам региональной и национальной политики.

В то время, а это самое начало XXI века, достаточно активно обсуждалась миграционная проблематика в рамках рабочей группы, созданного в то время Государственного Совета РФ. Возглавлявший эту группу Президент Кабардино-Балкарской Республики В.М. Коков, слушая на заседаниях рабочей группы многократные, но бесплодные выступления по миграционной проблематике руководителя Министерства по делам региональной и национальной политики, обратился к ученым с просьбой подготовить предложения по совершенствованию регулирования миграции в стране. Такой документ был разработан. В нем предлагалось разделить функции управления миграциями между гражданским ведомством и МВД, подготовить концепцию миграционной политики и ряд мер в сфере регулирования постоянной и временной миграции. Но разработанный высокопрофессиональной группой экспертов вариант документа не был даже представлен на обсуждение.

В это время сменилось руководство МВД России и на фоне «борьбы с оборотнями в погонах», ФМС России передается в состав этой силовой структуры. Теперь директором ФМС становится А.Г. Черненко. Он в 1980 г. окончил факультет журналистики МГУ, затем длительное время работал в редакциях разных газет и журналов. В последующем его работа в ряде министерств и ведомств, так

или иначе, была связана с полученным образованием. Затем он возглавил фельдъегерскую службу при Правительстве РФ. С февраля 2002 г. по апрель 2003 г. (чуть больше года) он в должности заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации – директор Федеральной миграционной службы. При нем наконец дорабатывается одобренная в марте 2003 г. распоряжением Правительства Российской Федерации «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации».

Во время нахождения ФМС в составе МВД РФ после генерала А.Г. Черненко, её директором стал заместитель министра также генерал-полковник А.А. Чекалин. Он заочно окончил политехнический и юридический институты, а также Академию МВД СССР, защитив диссертацию, стал кандидатом юридических наук. До назначения директором ФМС, т.е. до 2003 г. возглавлял в МВД службу общественной безопасности. В июне 2004 г. ФМС вновь возглавил А.Г. Черненко, а спустя год в июле 2005 г. директором Федеральной миграционной службы становится К.О. Ромодановский, поставивший рекорд продолжительности руководства ФМС России. Он медик по первому образованию, защитил в 2004 году кандидатскую диссертацию и стал кандидатом юридических наук. Также как и два его предшественника имел звание генерал-полковника милиции, возглавлял службу собственной безопасности МВД России. С июня 2011 г. руководил ФМС уже в качестве гражданского лица, так как миграционная служба вновь стала самостоятельной гражданской структурой. При нем в состав ФМС России вошла паспортно-визовая служба, что намного не только усилило позиции и роль ведомства, но и увеличило её численный состав.

Все успехи и провалы ФМС России в период с 2005 до апреля 2016 года можно связывать с именем К.О. Ромодановского. Это и разработка и принятие новой Концепции государственной миграционной политики, и новые законодательные нормы, усложняющие и по сути ужесточающие миграционную политику. Это и правоприменительная практика, в корне отличающаяся от провозглашенных в

Концепции принципов и задач. Это и рост коррупции в рядах миграционных чиновников, который стал неотъемлемой частью российской действительности. Видимо миграционная политика при нем стала столь органичной частью функционирования МВД России, что с июня текущего 2016 года она полностью волилась в состав МВД, став одним из её структурных подразделений – Главным управлением по вопросам миграции. Возглавила его в должности начальника, полковник милиции О.Е. Кириллова. Если Главное управление действительно будет заниматься миграционными процессами населения, а не контролем за пребыванием иностранных граждан, то оно должно охватить экономические, гуманитарные, демографические и другие проблемы, разнообразные по содержанию и связанные с территориальными перемещениями населения. Ведь добровольная миграция населения, как на постоянное место жительства, так и временная, зависящая в первую очередь от факторов социально-экономического характера, меньше всего поддается силовому воздействию, административным ограничениям и приказам.

Таким образом, в течение 14 лет руководители ФМС менялись 8 раз находясь в должности минимально – три месяца, максимально десять лет, но типично для остальных – год. Сама служба становилась то гражданским ведомством, то структурой МВД. Не случайно поэтому, деятельность по регулированию миграции населения в России, мягко говоря, далека от совершенства. Постоянно меняющийся, в связи с реорганизациями, состав сотрудников, воспринимает процесс миграции населения как бытовое явление, понятное даже домохозяйкам, по сути своей являющееся во многом криминальным. На самом деле, это самый сложный социально-экономический процесс, управлять или регулировать который нельзя без знания научных основ и закономерностей его возникновения и развития. Без этих знаний появляются различные «перлы», такие как попытки интегрировать временных трудовых иммигрантов, пребывающих в Россию зачастую только на 3 месяца, в российский социум, причем требовать от них, плохо владеющих, а то и вовсе не знаю-

щих русского языка, знаний истории государства российского. Попытки заселить регионы, катастрофически теряющие в результате миграции, собственное население, не вникнув в причины и не поняв главные воздействующие факторы на такие процессы. Или требования колесить по огромной территории России (не Европа все-таки) каждые три месяца для пересечения границы. Все эти требования наводят на мысль о сознательном подталкивании мигрантов к поиску платных услуг посредников, чтобы обойти, нарушить эти требования.

Глава 3

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ

Ресурсом для увеличения численности временного населения, его трудового потенциала (это одна из основных целей Государственной миграционной политики) являются трудовые иммигранты. Прирост численности трудоспособного населения положительным образом сказывается на общей экономической ситуации в государстве. Эти люди вовлечены в товарно-денежные отношения, тем самым они стимулируют развитие экономических и социальных аспектов жизнедеятельности: торговли, сферы услуг, сектора аренды жилья, банковской сферы и пр.

Одновременно трудовые иммигранты потенциально выступают как возможные будущие полноправные граждане страны приема, поскольку законодательствами практически всех развитых государств, в том числе и России, по истечении определенного периода времени предусмотрена возможность постоянного проживания для законопослушных иностранцев и принятия ими гражданства. И суть не только в законодательстве, но и в установках самих трудовых иммигрантов. Согласно обследованию, проведенному в 2002 г. Международной организацией по миграции (МОМ), выявлено, что 28% трудовых мигрантов хотели бы остаться в России и получить её гражданство (21. с. 156). Социологическое обследование, проведенное МОМ в 2006 г., подтвердило, что одна треть трудовых мигрантов хотели бы остаться в России на постоянное жительство и получить гражданство и еще 22% ориентированы на длительное проживание.

Решению проблем внешней трудовой миграции и сопряженных с ней проблем нелегальной миграции, как уже отмечалось, придается первостепенное значение. Видимо поэтому, даже до вступления в силу основного документа в области миграционной политики «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Президентом РФ в 2012 году, разрабатывается и утверждается ряд федеральных законов, которые должны были реализовать положения этого тогда ещё не принятого документа. Это, прежде всего Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (июль 2002 г.) Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Эти законодательные акты содержат большое количество отсылочных норм, действие которых уточняется соответствующими подзаконными актами, постановлениями Правительства, приказами федеральных и региональных органов исполнительной власти. Кроме того, основные нормы Федеральных Законов постоянно редактируются, уточняются, исправляются. К настоящему времени уже насчитывается более 50-и изменений и дополнений, внесенных только в Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который для краткости часто называют 115-ФЗ.

Какие и когда произошли самые существенные повороты в законодательстве и инструментах миграционной политики, повлиявших на регулирование привлечения иностранной рабочей силы? Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» впервые вводятся миграционные квоты. С этого момента ежегодно устанавливаются: квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. Добавим, что с 2007 г. устанавливаются квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу. Эти квоты вводили ограничения для иностранных работников из «безвизовых» стран,

в то время как еще раньше квотировалось привлечение иммигрантов, прибывающих в визовом порядке.

Чтобы сократить масштабы нелегального использования иностранной рабочей силы, а значит, и увеличить доходы федерального бюджета за счет налоговых поступлений, в 2007 году реализуется принципиально новый подход к регулированию трудовых иммиграционных процессов, позволивший сократить нелегальную составляющую до минимальных масштабов. Он заключался в практическом переходе от разрешительного порядка получения права на трудовую деятельность в России к уведомительному, как то и предусматривает законодательство, к получению разрешения самими иммигрантами. Это сразу дало всплеск официально зарегистрированной численности иностранной рабочей силы в стране с 1 717 тыс. в 2007 году до 2 400 тыс. человек в 2008 году, что позволило сократить нелегальную составляющую. Но эта практика была кратковременной.

Известно, что, несмотря на сложную и длительную процедуру определения квот на выдачу разрешений для работы иностранных граждан, на протяжении 2011, 2012, 2013 годов, их объем повторялся из года в год на уровне 2010 года – 1,6 млн. человек. При этом фактическое присутствие на российском рынке труда иностранных работников по всем оценкам постоянно росло. Этот рост мог происходить только за счет увеличения нелегальной составляющей.

Новый инструмент регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы на российский рынок труда, параллельно с действующим, вводится с 1 июля 2010 года. Это патент на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами у физических лиц (в частных домохозяйствах). Эта норма вводится в действие очередной поправкой в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Вместо оформления разрешения на трудовую деятельность иностранные работники из стран с безвизовым режимом въезда в Российскую Федерацию, обратившись в территориальные органы ФМС, после выпол-

нения ряда правовых процедур, смогли самостоятельно, без участия работодателя, получить право на работу в России в виде патента на трудовую деятельность. Но только для работы в частных домохозяйствах, или, иными словами, для работы у физических лиц.

В результате введения в действие закона зарубежные работники разделяются на две категории: иностранцев, временно привлеченных для работы по квотам, и иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов. Квоты продолжают действовать только в отношении мигрантов, прибывающих в Россию на основании визы. Граждане государств, имеющих соглашения с Россией о безвизовом въезде, выведены из-под действия квот и могут в качестве законного разрешения на работу оформлять патент. Но право оформить патент получают только те иностранцы, которые при пересечении российской границы в миграционной карте в качестве цели визита указали работу. Оформление патента иностранным гражданам, указавшим другие цели въезда, запрещено. Заявление на получение патента иностранцам, въехавшим с целью работы, следует подать в течение 30 дней со дня въезда в РФ.

Срок действия патента можно неоднократно продлевать, но на период не более двенадцати месяцев со дня выдачи патента. За право пользоваться патентом в качестве разрешения на трудовую деятельность на территории Российской Федерации устанавливается ежемесячная оплата. На протяжении 2014 года не было различий в размере ежемесячной оплаты патента в зависимости от региона, в котором оформлялся патент и работал иностранный гражданин. Размер оплаты составлял 1216 рублей. Оплата налога за патент (если быть точным, то данный налог надо называть фиксированным авансовым платежом) производится ежемесячно через банковские терминалы и представляет собой фиксированный размер подоходного налога с очень усредненного дохода, который будет получать иностранный работник в следующем месяце (поэтому авансовый).

С 2014 года вступили в силу новые правила и для приобретения патентов и налоговой регистрации. Был введен такой важный

инструмент как присвоение иностранным гражданам (планирующим на территории России заниматься трудовой деятельностью) индивидуального налогового номера (ИНН) в том регионе, где они рассчитывают трудоустроиться. Но реальная практика на протяжении уже первого года использования этого инструмента показала, что большинство иностранных работников, при оформлении патентов в 2014 году, прибегали к услугам посредников, которые, естественно, не могли, да и не были заинтересованы в проведении персональной процедуры оформления ИНН, как это предусмотрено законом. Нет такой заинтересованности у фирм-посредников и в выдаче трудовым иммигрантам свидетельства о присвоении ИНН. В результате, фактической постановки на налоговый учет, лиц получивших патенты, не произошло.

Сопоставляя данные налоговой службы Москвы⁴ за 2014 год о присвоении ИНН иностранным гражданам и количестве выданных патентов, очевидно, что далеко не все (порядка 60–70%) оформившие патенты, прошли процедуру получения ИНН. Точнее те недобросовестные посредники, которые занимались оформлением патентов для иностранных работников обошли это требование закона. К сожалению, введение нового механизма легализации трудовой деятельности на территории России не было достаточно подготовлено организационно. Первое, из-за низкой, так называемой, пропускной способности официальных структур (территориальных органов ФМС России), занимающихся процедурой оформления патента, существенно нарушались сроки его оформления. Вместо предусмотренных законом 10 дней, оформление затягивалось на месяц и более, в течение которых иностранный работник находился в неопределенном и очень уязвимом правовом положении. Этим зачастую пользовались недобросовестные представители органов правопорядка, занимаясь поборами и вымогательством у работающих, ожидающих получе-

⁴ Такое сопоставление вполне корректно, так как в Москве находится практически половина трудовых иммигрантов, оформляющих патенты и доступность получения ИНН в Москве наиболее высокая.

ние патента иностранных граждан. Спрос на оформление патентов резко превысил технические возможности их оформления. В результате возникло, о чем уже упоминалось, огромное количество фирм-посредников, которые предлагали свои услуги по ускорению всех необходимых процедур (проведение медицинского осмотра, оформление ИНН и другие). Но посредники, видимо работая непосредственно в контакте со структурами миграционной службы, имеют возможность обходить большинство требований законодательства за определенную дополнительную плату и фактически необходимые процедуры (медицинские осмотры, присвоение ИНН и др.) не исполнялись. Второе, в связи с сохраняющимися сложностями получения разрешения на работу у юридических лиц, многие иностранные трудовые мигранты оформляли патент для работы в частном домохозяйстве, будучи фактически занятыми на работе у юридических лиц.

Нельзя не признать, что в целом, несмотря на указанные проблемы и нарушения, с помощью патентов, дополнительно к разрешениям на привлечение иностранной рабочей силы, удалось легализовать огромное число трудовых мигрантов, которые привлекались в частные домохозяйства, а также, даже до 2015 года, и тех, кто работал у юридических лиц. Хотя это и было явным нарушением и очевидным пробелом в законодательстве. Этот пробел в законодательстве был устранен, начиная с 01 января 2015 года. Оформление разрешения на работу у юридических лиц для иностранных работников, прибывших с целью «работа» из «безвизовых» стран стало узаконено. Но требования к иммигрантам, содержащиеся в новом Законе достаточно жесткие. Тем, кто намерен оформить патент необходимо выполнить следующие условия: иметь регистрацию по месту пребывания, медицинскую страховку, либо договор с медицинской организацией на оказание платных медицинских услуг, документы, подтверждающие знание русского языка, истории России и основ законодательства РФ, отсутствие тяжких заболеваний (медицинские справки после прохождения необходимых обследо-

ваний) и судимости. Для этого с 2015 года введены экзамены для ИРС по русскому языку, истории, законодательству, проведение процедуры дактилоскопии.

Ежемесячная оплата патента повысилась и стала дифференцированной для различных регионов России. Почти самый высокий её уровень в 2015 году был в Москве и Московской области и составил 4 тысячи рублей. В наиболее популярных у трудовых иммигрантов регионах ежемесячный размер платы за патент составлял в 2015 году следующие величины: г. Санкт-Петербург – 3000 руб.; Саратовская область – 3136 руб.; Калуга и Калужская область – 3842 руб.; Рязанская область – 2807 руб.; Самарская область – 2500 руб.; г. Севастополь – 2500 руб.; Томская область – 4000 руб.; Тульская область – 3000 руб.; Ярославская область – 3000 руб.; Амурская область – 4270 руб.; Челябинская область – 3500 руб. Начиная с 2016 года во многих регионах размер ежемесячного фиксированного авансового платежа был проиндексирован. В Москве он составил уже 4200 рублей.

К сожалению, сложно анализировать успешность реформирования процедур, связанных с привлечением ИРС, так как с введением с 01 января 2015 года принципиально новых требований при оформлении патентов, не организовано статистическое наблюдение и не введены формы статистической отчетности, которые бы отражали главные экономико-демографические характеристики работников. Это – распределение работников между физическими и юридическими лицами-работодателями, основные социально-демографические и профессиональные характеристики работников, а также масштабы и причины отказов (состояние здоровья, плохая подготовка к тестированию и т.д.) в оформлении патентов тем, кто претендовал на их получение. Отсутствие информационно-статистического отражения ситуации с положением на российском рынке труда иностранной рабочей силы, исключает возможность мониторинга реальной ситуации, её корректировки и актуализации, не позволяет и не позволит реализовывать большинство продекларированных положений миграционной политики.

Используя имеющиеся у ФМС России данные, можно лишь оценить численность легально въехавших на территорию России, поставленных на учет, получивших разрешение на работу, (отдельно высококвалифицированных и квалифицированных специалистов) и количество оформленных патентов. Надо отметить, что получение разрешения на работу для высококвалифицированных (ВКС) и квалифицированных специалистов (КС) намного более либерально. Специалист, претендующий на получение разрешения на работу по этой упрощенной процедуре, должен иметь специальность, перечисленную в особом, заранее разработанном списке специальностей. Отчетные данные о количестве ВКС и КС свидетельствует о крайне незначительном количестве такого рода иностранных специалистов, получивших разрешение на работу в России (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Динамика основных показателей внешней трудовой миграции с 2011 по 2015 г. (по данным ФМС России, человек)⁵

Годы	въехало в РФ иностранных граждан	поставлено на миграционный учет	получили разрешение на работу	оформлено разрешений ВКС и КС	оформлено патентов
2011	13831860	6068473	1195169	54861	865728
2012	15889421	6477674	1340056	55848	1289204
2013	17785910	7370628	1273984	155776	1537832
2014	18201509	8680930	1328119	194925	2386641
2015	17083849	7868441	216969	65654	1788201

Льготы и преференции, предусмотренные законодательством в 2010 году, пока дают очень скромные результаты. По данным ФМС России за 2014 год разрешения на работу в качестве ВКС КС получили иностранцы из следующих стран: Китай (13%), Турция (8%), Франция (7%), Германия (6%), США (5%), Украина (5%). Основной прилив интеллектуальных кадров идет в те сферы деятельности, которые связаны с развитием рыночных отношений (финансовая

⁵ Рассчитано по данным http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/57508/57512/

деятельность, операции с недвижимостью, предоставление различных услуг), либо отражают интересы зарубежных стран в сырьевых ресурсах (добыча полезных ископаемых). Повышена доля ВКС и в сфере торговли, где отдача от вложенного капитала наиболее быстрая. В тоже время привлечение интеллектуальных ресурсов в сектора реальной экономики, обеспечивающих внедрение новых технологий, явно недостаточно. Другая проблема в том, что до 70% всех ВКС получают разрешение на работу в Москве и Санкт-Петербурге, а в другие регионы их попадают единицы. Вместе с тем необходимо отметить, что поскольку привлечение ВКС не кво-тировалось, то этот канал был быстро коррумпирован и разрешения на работу стали получать не столько высококвалифицированные кадры, сколько китайские торговцы, а также те, кто мог оплатить эту «бесплатную» услугу.

До 2015 года все перечисленные показатели достаточно динамично росли, особенно число оформленных патентов. Это, при незначительном росте въезда и постановки на миграционный учет, явно иллюстрирует процесс легализации иностранных работников на российском рынке труда. Но сопоставимые с 2014 годом данные за 2015 год демонстрируют падение абсолютно всех показателей, особенно по легализации трудовой иммиграции (табл. 4.5).

Таблица 4.5

**Сопоставление основных показателей
по внешней трудовой миграции за 2014 и 2015 годы.
(по данным ФМС России)**

	въехало в РФ иностранных граждан	поставлено на миграционный учет	получили разрешение на работу	оформлено разрешений ВКС и КС	оформлено патентов
2015 г. в % к 2014 г.	94	91	16	34	75

Такое падение произошло, безусловно, под влиянием падения спроса на рабочую силу со стороны работодателей, связанного с кри-

зисными явлениями в экономике, а так же и в связи с усложнением процедуры оформления патентов. Это означает, что часть трудовых иммигрантов вновь оказались с точки зрения норм действующего законодательства, на нелегальном положении.

В 2014 году, как уже отмечалось, количество желающих приобрести патент намного превысило «пропускную» способность территориальных органов миграционной службы для оказания этой услуги. Поэтому, не удивительно, что территориальные структуры «обросли» большим количеством мелких коммерческих организаций, которые оказывали иммигрантам необходимые услуги по оформлению патента за определенную дополнительную плату. Их роль в организации процесса оформления патентов скорее позитивная, так как в противном случае, сроки, предусмотренные законодательством, нарушались бы не в два-три раза, как это происходит даже при посредничестве коммерческих фирм, а на гораздо большее время. В таблице 4.6 дана ежемесячная динамика оформления патентов.

Таблица 4.6

**Ежемесячная динамика процедуры оформления патентов
в 2014 и 2015 гг.⁶**

	2014	2015
Январь	68157	7058
Февраль	155951	72672
Март	211577	198403
Апрель	302872	320147
Май	289118	259412
Июнь	309018	238806
Июль	309471	168703
Август	166609	113162
Сентябрь	131037	101310
Октябрь	118994	106043
Ноябрь	107828	91223
Декабрь	216009	111262

⁶ http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/57508/57512/

Нельзя не отметить и того факта, что значительная часть иностранных граждан, фактически являясь внешними трудовыми мигрантами, то есть въехавшими на территорию России с целью трудоустройства, освобождены от каких-либо формальностей для получения права на трудовую деятельность. Это граждане стран, входящих в Таможенный Союз. В настоящее время в него входят, помимо России, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Армения. Поскольку никакого статистического наблюдения для оценки присутствия граждан стран-членов Таможенного Союза на российском рынке труда пока не предусмотрено, невозможно оценить масштабы и сферы приложения их труда в России.

С точки зрения организации и управления процессами занятости населения, российский рынок труда представляет собой несколько сегментов, не связанных между собой. Один состоит из российских граждан, работающих на территории региона своего постоянного проживания. Другой – из российских граждан, осуществляющих в целях поиска работы, внутреннюю трудовую миграцию. Третий – из иностранных граждан, из стран с визовым режимом въезда, Четвертый – из иностранных граждан с безвизовым режимом въезда в Россию, но не входящих в Таможенный союз. Пятый – из иностранных граждан из стран-членов Таможенного Союза. Каждый сегмент отличается друг от друга порядком трудоустройства, формой и размером уплаты налогов, принадлежностью к органу исполнительной власти, регулирующему вопросы занятости данной категории трудовых ресурсов. Отсутствие единого координатора для функционирования российского рынка труда делает проблему балансирования спроса и предложения рабочей силы неразрешимой. А рост неудовлетворенного спроса на рабочую силу в сегментах реальной экономики в сочетании с большим объемом трудовой иммиграции свидетельствует о том, что инструменты миграционной политики, адекватные сложившейся на рынке труда ситуации, все еще не найдены. Таким образом, идея по пути упорядочения привлечения и использования ИРС и сокращения неле-

гальной миграции, каждая новая процедура обставляется новым набором формальных требований, выполнение которых усложняет саму процедуру и подталкивает к коммерциализации оказания услуг в сфере миграции и возвращает к нелегальной миграции.

Итак, в настоящее время на внутреннем российском рынке труда, с точки зрения правового регулирования, присутствует как минимум четыре категории иностранных работников:

1. Работники из визовых стран, право на привлечение и использование которых дает процедура оформления работодателями разрешений на соответствующее количество работников из определенных стран. Процедура предусматривает длительную и бюрократически сложную заявочную кампанию, окончание которой предусматривается за семь месяцев до наступления самого периода приглашения иностранных работников (май месяц года, предшествующего году фактического приглашения ИРС).

2. Работники из так называемых безвизовых стран, право на привлечение и использование труда которых дает оформление патентов, предусматривающее несколько предварительных процедур (экзамены, медицинские осмотры и др.) и регионально дифференцированную ежемесячную оплату в виде фиксированных авансовых платежей (фактически уплату подоходного налога со среднего для каждого конкретного региона заработка иностранных граждан).

3. Работники из стран, входящих с Таможенный Союз. Могут трудоустраиваться на территории Российской Федерации наравне с российскими гражданами, без всяких дополнительных процедур и формальностей, предусмотренных для других категорий иностранных граждан.

4. Высококвалифицированные специалисты (ВКС) и квалифицированные специалисты (КС) из любой зарубежной страны в рамках устанавливаемых квот, проходя упрощенную процедуру оформления.

С 2013 года в России активно реализуется Закон (321-ФЗ от 30 декабря 2012 года), устанавливающий условия, при которых в от-

ношении иммигрантов применяется норма запрета на въезд в Российскую Федерацию в течение трёх лет. Такая мера получила упрощенное название «карантин». Этот запрет распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые в период предыдущего срока своего пребывания в Российской Федерации не выехали из неё до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания. Причем о принятом решении о запрете на въезд иностранный гражданин ни в какой форме не только не уведомляется, но и не имеет возможности узнать о таком решении. В связи с чем, многие иностранные граждане даже не знают, что стали невъездными и продолжают оставаться на территории России, пополняя число нелегалов, а также усугубляя в дальнейшем применение к ним мер административного наказания. Под действие этого закона в 2013 году попали и им был закрыт въезд 450 тыс. мигрантов. К середине 2016 года, по данным ФМС России, численность «запретников» превысила 1,3 млн. человек.

Сложная, а главное чрезвычайно длительная и многоступенчатая система оформления разрешений на работу, усложнившаяся система оформления и выдачи патентов в сочетании с угрозой «карантина» привели к двукратному сокращению количества выданных разрешений на работу и на 2/3 количества оформленных патентов при росте общего числа въехавших на 10,4% в начале 2015 г. относительно того же периода 2014 г.

Нельзя не отметить, что фактическое отсутствие реальных инструментов управления ситуацией на рынке труда, стихийно компенсируется именно иностранной рабочей силой или внешней трудовой миграцией, появившейся в начале 1990-х годов и ставшей очень существенной его составляющей в России. Благодаря этому элементу рынок труда насыщается трудовыми ресурсами в тех регионах и видах экономической деятельности, которые испытывают в них недостаток. Не случайно, поэтому в регионах с высоким уровнем показателя безработицы постоянного населения, не велико присутствие иностранных работников. И наоборот, наибольшая аб-

солютная и относительная численность иностранной рабочей силы, отмечается в тех регионах, где показатель уровня безработицы наименее высок (табл. 4.7).

Таблица 4.7

Соотношение численности иностранных трудовых мигрантов (ИТМ) на 1000 занятых и незанятого населения. (по данным БТР за 2014 год)**

Регионы с максимальной численностью ИТМ на 1000 занятых			Регионы с минимальной численностью ИТМ на 1000 занятых		
	ИТМ на 1000 занятых (чел.)	безработные, домохозяйки и др. незанятое население в % к трудовым ресурсам	Регионы	ИТМ на 1000 занятых (чел.)	безработные, домохозяйки и др. незанятое население в % к трудовым ресурсам
<i>Россия</i>	<i>49,0</i>	<i>20</i>	<i>СКФО</i>	<i>11,4</i>	<i>33</i>
<i>Регионы</i>			<i>Регионы</i>		
Тверская обл.	59,6	23	Ингушетия	0	65
Амурская обл.	61,4	20	Мари-Эл	2,0	13
Тюменская обл.	62,5	21	Чувашия	3,4	15
Приморский край	64,9	20	Чечня	3,6	39
Еврейская АО	70,3	22	Кабардино-Балкария	19,1	38
Ямало-Ненецкий АО	73,2	15	Бурятия	22,2	23
Ленинградская обл.	85,5	26*	Дагестан	9,4	39
Санкт-Петербург	85,6	22*	Ставропольский край	10,8	21
Калужская обл.	101,7	20	Адыгея	40	30
Сахалинская обл.	103,8	11	Северная Осетия	13,8	22
Москва	140,0	26*	Республика Тыва	13,9	33
Московская обл.	142,2	27*	Калмыкия	14,3	26

* Относительно высокая доля незанятого населения в столичных регионах объясняется более высоким уровнем доходов занятого населения и, соответственно, не занятостью вторых членов семьи.

** данные Росстата.

Таким образом, управление или регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в экономике России, опирается на несколько параллельно действующих инструментов: получение разрешения на работу, в соответствии с установленными квотами, для иностранных граждан из визовых стран; получение разрешений на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС) без учета квоты, без каких-либо ограничений; получение разрешений на работу в форме патента для иностранных граждан из ряда безвизовых стран, не входящих в состав ЕАЭС, для работы у физических и юридических лиц; свободное трудоустройство иностранных граждан из стран входящих в состав ЕАЭС (Белоруссия, Казахстан, Армения и Киргизия) на российском рынке труда.

Анализ показывает, что большой сегмент внешней трудовой миграции не подлежит ограничениям, регулированию и иностранные акторы пользуются правами наравне с российскими гражданами. Однако их наличие и функционирование на внутреннем российском рынке труда происходит в латентной форме. Это обстоятельство, безусловно, затрудняет проведение сбалансированной внутренней политики на рынке труда, а значит, делает её менее эффективной и не способной защищать внутренний рынок труда для российских граждан, что провозглашено в качестве одной из основных целей и задач миграционной политики. Итак, очевидны существенные противоречия между провозглашенными положениями Концепции Государственной миграционной политики в области регулирования трудовой внешней миграцией и правоприменительной практикой по её реализации.

До настоящего времени нет специального статистического наблюдения для достаточно точной оценки ситуации на российском рынке труда, оценки присутствия иностранных граждан из различных стран, и особенно граждан стран-членов Таможенного Союза, поэтому трудно оценить масштабы и направления их трудовой деятельности в России (2). Возможно использовать только данные о денежных переводах через банковские системы. Судя по этим дан-

ным в последний 2015 год резко сократилась не только оплата труда ИРС, но и, видимо в связи с этим, количество самих иностранных работников на российском рынке труда. Так, по опубликованным Центральным банком РФ данным, в Киргизию в I квартале этого года было отправлено 150 млн долларов США против 230 млн годом ранее, а в Украину – 137 млн (в первые три месяца 2015 года 243 млн). Среди лидеров спада оказались и Армения, которая получила только 56 млн, тогда как годом ранее за это же время было получено 142 млн долларов. Наибольшее сокращение объема переводов через системы денежных переводов из России по итогам I квартала 2016 года среди стран СНГ показал Таджикистан. Спад составил 71,55%, или 3,5 раза, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. За три месяца 2016 года из России в Таджикистан было отправлено денежных переводов на общую сумму 103 млн долларов США, тогда как в I квартале 2015 года она достигала 362 млн. Это самое резкое сокращение среди стран Содружества. В целом за I квартал 2016 года из России в страны СНГ через системы денежных переводов было отправлено 914 млн долларов США, что вдвое меньше, чем за аналогичный период прошлого года (1 781 млн). При этом этот объем за два года (с 2014-го) сократился в 3.5 раза, а по сравнению с 2013 годом – в четыре раза. Конечно, могли сказаться и рост расходов на пребывание на территории РФ, среди которых аренда жилья, покупка подорожавших продуктов, и значительно выросшие расходы на легализацию (патенты, НДФЛ и т.д.). Но очевидно как уменьшение спроса на дешевую рабочую силу, так и очередной уход в теневую нишу экономики. Например, в списке иностранных граждан, которым запрещен въезд на территорию России, уже более 1,5 млн человек преимущественно из числа трудовых иммигрантов, в том числе более 300 тыс. граждан Таджикистана. Это означает, что они могут пытаться въехать уже под другими документами, тем более не так сложно изменить в русской транскрипции звучание фамилий и имен иностранцев. Безусловно, происходит и фактическое сокращение количества мигрантов на

территории РФ. В отсутствии точных данных, которые бы позволили ответить на эти вопросы, трудно точно оценить влияние тех или иных факторов на сокращение потоков трудовой иммиграции. Но если в условиях реализации мер в области трудовой иммиграции, увеличивается её нелегальная составляющая, значит выбранные действия терпят провал. По нашему мнению, чем более сложные, многоступенчатые и дорогостоящие процедуры получения разрешения для легальной работы на российском рынке труда, тем больше на нем находится нелегальных работников. Следовательно, защита национального рынка труда требует не ужесточения и усложнения процедур, а создание такого механизма, при котором замещение трудовых вакансий иностранными работниками возможна только в случае отсутствия спроса на эти вакансии со стороны российских граждан. Если такой интерес к рабочему месту со стороны россиян не подтверждается, то получение разрешения для иностранца на данное рабочее место должно быть максимально упрощено. В этом случае более серьезно необходимо отрегулировать вопросы ответственности работодателя за нелегальное использование иностранных работников. Но при этом, решение проблем сбалансированности региональных рынков труда должны находиться в ведении компетентных в данной сфере органов по труду и занятости, а не силовых ведомств.

Глава 4

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПЕРЕСЕЛЕНИЙ НА ПОСТОЯННОЕ ЖИТЕЛЬСТВО В РОССИИ

Уже с первых лет наступления нового века, стало понятным, что иммиграционные возможности России существенно сократились и эта компонента в демографической динамике не имеет такого значения, которое у неё было в 90-е годы (табл. 4.8).

Таблица 4.8

Результаты естественного и миграционного движения населения России в 1995–2005 гг. (тыс. человек)

Годы	Численность населения*	Общий прирост	Естественный прирост	Миграционный прирост**	Доля компенсации, в %***
1995	148460	-168	-822	654	79.6
1996	148292	-263	-777	514	66.2
1997	148029	-227	-741	514	69.4
1998	147802	-263	-692	429	62.0
1999	147539	-649	-919	270	29.4
2000	146890	-587	-949	362	38.1
2001	146304	-654	-933	279	29.9
2002	145649	-686	-917	231	25.2
2003	144964	-795	-889	93	10.5
2004	144168	-694	-793	97	12.2
2005	143474	-721	-847	126	14.9

* на начало года

** Приняты данные уточненные после переписи населения (25. с. 21.).

*** частное от деления естественной убыли на миграционный прирост.

Если в середине 90-х годов миграционный прирост компенсировал 60–70% естественной убыли населения, то в начале XXI столетия (2003–2005 гг.) – только 10–15%, т.е. был меньше в 5–5.5 раза. Одновременно с сокращением масштабов миграционного прироста и его роли в компенсации убыли населения сокращался и вклад титульных российских народов в этот миграционный прирост (табл. 4.9).

Таблица 4.9

Миграционный обмен населением между Россией и странами нового зарубежья в 1991–2005 гг., тыс. человек

Периоды	Прибыло		Выбыло		Сальдо	
	Всего	в т.ч. русских	Всего	в т.ч. русских	Всего	в т.ч. русских
1996–2000 гг.	7741.6	4602.0	3119.4	1408.6	4622.2	3193.4
2001–2005 г.	767.2	421.0	237.0	115.1	530.2	305.9

В 2001–2005 гг. доля русских среди всех прибывших в Россию из нового зарубежья сократилось до 55% по сравнению с 59% в предшествующее пятилетие, причем численность прибывших русских за эти два периода уменьшилась в 11 раз. Аналогичные цифры относятся и к сальдо миграции русских в 1996–2000 и 2001–2005 гг.

Результаты миграционного обмена России со странами нового зарубежья в новом столетии, положение с их русской составляющей, стали толчком для разработки специализированной государственной программы. С 2006 года по настоящее время действует единственная федеральная целевая программа в области миграции, а именно «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», утвержденная Указом Президента РФ от 14.06.2013 N565 (далее Программа).

Идеология Программы понятна. На территории бывших союзных республик после распада Союза остались проживать миллионы людей, которые этнически и ментально ближе к российским традиционным ценностям, испытывают определенный дискомфорт,

проживая в странах с новым общественно-политическим укладом, ощущают определенные ущемления в своих правах. При этом Россия остро нуждается в приросте численности населения. Как было сказано при анализе таблиц 4.8 и 4.9, естественный прирост не первое десятилетие не способствовал этому росту. Более того, вплоть до начала второго десятилетия миграционный прирост компенсировал лишь часть естественной убыли населения. А затем его роль значительно упала.

Чтобы усилить роль миграционного прироста, обеспечить поступательную демографическую динамику, необходимо было предусмотреть ряд преференций в юридическом и материальном плане, чтобы с их помощью привлечь население в Россию. Попытка объединить различные преференции в едином документе и привела к разработке и утверждению программы, которая для краткости называют просто Госпрограмма или программа «Соотечественники». В ней предусмотрен упрощенный порядок получения гражданства, материальная поддержка в процессе самого переезда и первичного обустройства, освобождение от таможенных пошлин для перевозимого имущества (в том числе автомобилей).

Этой Программой были запланированы определенные объемы миграционного притока населения, определен круг территорий, при переселении на которые люди могли стать участниками Программы. Константин Ромодановский заявлял о том, что в ближайшие 5–6 лет в рамках ее осуществления Россия готова принять более 700 тысяч переселенцев. На деле, за период с 2007 по 2012 год, по линии Программы в Россию вернулось всего около 125 тысяч бывших соотечественников. Причем за три первых года (на 1 января 2010 г.) по этой программе переселено в Россию 16,3 тыс. человек, что в миграционном сальдо за это же время (2007–2009 гг.) составляет 2,2%. При этом свыше 700 тысяч человек (в 43 раза больше) вселились в это трехлетие самостоятельно, без участия миграционных структур и средств федерального и регионального бюджетов. Надо отметить, что свободный выбор регионов переселенцами, не ограниченными условия-

ми Программы, не совпадал с предложенными регионами в рамках Программы. Наиболее приоритетным предполагалось переселение соотечественников в приграничные районы Дальнего Востока. Однако, в Амурскую область, Приморский и Хабаровский края в эти годы был переселен всего 291 человек.

Причин неудачной реализации Программы несколько. Прежде всего, её принятие опоздало на 10–15 лет. В 90-е годы, особенно их первой половине, окажи Россия радушный прием своим брошенным в новом зарубежье соотечественникам, и тогда в 2000-е такой проблемы уже не стояло бы. Другая причина, ахиллесова пята Программы, это – обеспечение жильем переселенцев. Без возможности его получения в месте вселения, даже с отложенным сроком приватизации, мало кто согласится все бросить в стране нынешнего проживания и поехать даже не туда, куда бы хотел, а в «никуда», часто незнакомую для переселенца местность. В условиях необеспеченности нормальным жильем местного населения, его предоставление переселенцам всегда создавало массу социальных конфликтов (подобное имело место в советские годы, например, в сельскохозяйственном переселении в Забайкалье, в применении до 1960 г. северных льгот в Якутии, в 1990-е годы вынужденным переселенцам и т.д.).

Третья причина состоит в самом составе переселенцев. До революции 1917 г. в переселения вовлекались «сильные» крестьянские семьи с тем, чтобы они сами могли обустроиваться на новых землях. Слабые (в данном случае – бедные) семьи к переселению не поощрялись. Собственно и ныне 240–250 тыс. человек (ежегодное миграционное сальдо) – это самостоятельные переселенцы, обходящиеся без помощи государства. Окажи им юридическую поддержку в получении определенного правового статуса (вид на жительство, гражданство) и их будет заметно больше. Четвертая причина кроется в незаинтересованности местных властей в переселенцах. В дореволюционное время, как и в первые годы советской власти, все расходы на направляемых переселенцев покрывались из государственного бюджета. В нем специально выделялась статья на эти нужды.

Эта мера стимулировала местные власти принимать переселенцев. К сожалению, решая вопросы привлечения мигрантов, расселения их в различных регионах и другие, связанные с проведением миграционной политики, крайне слабо используется богатейший российский опыт, накопленный в этом направлении на протяжении практически трех веков в самых различных социально-экономических и общественно-политических условиях.

В 2013 году была принята новая редакция Государственной программы добровольного переселения соотечественников, которая стала не только бессрочной, но и получила внутренние изменения, направленные на облегчение переезда в РФ. Так, если ранее территорией вселения считались лишь отдельные районы регионов страны, в которых существовали вакансии и места проживания для переселенцев, то теперь бывшие соотечественники получили возможность въезжать в любое место на территории выбранного ими региона. Это нововведение было оценено экспертами положительно, так как раньше переселенцам доставались лишь далеко не самые развитые районы депрессивных регионов страны с плохой инфраструктурой, климатической и экологической обстановкой. Число регионов вселения – субъектов Российской Федерации – возросло с 38 до 54, при этом расширено понятие территории вселения, к которой относится теперь вся территория региона, а не только какая-то его часть. Также, согласно новой редакции программы, произошло перераспределение всех регионов России на две категории: приоритетные и обычные. В первую группу вошли все регионы Дальнего Востока. Если переселение соотечественников осуществляется в один из дальневосточных субъектов, то сумма подъемных для переселенцев увеличивается в несколько раз. Для главы семьи она составляет 240 тысяч рублей и по 120 тысяч – на каждого члена семьи. Для сравнения, в случае переселения в неприоритетный регион выплаты существенно меньше: 20 000 и 10 000 рублей соответственно. Уменьшен размер налога для физических лиц, для участников Программы с 30% (как с нерезидентов) до 13% (как для всех граждан России).

Правительством был существенно расширен и список родственников, которые теперь могут быть включены в состав семьи: супруги, их дети (необязательно общие), родители, родные братья и сестры, а также их дети, внуки, бабушки и дедушки. Эта норма позволит переезжать большими семьями, устранена привязка переселенца к конкретному рабочему месту. Внести новые поправки удалось Министерству регионального развития, которое отвечало за реализацию программы и объективно оценило её неэффективность.

Расширение программы переселения сказалось и на ее финансировании. Финансовые возможности программы рассчитывались из показателя в 300 тыс. человек ежегодно. Если в 2013 году на ее реализацию было выделено чуть более 1 миллиарда рублей, то в 2014 году в бюджете заложена уже втрое большая цифра. Но даже при этом реальное количество людей, воспользовавшихся государственной программой переселения, в 5–6 раз меньше планируемого. Следовательно, вопрос вовсе не в финансировании, а в не понимании закономерностей, присущих миграции населения, под воздействием которых это переселение и происходит.

Новая программа уже не содержит конкретных показателей по переселению соотечественников, что в принципе затрудняет оценку ее эффективности. Но можно сравнить данные о переселенцах по Программе и переселившихся независимо от неё. Возьмем результаты все за тот же 2012 год, который был наиболее удачным в плане действия программы. Тогда вернулось на родину около 63 тысяч человек, что составляет почти половину от общего числа переселенцев за все время действия программы. А вот количество тех, кто предпочел приехать в Россию из бывших советских республик и остаться тут, составило почти 250 000 человек, то есть в 4 раза больше. Хотя в сумме немного переваливает за 300 тысяч – как раз тот показатель, на который и рассчитывало российское правительство. Значит переселенцы в большинстве своем не могут или не хотят приезжать в Россию, воспользовавшись Государственной Программой?

Региональные власти затянули разработку и согласование региональных программ переселения из-за чего ее реализация в 2013 году существенно снизилась – ей воспользовались немногим более 36,8 тыс. человек. В 2014 году количество участников Государственной программы возросло. Но это было очевидно обусловлено массовым оттоком граждан Украины, прибывших в Россию с территорий военных действий, которым в качестве одного из каналов натурализации и обустройства было предложено участие в Программе. Именно они и стали её активными участниками (табл. 4.10).

Таблица 4.10

**Некоторые показатели реализации
Государственной программы добровольного переселения
соотечественников за 2014 год**

	Принято заявок об участии в Программе (тыс. штук)		Выдано свиде- тельств участни- ка Госпрограммы (тыс. штук)		Поставлено на учет в террито- риальных орга- нах ФМС России (тыс. человек)	
	Всего	в т.ч от граждан Украины	Всего	в т.ч. гражда- нам Ук- раины	Всего	в т.ч. Граждан Украины
Всего в т.ч.	90,4 (на 208,2 тыс. чел)	37,4 (77,7 тыс. чел.)	70,8 (158,9 тыс. чел.)	27,1 (55,3 тыс. чел.)	106,3	41,7
за рубежом	37,9	4,4	30,9 (79,6 тыс. чел)	2 (4,3 тыс. чел)	...	...
на территории РФ	52,5	88,3	39,9	...	...	...

Всего в 2014 году в Россию прибыло 51,5 тыс. участников Госпрограммы, а с членами семей 100,5 тыс. человек. На учет в территориальных органах ФМС России в рамках Государственной программы поставлено 106,3 тыс. человек, в том числе 41,7 тыс. переселенцев с Украины, что составило 39,2% всех переселившихся в Россию в 2014 году участников Государственной программы и членов их семей.

Проблема обустройства соотечественников, покидающих территорию Украины, в ближайшие годы может быть основной в связи с напряженной обстановкой на юго-востоке этого государства.

Таким образом, приведенные данные свидетельствуют не о повышении эффективности работы Программы, а ее использовании как одного из механизмов частичного решения проблем вынужденных переселенцев с Украины. Но даже в такой критической для многих людей ситуации, процедуры приема, предоставления юридического статуса, соответствующего обстоятельствам въезда, размещения и обустройства вынужденных мигрантов, зачастую имеют откровенно антигуманную окраску. Поэтому, численность обратившихся за предоставлением убежища (в частности с территории Украины) в несколько раз ниже, чем численность покинувших её территорию.

Основным стимулом добровольного переселения соотечественников, как и следовало ожидать, оказалась возможность получения российского гражданства. Однако эта проблема уже десять лет, с 2006 года – года принятия этой программы, решается крайне плохо (см. данные табл. 4.11). Многочисленные опросы и исследования этой проблемы показывают такой же высокий уровень коррумпированности должностных лиц, от которых зависит решение проблемы предоставления гражданства. За определенную и не малую плату оформление процедуры упрощается и ускоряется, даже для тех, кто не имеет оснований на ускоренное её прохождение. При этом для многих лиц имеющих право на упрощенный порядок процедуры получения гражданства проблема его получения не решается долгие годы.

По оценке экспертов, опирающейся на мнение самих мигрантов, не будь такого камня преткновения для желающих переселиться в Россию, как получение правового статуса (даже вида на жительство), который открывает дорогу для всех основных стратегий обустройства – работа, жилье – миграционный прирост, безусловно, увеличился бы, и не потребовалось миллиардов на финансирование столь неэффективного проекта.

**Динамика принятия гражданства, вида на жительство
и разрешения на временное проживание
иностранцами⁷, (тыс. человек)**

Годы	Приняли гражданство	Получили вид на жительство	Получили разрешение на временное проживание
2012	95,7	125,9	220,9
2013	135,8	129	221
2014	157,8	139	296,8

Более-менее реальный шанс приобрести жилплощадь в собственность имеют лишь те, которые выбирают дальневосточные регионы. Да и то, речь идет о жилье в сельской местности и в совсем небольших населенных пунктах, что абсолютно не устраивает жителей городов, а их большинство. Но, решившие в сельской местности проблему жилья соотечественники, как и в 1990-е годы, сталкиваются с другой проблемой – отсутствием рабочих мест. Ситуация в других российских регионах зеркальна. С работой в центральных регионах все относительно неплохо, но вот приобрести жилье, не имея личных накоплений, просто невозможно. Таким образом, те русские, которые имеют в стране проживания более-менее приличное жилье, не спешат приезжать на родину, которая, как показывает практика, не очень-то их ждет.

До сих пор также не решен главный вопрос, тормозящий переселение соотечественников, – являются ли гражданами России этнические русские, переехавшие в страны СНГ до 1992 года и решившие вернуться или уже вернувшиеся в Россию. Как мы уже убедились, тезис о том, что переселить всех желающих переселиться соотечественников нам мешает финансовый ресурс, является ошибочным.

Сделать программу переселения реальным инструментом для миграционного прироста можно лишь в том случае, если у переселенцев появятся реальные перспективы в виде земельного участка под строительство дома и льготного кредита на это самое строитель-

⁷ По данным ФМС России

ство. Другими словами, проблемы переселения должны быть тесно связаны с другими государственными проектами, направленными на развитие инфраструктуры депрессивных регионов, если необходимо переселять именно в них. Тогда и местное население перестанет убежать оттуда. Одной из таких программ могло бы стать освоение и благоустройство земель как раз Дальнего Востока и Сибири. Но, сегодня, ничего, кроме коммерческого строительства, там не ведется, а в качестве рабочей силы привлекаются, в основном, граждане из среднеазиатского и центральноазиатского регионов.

В 2014 году увеличение численности иностранцев, получивших российское гражданство, объясняется принятием поправок в Закон «О гражданстве», который позволяет вступать в гражданство в упрощенном порядке носителям русского языка. Им в первую очередь воспользовались граждане, прибывшие с территорий вооруженных конфликтов на Украине. Специально для этой категории граждан была увеличена и квота на выдачу разрешений на временное проживание.

Для восполнения демографического потенциала страны грамотными, квалифицированными и интегрированными в российскую действительность кадрами широкие перспективы представляет образовательная (учебная) миграция. Вместе с тем, 23 июня 2014 года был принят 157 -ФЗ «О гражданстве Российской Федерации, который, не упростил, а усложнил получение российского гражданства иностранными гражданами – выпускниками российских учебных заведений. Если до принятия этого закона такие выпускники могли получить российское гражданство в упрощенном порядке, без предварительных длительных процедур получения вида на жительство и трехлетнего периода работы в России по специальности, то с его принятием они должны в обязательном порядке иметь и вид на жительство, и отработать три года по специальности на территории Российской Федерации. Очевидно явное расхождение продекларированных в Концепции целей и норм, законодательства, которое призвано способствовать их достижению.

Вслед за переездом и для соотечественников, и для мигрантов иных категорий, наступает сложный и важный как для них, так и для принимающего сообщества, период адаптации к новым условиям жизни и дальнейшей интеграции. Однако пока на этом поприще практически ничего не предпринимается и нет понимания, что адаптационная политика должна быть сегрегированна в зависимости от категории мигранта (миграция на постоянное жительство, миграция высококвалифицированных специалистов на длительное время в сопровождении семьи, сезонная миграция, временная трудовая и пр.). Не предпринимаются оптимальные для каждой из категорий мигрантов подходы. А ведь в Концепции прозвучало предостережение о том, что если эти процессы не будут происходить гладко, то существует угроза комфортному проживанию и постоянному, местному населению, угроза конфликтов, противостояния, взаимной неприязни и даже ненависти.

Статистические данные о процедуре получения гражданства Российской Федерации по различным обстоятельствам, предусмотренным этим основополагающим законом, свидетельствуют о том, что подавляющее большинство получают его в упрощенном порядке (более 90%), хотя предусмотренными законом обстоятельствами для упрощенного порядка получения гражданства, вряд ли обладает хотя бы пятая часть претендентов. Такое несоответствие явный признак больших нарушений в этой области коррупционного характера (проще говоря, гражданство покупается, но плата за такие сделки поступает конкретным частным, облеченным властью лицам).

Миграционный «диалог», возникший в течение последних двух лет между Россией и регионами, входящими в состав Украины до выборов действующего в настоящее время Президента, демонстрируют отсутствие стратегии и умения оперативно и адекватно реагировать на резкое обострение социально-экономической, политической и вслед за этим миграционной ситуации в соседнем и ментально достаточно близком государстве. Не применимые в современных условиях нормы законодательства о вынужденной ми-

грации не были своевременно настроены на изменившиеся по сравнению с 1990-ми годами обстоятельствами и условиями вынужденной миграции населения Украины. В результате десятки тысяч граждан соседнего государства не смогли получить соответствующий правовой статус и поддержку и переориентировались в своих миграционных установках на другие направления. Этот очевидный промах миграционной политики можно оценить как потери в несколько сотен тысяч человек миграционного прироста в последние два года.

Принятие и реализация «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» не решило главной задачи этой Программы – создание условий для беспрепятственного получения российского гражданства. К тому же, до сих пор четко не определено понятие «соотечественник, что также мешает ее успешной реализации. Статистические данные о работе программы «Соотечественники», свидетельствуют о её крайне низкой результативности, так как численность въехавших и обустроивающихся в рамках программы мигрантов на несколько порядков ниже, чем численность самостоятельно обустроившихся мигрантов.

Переселение на постоянное место жительства в Россию может осуществляться по нескольким дополнительным каналам, не связанным с трудоустройством:

- участие в программе «Соотечественники» иностранных граждан, въезжающих в Россию в целях переселения на новое место жительства и дальнейшего получения российского гражданства;

- въезд на территорию Российской Федерации иностранных граждан в добровольном и неорганизованном порядке в целях переселения на новое место жительства и дальнейшего получения российского гражданства в соответствии с действующими нормами закона о гражданстве.

- въезд на территорию России в поисках убежища из стран, находящихся в состоянии войны или других вооруженных конфликтов.

Не следует забывать, что переселением не заканчиваются проблемы мигрантов и принимающего сообщества, а начинаются новые, не менее сложные. Любая из выбранных «стратегий» переселения и натурализации иммигрантов, требует дальнейшей адаптации и интеграции в новые для приезжих условия жизнедеятельности. Помощь на этой стадии, завершающей процесс переселения и окончательно определяющей его успех, к сожалению, мигранты получают только от своих же бывших сограждан. Зачастую искаженная информация о том, что и как необходимо предпринять в первую очередь, куда обратиться, как себя позиционировать в новых условиях, не только усложняет процесс интеграции, но создает определенные барьеры между приезжими из других стран, пусть и соотечественниками, и местным населением.

Глава 5

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ МИГРАЦИЙ

Ко всему постсоветскому периоду относится отсутствие достаточного внимания к процессам внутренней миграции, что привело к глобальным сдвигам в размещении населения по территории Российской Федерации, концентрации его в центральных регионах, сокращению численности и плотности населения в северо-европейской и азиатской частях страны (табл. 4.12).

Таблица 4.12

Численность, доля и плотность населения европейской и азиатской частей России с 1970 по 2010 гг., на начало года

	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Тысяч человек					
Россия в целом	129941	137410	147022	143954	142833
Европейская часть	106009	111321	118004	117033	117226
в т.ч. Москва и Санкт-Петербург	11162	12626	13867	14958	16215
Азиатская часть*	23932	26089	29018	26921	25607
в т.ч. Сибирь	18152	19244	21068	20178	19287
Дальний Восток	5780	6845	7950	6743	6266
В процентах к численности населения России					
Европейская часть	81.6	81.0	80.3	81.3	82.1
В т.ч. Москва и Санкт-Петербург	8.6	9.2	9.4	10.4	11.4
Азиатская часть	18.4	19.0	19.7	18.7	17.9
в т.ч. Сибирь	14.0	14.0	14.3	14.0	13.5
Дальний Восток	4.4	5.0	5.4	4.7	4.4
Плотность населения (человек на кв. км.)					
Россия в целом, в т.ч.	7.6	8.0	8.6	8.4	8.4
Европейская часть	18.5	19.4	20.5	20.4	20.4
Азиатская часть	2.1	2.3	2.6	2.4	2.3

* Без Тюменской области.

С 2000 г. по 2012 г. на фоне сокращения численности населения России на 3.8 млн. человек (2.6%) и особенно Дальнего Востока (на 647 тыс. или более, чем на 9.4%), причем и за счет естественной убыли, но главным образом, вследствие массового оттока его жителей. В то же время население Санкт-Петербурга увеличилось на 211 тыс. человек (4.4%), а Москвы – на 1680 тыс. человек (16.9%).

И дело не в том, что выросло население столиц, а в том, что оно увеличилось на фоне общероссийской депопуляции, когда повсеместно отмечалась естественная и миграционная убыль населения, в том числе и за счет оттока в Москву, Санкт-Петербург и соседние с ними области. Нельзя не отметить понимание московских властей о необходимости ограничить рост числа жителей столицы. В 2005 г. Правительством Москвы была одобрена Концепция демографического развития столицы, в которой цель была сформулирована как стабилизация численности населения города на современном уровне. Но прошло 7 лет и население Москвы увеличилось на 0.9 млн. человек. Правда, надо сказать, что если в предшествующие 5 лет в среднем за год население столицы увеличивалось на 160 тыс., то в последующие 7 лет – только на 127 тыс. человек.

Рост населения в относительно благополучных регионах в условиях общей депопуляции мог происходить только за счет миграции, этого общероссийского достояния. Но миграционный приток населения из-за рубежа, к сожалению, обеспечивал лишь рост нескольких привилегированных регионов страны. Среди них Москва и область, тоже Санкт-Петербург с областью и Краснодарский край, поглощающие весь межгосударственный миграционный прирост (табл. 4.13).

В 2001 г. миграционный прирост у этой группы регионов превышал весь миграционный прирост населения страны в 1.6 раза, т.е. эти 5 субъектов РФ поглощали все 100% сальдо межгосударственной миграции (свыше 80 тыс. человек) и еще почти 50 тыс. мигрантов получали за счет внутреннего межрегионального обмена. В 2006 г. миграционный прирост населения этих регионов на одну

треть превысил общероссийское миграционное сальдо, это означает что 45 тысяч мигрантов прибыли из других российских регионов. К 2011 г. доля Москвы заметно снизилась при росте доли Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Но произошло существенное увеличение удельного веса в миграционном сальдо Краснодарского края с его третьей «столицей». Суммарно миграционный прирост населения Москвы и особенно Московской области в 2011 г. возрос по отношению к 2006 г. почти на 50%, что привело к снижению доли этих двух районов в группе с 66.5% в 2006 г. до 54.4% в 2011 г.

Таблица 4.13

**Доля в миграционном приросте и темпы его увеличения
в пяти основных регионах-донорах в XXI веке, в %**

Регионы	доля в миграционном приросте группы регионов			Миграционный прирост в %		
	2001 г.	2006 г.	2011 г.	2006 г.	2011 г.	2011 г.
				к 2001 г.	к 2006 г.	к 2001 г.
Г. Москва	39.2	28.6	18.5	97.3	117.5	113.7
Московская обл.	30.2	37.9	35.9	167.3	170.1	285.5
Г. Санкт-Петербург	8.1	11.5	18.3	188.9	287.3	542.6
Ленинградская обл.	8.9	6.9	8.1	103.4	211.5	218.6
Краснодарский край	13.6	15.1	19.2	147.0	231.2	340.0
итого по группе	100.0	100.0	100.0	133.2	180.6	240.6

Россия – это страна, расположенная на двух континентах. Доля её населения, живущего в европейской части, в 1985 г. составляла 23% всего европейского населения, а в 2010 г. – уже 16%. Доля россиян, живущих в азиатской части страны, во всем населении Азии соответственно в эти годы были равны 1.0 и 0.6%. Доля России в европейском населении за этот двадцатипятилетний период сократилась на 32%, тогда как в азиатском населении – на 38.4% (табл. 4.14).

Это различие в темпах сокращения доли российских регионов в европейском и азиатском населении вызвано не только тем, что население Азии растет значительно быстрее, чем население Европы,

и в этом смысле азиатская часть России всегда будет в проигрыше. Сокращение доли восточных районов России во всем населении азиатского контингента происходило ещё и в результате продолжающегося уже два десятилетия обезлюдивания восточных районов России. И это главное.

Таблица 4.14

**Изменение доли европейской и азиатской частей России
в мировом населении с 1985 г. по 2011 г.
(на начало года, тыс. человек)**

	1985 г.	1992 г.	1998 г.	2003 г.	2006 г.	2011 г.
Европейская часть	114824	119354	139774	118728	116530	117328
Азиатская часть	27999	29161	28028	26921	26.224	25537
Доля России в мире, в %	2.95	2.71	2.50	2.31	2.14	2.05
Доля европейской части России в Европе, в %	23.35	23.31	19.18	16.35	15.93	15.87
Доля азиатской части России в Азии, в %	0.99	0.90	0.78	0.70	0.65	0.61

В Сибирском и Дальневосточном округах, где в советские годы не было ни одного региона, в котором сокращалось бы население, а в ряде субъектов оно увеличилось в 1.5–2 раза, в 1990-е годы и в первое десятилетие нового века население в 19 регионах (на Дальнем Востоке во всех 9-ти) сократилось. Особенно существенно в Чукотском АО (до 32% к уровню 1989 г.), Магаданской области (до 41%), Камчатском крае (до 69%), Сахалинской области (до 70%). В остальных регионах население сократилось на 5–10%, причем в Тыве оно осталось стабильным, и лишь в Томской области и Республике Алтай возросло соответственно на 5 и 8%. Население Сибирского округа в целом в 2010 г. по сравнению с 1989 г. уменьшилось на 9%, а Дальнего Востока – на 21%.

Справедливости ради отметим, причина того, что северные регионы (исключение – Западносибирский Север) теряли население во все постсоветские годы, не только в депопуляции. В советские годы северные регионы, особенно дальневосточные, были перенаселены. В них были производства, себестоимость продукции

которых была в 3–5 раз больше, чем в центральных районах страны, Было дешевле завести туда новое оборудование и машины, чем их отремонтировать на месте. Проживание в экстремальных условиях севера было крайне дорогим. Поэтому, сокращение населения, например, в Чукотском АО вчетверо, вполне оправдано.

Но население сократилось не только в северных районах Дальнего Востока, но и в его южной части, причем – на 13% – в Приморском крае, на 16% – в Хабаровском крае, на 18% в Еврейской автономной области и на 22% – в Амурской области. В Сибирском ФО подобные темпы сокращения населения наблюдаются в Забайкальском крае (на 20%), в Иркутской области (на 14%) и Кемеровской области (на 13%). Надо заметить, что южные дальневосточные регионы как и Забайкальский край – это крайне важные в геополитическом отношении территории, граничащие с мощным азиатско-тихоокеанским демографическим потенциалом.

Подобные темпы сокращения численности населения в последнее двадцатилетие присущи не только азиатским регионам страны. В той же мере сокращается население в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Если не касаться северных регионов, о специфике которых говорилось выше, то оказывается, что и в центральных субъектах РФ, расположенных в сердце России население также в истекшее двадцатилетие сократилось не в меньшей мере, чем на Дальнем Востоке. В частности, оно уменьшилось в областях: Брянской, Владимирской и Ярославской на 13%, Рязанской – на 14%, Смоленской – на 15%, Курской и Новгородской – на 16%, Тульской – на 17%, Костромской – на 18%, Ивановской и Тверской – на 19%, Тамбовской и Псковской – на 20%. Большинство этих территорий образуют так называемое «золотое кольцо» вокруг Москвы, которая является миграционным магнитом для населения всей страны, а соседних регионов, в особенности. Хотя, благодаря этому, поддерживается видимое благополучие во всем ЦФО, так как численность населения Центрального округа в целом стабильна, при демографическом неблагополучии в его 15 областях.

Таким образом, из числа федеральных округов только в Центральном (за счет Москвы и одноименной области), Южном и Северокавказском увеличилась численность населения. В Южном федеральном округе особое демографическое благополучие демонстрировал Краснодарский край. А в Северокавказском округе население росло повсеместно. В Поволжье только в Татарстане и Башкортостане практически сохранилась стабильная численность населения. Увеличилось оно в Ханты-Мансийском АО (ныне Урал) и осталось стабильным в Тюменской области. В Северо-Западном округе рост населения был только в Калининградской и Ленинградской областях. В Сибири в республиках Алтай и Тыва, а также Томской области численность населения практически стабилизировалась. Остальные регионы, в целом Дальний Восток, теряли население.

Итак, в условиях всероссийской депопуляции население сократилось в 61 регионе, в 12 регионах рост не превысил 10%, причем в большинстве из этой группы он был 1–3%. И лишь в 11 субъектах РФ наблюдался заметный рост населения. К этой группе относится Москва и Белгородская область, 6 республик Северного Кавказа, Краснодарский и Ставропольский края и Ханты-Мансийский АО. Доля этих регионов в населении страны в 2010 г. составляла 20.5%, тогда как в 1989 г. была 16.0% и в 1970 г. -14.4%.

В дореформенный период миграционный прирост численности населения в регионах, которые в настоящее время принято называть непривлекательными для переселения населения, совсем не случаен. В последние три десятилетия советского периода (1959–1988 гг.) последовательно и успешно осуществлялась программа заселения восточных районов, в первую очередь дальневосточных. В европейской части проводилась политика сдерживания роста крупных и крупнейших городов и, прежде всего, столичных. В первом и, особенно, во втором случаях, не все получалось. В частности с 1959 г. по 1989 г. население столицы, несмотря на всевозможные ограничения его роста, увеличилось на 4,5 млн. человек. В это же время численность населения Дальнего Востока, куда направлялись пересе-

ленцы и где применялись различные льготы (даже в его южной части в начале 60-х годов были установлены районные коэффициенты к заработной плате) число жителей этого стратегически важного региона возросло на 3,1 млн. человек.

Какие же проблемы породила или обострила, начавшаяся в России в 1990-х годах депопуляция? На фоне концентрации населения в Москве и некоторых других регионах страны (ныне их доля в населении страны превышает 1/5 часть), происходит снижение численности и плотности населения в остальных регионах страны, как европейской, так и особенно азиатской частей. При этом проблема сокращения заселенности азиатской части может быть переключена в проблему обезлюдивания 80% регионов России. Хотя очевидно, что геополитически наиболее опасным при этом является происходящее уже более двух десятков лет сокращение уровня заселенности наиболее удаленных от центра страны приграничных регионов Дальнего Востока и Забайкалья.

Не видеть такого катастрофического стягивания населения огромной по территории страны в нескольких локальных точках вряд ли возможно. Не предпринимать никаких действий в области в первую очередь социально-экономической и, опосредованно, миграционной политики, оказывается, можно. И во многом это возможно потому, что доверена миграционная политика специалистам во многих важных областях государственного управления, но только не профессиональным специалистам в области миграции населения.

Между тем, богатый позитивный опыт советского периода проведения внутренней миграционной политики указывает на возможные инструменты воздействия на внутрироссийские миграционные потоки. Однако этот опыт до сих пор не востребован и сложившиеся в последние 20–30 лет направления в межобластном миграционном обмене, сохраняются (1. С. 500–525.).

Самым точным воздействием на миграционные процессы населения, их направления и потоки, является влияние через управление занятостью населения. Меры по регулированию занятости насе-

ления разрабатывались и осуществлялось на базе составления плановых и анализа отчетных балансов трудовых ресурсов (далее БТР). Положительный эффект использования БТР как инструмента планомерного регулирования процессов управления занятостью и, соответственно, миграцией населения во многом результат проведения в советские годы фундаментальных научных исследований в сфере экономики труда и социально-трудовых отношений. Разработка плановых балансов труда осуществлялась в целях обеспечения увязки ресурсов трудоспособного населения страны с потребностью экономики в рабочей силе. Они разрабатывались не только в целом по стране, но и в разрезе всех административно-территориальных единиц (АТЕ), что позволяло отслеживать и регулировать возникающие территориальные диспропорции в распределении и использовании трудовых ресурсов. Такая увязка позволяла сочетать отраслевые и территориальные интересы.

В том случае, если предплановые расчеты балансов трудовых ресурсов, по данным демографических прогнозов, составлявшихся в региональном разрезе, появлялись так называемые «избытки» трудовых ресурсов, то предусматривались меры для повышения их территориальной мобильности и стимулированию миграционного оттока в другие регионы. В тех регионах, где предложение со стороны трудоспособного населения в трудоспособном возрасте было достаточным для заполнения имеющихся рабочих мест (иными словами для удовлетворения спроса со стороны предприятий и организаций на трудовые ресурсы), не предусматривалось дополнительного создания рабочих мест. Таким образом, баланс трудовых ресурсов выполнял функцию управления не только занятостью населения, но и основанием для принятия решений по организации внутренней миграции населения с использованием инвестиционных инструментов для создания новых рабочих мест. Хотя не всегда управленческие решения были удачными и давали быстрый эффект, но размещение населения и трудовых ресурсов с помощью воздействия на добровольные территориальные пере-

мещения населения было достаточно равномерным, целесообразным и управляемым.

Информация, содержащаяся в современных балансах труда, в отличие от балансов дорыночного периода, не является основанием для разработки и проведения тех или иных мероприятий, экономических и инвестиционных проектов, которые способствовали бы балансированию спроса и предложения рабочей силы на региональных рынках труда и разработке мер для воздействия на миграционные процессы. Как ни странно это может прозвучать, но основным регулятором по существу является в настоящее время использование иностранной рабочей силы или внешних трудовых мигрантов.

На это указывает соотношение таких показателей как уровень безработицы и численность используемой иностранной рабочей силы в регионе (в современных балансах труда этот показатель называется иностранные рабочие мигранты – ИРМ). Если рассмотреть эти данные не в разрезе ФО, а более детально, в разрезе административно-территориальных единиц, то можно проследить очень тесную взаимосвязь между уровнем безработицы и соотношением занятых иностранных рабочих мигрантов (по существу нагрузкой ИРМ).

Максимальное присутствие ИРМ в расчете на 1000 человек занятых отмечается именно в регионах с относительно низким уровнем безработного населения, или высоким уровнем занятости постоянного населения. И напротив, высокий уровень безработицы, как правило, сочетается с низким уровнем показателя ИТМ на 1000 занятого населения.

Применение балансового метода управления трудовыми ресурсами на региональных рынках труда дает возможность улавливать тенденции развития демографической и экономической составляющих формирования спроса и предложения и нивелировать развитие негативных трендов (7. с. 103–123).

Но отсутствие инструментов управления, опирающихся на данные балансов трудовых ресурсов, стихийно компенсируется, появившейся в начале 1990-х годов одной из составляющих рынка труда

России – иностранной рабочей силой или внешней трудовой миграцией. Благодаря этому элементу рынок труда насыщается трудовыми ресурсами в тех регионах и видах экономической деятельности, которые испытывают в них недостаток.

Отчетные балансы трудовых ресурсов, составляемые в разрезе субъектов Российской Федерации, дают достаточно подробную и точную статистическую информацию о положении на региональных рынках труда. Эта информация может и должна быть использована по нескольким важнейшим направлениям социально-экономической политики:

- для разработки мер по смягчению ситуации на региональных рынках труда;
- для инвестиционного проектирования;
- для определения приоритетных направлений технологической модернизации;
- для регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы.
- для разработки мер по воздействию на процессы внутренней миграции, проведению продуманной внутренней миграционной политики.

Этот сегмент государственной миграционной политики, который полностью предоставлен на волю рыночной стихии, не менее, а в плане обеспечения национальной безопасности и соблюдения геополитических интересов России, давно стал более важным, чем ловля нелегальных мигрантов по подвалам Москвы. Тем более, что об их местонахождении, особенно массовом, всегда хорошо проинформированы правоохранительные органы на местах.

Проведение столь важной для государства политики, в основе которой лежат не силовые методы и решения, возможны лишь совместными усилиями специализированных социально-экономических ведомств.

Минтрудом России уже разработан очередной план мероприятий по повышению мобильности граждан Российской Федерации

на 2014–2018 годы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 24 апреля 2014 года № 663-р. План предусматривает три основных раздела:

- мероприятия по совершенствованию трудовой и профессиональной мобильности населения;

- информирование о возможностях трудоустройства за пределами места постоянного проживания, включая создание общероссийской базы вакансий;

- меры по развитию рынка арендного жилья и иной инфраструктуры, необходимой для развития мобильности граждан.

В первом разделе плана разработаны и приняты Федеральный закон РФ от 22 декабря 2014 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Эти нормы должны были повысить мобильность трудовых ресурсов. Новыми законодательными актами предусматривается создание условий для привлечения трудовых ресурсов субъектами РФ, включенными в перечень субъектов РФ, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным, разработка порядка предоставления сертификата и субсидирование затрат работодателей на привлечение квалифицированных специалистов из других регионов России.

К территориям выезда, которые могут быть включены в перечень регионов, приоритетных для привлечения трудовых ресурсов, следует отнести Приморский край, Хабаровский край, Амурскую область и другие субъекты РФ Дальневосточного Федерального округа, регионы, реализующие крупные инвестиционные проекты и испытывающие потребности в трудовых ресурсах (Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Новосибирская область). В эту же группу регионов въезда следует включить субъекты РФ, имеющие территории опережающего развития (например, Республика Бурятия, Иркутская область), а также регионы, имеющие территории стратегического развития (Забайкальский край, территории, расположенные на Крайнем Севере).

Второй раздел плана мероприятий предусматривает работу по совершенствованию информационно-аналитической системы общероссийской базы вакансий «Работа в России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Система должна содержать информацию о свободных рабочих местах, условиях труда, социальных гарантиях, транспортной доступности рабочего места, условиях проживания, наличии инфраструктуры и другие сведения. Доступ к этой информации может способствовать повышению мобильности граждан и должен существенно упростить поиск работы. Более того, устраиваясь на работу в другом регионе, человек будет иметь возможность знать, что ему компенсируют расходы на переезд. В рамках модернизации информационного портала «Работа в России» предлагается осуществить разработку «трудовых карт» спроса и предложения рабочей силы в субъектах Российской Федерации. Помимо информации об инвестиционных проектах, условий трудоустройства и проживания, работодатели смогут получить информацию о наличии необходимых работников в других регионах, включая информацию об их навыках и квалификации.

Третий раздел плана предусматривает мероприятия по повышению трудовой мобильности населения. Этому должна способствовать разработка предложения по развитию рынка доступного арендного и наемного жилья, регулированию отношений, связанных с наймом жилых помещений, а также развитию транспортной системы и устранению территориальных диспропорций в развитии транспортной инфраструктуры. В ряде регионов жилищная проблема мигрантов решается собственными силами. Например, в Хабаровском крае семьям, у которых после приобретения квартиры в ипотеку родился третий ребенок, остаток по ипотеке полностью закрывается за счет краевого бюджета. В Калужской области для работников, приглашенных на автомобильные предприятия, арендная плата в специально построенных доходных домах оплачивается в равных долях работником и предприятием – по 4 тыс. рублей.

Такой и аналогичные подходы можно использовать и в других регионах, где проблемы жилья и занятости населения, потенциально готового к переездам на новое место жительства, т. е. для потенциальных мигрантов возможно решать за счет повышения социальной ответственности предпринимателей, в рамках государственно-частного партнерства.

Но данные меры, на наш взгляд, не влияют на главные компоненты, вызывающие территориальную подвижность населения, на формирование рынка труда, на инвестиционную политику, не влияют на повышение миграционной привлекательности регионов. Поэтому их можно назвать вторичными мерами, которые облегчают переселение населения, если найдено главное – смысл переселения – хорошо оплачиваемое рабочее место, решение жилищной и социальных проблем. Эти задачи могут решаться совместными мероприятиями ведомств социально-экономического блока Правительства при наличии ясной стратегии переселенческой политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Посвятив эту работу истории и современной миграционной политике России, нельзя было не рассмотреть основные исторические вехи в использовании того многообразия инструментов воздействия на миграционные процессы, которые несколько столетий совершались на территории нашей страны. Уходящие в глубь истории, дореволюционный и советский периоды, а также уже постсоветское время с точки зрения миграционной политики являются целыми эпохами, различающимися условиями общественно-политической и экономической жизни в стране, целями и задачами политики и методами её проведения.

Уже начиная с XVII века значение и роль миграционных процессов вполне осознавались правительством России. Расширение границ государства побуждало власть заботиться о заселении новых земель, освоении природных ресурсов новых территорий. В ходе реализации дореволюционной переселенческой политики был накоплен большой практический опыт, основанный на серьезных теоретических подходах. Все подходы, на которые опиралась переселенческая политика того периода, касалась в первую очередь заселения Сибири и Дальнего Востока Российской Империи. Их условно разделяют на концепции, относящиеся, во-первых, к выбору районов выхода переселенцев, во-вторых, к подбору состава переселенцев и, в-третьих, к стимулированию переселений. Выработанные научно обоснованные концептуальные подходы к политике переселения, позволили выстроить систему экономических и административных мер и инструментов их применения, которые позволили достигнуть поставленной главной цели переселенческой политики: увеличить численность и плотность населения, ввести в хозяйственный оборот

природные ресурсы региона, создать экономический потенциал для дальнейшего развития. Но важнейшие рычаги воздействия на переселенческие процессы – это те, которые способствовали экономическому освоению заселяемых регионов. Всё это укрепило экономические, а следовательно и геополитические позиции Империи в этом отдаленном от Центральной Европейской части регионе.

Переселенческая политика советского периода была ориентирована лишь на внутригосударственные миграционные процессы в силу закрытости территории Советского Союза для массовых внешних миграций. Но границы СССР включали пятнадцать республик, так что для России миграционные процессы фактически были внешними. Механизмы и инструменты внутренней миграционной политики в довоенный и послевоенный период в СССР, используя экономические, административные и организационные ресурсы, позволили в относительно короткие сроки обеспечить достаточно сбалансированное размещение населения и трудовых ресурсов по территории всей страны. Своеобразие этого периода заключается в использовании характерных только для советского общественного строя морально-нравственных рычагов воздействия на добровольную миграцию. Это молодежные и общественные призывы и движения, опирающиеся на энтузиазм и романтику поколений, способствующие продвижению населения на север и восток страны, в регионы с суровыми и неблагоприятными условиями жизнедеятельности. Миграционную политику рассматриваемого периода можно оценить как результативную с позиций достижения поставленных перед ней целей.

Однако методы регулирования миграции населения, используемые в условиях плановой социалистической экономики, с началом рыночных реформ оказались малопригодными. Более того, отдельные достижения предыдущих эпох (например, формирование постоянного населения в районах Дальнего Востока) превратились в новую гипертрофированную проблему.

Рубежом для современной миграционной политики России явился рубеж столетий – 1999–2002 годы. Поэтому в становлении

и развитии современных российских институтов и законодательства по миграции на протяжении чуть более 2-х десятилетий можно выделить несколько периодов. Первый 1991–1998 – создание и интенсивное развитие институтов и законодательства, направленное на процессы вынужденной миграции, трудовой миграции и иммиграционного контроля. Второй достаточно, короткий (1999–2002 гг.), имеющий все признаки переходного периода, времени перманентных преобразований ФМС и дискурсов о миграционной политике и законодательстве. Третий – 2002–2010 – переподчинение ФМС правоохранительным структурам, поворот нормотворчества в сторону ужесточения порядка въезда, пребывания, трудовой деятельности, приводящей к росту нелегальной миграции. Краткосрочная либерализация получения разрешений на работу ИРС. Декларирование Концепции государственной миграционной политики. Четвертый 2010–2016 дальнейший рост нелегальной миграции, выработка новых инструментов в целях легализации мигрантов. В настоящее время продолжается тенденция к повороту в сторону силовых методов сокращения нелегальной миграции в сочетании с появлением новой волны вынужденной миграции. Без внимания по-прежнему остаются острейшие проблемы внутренней миграции, экономические рычаги воздействия на внешнюю трудовую миграцию и проблемы адаптации и интеграции нового российского населения.

Следует отметить, что существует принципиальное отличие практики проведения миграционной политики в России в прошлом и в новейшей истории. Это отличие заключается в том, что и институциональные структуры и законодательство и правоприменительная практика были настроены таким образом, что поставленные в качестве ключевых цели политики, достигались. Будь то – рост численности населения, заселение новых неосвоенных земель, расселение из многонаселенных территорий, обеспечение экономики новых регионов трудовыми ресурсами, в том числе квалифицированными. Современные инструменты государственной миграционной политики и её реализация не решают поставленных задач,

не приводят к намеченным результатам. И это, как правило, результат искажения применения на практике норм законодательства, вольная трактовка их реализации на местном уровне и отсутствие инструментов для осуществления контроля за исполнением законодательства со стороны гражданского общества.

Исследования показывают, что в целом, вся практическая деятельность в сфере реализации миграционной политики в 2000-е годы не позволила реализовать поставленные цели, и является фактически движением в противоположную сторону по отношению к направлениям, заданным Концепцией государственной миграционной политики. Представляется актуальной разработка такого документа по государственной миграционной политике, концептуального характера, который будет обозначать четкие цели в области развития только миграционных процессов, охватывая все их виды и формы, опирающийся на богатейший внутренний опыт успешного проведения переселенческой политики в самых различных специфических российских условиях жизни и систем управления страной.

Поможет ли исправить эту ситуацию очередное институциональное преобразование в области миграции населения? Ведь с 1 июня 2016 года прекратила свое существование, основанная 14 июня 1992 года Федеральная миграционная служба России. Её функции возложены на созданное в структуре МВД России Главное управление по вопросам миграции. Но воздействие на мотивацию миграционного поведения населения оказывают меры экономического и социального характера, выработка и реализация которых находится в сфере ведения социально-экономических ведомств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Воробьева О.Д., Топилин А.В. Планомерность и стихийность управления рынком труда: опыт и перспективы. Ж.Уровень жизни населения регионов России №4 (198) 2015.

2. Воробьева и др. Трудовая миграция: организация выборочных наблюдений (методологические подходы). – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015.

3. Воробьева О.Д. Миграционная политика России: новейшая история и современные практики. Проблемы миграции населения в современной России/ Под ред. В.В. Локосова. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2014.

4. Денисенко М.Б. Доклад на XVI Апрельской международной научной конференции в НИУ ВШЭ 2015 года, М. 2015.

5. Ионцев В.А. и др. Эмиграция и репатриация в России. М. 2001.

6. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения: аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). – 2010. – №4 (14) – М.: Изд-во РАГС. 2010.

7. Коровкин А.Г. Проблемы согласования спроса на рабочую силу и ее предложения на российском рынке труда // Проблемы прогнозирования. №2. 2011.

8. Миграционные процессы в России. Под ред. В.В. Локосова и Л.Л. Рыбаковского. М. «Экон-Иформ». 2014.

9. Многоязычный демографический словарь. Русское издание. ООН, Экономический и социальный Департамент. Нью-Йорк. 1964 г.

10. «Народонаселение» Прикладная демография. М. 1973 г.

11. Новая Россия: Политика и управление миграционными процессами. Издательский Дом «БАХРАХ-М». 2015,
12. Основы миграционной политики. Учебно-методическое пособие. М. 2010.
13. Осипов Г.В. Социология и общество. М. 2007.
14. Проблемы незаконной миграции в России. Реалии и поиск решений. М. 2004.
15. Рыбаковский Л.Л., Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М. «Наука». 1987.
16. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Трудовая эмиграция женщин из России: выезд, трудоустройство и защита прав. М.; Наука. 2008.
17. Современные проблемы миграции в России. М. 2003.
18. СОЦИС, №3 1981 г.
19. Тольц М.. Российская эмиграция в Израиль. Бюллетень Население и общество. № 71, май 2003.
20. Топилин А.В., Воробьева О.Д. Опыт государственного регулирования в размещении производительных сил в России в период 1970–1990 годов Научные труды: Ин-т народнохозяйственного прогнозирования РАН/ Гл.ред. А.Г. Коровкин. – М.:МАКС Пресс, 2015.
21. Тюрюканова Е.В. Трудовые мигранты в Москве: «второе» общество. //Иммигранты в Москве. Под ред. Ж.А. Зайончковской. М. 2009.