

1. УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

1.1. Федеральная стратегия и политика

В России не существует официально одобренной федеральной миграционной стратегии, которая бы учитывала объективные факторы настоящего и будущего развития страны и увязывала бы воедино все виды миграции и интересы федерального государства, его субъектов и муниципальных образований, а также различных групп населения, включая мигрантов. Концепция регулирования миграционных процессов, одобренная Правительством в марте 2003 г. (распоряжение № 256-р), не закрывает этот пробел, поскольку не содержит четких установок относительно миграционной политики страны.

На федеральном уровне управление миграциями в течение длительного времени фокусировалось на приеме вынужденных мигрантов из бывших союзных республик. В последние годы акцент переместился на ограничение притока населения в Россию из других стран, что нашло яркое отражение в законах о гражданстве и об иностранных гражданах.

Таким образом, в сферу деятельности федерального центра попадает в основном внешняя миграция, да и то не вся. Эмиграция почти не привлекает к себе внимания. Политики лишь недавно стали высказывать свою озабоченность «утечкой умов», но реальных шагов в этом направлении нет.

Внутренние миграции (столь значимые и представляющие привычный объект управления в годы существования СССР) практически игнорируются без всякого логичного объяснения такого подхода государства. Это тем более не оправдано, что внутренние перемещения населения значительно превосходят внешние миграции. Например, в 1994 г., когда внешний приток был максимальным, он составил 1,15 млн человек, тогда как в пределах России переехало 3 млн человек. В настоящее время, когда приток извне многократно уменьшился (до 193,5 тыс. человек в 2002 г.), внутренние миграции превосходят его более чем в 10 раз, составляя 2,1 млн человек. Потоки нерегистрируемой трудовой миграции из стран СНГ в Россию, с одной стороны, и между субъектами России, с другой стороны, как показывают исследования, равновелики и составляют около 3 млн человек каждый¹. Следует помнить и о том, что внутренние и внешние миграции могут выступать в качестве альтернативных инструментов решения государством региональных проблем, таких, например, как ликвидация дефицита трудовых ресурсов в определенном ареале или предотвращение этнических конфликтов.

Для МВД, в ведении которого находится управление миграциями, миграционные проблемы, очевидно, относятся к второстепенным и, главное, кажутся решаемыми традиционными для этого министерства запретительно-контрольными методами. Реальный вклад государства в регулирование миграций состоит во все усложняющейся системе контроля и регистрации, которая обязательна и для внутренних, и для внешних мигрантов и реализуется преимущественно на региональном и местном уровнях. Система эта чрезвычайно бюрократизирована и при этом малоэффективна, ибо ее очень легко «обойти», учитывая ее коррупционность.

Усеченное понимание миграций на федеральном уровне транслируется на уровень федеральных округов и регионов. Вне сферы их интересов оказывается значительная часть внутренних миграций. Институты власти федеральных округов держат внешнюю миграцию в поле своего зрения, но пока никак не претендуют на участие в выработке миграционной политики. Внешние миграции замыкаются преимущественно на органах МВД. Опять-таки указанные институты власти скорее готовы исполнять ограничительно-карательные функции, чем проводить целенаправленную осознанную политику. В то же время ими осознаются региональные особенности своего округа или субъекта Федерации и они в принципе готовы их сформулировать и придерживаться в практической деятельности. Но федеральный центр не оставляет им свободы маневра, поскольку управление миграциями неоправданно централизовано, особенно что касается найма иностранной рабочей силы.

Исследования показали, что собственно региональные и муниципальные органы власти вообще не проявляют интереса к миграциям (даже внешним). Они считают, что все миграционные проблемы – это прерогатива федеральной власти, где их вмешательство не нужно и не оплачивается. Власти субъектов (и

¹ Миграция населения. Трудовая миграция в России. Приложение к журналу «Миграция в России». Под общ. ред. О.Д. Воробьевой. Вып.2. М., 2001–191 с.

отчасти муниципальные) исполняют ограниченные регистрационно-контрольные функции (например, оформляя иностранцам разрешение на работу и участвуя в обосновании квот на иностранную рабочую силу).

При этом есть понимание значимости миграционного фактора, но лишь в случае Нижнего Новгорода проявилось желание властей города поучаствовать в процессе управления внешними миграциями (что, по-видимому, связано с размерами и полустоличным статусом города). Вполне возможно, что региональные и местные власти боятся проявить инициативу, опасаясь передачи им еще одного «неоплаченного мандата».

Решения федеральных органов власти не учитывают региональные и местные особенности и не позволяют сделать это на нижестоящих уровнях управления даже в рамках своей же системы. Так, в Оренбургской области и Удмуртии работники миграционных служб (т.е. федеральные служащие) прилагали усилия, чтобы облегчить мигрантам прохождение всех процедур и обеспечить более толерантную обстановку в регионе, но собственные права и рычаги управления у них почти отсутствуют.

На всех уровнях управления отошла на задний план проблема обустройства беженцев и вынужденных переселенцев, несмотря на то, что перед значительной их частью государство не выполнило взятых на себя обязательств. Однако самый большой провал нынешней миграционной политики (если анализировать то, что реально делается) состоит в ее противоречии стратегическим задачам социально-экономического развития страны.

1.2. Демографическая ситуация и управление миграциями

Сейчас, кажется, необходимость масштабной иммиграции в Россию осознается на федеральном уровне почти всеми управляющими структурами, так как прогнозы демографов однозначно предсказывают резкое сокращение и старение населения и трудовых ресурсов. Вместе с тем едва ли все представляют глубину демографического спада и масштабы необходимой иммиграции.

Наиболее оптимистичен прогноз ООН. Согласно его среднему варианту, население России к 2025 г. уменьшится до 137 млн человек². По среднему варианту прогноза Госкомстата население страны опустится на этот уровень на 12 лет раньше (к 2013 г.), а на начало 2016 г. составит 135 млн человек. Низкий вариант прогноза Госкомстата выходит на 129 млн человек на ту же дату, что на 15 млн человек (почти на 11%) меньше, чем на исходную дату прогноза (начало 2002 г.)³. После переписи населения 2002 г., которая зарегистрировала на 1,8 млн человек больше мигрантов, чем статистический учет (за период с 1989 г.), прогноз Госкомстата, вероятно, будет скорректирован в сторону повышения, но тенденция быстрой убыли населения, несомненно, сохранится. В последние годы естественная убыль населения России составляет почти 1 млн в год.

Все названные прогнозы предполагают определенную иммиграцию в Россию. В Центре демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования Российской Академии Наук произведены расчеты населения России при нулевой нетто-миграции. Опираясь только на собственный демографический потенциал, Россия к 2050 г. пришла бы с 86-миллионным населением при условии сохранения нынешних параметров низкой рождаемости и очень высокой смертности и со 112-миллионным населением при самой благоприятной эволюции рождаемости и смертности⁴.

Есть расчеты иммиграции, необходимой для поддержания численности населения России на современном уровне в течение последующих 50 лет. Чтобы обеспечить это условие, суммарная иммиграция за 50 лет должна составить от 35 млн человек (около 700 тыс. в год) до 70 млн человек (около 1,4 млн в год) при разных параметрах рождаемости и смертности. Обеспечение роста населения России на 0,5% в год (это даже меньше, чем в 70–80-е гг. – 0,6–0,7% в год) приводит к среднегодовым уровням миграции от 1,5 до 2,4 млн человек.

Приведенные параметры иммиграции значительно превосходят достигнутые в прошлом значения. Даже в течение 90-х гг., когда Россия получила беспрецедентный миграционный прирост, он составил 330 тыс. человек в среднем за год, а в 80-е гг. – около 200 тыс. человек в год. Лишь однажды, в 1994 г., миграционный прирост в России достиг 810 тыс. человек, но ни один другой год даже не приблизился к этой величине.

Прогнозы численности населения позволяют сделать вывод, что Россия не может обеспечить ни стабилизацию численности своего населения, ни тем более его рост, опираясь только на внутренние демографические ресурсы; в России открываются огромные перспективы для иммиграции, особенно если учесть слабую заселенность страны.

После 2006 г. в России начнется стремительная естественная убыль трудоспособного населения, достигающая примерно 1 млн человек в год. В течение некоторого (но непродолжительного) времени (4–5 лет) убыль трудоспособного населения может быть несколько скомпенсирована за счет повышения пенсионного возраста, однако это приведет к еще более стремительной убыли трудоспособного контингента в последующем.

У России в запасе есть несколько лет, чтобы подготовиться к новой ситуации на рынке труда, которая ожидает ее в перспективе. В период до 2006 г., благодаря благоприятной комбинации выходящих на пенсию и замещающих поколений, прирост трудовых ресурсов страны будет весьма значительным (4 млн человек), но это будет последняя «вспышка». В последующем уже никакая конъюнктурная комбинация поколений не сможет предотвратить естественную убыль трудоспособного населения России, которая примет буквально обвальный характер (10 млн человек за 2006–2015 гг. в границах современного трудоспособного возраста, более чем 1% в год).

Сокращение трудоресурсного потенциала столь значительно и стремительно, что не может быть скомпенсировано за такой короткий промежуток времени ни за счет роста производительности труда, ни за счет выноса производства в перенаселенные страны с более дешевой рабочей силой.

² С. Haub, D. Cornelius. World Population Data Sheet//Population Reference Bureau. Washington, 2001.

³ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2016 г. Стат. бюллетень/Госкомстат РФ. М. 2001. С. 7.

⁴ Население России. 2000. Восьмой ежегодный демографический доклад/Отв. ред. А.Г. Вишневыский. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. М. 2001. С. 141.

В мире пока нет примеров, когда бы развитая экономика прогрессировала в условиях сокращающейся численности занятых. Тем более невероятно ожидать этого в России, сильно отставшей от развитых стран по производительности труда. Следовательно, в будущем труд будет одним из самых дефицитных, если не **самым дефицитным ресурсом в России**. **Демографическая ситуация предопределяет иммиграционную политику в качестве стратегического направления миграционной политики России на длительную перспективу.**

Такую политику проводят страны, находящиеся в аналогичной демографической ситуации. Например, Германия увеличила свое население за счет миграционного прироста в 1990–1998 гг. на 2,1 млн человек, не допустив сокращения общей численности населения⁵. Иммиграционную политику проводят и США, несмотря на высокий естественный прирост населения в этой стране. За 1990–1999 гг. население США увеличилось на 32,7 млн человек, из них 8,6 млн составила чистая (нетто) миграция. США намерены привлекать мигрантов в таких же масштабах вплоть до середины века⁶.

Россия же, невзирая на безрадостную демографическую перспективу, в отношении иммигрантов проводит ограничительную («защитительную») политику, которая становится все жестче, хотя совсем недавно она была значительно либеральнее и доброжелательнее, особенно в отношении русскоязычного населения. В явном и неявном виде протаскивается идея о негативных последствиях притока иммигрантов: лишняя нагрузка на бюджет, конкуренция местной рабочей силе, рост межнациональной напряженности и преступности. Даже сам факт передачи внешней миграции в ведение МВД символизирует обвинительный уклон при рассмотрении внешних миграций. Недаром во время проведения всех интервью с экспертами собеседники начинали с негативных последствий, не упоминая по собственной инициативе плюсов, связанных с притоком иммигрантов.

В сфере внешних миграций практически игнорируется ответственность РФ как правопреемника СССР (что было характерно в послевоенный период для всех метрополий в отношении бывших колоний, особенно в отношении потомков выходцев из первых), возможность более дифференцированного подхода к иммигрантам (по возрасту, национальности, специальности и квалификации и т.д.). Напротив, согласно последним законам, на иммигрантов из СНГ распространялись те же требования оформления пребывания в РФ, что и на иммигрантов из других стран. Небольшие льготы предоставлялись родившимся на территории РСФСР и состоявшим в прошлом в гражданстве СССР или родившимся на территории Российской Федерации. Да и то, эти льготы имели весьма ограниченный «потенциальный» характер: разрешение на временное проживание может быть предоставлено сверх утвержденной годовой квоты (но с соблюдением все тех же бюрократических процедур и с той же вероятностью отказа). А ведь именно приток из стран СНГ указанных категорий мигрантов следует особенно приветствовать благодаря хорошему знанию русского языка, относительно высокому образовательному и квалификационному уровню, повышенной адаптивности и т.д. По нашим наблюдениям, во всех трех обследованных регионах выходцы из СНГ значительно усилили интеллектуальный потенциал столиц.

Сегодня, после «окрика сверху», у части бывших жителей СССР появились возможности упрощенного получения российского гражданства. Но имеющиеся «льготы» недостаточны, не уменьшилась и забюрократизированность процедур.

Ссылки на западный опыт, часто встречающиеся в выступлениях политиков и чиновников, стремящихся ограничить приток мигрантов, как минимум, некорректны. Страны Запада в период «высокой занятости» и нехватки кадров определенных специальностей и низкой квалификации (50-е–60-е гг. XX в.) всячески поощряли приезд мигрантов (в том числе и цветного населения). Позднее (в 60-е–70-е гг.) по мере роста безработицы и обострения этнических проблем указанные страны перешли к политике ограничения иммиграции, выборочной политики в отношении различных групп мигрантов. При этом приток определенных категорий мигрантов, прежде всего высококвалифицированных, до сих пор стимулируется. Но на обоих этапах позиция государств была четко сформулирована, законодательно и институционально подкреплена и, главное, была абсолютно логична и понятна специалистам и населению. Российская политика в отношении иммигрантов почему-то копирует западную «позднюю» ограничительную, хотя, учитывая демографическую ситуацию и положение на рынке труда, было бы более логичным практическое

⁵ Eurostat, Council of Europe, OECD SOPEMI Correspondents, National Statistical Offices.

⁶ Население России. М. 2001. С. 196.

использование опыта 50-х–60-х гг. Не учитывается и западный опыт избирательного подхода к различным группам иммигрантов. Только в феврале 2004 г. Президент В.В. Путин заявил о возможности восполнения уезжающих российских ученых кадрами из стран СНГ.

1.3. Состояние нормативной базы

В последнее время на федеральном уровне приняты важные законы, закладывающие фундамент миграционной политики, – «О гражданстве» и «О правовом положении иностранных граждан». В этих законах разграничиваются понятия гражданина, длительно проживающего в стране иностранца (резидента) и временно проживающего лица. Для иностранцев вводится институт, аналогичный «green-card» в США. Иностранец, прожив один год в России, может получить вид на постоянное жительство на пять лет и затем, при желании, его неоднократно продлевать. Прописана новая процедура получения гражданства РФ. Вводится также в оборот миграционная карта, которую обязан заполнить каждый, пересекающий границу России. На основе карты предполагается осуществлять контроль иммиграции и иммигрантов, создать банк данных по РФ. О некоторой либерализации при получении российского гражданства для определенной категории мигрантов из СНГ уже говорилось выше. Это, конечно, шаг в правильном направлении, но мало что меняющий в практической жизни, так как сложные процедуры оформления создают надежный заслон на пути миграций.

Процедура оформления иммигрантов с введением указанных законов сильно усложнилась, стала более длительной и громоздкой, трудновыполнимой, а в ряде случаев невыполнимой. В особенности это касается найма на работу. Так, разрешение на трехмесячный найм требует согласования в 6 инстанциях (органы безопасности, прокуратура, налоговые органы, органы социального обеспечения, здравоохранения), которые должны либо подтвердить свое согласие в удовлетворении просьбы иммигранта, либо (в случае отказа) сообщить, почему они отказывают. Поэтому закон определяет минимум – двухмесячный срок – для рассмотрения заявлений о пребывании и принятии окончательного решения, что, конечно, слишком долго. Если учесть, что значительная часть мигрантов прибывает для относительно краткосрочных работ (например, в строительстве или сельском хозяйстве), то для них закон просто «теряет смысл».

Закон ограничивает свободу передвижения временно проживающих лиц. Они не могут самовольно покидать границы субъекта РФ, выдавшего разрешение на проживание. Более того, закон ограничивает передвижение мигрантов и в пределах субъекта Федерации. Эти нормы закона не только не демократичны (создается своего рода «черта оседлости»), но и затрудняют мигрантам нормальную трудовую деятельность, а предприятиям и организациям – процесс найма рабочей силы.

Ознакомление с положением дел на местах показывает невыполнимость этих требований. По свидетельству работников отделов кадров ряда предприятий Оренбурга и Ижевска, установленный порядок найма настолько громоздок, что для этого надо содержать специального работника. Кроме того, невозможно по всем правилам нанять работника в случае срочной необходимости. Существует и проблема ухода иммигрантов с работы раньше, чем истечет договор. Предприятие в этом случае несет убытки.

Закон также вводит квотирование найма иностранных работников по субъектам РФ. Ясно, что в неустойчивой экономике квоты не могут быть сколько-нибудь серьезно аргументированы. Так, квоты на 2003 год определялись во всех трех исследованных субъектах РФ весьма приблизительно, «на всякий случай» значительно выше численности уже зарегистрированных работающих иностранцев, но ниже их предполагаемого общего количества. Многие предприятия уже сейчас испытывают дефицит работников (например, в Ижевске на механическом заводе и автозаводе он составлял около 5% по рабочей силе невысокой квалификации). Закон и предлагаемая им система квотирования никак не помогут решить эту проблему.

Рыночная экономика предъявляет очень жесткие требования к миграции, потому что высокая мобильность рабочей силы является неотъемлемым условием ее успешного развития.

Введенный многоступенчатый порядок оформления найма ставит экономику в трудное положение, так как лишает ее маневренности на рынках труда, что, несомненно, скажется на темпах экономического роста. Соображения экономической целесообразности принесены в жертву ограничительно-контрольным функциям. Есть все основания полагать, что одна из причин этого – ведомственная принадлежность разработчиков.

По своему духу упомянутые выше законы значительно менее либеральны, чем принятые в «смежной» области в 1993 г. (Законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» и соответствующие решения исполнительной власти). Они предполагают недостижимый, а главное – ненужный уровень государственного регулирования. Можно предполагать, что они сохранят (если не

усилить) нелегальный характер значительной части иммиграции и/или затрудняют приток новых мигрантов.

Кроме того, многоступенчатость и нечеткость процедур по оформлению пребывания в России загоняет мигрантов в правовую ловушку, когда без гражданства не регистрируют, а без регистрации не дают гражданство. Об этом прямо-таки вопиют мигрантские истории.

На уровне субъектов РФ (в том числе в Нижегородской, Оренбургской областях и в Удмуртии), как и в муниципальных образованиях, отсутствует собственная правовая база по вопросам миграции. В некоторых нормативных документах (связанных с распределением жилья, занятости) мигранты упоминаются, но речь преимущественно идет о выполнении принятых на федеральном уровне решений или об общих декларациях. Показателен пример Оренбургской области, наиболее «связанной» с внешними миграциями. Концепция социально-экономического развития области до 2010 г. содержит подраздел по миграции, но суть его состоит в просьбах к федеральным властям по улучшению федеральной же политики и законодательной базы. Все это связано с отсутствием у указанных уровней власти самостоятельных функций в рассматриваемой сфере. Такое положение ведет к неоправданной централизации и унификации проводимой в отношении иммиграции политики.

Сильно тормозят формирование рабочей силы за счет мигрантов (внешних и внутренних) неразвитость рынка жилья и низкий уровень доходов населения. Поскольку у предприятий теперь почти нет общежитий, и они еще не столь рентабельны, чтобы оплачивать (прямо или косвенно) частное жилье работникам, проблемой жилья они буквально «притиснуты к стенке». При передаче подведомственным предприятиям объектов соцкультбыта муниципалитетам предполагалось, что последние обеспечат их функционирование. На деле же бывшие общежития либо проданы, либо сданы в аренду. Строительство же новых не ведется. В результате в городах отсутствуют необходимые объемы дешевого жилья, доступного для низкооплачиваемых работников. Жилищная проблема требует срочного решения, так как она уже сильно тормозит развитие промышленности. Представляется, что эта проблема может быть решена на региональном/местном уровне за счет масштабного строительства соответствующего жилья.

1.4. Институциональная инфраструктура и ее устойчивость

Миграционная проблематика почти исключительно замыкается на системе Министерства внутренних дел, на всех территориальных уровнях. Входящая в его состав Федеральная миграционная служба играет здесь главенствующую роль. Вопросы реализации политики в отношении внешней миграции, как и ранее, контролируются миграционными службами субъектов, отчасти совместно с паспортно-визовой службой, тоже принадлежащими к системе МВД⁷. Последняя является и единственным институтом власти, связанным с внутренними миграциями. Их нынешнее совместное функционирование в рамках МВД облегчает работу обеих служб. В то же время «милитаризация» миграции, ликвидация сначала независимого федерального органа (Федеральная миграционная служба России), а затем и Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики может быть оценена крайне негативно.

Постоянные перестройки затормозили и осложнили деятельность, вхождение в столь крупное ведомство как МВД затруднило оперативное решение вопросов, столь необходимое при работе с мигрантами. Следует отметить и тот факт, что обе реформы последовательно девальвировали статус миграционных проблем.

Передачу внешних миграций в ведение МВД следует считать ошибкой не только «смысловой», хотя, конечно, регулирование миграций – функция не милицейская. Принятое решение продолжило полосу институциональной нестабильности, сильно затруднившей работу (так, в одном из обследованных регионов миграционная служба осенью 2002 г. все еще практически не работала).

1.5. Обеспеченность кадрами и их квалификация

Там, где переход миграции в ведение МВД не вызвал кадровых чисток, миграционные службы сохранили свою работоспособность. Обеспечены квалифицированными кадрами и паспортно-визовые службы. К сожалению, нет специалистов по миграции в органах управления вопросами занятости. Можно отметить и перегруженность кадров работой, заставляющей их трудиться во внеурочное время. Отчасти это связано с чрезмерной бюрократизацией системы управления внешними миграциями. Нельзя не отметить и того факта, что уровень заработной платы не соответствует реальной интенсивности труда.

Основная проблема состоит не в самих кадрах, а в прописанных правилах их деятельности. Даже

⁷ Отчасти вместе с региональными подразделениями Федеральной службы занятости.

при самом благоприятном отношении к мигрантам ведущие их дела специалисты не могут выйти за ограничительную политику государства (или должны нарушать закон и инструкции). В то же время имеющиеся кадры по своей квалификации и человеческим качествам вполне способны проводить и более либеральную политику, относиться избирательно к различным группам мигрантов. Кстати, устроение законодательства может стимулировать коррупцию в контролирующих органах.

Отдельная проблема – мигрантофобия, свойственная части работающих в миграционных службах. Они разделяют все опасения и заблуждения в отношении мигрантов, свойственные их головному ведомству, тем более что в силу своего служебного положения они знакомы со всей негативной информацией, касающейся мигрантов, что не улучшает их отношения к приезжим.

1.6. Позиции различных групп населения и властей

Во всех трех субъектах коренное население больше всего озабочено потенциальными опасностями, исходящими от иммигрантов. Иногда эти опасения распространяются и на прибывающее из стран СНГ (и даже других регионов РФ) русскоязычное население. При этом реальные масштабы иммиграции и связанные с ней проблемы максимальны в Оренбургской области, но как раз в ней отмечается наибольшая толерантность местного населения. Все это указывает на мифологизацию проблемы иммигрантов. А раз эти мифы очевидно существуют, то прямая задача государства – бороться с ними, прежде всего предоставлением объективной информации. Последнее не столь легко, учитывая, что фобии, как уже указывалось, распространяются и на «государевых слуг».

Основные претензии принимающего сообщества к мигрантам сводятся к ухудшению криминогенной ситуации (особенно увеличению оборота наркотических средств, не говоря уж о возможном терроризме), росту стоимости жилья, сокращению возможностей трудоустройства и даже «вытеснению» «аборигенов». Иногда эти претензии распространяются не только на этнически отличных мигрантов, но и на пришлых русских. Все эти претензии реально не подтверждаются, но свидетельствуют о сложившемся имидже части мигрантов. Власти же не озабочены созданием нового имиджа иммигрантов путем ознакомления местного населения с реальным состоянием дел.

Для адаптации/ассимиляции иммигрантов необходимо встречное движение, доброжелательное отношение местного населения. Негативное отношение толкает иммигрантов к самоизоляции, исключению из «мэйнстрима» общественной жизни. Явление это чревато весьма печальными социально-политическими последствиями, и на Западе с ним активно борются. Толерантность и политкорректность местного населения станет еще более необходимой в перспективе, ибо миграция русского населения (из стран СНГ) в значительной степени исчерпана, и этноконфессиональная структура приезжающих в значительной мере меняется. Регионы ждут приток «инородцев» и «киноверцев».

Сами диаспоры ведут себя преимущественно мирно, демонстрируя высокую степень толерантности. Многие из иммигрантов хотят остаться в регионе/населенном пункте и интегрироваться в местное сообщество, чему могла бы способствовать помощь государства (например, путем упрощения процедуры регистрации, при выборе места работы и проживания или изучении русского языка и, главное, при получении гражданства). Пока же государство занимает позицию стороннего наблюдателя, что способствует «автаркии» диаспор и затрудняет адаптацию мигрантов. Так, до сих пор, несмотря на «многогодовые» обещания, ни в одной из трех столиц власти в исследуемых регионах не выделили помещения для «домов дружбы народов».

Временные внутренние миграции в поисках работы и более высоких доходов относительно широко распространены в Нижегородской области (особенно в восточных и северо-восточных ее частях) и в Удмуртии. Практически никто из мигрантов не надеется на помощь органов власти. Миграции эти слабо отражены в сознании людей. Вполне возможно, что более активная роль государства могла бы способствовать росту миграционной подвижности населения, увеличению доходов населения (и росту внутреннего спроса). Но уже отмечалось, что государство практически самоустранилось не только от регулирования, но даже от учета трудовых внутренних миграций. В результате чрезвычайно низка правовая защищенность указанных мигрантов.

1.7. Обеспеченность информацией и уровень ее достоверности

Ни государство, ни население не обладают правдивой и достоверной информацией по миграции, в том числе и внутренней. Существуют две причины такого положения. Во-первых, часть

информации просто не собирается (например, о маятниковых миграциях, или работающих вахтовым способом) или не обрабатывается. Так, при переезде внутри страны все мигранты заполняют регистрационные талоны, но не вся информация с них затем обрабатывается. Даже в отношении имеющейся информации региональные и местные статистические органы действуют не единообразно, что весьма затрудняет сравнительный анализ ситуации, в том числе в трех упомянутых субъектах.

Во-вторых, значительная часть мигрантов не проходит предлагаемой официальной процедуры и не учитывается. Размеры этого «серого сектора» трудно оценить даже приблизительно. Как минимум, число скрытых мигрантов равновелико официально зарегистрированному, по экстремальным же оценкам – превышает это количество на порядок. Последний Административный кодекс, как и передача миграционной тематики МВД, несколько улучшил «регистрируемость», но действенность репрессивных мер весьма ограничена во времени. Как уже отмечалось, новые правовые акты едва ли улучшат ситуацию.

Основная причина сложившегося положения – в самой системе регистрации и контроля. Как уже отмечалось, она избыточно сложна и требует значительного времени. Недружественная политика государства ведет к тому, что мигранты избегают процедуры регистрации. В результате, стремясь добиться большей управляемости, государство как раз ее теряет, хотя никакие разумные причины не могут препятствовать введению системы «одного окна» (как это предлагается реализовать в отношении мелкого бизнеса).

Хороший пример нерационального контроля представляет собой российско-казахстанская граница в пределах Оренбургской области. Практически она прозрачна, но количество официальных мест пропуска весьма невелико, что обрекает законопослушную часть местных жителей на многокилометровые переезды и значительные траты. Естественно, многие местные жители игнорируют неудобные им правила, а государство лишается возможности получить истинную картину трансграничной миграции. Интересы Федеральной пограничной службы в данном случае превалируют над интересами государства (жителей).

Есть все основания полагать, что чем либеральнее будет система, тем в большей степени она будет отражать реальность (т.е. позволит узнать масштабы и качественные характеристики внешней миграции и иммигрантов). Это, в свою очередь, поможет понять ситуацию с занятостью, просчитать нагрузку на инфраструктуру (в том числе социальную) и т.д. При этом государство сможет эффективнее выполнять свои функции на всех уровнях.

Другой пример сложившейся ситуации – обоснование квот на иностранную рабочую силу в условиях, когда ничего не известно о реальном дефиците тех или иных кадров, когда нет реальной картины ни спроса, ни предложения. Поэтому власти вынуждены заниматься домыслами, исходя из чисто субъективных оценок.

Отсутствие достаточно достоверного учета масштабов миграции показывает ограниченность возможностей государства и его ограничительно-контрольных функций.

1.8. Наличие и вовлеченность научно-экспертного сообщества

Все три столицы субъектов имеют значительный научный потенциал (кстати, в немалой степени поддерживаемый за счет иммигрантов из стран СНГ). Это относится и к гуманитарным наукам, в том числе этнографии, экономике, социологии, социально-экономической географии. Но при этом исследовательских и аналитических работ в области миграции почти нет. Исключение составляют труды по внешним мигрантам, подготавливаемые в Оренбургской области (при поддержке и участии региональных властей). Но и в ней велика роль «персонального» фактора. Имеющийся в двух других субъектах научный потенциал явно недоиспользуется. Основной причиной следует признать отсутствие интереса к миграционной проблематике у потенциальных заказчиков и, прежде всего, у институтов власти. Даже небольшие средства могли бы стимулировать вполне масштабные комплексные исследования.

1.9. Выводы

Основные недостатки проводимой государством политики таковы:

- *Правоохранительно-карательный* ограничительный характер, когда все внимание направлено на контроль, а не на прием и интеграцию мигрантов в социум и рынок труда. При этом реально осуществлять этот контроль государство не в состоянии. Креативная роль государства практически отсутствует.

- *Жесткая централизация*, которая не оставляет субъектам и местным органам власти свободы маневра. Тем самым не только парализуется инициатива субъектов и муниципальных органов, но и миграционная политика России вообще лишается гибкости и возможности учитывать пространственные различия в социально-экономической ситуации.

- *Громоздкость процедур* по оформлению пребывания в России (даже кратковременного) и найма на работу иммигрантов, что сильно затрудняет их легализацию, способствует коррупции и росту незаконной миграции.

- *Отсутствие простого механизма регистрации* по месту жительства, независимого от «личных особенностей» работника паспортного стола.

- *Игнорирование внутренней миграции*, несмотря на то, что это самый большой миграционный поток. Отсутствие согласованных действий в отношении внешней и внутренней миграции.

- *Отсутствие серьезных преференций для иммигрантов из стран СНГ* в отношении оформления пребывания и получения российского гражданства.

- *Культивирование угроз и рисков*, связанных с миграцией, нагнетание через СМИ мигранто- и этнофобии, которой государство ничего практически не противопоставляет.

- *Игнорирование проблем интеграции мигрантов*, что благоприятствует их самоизоляции, трудовой и территориальной сегрегации.

- *Слабое использование мирового опыта и собственного экспертно-научного потенциала.*

Во-первых, такая политика не отвечает долгосрочной стратегии России, которая определяется как *поощряющая иммиграцию*, что вытекает из демографической ситуации в стране и положения на рынке труда. Россия не может обеспечить свое развитие, опираясь только на внутренние демографические ресурсы. При этом упор следует сделать на постоянное переселение мигрантов и их де-юре и де-факто превращение в граждан России, что не исключает использования временных трудовых мигрантов для снятия «пиковых» нагрузок. Это в полной мере относится к Приволжскому округу, который «вписывается» в среднестатистический российский уровень.

Во-вторых, излишне жесткая и забюрократизированная политика препятствует притоку мигрантов из СНГ, тем самым усиливая ориентацию внутренних мигрантов на Центр и ускоряя обезлюдение огромных российских просторов не только за Уралом, но и в Приволжье.

В-третьих, указанная политика лишает предприятия мобильности и самостоятельности в вопросах набора рабочей силы, что чревато либо дефицитом работников (а значит замедлением экономического роста), либо игнорированием правил их оформления и расширением неформальной занятости.

Главный вывод состоит в том, что миграционная политика страны должна быть полной (включать и внешнюю, и внутреннюю миграцию), более либеральной, а оформление иммигрантов и внутренних мигрантов нуждается в сильном упрощении. Только при этих условиях можно будет реально управлять процессами миграции в интересах социально-экономического развития страны. Добиться этого возможно лишь при наличии значимых лоббистов федерального уровня. Эту роль могли бы выполнить наиболее «продвинутые» федеральные округа и, прежде всего, ПФО.

Совершенствование управления миграцией должно идти в двух направлениях:

- в направлении общей либерализации миграционной политики, упрощения бюрократических процедур – лучше всего через оформление «в одном окне»; государство должно максимально брать на себя «оформление» мигрантов, ибо само в них заинтересовано, и обеспечивать их всей необходимой информацией в месте приезда (возможности трудоустройства, состояние рынка жилья, возможности обучения детей и получения медицинской помощи и т.д.);

- в направлении четкого разделения функций между различными уровнями власти, повышения самостоятельности субъектов и муниципальных органов в принятии решений. Речь идет о региональных, субрегиональных подразделениях федеральных институтов, о собственно региональных и местных властях.

В управлении миграциями должны быть задействованы все территориальные уровни, а не только федеральный, как сейчас. Исходя из принципов субсидиарности, все задачи должны быть официально распределены между уровнями.

Особого внимания требует муниципальный уровень, деятельность которого может значительно помочь функционированию экономики и улучшению социально-политической обстановки. Именно

на этот уровень целесообразно передать:

- право решения о привлечении иностранной (в том числе из СНГ) рабочей силы на местные предприятия и в организации;

- право определять и корректировать квоты на привлечение иностранной рабочей силы;

- право ускоренной регистрации определенных контингентов мигрантов (в том числе «краткосрочных»);

- ответственность за адаптацию мигрантов; с одной стороны, помогать им в обустройстве и самоорганизации (землячества и т.п.), с другой – по возможности блокировать территориальную концентрацию (сегрегацию) мигрантов, создание «этнических кварталов».

Один из муниципалитетов больших городов ПФО мог бы послужить объектом для выработки в порядке эксперимента более простой и гибкой модели миграционной политики.