

# Аналитический материал к разработке концепции государственной миграционной политики РФ (часть 3)

*Опубликовано в журнале "Российская миграция" №4-5 (43-44) сентябрь-октябрь и № 6 (45) ноябрь-декабрь 2010 г.*

[Часть 1](#)

[Часть 2](#)

**Часть 3**

## **Направления миграционной политики**

Анализ миграционной ситуации в России достоверно показывает, что миграционную политику, её цели, задачи и меры необходимо рассматривать не только исключительно во взаимосвязи с задачами и мерами комплексного развития страны, но и напрямую организовывать управление миграционными процессами в интересах такого развития.

Это позволяет определить следующие направления государственной миграционной политики Российской Федерации:

- микрорегиональное и региональное развитие страны;
- пространственное развитие страны;
- экономическое развитие страны;
- промышленное развитие страны;
- социально-культурное развитие страны;
- мировое развитие страны.

## **Микрорегиональное и региональное развитие страны**

Миграционная политика должна быть направлена на то, чтобы были приняты комплексные меры социально-экономического развития для повышения оседлости и укоренённости населения Российской Федерации, прежде всего, в малых городах и районах страны.

Реализация миграционной политики в интересах населения России требует проектирования и организации микрорегионального и регионального развития страны, включающего реабилитацию и новое освоение территории на муниципальном и районном уровнях.

Для этого необходимо проведение политики регионального развития, ориентированной на равномерное развитие всей территории страны, на организацию достаточной финансово-ресурсной базы на муниципальном уровне и на обеспечение необходимого уровня и

качества жизни на районном уровне методами локальной экономической политики.

Необходима организация системы планирования непрерывного наращивания уровня и качества жизни, повышения доходов граждан и реального финансового обеспечения муниципалитетов, что позволит обеспечить реальное местное самоуправление (ФЗ-131).

В этой ситуации показателен опыт ряда стран, устанавливающих, в связи с отсутствием у региональных властей реальных рычагов воздействия на крупные трансрегиональные и транснациональные компании, порядок выплаты налогов исключительно в федеральном центре. Это даёт центру возможность маневрировать доходами в целях выравнивания социально-экономической ситуации в иных регионах страны.

Одним из видов поддержки микрорегионального развития в интересах реализации государственной миграционной политики должна стать целевая финансовая и административно-политическая поддержка регионов с наибольшим количеством выезжающих в относительно благополучные регионы и мегаполисы со стороны последних. Именно подобный подход - реализация мер, направленных на содействие улучшению экономической ситуации в странах исхода мигрантов - является в настоящее время одним из главных направлений миграционной политики развитых стран Европейского сообщества в части снижения количества иммигрантов. Также затрачиваются (например, в Швейцарии) значительные суммы для обеспечения неадаптировавшихся иммигрантов в страну исхода.

Создание условий и высокого качества жизни в ныне депрессивных районах страны, в свою очередь, будет способствовать повышению миграционной привлекательности этих территорий для квалифицированных и образованных мигрантов, что, соответственно, должно быть использовано для привлечения необходимых человеческих ресурсов без ущерба для коренного населения.

Особое значение в рамках данного направления имеет эффективная реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Привлечению соотечественников из ближнего и дальнего зарубежья, оптимизации потоков людских ресурсов между регионами РФ, обеспечивающих расширенное воспроизводство и рост населения России, а также новые формы последовательной территориальной экспансии и пространственного переосвоения территории страны позволит создать долгосрочную организационную основу для микрорегионального и регионального развития страны.

Не создавая условий для достойной жизни и полноценного участия в экономике населения России и соотечественников, государство фактически предоставляет свою территорию жителям других государств.

### **Пространственное развитие страны**

Надлежащее управление миграцией требует не только микрорегионального и регионального развития, но и общего пространственного переосвоения территории страны. Для реализации данного направления необходимо выделить в качестве приоритетных три макрорегиона: Дальний Восток, Российские Севера и Нечерноземье.

Особо критическое значение имеет опережающее развитие Дальнего Востока, поскольку

это создаст прецедент и модель пространственного развития для Северов и Нечерноземья и для страны в целом.

Успех государственной миграционной политики определяется тем, будет ли в ближайшие два-три года остановлен массированный отток населения с дальневосточных регионов и произойдет ли в течение десяти ближайших лет существенное – до полутора и более раз – увеличение численности населения Дальневосточного федерального округа.

Это означает, в частности, необходимость проектирования и создания условий, подготовки базы для нового этапа, новой волны освоения Дальнего Востока и Северных территорий, в том числе, и на основе проектов строительства новых городов. Процесс создания новых городов в сегодняшних социально-экономических условиях должен пройти через ряд промежуточных переходных этапов, когда города могут сначала формироваться как вахтовые поселки, затем как устойчивые поселения и лишь затем как полноценные города, но населению страны и жителям других государств должна быть предъявлена долгосрочная стратегия РФ в этой области.

Данное направление требует инвентаризации и коренного пересмотра Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и разработки схем градостроительного планирования развития частей территории Российской Федерации.

### **Экономическое развитие страны**

Реализация миграционной политики должна в обязательном порядке вести к экономическому развитию страны. Более того, именно через решение миграционных проблем России возможно создание в России соответствующей цивилизационной модели экономики, которая бы вела не к усилению деградиционных процессов, а к развитию страны - экономики развития.

В отличие от ныне реализуемой модели экономики, основанной на представлении о самооптимизационном развитии частных корпораций, встраивании их в западные рынки товаров, услуг и капитала безотносительно к демографическому и общему развитию страны, экономика развития основана на обеспечении общего воспроизводства базовых условий жизни и на реализации масштабных инфраструктурных проектов - строительства новых городов, энергосистем, транспортной и информационной инфраструктуры, коридоров развития и др.

Производимое в результате реализации экономики развития инфраструктурное развитие территорий (энергетическое, транспортное, информационное, ирригационное - обеспечивающее снабжение поселений качественной пресной водой, создание социально-культурных инфраструктур обеспечивающих высокое качество жизни и др.) должны напрямую создавать достаточные условия для наращивания численности населения на территории.

Экономика развития, таким образом, выражается в формировании подхода, связанного с осуществлением целенаправленного планового развития опорных поселенческих инфраструктур, создающих ресурс для достойной и комфортной жизни населения. Экономика развития требует стратегического планирования развития территориальных инфраструктур, обеспечивающих рост поселенческой ткани, а не реализации концепции самооптимизационного «полусного роста», формирующей «опухоль» Москвы и ведущее к неизбежному обезлюживанию Центральной России за пределами Москвы.

Если подобные долгосрочные масштабные инфраструктурные проекты не будут

предложены приграничным государствам с быстро развивающейся экономикой для совместной реализации этих проектов в интересах России, то российская территория по-прежнему будет оставаться зоной освоения ресурсов, в том числе и человеческих, в интересах приграничных государств. Так, по предварительным оценкам, развитие экономики Дальнего Востока как условие сохранения этих богатейших территорий в составе Российской Федерации требует инвестирования в этот макрорегион 15 - 20 триллионов рублей и приезда сюда 7 - 9 миллионов населения в ближайшие 10 лет. Построение транспортной инфраструктуры, создание новых предприятий и новых кластеров промышленного развития, строительство новых северных и дальневосточных городов сегодня потребует определённого участия рабочей силы приграничных государств – республики Северная Корея и Китайской Народной Республики. Но для этого необходима разработка соответствующих инфраструктурных проектов, которые сегодня у России отсутствуют, что означает включение ресурсов данных территорий в инфраструктурные проекты экономики развития Китая, Республики Кореи и Японии.

Для решения задач экономического развития Российская Федерация заинтересована, в частности, в сохранении имеющегося и в создании нового человеческого потенциала. Это потребует как укоренения и закрепления коренного (местного) населения в регионах, так и целевого привлечения значительных трудовых ресурсов и человеческого капитала. Привлечение трудовых ресурсов, необходимых для создания экономики развития, требует регулирования и должно строиться на основе специальных государственных программ (по типу Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») и иных государственных решений – например, может строиться на основе специально продуманных принципах миграционных союзов (например, между республикой Беларусь, республикой Казахстан и РФ), регулирующего принципы перетока населения из одной страны в другую.

В конечном счёте, для управления миграцией на территории страны должна быть повсеместно создана соответствующая экономическая база, которая бы привлекала коренное население в высокотехнологический сектор промышленности, передовое сельское хозяйство и иные сферы хозяйства и обеспечивала устойчивую востребованность специалистов высокой квалификации и препятствовала их выезду из региона или эмиграции из Российской Федерации.

### **Промышленное развитие страны**

Промышленное развитие, основанное на организации высоких переделов исходных природных материалов и выпуске продукции с высокой добавленной стоимостью, обеспечивает сохранение и наращивание доли высококвалифицированного труда и является ключевым условием повышения уровня и качества жизни населения, его стабильного проживания на территории.

Для обеспечения целей и задач миграционной политики необходима программа реиндустриализации и создания новой национальной промышленной системы, организующей в течение пяти ближайших лет до миллиона рабочих мест средней и высокой квалификации.

Приоритетного внимания требует организация промышленного развития передовых

укладов, всемерное поощрение создания и развития производств с высокой добавленной стоимостью, создание экономической базы, которая бы привлекала коренное население в высокотехнологический сектор промышленности.

Особого внимания требует кардинальное изменение ситуации в сельском хозяйстве. Необходимо продвижение мер, направленных на преодоление низкой сбалансированности мер поддержки и целенаправленную организацию зон передового сельского хозяйства и инновационных форм расселения и проживания в сельской местности.

Правильная организация промышленного и аграрного развития создаёт также условия и для развития вокруг производств и инфраструктур малого бизнеса, который в массовом порядке повышает занятость населения, даёт населению необходимые инструменты для того, чтобы себя содержать и иметь устойчивый и достаточный для достойной жизни доход.

### **Социально-культурное развитие страны**

Ведущим фактором сохранения оседлой жизни коренного населения и повышения миграционной привлекательности территории является качество жизни, т.е. степень удовлетворённости населения существенными обстоятельствами своей жизни, обеспечивающие достоинство и свободу каждого человека.

Качество жизни не тождественно уровню жизни, включая и наиболее изощренные виды его определения, например, жизненные стандарты (living standarts), поскольку различные экономические показатели дохода выступают в различных практических и научных системах качества жизни только одним из многих, как правило, не менее 5-ти, критериев. Наглядным примером является ситуация в СССР 60 - 70-х гг., когда качество жизни советского населения в целом было не ниже качества жизни населения ведущих западных стран, при том что уровень жизни в СССР был примерно в 2 раза ниже. Также показательны следующие примеры. Когда в бытность СССР эскимосов переселили из чумов в комфортабельные квартиры, уровень их жизни повысился, но уровень смертности резко повысился и, как сформулировал один из социологов, «они стали вымирать от тоски». В ГДР после присоединения к ФРГ социально-экономические и общие материальные условия улучшились в 3 - 5 раз, однако, уровни самоубийств, преступности и смертности резко выросли.

Философия качества жизни в конце XX века выходит на первый план в государственной политике и социальной работе в наиболее развитых странах мира, например, в Канаде, Великобритании и Швеции, поскольку через качество жизни возможно осуществлять интегральную оценку эффективности управления в постэкономическую эпоху.

Государственная работа по определению и реализации заданного качества жизни ведется через законодательное введение стандартов (индексов) качества жизни, которые включают три блока комплексных индикаторов.

Первый блок индикаторов качества жизни характеризует здоровье населения и демографическое благополучие, которые оцениваются по уровням рождаемости, продолжительности жизни, естественного воспроизводства.

Второй блок отражает удовлетворенность населения индивидуальными условиями жизни (достаток, жилища, питание, работа и др.), а также социальная удовлетворенность положением дел в государстве (справедливость власти, доступность образования и здравоохранения, безопасность существования, экологическое благополучие). Для их оценки используются социологические опросы представительных выборок из населения.

Объективным индикатором крайней неудовлетворенности служит уровень самоубийств.

Третий блок индикаторов оценивает духовное состояние общества. Уровень духовности определяется по характеру, спектру и числу творческих инициатив, инновационных проектов, а также по частоте нарушений общечеловеческих нравственных заповедей.

Частичным аналогом индекса качества жизни, получившим к настоящему времени распространение и признание, является индекс человеческого развития (ИЧР, human development indicator - HDI) или, в другом переводе, индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), применяемый ООН с 1990 года. В числе главных составляющих ИЧР: средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень образования населения и реальный среднедушевой валовой внутренний продукт, рассчитанный с учетом паритета покупательной способности национальной валюты.

Практическое значение категории качества жизни состоит, прежде всего, в способности конкретно задаваемой для данной личности или общности нормы качества жизни выступать формой представления и обеспечения достоинства людей. Задаваемые в качестве необходимых, должных характеристики качества жизни для конкретной личности или общности определяют для них желаемый образ будущего и носят проектный характер, что и позволяет их использовать в качестве универсального управленческого инструмента.

Качество жизни носит интенсивный характер, поскольку характеризует субъектность населения, т.е. фактическую дееспособность различных общностей и каждой отдельной личности. При этом применение категории качества жизни носит не менее объективный характер, чем различные иные категории, которые характеризуют социально-культурное и экономическое благополучие, например, уровень жизни.

Качество жизни характеризуется реализацией заданных в качестве нормы устойчивых состояний личности и общности, т.е. устойчивых элементов самодетельного населения.

Социально-культурное развитие в итоге определяется созданием в обществе атмосферы реального (нефиктивного) оптимизма и развития во многих сферах.

Всё это требует перехода к целенаправленному применению методов стратегической биополитики, т.е. системы специальных государственных мер, направленных на решение кардинального вопроса поддержания и воспроизводства жизни народов России на их собственных жизнедеятельностных основаниях, на инициирование их собственного желания полноценно, интересно, многообразно и энергично жить.

Неспособность современного государства к биополитике с необходимостью ведёт к демографической деградации, поскольку политика такого государства основывается либо на желании контролировать и подавлять процессы жизни, что неизменно переходит в геноцид, либо на безразличии к жизни и отказу от ответственности за общественное воспроизводство и развитие.

Демографическое развитие и биополитика невозможны вне опоры на традиционную идентичность, которой для народов России исторически является открытость межцивилизационному, межэтническому и межконфессиональному диалогу при сохранении и воспроизводстве собственных культур, составляющих уникальную тысячелетнюю российскую цивилизацию.

Правильно организованное социально-культурное развитие страны создаёт необходимые

условия для интеграции иммигрантов, представляющих нетрадиционные для Российской Федерации народы и культуры.

### **Мировое развитие страны**

Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в конечном счёте должна вести к созданию притягательного лидерского имиджа страны как мировой державы, в которой действительно идут процессы развития и это развитие имеет мировой масштаб и смысл. В рамках данного направления управление миграцией должно напрямую вести к мировому - геополитическому, геоэкономическому и геокультурному - развитию страны.

Необходимо прекратить практику трактовки и рассмотрения российских территорий как запущенных и бесхозных и, в то же время, необычайно богатых природными ресурсами.

Наряду с реализацией Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, должны быть организованы специальные программы целевого привлечения и возвращения (релокации) наиболее выдающихся соотечественников и российских граждан для работы в России.

Привлечение высокообразованных соотечественников, включённых в мировой бизнес, работающих за рубежом в элитарных, университетских центрах, требует предъявления со стороны государства действительно прорывных проектов развития страны и формирования нового техно-промышленного уклада на территории России. Выдвижение подобных проектов развития и вовлечение в их реализацию уехавших из страны учёных, разработчиков мирового уровня, должно с необходимостью останавливать «утечку мозгов» (drain brain).

В частности, в целях кардинального изменения имиджа российского Дальнего Востока в рамках реализации государственной миграционной политики необходима организация системы действий по развитию на Дальнем Востоке наукоёмкого и передового промышленного производства (г. Комсомольск–на–Амуре, г. Углегорск при космодроме «Свободный»), созданию системы масштабной переработки леса и биоресурсов всех типов, лесных и рыбных холдингов с участием государства, развития массового малоэтажного жилищного строительства и других решительных мер, которые, в конечном счёте, обеспечат создание на Дальнем Востоке, прежде всего, в Приамурье, нового центра российского и мирового развития, сопоставимого как с Московским столичным регионом, так и с центрами соседних государств Северо-Восточной Азии.

Для формирования притягательного лидерского образа России необходимо как выдвижение подобных проектов, показывающих, что в стране начинается новый этап познания и фундаментальных открытий, так и формирования лидерского российского кинематографа, способного формировать смысл мирового развития с позиций России. Без формирования этого этажа и уровня управления процессами миграции, Россия никогда не сможет занять лидерскую позицию и, следовательно, будет отдавать свои людские ресурсы США и Евросоюзу, а территориальные – Китаю.

### **Методы и механизмы реализации миграционной политики**

Эффективность реализации государственной миграционной политики требует целенаправленного формирования современного инструментария, позволяющего осуществлять согласование миграционной и социально-экономической политики и

осознанное проектирование соответствующих экономических и социально-культурных процессов.

Для этого необходима разработка и применение следующих методов и механизмов реализации государственной миграционной политики.

Во-первых, обеспечение равных условий на всей территории Российской Федерации, что определяло бы равномерное развитие производительных сил на всей территории страны и создавало бы достойные уровень и качество жизни для всего российского населения. Здесь необходимо пересматривать существующие системы и методики районирования.

Во-вторых, наращивание инфраструктурного обеспечения территорий, которое бы обеспечивало равный доступ всех участников экономической деятельности к транспортным, энергетическим, финансовым, информационным и иным инфраструктурам на всей территории страны. Для этого требуется переход к инфраструктурному и индикативному планированию развития страны.

В-третьих, организация разработки и реализации проектов микрорегионального и районного развития и проектов расселения или нового освоения, которые бы напрямую способствовали реабилитации и развитию территорий.

Проблематика проектов регионального и микрорегионального развития, т.е. экономического развития в конкретном поселении, должна рассматриваться в контексте задачи поиска социально-экономических инструментов, повышающих иммиграционную привлекательность региона одновременно с созданием условий для снижения оттока коренного населения, позволяющих безболезненно принимать мигрантов, обеспечивать их интеграцию без ущерба для коренного населения и при сохранении этнокультурного своеобразия принимающего сообщества.

Инновационный проект регионального развития (ИПРР) должен являться элементом реализуемого стратегического плана регионального и микрорегионального развития. В рамках социально-экономической политики региона инновационные региональные проекты выступают в функции плацдармов развития.

Важнейшими характеристиками ИПРР как специально выделенных плацдармов развития являются стратегические типы занятости и перспективные типы поселений, которые вместе образуют нерасторжимое единство изменения жизнедеятельности людей, определяющих их желание жить и увеличивать численность семей. В основе этого нерасторжимого единства - планируемая социальность: рост численности поселений, рост качества жизни в соответствии с выделенными гуманитарными индексами развития, разработанными ООН, производство товаров и услуг мирового уровня.

Взятые отдельно друг от друга - элитное жильё, без предоставления рабочих мест с высокой зарплатой и, наоборот, рабочие места с относительно высоким уровнем оплаты труда и отсутствием социальных условий для комфортного проживания, создают риски развала любых проектов регионального развития. В этих ситуациях придётся возвращаться либо к спекуляции жильём как способу выкачать деньги из работников сверхдоходной ресурсной отрасли, либо к вахтовым посёлкам, где можно зарабатывать деньги, но где невозможно жить. В противоположность этому необходимы самоподдерживающиеся формы жизни, внутри которых формируется общественное богатство, где люди укореняются и строят многопоколенную родовую жизнь.

Предполагается, что показавшие свою эффективность плацдармы развития впоследствии должны будут распространены на все территории и все контингенты населения страны.

Именно подобный экономический подход обеспечивает взаимосвязь проблематики инновационного проекта регионального развития с задачей определения и устранения (минимизации) рисков реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также в целом рисков проведения активной политики по стимулированию иммиграции в целом.

Необходимость учета данного аспекта вызвана тем, что при попытке адаптации возвращающихся соотечественников к сложившейся на данный момент в регионах России социально-экономической и социально-культурной ситуации инициированные Государственной программой процессы не будут соотнесены с масштабными инициативами развития страны. В этом случае прибывающие соотечественники могут подвергнуться воздействию тех же негативных экономических, миграционных и демографических процессов, что и коренное население. Прибывающие соотечественники будут рассматриваться жителями региона не как потенциал и ресурс развития, а как обуза и конкуренты получения ограниченных социальных благ.

### **Законодательное обеспечение миграционной политики**

Реализация миграционной политики Российской Федерации требует построения системы миграционного законодательства, соответствующего нормам международного права и лучшим мировым образцам организации управления миграцией.

Формируя систему миграционного законодательства, включаясь в современную международную правовую инфраструктуру и развивая сотрудничество в сфере миграционной политики, Российская Федерация естественно заинтересована в обеспечении уровня и качества жизни, прежде всего, населения России.

Правовое поле, регулирующее положение иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, должно создавать условия и не препятствовать для лиц, проживающих значительных срок в РФ, уважающих её законы, знающих русский язык, становиться в случае их желания гражданами РФ. Однако вытекающая из законодательства практика получения гражданства иностранными гражданам, не являющимися соотечественниками, должно удовлетворять следующим ограничительным условиям:

- не должна разрушать условия демографического развития, расширенного воспроизводства и роста численности семей соотечественников как и численности семей коренного (старожильческого) населения страны;
- не должна разрушать и подрывать условия приоритетного добровольного переселения в страну соотечественников;
- должна исключать условия формирования инокультурных для российского населения этнических анклавов - своеобразных «провинций» других государств, в том числе и внутри крупнейших городов России;
- не должна быть связана с захватом этническими группами наиболее выгодных зон экономической деятельности.

Эффективное администрирование миграционных процессов также требует пересмотра имеющихся международных соглашений, не имеющих чётко определённого предмета

регулирования и в то же время затрагивающих значительные области российской правовой системы, носящих односторонний характер и т.п. и создания сбалансированной системы международных соглашений в целях реализации государственной миграционной политики.