Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Институт государственной службы и управления

Направление подготовки 38.04.04. Государственное и муниципальное управление

Образовательная программа «Государственная и муниципальная социальная политика»

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

«УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ»

Автор:
обучающийся группы ГМСП 3М19-23
заочной формы обучения

_____
(подпись)

Руководитель:
профессор кафедры труда и социальной политики Факультета государственного управления экономикой ИГСУ РАНХиГС, доктор философских наук, профессор

_____
(подпись)

Москва, 2022 г.

Оглавление

Введение.....3

Глава 1. Теоретические аспекты внутренней миграции.....9

1.1. Понятие и признаки миграции.....9

1.2. Классификация миграции.....19

1.3. Понятие, принципы и функции миграционной политики.....27

Глава 2. Правовые и организационные основы внутренней миграции. .36

2.1. Нормативно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации.....36

2.2. Организационная (управленческая) структура миграционной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции.....46

Глава 3. Практика внутренней миграции в современной России и совершенствование организационно-правовых основ миграционной политики Российской Федерации.....53

3.1. Современное состояние внутренней миграции в Российской Федерации.....53

3.2. Направления совершенствования государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции.....64

Заключение.....73

Библиографический список.....76

Введение

Актуальность темы исследования. Миграция – достаточно древнее и известное явление (с исторической, социологической и экономической точек зрения), а также неизбежный (естественный) процесс, который охватывает любые типы обществ и стран (если только государство строго не ограничивает передвижение своих граждан). Развитие общества неизменно сопровождается передвижением людей: кто-то уезжает с малой родины в другое место для того, чтобы выучиться и построить там карьеру, кто-то покидают страну из-за политической нестабильности или общей неудовлетворительной социально-экономической ситуации, кто-то уезжает в другие регионы только в определенные периоды года, а потом возвращается.

Миграция – это, как правило, фиксируемое пространственное перемещение людей из одного территориального образования в другое единожды или регулярно с целью изменения условий жизни (выбор более оптимального места проживания), осуществления трудовой или учебной деятельности под воздействием различных факторов (как притягивающих, так и отталкивающих) и причин.

Одной из разновидностей миграции является внутренняя миграция. Внутренняя миграция перемещение людей внутри страны (между населенными пунктами внутри региона, между регионами).

В Российской Федерации, как и в любом другом государстве, внутренняя миграция развита и представляет собой органичный процесс жизнедеятельности людей. Российские граждане вправе свободно перемещаться внутри регионов и между ними. Количество внутренних мигрантов в нашей стране ежегодно с 2011 по 2018 гг. увеличивалось, а с 2019 г. уменьшается. В 2020 г. в России на максимально низком за девять лет уровне оказалась внутренняя миграция: всего 3,52 млн человек переехали из одного региона в другой, притом что в 2019 году их было 4,04 млн (падение год к году составило 13%), а годом ранее — 4,34 млн (снижение за два года на 20%).

Причиной «просадки» внутренней миграции в 2019-2020 гг., главным образом, считают пандемию новой коронавирусной инфекции. Люди боялись менять место жительство из-за неопределенности, а также были ограничены в своих перемещениях между регионами из-за антикоронавирусной политики (в частности, не работали МФЦ, а также паспортные столы). Поэтому вопросы внутренней миграции являются весьма актуальными и востребованными.

Степень научной разработанности темы. Тема настоящего исследования находит свое отражение в работах следующих авторов: Акимова С.А., Андриченко Л.В., Ахиезер А.С., Бобылев В.В., Бондырева С.К., Борисов В.А., Вечканов Г.С., Волох В.А., Воробьева О.Д., Гребенюк А.А., Егорова С.А., Жуликова О.В., Заславская Т.И., Затулина Д.К., Ионцев В.А., Касперович Г.И., Ковалев С.А., Ковальская Н.Я., Кожевникова Н.И., Лебедева Т.В., Маевский Д.П., Марианьский А., Мукомель В.И., Плюгина И.В., Покишевский В.В., Прудникова Т.А., Романов И.А., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В., Соболева С.В., Староверов В.И., Топилин А.В., Тюнина И.И., Хомра А.У., Чайка А.М., Черняк А.В., Чудаева О.В., Шпет Е.Н., Юдина Т.Н. и др.

Объектом исследования настоящей диссертации является внутренняя миграция. **Предмет –** правовое и организационное обеспечение государственной политики Российской Федерации в области внутренней миграции.

Цель магистерской диссертации заключается в комплексном исследовании современного состояния правового и организационного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области внутренней миграции.

Поставленная цель предполагает решение следующих **задач**:

1) провести анализ понятия и выявить признаки миграции;
2) изучить классификацию миграции;

3) сформулировать понятие, изучить принципы и функции миграционной политики;

4) проанализировать нормативно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации;

5) провести анализ организационной (управленческой) структуры государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции;

6) охарактеризовать современное состояние внутренней миграции в Российской Федерации;

7) сформулировать направления совершенствования государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции.

Научная новизна настоящего исследования выражается в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Миграция – это особый социальный институт, сложившийся исторически и достаточно давно, представленный системой отношений, внутри которой функционируют разнообразные взаимосвязанные элементы (подсистемы). Они призваны удовлетворить весьма конкретные потребности человека – мигранта, решившего под влиянием самых разнообразных факторов изменить место своего жительства временно или навсегда. Такие потребности связаны с улучшением жилищных условий, получением образования, выгодным трудоустройством, развитой инфраструктурой или хорошей экологией новой местности и т.д.

2. Существует обширная классификация миграции, у каждого вида миграции своя отличительная характеристика. Миграция классифицируется в зависимости от причин, целей, масштабов, времени перемещения граждан, уровня организованности миграционных потоков, степени соответствия закону и проч. При этом универсальная классификация миграции отсутствует. Более того, многие классификации пересекаются друг с другом. Эти обстоятельства обусловливают невозможность ведение точной

статистики миграции в каждой стране, поскольку трудно отнести мигранта к какой-либо одной категории: зачастую каждый мигрант попадает под несколько категорий одновременно. Результатом является отсутствие достоверной картины мировых миграционных потоков.

3. Миграционная политика понимается в широком и узком смысле. В широком смысле она рассматривается как часть социально-экономической политики государства, которая призвана решать проблемы демографии, сферы занятости и труда, защиты прав человека и гражданина. В узком понимании миграционная политика – это система целей, задач, принципов, функций, форм и механизмов государственного воздействия на миграционные потоки. Миграционная политики направлена на изменение численности, качественного состава населения, направления миграционных потоков.

4. Система правового регулирования вопросов внутренней миграции включает в себя Конституцию Российской Федерации, законодательство в области обеспечения конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства; законодательство в области занятости; подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации; региональные нормативные правовые акты; документы стратегического планирования.

5. В систему организационно-управленческого обеспечения государственного регулирования внутренней миграции в России входят следующие субъекты принятия управленческих решений: глава государства – Президент РФ, Администрация Президента РФ, Государственная Дума и Совет Федерации – палаты отечественного парламента – Федерального Собрания, Правительство РФ, МВД России и Росстат.

6. В последние годы в России наблюдается уменьшение количества внутренних мигрантов. Причиной «просадки» внутренней миграции в 2019-2020 гг., главным образом, считают пандемию новой коронавирусной инфекции. Люди боялись менять место жительство из-за неопределенности, а

также были ограничены в своих перемещениях между регионами из-за антикоронавирусной политики (в частности, не работали МФЦ, а также паспортные столы). Основными тенденциями современной ситуации по внутренней трудовой миграции считается увеличение областей миграционного оттока населения, уменьшение областей миграционного притока. Движение населения с востока в западные и центральные регионы остаётся основным направлением внутренней миграции, что усиливает неравномерность распределения населения по территории Российской Федерации.

7. Совершенствование государственной политики России в области внутренней миграции заключается в систематизации источников внутреннего миграционного права; в проведении мониторинга возникающих пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством в области внутренней миграции; в ликвидации неопределенности и правовых пробелов в Правилах регистрационного учета; обеспечение разрешительного характера регистрационной системы; в снижении уровня коррупциогенности норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение правил регистрационного учета; в разработке системы управления качеством регулирования внутренней миграции; в решении проблемы диспропорции в пространственном размещении населения России; в стимулировании добровольного перемещения людей из регионов с избыточной численность населения в регионы с низким уровнем демографического потенциала; в повышении транспортной связанности регионов; в формировании рынка доступного жилья в регионах; в развитии социальной инфраструктуры в регионах; в снижении уровня социальной напряженности в контексте внутренней миграции; в создании системы адаптации переселенцев к новым социальным условиям жизнедеятельности; в разработке и принятии единого документа стратегического планирования, который закреплял бы цели, принципы, направления и механизмы реализации государственной политики в области внутренней миграции.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена ее научной новизной и заключается в возможности использования сформулированных в диссертации предложений в целях совершенствования процесса разработки и реализации стратегических и нормативных документов в области регулирования внутренней миграции. Данные предложения могут быть использованы в работе органов публичной власти, участвующих как в формировании, так и в реализации государственной политики в сфере внутренней миграции.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы анализа, синтеза, классификации, описания. Кроме того, автор диссертации прибегает к системному и функциональному методам, методу сравнительного анализа, статистическому методу.

Структура магистерской диссертации включает в себя введение, три главы, семь параграфов, заключение и библиографический список.

Глава 1. Теоретические аспекты внутренней миграции

1.1. Понятие и признаки миграции

В настоящем параграфе целесообразно рассмотреть основные теоретические подходы и определения ключевого понятия нашего исследования – миграции. Поэтому будут даны энциклопедические и авторские (из научных работ) определения такому понятию, как миграция.

Для начала обратимся к энциклопедическим определениям миграции.

Толковый словарь Ожегова и Шведовой содержит следующую дефиницию понятия «миграция»: это переселение, перемещение (о многих, многом)[1]. То есть миграция может быть населения, животных, биологических элементов (например, клеток).

В Социологическом словаре дается лаконичное определение понятия «миграция»: миграция – это смена места жительства, перемещение людей на иную территорию (страна, регион, город, населенный пункт и т. д.)[2]. Данный энциклопедический словарь содержит следующие типы миграции:

- внешняя и внутренняя;
- продолжительная и временная;
- добровольная и принудительная;
- организованная и неорганизованная.

В Социологическом энциклопедическом словаре понятие «внутренняя миграция» раскрывается как перемещение людей внутри одной страны.

Словарь экономических терминов таким образом определяет миграцию: это перемещение людей, работников, связанное, преимущественным образом, с изменением места жительства и места

[1] МИГРАЦИЯ: Толковый словарь Ожегова и Шведовой // Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/ozhegov/%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 01.12.2021).

[2] МИГРАЦИЯ: Социологический энциклопедический словарь // Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/social/%D0%9C%D0%98%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF (дата обращения: 01.12.2021).

работы[3]. В Словаре экономических терминов перечисляются такие виды миграции, как:

- временная – люди переезжают на конкретный срок, который, как правило, достаточно большой, но по итогу конечен;
- безвозвратная – люди окончательным образом меняют место жительства;
- маятниковая – люди регулярно ездят к местам работы, учебы, находящимся в других населенных пунктах;
- сезонная – люди перемещаются в определенные периоды года;
- внутренняя — люди перемещаются внутри страны (между населенными пунктами внутри региона, между регионами);
- внешняя — люди эмигрируют за пределы страны и иммигрируют в страну.

Также в Словаре экономических терминов внутренняя миграция представлена отдельным термином и определяется как вид миграции, который заключается в перемещении людей внутри страны.

Таким образом, в энциклопедических трактовках миграция представляет собой перемещение людей с одного места в другое, характеризуемое сменой места жительства и работы. Однако энциклопедические определения не включают в себя целей, побуждающих людей передвигаться между населенными пунктами. Это весьма серьезное упущение на наш взгляд, ибо цель миграции определяет ее характер.

Теперь обратимся к авторским определениям миграции.

Крупный исследователь в сфере миграции – Л.Л. Рыбаковский – под миграцией понимает любое фиксируемое территориальное перемещение, представленное серией событий, которые:

- локализуются во времени и в пространстве;

[3] МИГРАЦИЯ: Словарь экономических терминов // Gufo.me. URL: https://gufo.me/dict/economics_terms/%D0%9C%D0%98%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF (дата обращения: 01.12.2021).

- совершаются между разными административно-территориальными единицами[1].

Л.Л. Рыбаковский отмечает, что миграция – категориальное понятие, отражающее сущность территориального перемещения населения, а также являющимся содержательно более широким, нежели чем пространственная (территориальная или географическая) мобильность, миграционное движение и другие термины, используемые миграционной наукой.

Действительно, миграция не является единственным видом движения населения. Ведь миграционное движение – это перемещение людей из одной территории на другую (между населенными пунктами). Помимо территориального (миграционного) движения существуют и другие виды движения людей, которые в своей совокупности выражают изменение количественных и качественных характеристик населения.

Так, например, В.А. Борисов выделял два основных вида движения населения:

- естественное (численности населения меняется ввиду изменений половозрастной структуры, показателей рождаемости и смертности, брачности и разводимости);
- механическое (территориальное перемещение людей)[2].

Классификацию В.А. Борисова нельзя считать полноценной, т.к. она не включает в себя другие существенные причины, лежащие в основе движения населения (например, изменение профессионального статуса человека).

И.С. Матлин свою классификацию делает подробнее, чем В.А. Борисов, и выделяет в ней следующие виды движения населения:

- демографическое;
- межотраслевое;
- межпрофессиональное;

---

[1] Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: учебное пособие для вузов / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Издательство Юрайт, 2022. С. 191-192.

[2] Борисов В. А. Демография – М.: Издательский дом NOTABENE, 1999, 2001. – 272 с.

- территориальное, к которому и можно отнести миграцию[3].

Классификация движения населения И.С. Матлина также не может быть воспринята безукоризненной, ведь она не учитывает вертикальной социальной мобильности (изменений социального статуса личности: смена работы или профессии, получение высшего образования и т.д.). А социальная мобильность представляет собой важнейший и неотъемлемый процесс, который сопровождает любого человека в ходе его активной и созидательной жизнедеятельности.

Весьма лаконичную классификацию представляет Г.А. Касперович, которая отмечала, что существует социальное, производственное и территориальное движение населения[2]. В классификации Г.А. Касперович (1985 г.) формулировки «социальное движение населения» и «производственное движение населения» для названия и обобщения видов движения населения представляются неточными и устаревшими (особенно «производственное движение населения», которое звучит в духе терминологии развитого социализма).

Обобщив перечисленные классификации движения населения можно предложить авторскую типологизацию движения населения:

- естественное движение населения (меняются демографические показатели: половозрастная структура общества, уровень рождаемости и смертности и т.д.);
- миграционное движение населения (территориальное передвижение людей);
- социальное движение населения (любая социальная мобильность, связанная с изменением личностного статуса человека, в т.ч. профессионального, образовательного).

---

[3] Бондырева С.К. Миграция (сущность и явление): Учеб.-метод. пособие / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов; М-во образования и науки Российской Федерации, Российская акад. образования, Московский психолого-социальный ин-т. – 2-е изд., стер. – М.: Изд-во Московского психолого-социального ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2007. – 294 с.

[2] Касперович Г.И. Миграция населения в города и этнические процессы: (На материалах исслед. гор. населения БССР) / Г.И. Касперович; Под ред. В. К. Бондарчика. – Минск: Наука и техника, 1985. – 149 с.

Миграционное движение людей оказывает прямое влияние на остальные виды движения населения, на их количественные и качественные показатели. Миграция влияет на численность населения, ее половозрастную структуру, на брачности и разводимость, на профессиональные и образовательные характеристики общности и т.д.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что миграция – это вид движения населения, которое, во-первых, связано с территориальным перемещением людей, а во-вторых, влияет на изменение как количественных, так и качественных характеристик населения. Но можно ли только таким образом идентифицировать миграцию? Л.Л. Рыбаковский выделяет два критерия миграции:

- перемещение людей между разными населенными пунктами;
- фиксация перемещений (регистрация мигранта).

Регулярность, целевая направленность, продолжительность миграции Л.Л. Рыбаковский относит ни к критериям идентификации рассматриваемого нами явления, а к критериям классификации многообразия территориальных перемещений. Поэтому Л.Л. Рыбаковский дает узкое и широкое понимание миграции (рисунок 1).



Рис. 1. Узкое и широкое понимание миграции по Л.Л. Рыбаковскому

Определение Л.Л. Рыбаковского считается авторитетным и самым распространенным, но не лишенным спорных моментов. Многие исследователи миграции отмечают, что цель, поставленная человеком, решившего переехать в другое место, определяет характер миграции.

Следовательно, миграция зависима от преследуемой мигрантом цели. Поэтому зависимость миграции от целевой установки должна быть учтена в дефиниции нашего понятия.

Под миграцией крупный советский и российский учёный Т.И. Заславская понимает процесс, направленный (нацеленный) на смену дома (места жительства), выраженный перемещением из одного населенного пункта (города, деревни, села) в другой[1]. Стоит отметить, что эта дефиниция несовершенная, так как не содержит в себе фактора расположения места работы – одной из причин миграции.

Миграция, безусловно, в самом традиционном представлении связана со сменой места жительства человека. Однако не всегда цель миграции – изменить место проживания. Человека побудить к переезду может и отсутствие работы на текущем месте проживания или, наоборот, карьерный рост связанный с территориальным передвижением или с поступлением предложения о работе с более выгодными условиями, но в другой местности. Тогда человек принимает решение переехать на новое место своего обитания.

Другой исследователь – Г.С. Вечканов – расширяет определение миграции, под которой понимает свободную смену места жительства и места работы[2]. Причем решение человека сменить место жительства и место работы коррелирует его личным и общественным интересам.

В приведенном выше определении фактор расположения места работы учтен. Но было бы корректнее говорить не столько о месте работы, сколько о месте занятости. Работа – это профессиональная деятельность людей с получением дохода, а занятость – понятие шире, в которое входит не только работа, но и другие практические направления жизнедеятельности человека. Так, например, люди переезжают в другие местности и с целью получения

[1] Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1. С. 56-66.

[2] Вечканов Г.С. Миграция трудовых ресурсов в СССР: Полит.-экон. аспект / Г.С. Вечканов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 143 с.

образования. Не учтен и тот факт, что миграция потенциально может влиять на культурные и этические ценности людей.

Миграцию, безусловно, нельзя трактовать лишь как пространственное перемещение людей. Конкретизированное видение миграции (с акцентом на культурно-этическую составляющую) представил А.С. Ахиезер. Данный исследователь понимает миграцию одновременно как один из главных элементов образа жизни людей, так и форму их жизнедеятельности, которая транслирует цели и ценности человека посредством перемещения людей с одной территории на другую (новую) местность с целью смены дома, осуществления трудовой или учебной деятельности[1]. Автор отмечает, что мигранты могут совершать передвижение единично или регулярно, а также добровольно или вынужденно.

Приведённое определение весьма интересное и нетипичное в своей формулировке (не каждый исследователь посчитает миграцию образом жизни человека и формой его жизнедеятельности). Видно, что указанный автор делает акцент на миграции как на особой составляющей культуры человеческого бытия; представляет миграцию как специфический социальный институт со своей культурой. Однако миграцию вряд ли можно идентифицировать как элемент образа жизни, ибо миграция – это регулярные или конечные перемещения на территории, вызванные влиянием конкретных факторов и причин.

Исследователь вопросов миграции В.И. Староверов представляет миграцию в качестве изменения обитания людей в географическом пространстве, вызванного временным или постоянным переходом из одной социально-экономической общности в другую, с возвращением в общность или с изменением пространственного перемещения общности в целом[2].

Приведенная дефиниция весьма интересна, так как она вводит в оборот фразу «социально-экономическая общность», под которой следует понимать,

---

[1] Ахиезер А.С. Миграция в российской истории // Полития. 2004-2005. № 4. С. 70-76.

[2] Староверов В.И. Социально-демографические проблемы деревни: Методология, методика, опыт анализа миграции сельского населения / АН СССР. Ин-т социол. исследований. – М.: Наука, 1975. – 287 с.

в первую очередь, сложившиеся социально-экономические условия жизни конкретной общности людей – жителей определенной местности. Действительно, огромное значение для человека имеют социально-эконмические условия жизни (уровень заработной платы и социальных выплат, доступность жилья и объектов социальной инфраструктуры, качество здравоохранения и образования, развитие дорожно-транспортной системы, близость к мегаполисам и т.д.). Однако человек может мигрировать не только из-за социально-экономических условий, но и из-за несогласия с политическими, культурными, этическими и т.д. условиями.

Сведем для наглядности в таблицу основные определения понятия «миграция», которые мы рассматривали.

Таблица 1

Определения понятия «миграция»

Источник	Определение
Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: учебное пособие для вузов / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Издательство Юрайт, 2022. – 480 с.	Территориальные перемещения, представляющие серии событий, локализованных в пространстве и времени, совершаемые только между разными населенными пунктами, причем эти перемещения фиксируются тем или иным способом
Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1. С. 56-66.	Географическая подвижность, т.е. перемещение из одних населенных мест в другие; частная форма мобильности
Вечканов Г.С. Миграция трудовых ресурсов в СССР: Полит.-экон. аспект / Г.С. Вечканов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 143 с.	Свободная смена места жительства и места приложения труда в сочетании с личными, коллективными и общественными интересами
Ахиезер А.С. Миграция в российской истории // Полития. 2004-2005. № 4. С. 70-76.	Важнейший элемент образа жизни, форма человеческой деятельности, реализующая ценности, цели людей, групп, личностей, воплощение которых связано с постоянным или временным, добровольным или вынужденным переселением в иные регионы, поселения, страны, на новое место проживания, работы. Миграция служит важным показателем потенциала социальной и культурной энергии людей, скрытых и явных сдвигов в образе жизни
Староверов В.И. Социально-демографические проблемы деревни: Методология, методика, опыт анализа миграции сельского населения / АН СССР. Ин-т социол. исследований. – М.: Наука, 1975. – 287 с.	Изменение положения людей в географическом пространстве из-за постоянного или временного перехода из одной социально-экономической общности в другую, с возвращением в общность или с изменением пространственного перемещения общности в целом

Важно отметить, что миграция – это особый социальный институт, сложившийся исторически и достаточно давно, представленный системой отношений, внутри которой функционируют разнообразные взаимосвязанные элементы (подсистемы). Они призваны удовлетворить весьма конкретные потребности человека – мигранта, решившего под влиянием самых разнообразных факторов изменить место своего жительства временно или навсегда. Такие потребности связаны с улучшением жилищных условий, получением образования, выгодным трудоустройством, развитой инфраструктурой или хорошей экологией новой местности и т.д.

Обобщив вышеперечисленные точки зрения можно предложить авторское определение миграции: миграция – это, как правило, фиксируемое пространственное перемещение людей из одного территориального образования в другое единожды или регулярно с целью изменения условий жизни (выбор более оптимального места проживания), осуществления трудовой или учебной деятельности под воздействием различных факторов (как притягивающих, так и отталкивающих) и причин.

К признакам миграции можно отнести:

- пространственное перемещение людей между территориальными образованиями: между странами, регионами, городами, поселениями и т.д.
- перемещение людей в границах одного города или сельского населенного пункта не идентифицируется как миграционный процесс;
- перемещения людей носят единичный или регулярный характер;
- целью мигрантов является изменение условий проживания, осуществление трудовой и учебной деятельности;
- мигранты, как правило, подлежат фиксации (например, государственной регистрации);
- миграция влияет на количественные и качественные показатели движения населения: на численность населения, его половозрастную структуру, на профессиональные и образовательные характеристики общности и т.д.

Стоит отметить, что на сегодняшний день в российском законодательстве отсутствуют определения миграции.

Таким образом, миграция – это особый социальный институт, сложившийся исторически и достаточно давно, представленный системой отношений, внутри которой функционируют разнообразные взаимосвязанные элементы (подсистемы). Они призваны удовлетворить весьма конкретные потребности человека – мигранта, решившего под влиянием самых разнообразных факторов изменить место своего жительства временно или навсегда. Такие потребности связаны с улучшением жилищных условий, получением образования, выгодным трудоустройством, развитой инфраструктурой или хорошей экологией новой местности и т.д.

1.2. Классификация миграции

Миграция является довольно пестрым по своему содержанию понятием, в связи с чем в науке можно встретить множество классификаций миграции.

Так, польский ученый А. Марианьский поделил миграцию по причинам, по территориальному охвату, по длительности, по структуре мигрантов и по направлениям миграционных потоков[1].

В.А. Волох расширяет схему классификации миграции и делит ее по таким критериям, как продолжительность, стадии, формы, характер (добровольная, вынужденная, принудительная)[2].

В.В. Покишевский также дополнил классификацию миграции таким критерием, как характер пересекаемых границ[3].

С.В. Соболева считает, что миграцию нужно классифицировать по четырем признакам:

- признак административно-территориальных границ (внешняя и внутренняя миграция);
- продолжительность пребывания на новом месте (безвозвратные, временные мигранты);
- форма организации миграции;
- причина миграции;
- цель миграции[4].

В.И. Мукомель кладет в основу классификации четко обоснованные критерии: критерий времени пребывания на новом месте; географический критерий (внутренняя и внешняя миграция); критерий цели миграции; критерий уровня организованности миграции; критерий структуры

[1] Марианьский А. Современные миграции населения [Текст] / Пер. с польск. В. Л. Кона; Под ред. [и с предисл.] Ю.Л. Пивоварова. – М.: Статистика, 1969. С. 23-26.

[2] Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. С. 107-109.

[3] Покишевский В.В. Население и география. – М.: Мысль, 1978. С. 235.

[4] Соболева С.В., Чудаева О.В. Иностранные мигранты на сибирском рынке труда: человеческий капитал иммиграции // Вестник НГУЭУ. 2008. № 1. С. 200-210.

миграции; критерий вовлечения в миграцию (добровольная, принудительная)[1].

О.В. Жуликова, А.М. Чайка делят миграцию в зависимости от цели мигранта, от объективных и субъективных факторов, от характера пересечения границ, от временных признаков, от критерия законности[2].

Рассмотрим подробнее существующие сегодня классификации миграции.

Первым критерием, в соответствии с которым происходит классификация миграции, является время пребывания на месте вселения.

Так, выделяют постоянную миграцию, которую также называют безвозвратной, что определяется нежеланием мигранта возвращаться в исходное место жительства; временную, или возвратную. Постоянная миграция связана с переменой постоянного места жительства. Временная миграция ограничена по времени и связана с сезонной трудовой деятельности мигрантов[3].

Временную миграцию по длительности пребывания мигранта вне обычного места жительства делят на краткосрочную (сроком до года вне обычного места жительства) и долгосрочную (более года вне места жительства.

Краткосрочную миграцию можно подразделить на миграцию двух типов: регулярную, т.е. осуществляющуюся с определенной периодичностью, и нерегулярную, т.е. не имеющую периодичности.

К видам регулярной миграции относятся ежедневные маятниковые миграции и приграничные миграции. Маятниковая миграция характеризуется регулярным ежедневным или еженедельным посещением иной территориальной единицы в связи с осуществлением трудовой или иной

---

[1] Мукомель В.И. Политика интеграции // Миграция населения: теория, политика: Учебное пособие / О.Д. Воробьева, А.В. Топилин, В.И. Мукомель В.И.; Под редакцией О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина – М.: Экономическое образование, 2012. С. 204-235.

[2] Жуликова О.В., Чайка А.М. Современные тенденции трудовой иммиграции в Европейском союзе // Социально-экономические явления и процессы. 2020. № 1 (108). С. 105-116.

[3] Воробьева О.Д., Топилин А.В., Гребенюк А.А., Лебедева Т.В. Трудовая миграция: организация выборочных наблюдений (методологические подходы). – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – 83 с.

деятельности. Маятниковая миграция подразумевает, что место работы и место жительства мигранта находятся в разных населенных пунктах одного государства. Приграничная миграция по характеру является довольно похожей на маятниковые, за одним исключением: миграция осуществляется с пересечением государственной границы.

К видам нерегулярной миграции относятся челночные, вахтовые, эпизодические, сезонные виды миграции. Челночная миграция заключается в периодичных поездках разной продолжительности. Вахтовая миграция заключается определяется спецификой осуществления трудовой деятельности (вахтовый график работы). Сущность сезонной миграции содержится в ее названии: она осуществляется в связи с выполнением каких-либо сезонных работ или же с перемещением в связи с сезонными изменениями места жительства. Эпизодические миграции не характеризуются какой-либо определенной частотой, а носят ситуативный характер[1].

Следующим критерием выступает факт пересечения государственной границы. Так, в случае, если мигрант не пересекает государственную границу, то он осуществляет внутреннюю миграцию. Внутренняя миграция бывает внутрирегиональной, межпоселенной и т.д. Кроме того, разновидностью внутренней миграции является маятниковая миграция. В случае переселения мигранта между странами и континентами им осуществляется внешняя миграция, к которой относятся внутриконтинентальная и межконтинентальная.

Цели миграции также выступают одним из оснований классификации миграции. Исследователями выделяются три основных типа целей миграции – трудовые, образовательные и семейные. Трудовая миграция обусловлена тем, что лицо занимается оплачиваемой деятельность, однако гражданином данного государства не является. На это есть множество причин (например,

[1] Ковалев С.А. Ковальская Н.Я. География населения СССР. – М.: Анучинская академия, 1980. – 285 с.

стремление к легкой работе, получений высокой заработной платы, получение образования в новой виде деятельности).

Причины данного вида миграции, в первую очередь, экономические и демографические. Так, при отставании экономического развития конкретного государства от демографического, часть трудоспособного населения оказывается вынужденной покинуть государство с целью поиска места работы в другие регионы и государства.

Исходя из этого, трудовую миграцию необходимо рассматривать также и в контексте международных отношений. Так, с точки зрения теории двойного рынка труда, разработанной М. Пиоре в 1979 г., международная трудовая миграция происходит из-за высокого спроса на труд мигрантов в развитых странах. Кроме того, факторами, оказывающими влияние на международную трудовую миграцию, считаются высокая безработица и низкие зарплаты в странах-донорах[1].

Труд является переменным фактором производства (спрос на труд падает – рабочие увольняются, спрос на труд растет – рабочие нанимаются), а капитал фиксированным. Однако рабочих тоже делят на две группы – квалифицированных и неквалифицированных.

Можно выделить основные положения, следующие из теории двойного рынка труда М. Пиоре: спрос работодателей из развитых стран вызывает международную трудовую миграцию; приглашая мигрантов, работодатели могут не повышать зарплаты всем остальным сотрудникам, поскольку спрос на мигрантов определяется структурными потребностями экономики; из-за снижения потока мигрантов уровень заработной платы в принимающих странах не будет расти, но может снизиться, если количество мигрантов увеличится; правительство ограничено в мерах влияния на международную трудовую миграцию, только серьезные структурные изменения в экономике

[1] Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor E.J. Theories of International Migration: A Review and Appraisal // Population and Development Review. 1993. № 19. P. 431-466.

и рынке труда могут изменить баланс спроса на труд мигрантов и его предложения.

Семейная миграция подразумевает наличие каких-либо семейных обстоятельств, вынуждающих мигранта осуществить переселение. Она может быть обусловлена тем, что один из членов семьи уже интегрировался к новому государству на законных основаниях, и остальные члены семьи желают присоединиться.

Образовательная миграция обусловлена переселением студентов для получения образования на территории другого региона или государства[1].

Помимо семейных, трудовых и образовательных целей, миграция может иметь туристические, дипломатические, религиозные, коммерческие и др. цели.

Такой параметр, как способ организации миграционного процесса также выступает в качестве критерия классификации миграции. Так, выделяют самостоятельную и организованную миграцию. Организованные миграции чаще всего являются результатом взаимодействия государственных органов или некоммерческих организаций.

Организационная миграция, в свою очередь, делится в зависимости от степени государственного регулирования на регулируемую и нерегулируемую. В регулируемой миграции большая степень участия государства в различных формах поддержки и стимулирования, в нерегулируемой – меньшая.

С точки зрения соответствия закону выделяют законную и незаконную (легальную и нелегальную) миграцию. Легальные мигранты пребывают в государстве на законных основаниях, они имеют специфические подтверждающие документы для подтверждения их правового положения в данном государстве (документ о постановке на учет в установленном органе власти, разрешение на работу, вид на жительство, виза, миграционная карта и

[1] Шпет Е.Н. Учебная миграция как инструмент для подготовки студентов вузов с использованием практик зарубежной образовательной системы // Научно-педагогическое обозрение. 2015. № 1 (7). С. 30-37.

др.). Подтверждающих статус пребывания в государстве у нелегальных мигрантов нет. Нелегальный мигрант пересекает государственную границу без уведомления органов государственной власти страны-реципиента, либо пересекает границу по поддельным документам, либо пересекает границу пересечение в местах, где нет таможенных пропусков. Нелегальным становится мигрант, срок законного пребывания которого на территории страны истек, а он не выехал из государства.

Существуют также добровольная, вынужденная и принудительная миграция. Данные виды миграции выделяются исходя из способа вовлечения мигрантов в процесс миграции. Добровольная миграция производится индивидом или группой людей самостоятельно, на основании принятого им или ими решения. В качестве примера добровольной миграции может быть приведено переселение в России соотечественников, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом[1].

Вынужденная миграция чаще всего осуществляется по причинам, не зависящим от индивида (война, природные катаклизмы и т.д.). Вынужденных мигрантов делят на беженцев и перемещенных лиц. Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 г. беженец – это лицо, которое в силу обоснованных опасений стало жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства покинуло страну, гражданином которой оно являлось[2].

Перемещенные лица делятся на две категории: внутренне перемещенные и внешне перемещенные. К первым относятся те, кого переселили в пределах государства в результате стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций; ко вторым относятся те, кто был перемещен

[1] Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // "Собрание законодательства РФ", 17.09.2012, № 38, ст. 5074.

[2] Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6-28.

за пределы своей страны (например, перемещенные лица во время военных действий в Индокитае в середине прошлого века).

Принудительная миграция является следствием организованных государством действий, связанных с легальным применением насилия (например, депортации).

Многие типологии миграции пересекаются друг с другом, создавая многоуровневые классификации. Так, И.И. Тюнина предлагает выделяет следующие виды именно трудовой миграции в зависимости от пересечения трудящимися-мигрантами границ государства:

- внутренняя трудовая миграция – добровольное перемещение на законном основании людей в пределах территории государства с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности;
- внешняя трудовая миграция – добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории государства, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов государства, на его территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности[1].

С.В. Рязанцев предлагает классификацию трудовой миграции в зависимости от мотивов трудовых мигрантов:

- миграция в целях смены места проживания высококвалифицированных специалистов («утечка мозгов»);
- миграция на определенный срок для заполнения вакантных рабочих мест на территории иностранного государства;
- миграция для заполнения сезонных рабочих мест, для выполнения работ в рамках определенного проекта вплоть до его завершения[2].

---

[1] Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. – Воронеж, 2007. С. 21-23.

[2] Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование / С.В. Рязанцев; Российская акад. наук, Ин-т социально-политических исслед. – М.: Формула права, 2007. С. 14-15.

Таким образом, существует обширная классификация миграции, у каждого вида миграции своя отличительная характеристика. Миграция классифицируется в зависимости от причин, целей, масштабов, времени перемещения граждан, уровня организованности миграционных потоков, степени соответствия закону и проч. При этом универсальная классификация миграции отсутствует. Более того, многие классификации пересекаются друг с другом. Эти обстоятельства обусловливают невозможность ведение точной статистики миграции в каждой стране, поскольку трудно отнести мигранта к какой-либо одной категории: зачастую каждый мигрант попадает под несколько категорий одновременно. Результатом является отсутствие достоверной картины мировых миграционных потоков.

1.3. Понятие, принципы и функции миграционной политики

Необходимость государственного внимания к миграции обусловливается следующими мировыми тенденциями в области миграции.

Во-первых, увеличиваются объемы миграции и происходит расширение географии миграции. Так, если по состоянию на 1970 г. число международных мигрантов оценивалось примерно в 84 млн, то в 2020 г. – в 272 млн. Доля мигрантов относительно мирового населения увеличилась с 2,3 до 3,5%. По прогнозам Международной организации по миграции, к 2030 г. показатель миграционной активности населения составит 300 млн человек[1].

Во-вторых, происходит расширение вынужденной миграции. Вынужденная миграция появляется из-за того, что люди покидают свое место жительства в результате насилия или преследований, совершенных по отношению к ним или к членам их семей, а также чрезвычайных ситуаций экономического, стихийного, техногенного характера. По оценкам специалистов, в общей сложности около 50 млн человек в мире могут на сегодняшний день считаться жертвами вынужденного перемещения.

В-третьих, происходит углубление взаимосвязи между миграцией и социальными изменениями. С увеличением в стране количества людей с иной культурой, с иными привычками и обычаями происходят существенные изменения и возникает социальная напряженность между мигрантами и местным населением.

Наконец, происходит увеличение численности трудовых мигрантов. Это связано с глобализацией рыночной экономики, а соответственно, и с глобализацией рынка труда.

В результате, обостряются следующие риски неконтролируемой и нерегулируемой миграции:

- неуправляемость миграционных потоков;

[1] Доклад о миграции в мире 2020 // Международная организация по миграции. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/final-wmr_2020-ru.pdf (дата обращения: 18.02.2022).

- существования черного рынка иностранной рабочей силы;
- отсутствие контроля над соблюдением и реализаций экономических интересов страны;
- образование дефицита ресурсов за счет неконтролируемого увеличения численности мигрантов;
- низкий уровень профессиональной квалификации, социальных и личностных компетенций мигрантов;
- формирование относительно компактно проживающих замкнутых общностей, диаспор;
- возникновение конфликтов на этнической почве между местным населением и мигрантами и др.[1]

Некоторых проблем, которые возникают вследствие нерегулируемой миграции, касался в своем музыкально-поэтическом творчестве российский автор-исполнитель, композитор, народный артист России, один из основоположников русского рока А.Б. Градский. Так, в песне под названием «Рассказ человека, который не смог поехать в отпуск на Канарские острова» певец отразил проблему нехватки ресурсов, возникающую вследствие неконтролируемой иммиграции. Автор в присущей ему сатирической манере показал отношение россиян к заполнившим столицу иностранцам, из-за которых «не хватает икры нам»[2].

Рассмотрим различные понятия миграционной политики.

Так, Т.Н. Юдина рассматривает миграционную политику – как систему общепризнанных государственных идей, с помощью которых достигаются поставленные цели государства всеми общественными институтами[3].

---

[1] Миграционные риски как фактор возникновения конфликтов: евразийский и европейский опыт решения: монография / Р.Р. Фахрутдинов, В.Т. Сакаев, Р.И. Измайлов и др. – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. С. 32-34.

[2] Градский А.Б. Рассказ человека, который не смог поехать в отпуск на Канарские острова // Александр Градский. URL: https://www.gradsky.com/txt/175.shtml (дата обращения: 19.02.2022).

[3] Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. – М: Академический Проект, 2006. С. 2-18.

В.А. Ионцев дает весьма лаконичное определение миграционной политики: это система мер воздействия на миграционное поведение[4].

Б.С. Хорев и А.У. Хомра считают, что миграционная политика – это разработки мероприятий, направленные на регулирование миграционных потоков[2]

В.В. Бобылев считает, что миграционная политика – это система принципов, целей, задач с помощью которых осуществляется регулирование потоков мигрантов государством[3].

Л.Л. Рыбаковский описывает понятие миграционной политики как систему общепризнанных целей и идей на уровне государства, с помощью которых государство и общественные институты добиваются этих же целей[4].

С.В. Рязанцев предлагает понимать миграционную политику как систему общепризнанных целей и идей на уровне государства, с помощью которых государство и общественные институты добиваются целей, подходящих к уровню развития общества и государства, определяя принципы миграционной политики и соответствуя историческому периоду государства.

Е. Волосенкова, П. Кабаченко, Е. Тарасова выделяют следующие аспекты в определении миграционной политики:

- продукт политической системы;
- прерогативу общественных институтов;
- общественные институты, которые имеют большой опыт в формировании политики, например церковь, политические партии, общественные объединения;

---

[4] Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.

[2] Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. – Киев: Наук. думка 1979. С. 23.

[3] Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61-64.

[4] Рыбаковский Л.Л., Маевский Д.П., Кожевникова Н.И. Миграционная подвижность населения и ее измерение // Народонаселение. 2019. Т. 22. № 2. С. 4-14.

- миграционную политику необходимо согласовывать не только на федеральном уровне, но и на региональном.

С точки зрения И.А. Романова, миграционная политика рассматривается в широком и узком смысле. В первом случае она должна воздействовать на перемещение населения. Во втором – только на механизмы миграционного движения. Узкое определение на практике сложно реализовать, т.к. государству необходимо улучшить качество жизни, чтобы иметь влияние на процесс перемещения населения[1].

Т.А. Прудникова и С.А. Акимова предлагают следующую дефиницию миграционной политики: система определенных задач и целей, основанных на принципах конституционного строя; система развития социальных отношений в области миграции, формируемая органами публичной власти, наделенных правами осуществлять миграционное регулирование[2].

М.Л. Тюркин предлагает рассматривать миграционную политику как комплекс мер, которыми наделены органы власти, по урегулированию правовых норм в области миграционных процессов.

Зарубежные авторы предлагают следующие дефиниции миграционной политики.

Г. Фримен в своих работах выдвинул теорию о том, что формирование миграционной политики в либеральных демократиях, как правило, характеризуется политикой клиентов, поскольку издержки миграции рассеяны, а ее выгоды сконцентрированы[3].

Американский социолог С. Сассен в 1996 г. показала, что создание мировой системы прав человека сдерживает национальные государства в области покровительства их гражданам, предоставляя широкий спектр прав иностранцам, прибывшим в страну[4].

---

[1] Романов И.А. Миграционные процессы в современной России: вопросы теории и практики регулирования – М.: Изд-во Акад. упр. МВД России, 2005. – 179 с.

[2] Акимова С.А., Егорова С.А., Прудникова Т.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. – М.: ЮНИТА-ДАНА, 2013. – 133 с.

[3] Gary P. Freeman. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States // The International Migration Review. 1995. № 4. P. 881-902.

[4] Sassen S. Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today // Social Justic. 1996. № 3 (65). P. 9-20.

Похожих взглядов придерживается Дж. Холлифилд, который считает, что либеральная идеология, которая нацелена на обеспечение прав человека и интеграцию национальных экономик, сдерживает страны в их бесконтрольности в аспекте миграционной политики[2].

В приведенных выше определениях можно выделить различные элементы миграционной политики как системы. В первую очередь, они включают в себя объект и субъект. Субъектом является государство в лице компетентных органов публичной власти, обладающими полномочиями в области регулирования миграции.

Важной составной частью миграционной политики являются цели. Миграционная политика имеет целью контролировать и регулировать количественный и качественный состав миграционных потоков. Закрепляется эта цель в едином стратегическом документе, в котором излагаются основные направления деятельности государства в этой области[3].

Принципы и функции также являются неотъемлемым элементом миграционной политики.

Можно выделить следующие принципы миграционной политики:

- принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип говорит о том, что при разработке миграционной политики права и свободы человека и гражданина, которые гарантируются Конституцией РФ, должны быть соблюдены;
- принцип взаимодействия органов исполнительной власти на всех уровнях власти (федеральный, уровень субъекта, муниципальный), развитие институтов социального партнерства и гражданского общества. Этот принцип заключается в том, что мероприятия миграционной политики должны осуществляться согласованно по вертикали власти;

[2] Hollifield J. F. Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community // International Migration Review. 1992. № 2. P. 229-232.

[3] Затулина Д.К. Сущность, политическое содержание и соотношение явлений «миграция», «миграционный процесс» и «миграционная политика» // Постсоветский материк. 2016. № 4. С. 44-61.

- принцип защиты национальных интересов и обеспечения безопасности страны. При разработке мероприятий миграционной политики прежде всего предпочтение должно отдаваться мероприятиям, которые связаны с национальными интересами;
- принцип дифференцированного подхода к регулированию миграционных потоков. Его суть заключается в том, что при разработке плана мероприятий по миграционной политике нужно учитывать прежде всего экономическую потребность государства в определенных категориях мигрантов;
- принцип научной обоснованности принимаемых решений. Этот принцип предполагает, что в реализации мероприятий в сфере миграционной политики должно учитываться мнение научного сообщества;
- принцип финансовой обеспеченности реализации мер миграционной политики. Нехватка финансирования миграционной политики может привести к более пагубным последствиям, чем если бы миграционная политика вообще не проводилась.

Для того, чтобы наиболее полно рассмотреть миграционную политику, стоит определить ее функции.

Первой функцией является регулирование миграционных потоков. Направление миграционной политики тесно связано с формированием внутренних потоков страны и их влиянием как в положительную сторону, так и в отрицательную, а также потоков мигрантов между государствами путем заключения двусторонних договоров. Миграционная политика разносторонне воздействует на миграционные процессы с целью упорядочения и регулирования через воссоздание соответствующих комфортных социально-экономических условий, принятие определенных законов и подзаконных актов, с целью соблюдения политических внутренних интересов страны, а в сфере внешней политики при помощи разносторонних договоров для решения общих мировых проблем миграции.

Функция рационализации противоречий реализуется через поиск оптимальных решений в различных конфликтных ситуациях, проявляющихся в уменьшении социально-политической напряженности, между различными категориями мигрантов соблюдая государственные интересы.

Интегративная функция рассматривается в аспекте внутренней политики. Она осуществляется способом инкорпорирования вынужденных переселенцев в социум, включая непосредственно получение гражданства и адаптацию мигранта к новым условиям жизни. В аспекте внешней политики интегративная функция миграционной политики осуществляется путем сотрудничества с разными государствами, их международными правительственными и неправительственными организациями, ну и конечно некоммерческими организациям в целях защиты прав мигрантов, а также пресечения нелегальной миграции.

Функция мобилизации человеческих ресурсов является доказательством социальной динамики миграции граждан. Эта функция играет важнейшую роль для использования миграционной политики как важного фактора для восстановления и демографического развития социума[1].

Перечисленные функции оказывают значительное влияние на становление миграционной политики. Каждая из функций имеет важное значение для снижения национальных угроз и обеспечения безопасности страны.

Для реализации государственной политики необходим определенный механизм, который должен включать в себя миграционное законодательство, которое едино для всех мигрантов; определение ответственности федеральной и региональной власти за достижение целей и задач государственной миграционной политики; систему прямых и косвенны, административных и экономических мер государственного регулирования

[1] Черняк А.В. Миграционная политика: понятие и сущность // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 6-3 (38). [Электронный ресурс]. URL: https://web.snauka.ru/issues/2014/06/35281 (дата обращения: 18.02.2022).

миграционных потоков; систему форм гарантированной государственной поддержки отдельных категорий вынужденных мигрантов; концентрацию бюджетных средств, которые будут выделяться на решение проблем в области миграции; внедрение рыночных механизмов с целью привлечения негосударственных источников финансирования миграционной политики.

Выделяются три аспекта миграционной политики: политико-правовой, социально-экономический и культурно-религиозный.

Политико-правовая составляющая рассматривается через следующие направления:

- правовое положение мигрантов и правила получения гражданства;
- развитие антидискриминационной практики (разработка и принятие антидискриминационного законодательства, создание специальных органов и комиссий);
- политическая интеграция иностранного населения, которая проявляется в предоставлении как активного, так и пассивного избирательного права (на местных выборах).

Социально-экономическая составляющая миграционной политики включает такие направления, как ситуация в сфере занятости; адаптация системы образования; социальное обеспечение.

Культурно-религиозная составляющая миграционной политики сводится к обеспечению права иностранцам на культурную автономию. В этом направлении реализуются принципы мультикультурализма, которые помогают сблизить коренное населения и недавно прибывших индивидов. В противном случае может быть спровоцировано создание национально-культурных гетто и возникновение протестов со стороны местного населения.

Стоит отметить, что существует два базовых подхода государств к миграционной политике. Одна категория стран – страны-реципиенты – разработала политику, которая нацелена на то, чтобы привлекать мигрантов

по заранее установленным качественным критериям: пол, возраст, образование, квалификация. Ко всему прочему, такие государства жестко контролируют нелегальную миграцию

Другая категория стран – страны-доноры – проводит политику, способствующую выезду населения: принимает законодательные акты и формирует все условия для выезда своих граждан за границу. Зачастую такие страны даже не препятствуют незаконной миграции, не запрещают людям выезжать за рубеж для любых целей: трудовых, туристических, кадровых, научных. Для стран-доноров такая политика приемлема, потому что она является условием их экономического роста.

Например, за счет такой политики в стране уменьшается безработица, сокращаются расходы на социальное обслуживание; мигранты обычно отправляют часть своих доходов в родную страну, тем самым уровень жизни населения в ней увеличивается; мигранты за границей приобретают бесплатный опыт и возвращаются обратно с высоким приобретенным образовательным и профессиональным уровнем[1].

Таким образом, миграционная политика понимается в широком и узком смысле. В широком смысле она рассматривается как часть социально-экономической политики государства, которая призвана решать проблемы демографии, сферы занятости и труда, защиты прав человека и гражданина. В узком понимании миграционная политика – это система целей, задач, принципов, функций, форм и механизмов государственного воздействия на миграционные потоки. Миграционная политики направлена на изменение численности, качественного состава населения, направления миграционных потоков.

[1] Социальная динамика населения и устойчивое развитие: II Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием; Москва, 10.10.2019; МГУ имени М.В. Ломоносова: Сборник тезисов / под общ. ред. А.И. Антонова. – М.: МАКС Пресс, 2019. С. 391-394.

Глава 2. Правовые и организационные основы внутренней миграции

2.1. Нормативно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации

Россия является правовым государством: этим статусом нашу страну наделяет основополагающий и системообразующий нормативный правовой акт российского государства – Конституция Российской Федерации.

Правовое государство означает, что, во-первых, общество и государственный аппарат признают верховенство права. Также признаются и гарантируются многообразные гражданские права, а каждый человек должен уважать чужую свободу. Первостепенной ценностью государства выступают права и свободы людей.

Во-вторых, общественные процессы регулируются нормами правовых актов и иными источниками права (но главным образом нормативными правовыми актами).

В-третьих, деятельность органов публичной власти имеют правовую основу и носят регламентированный характер. Между государством и гражданином существует взаимная ответственность.

Стоит отметить, что правовое государство – это, в первую очередь, особенная и отлаженная (в плане функционирования) система и даже философия взаимоотношений, основанная на культе (в положительном значении этого слова) права. Лишь право (с точки зрения позитивного и естественного подходов) является надежным гарантом жизнедеятельности, единственным источником дозволений и запретов.

Анализ отечественных конституционных положений приводит к выводу, что любые социальные отношения (между людьми, группами лиц, обществом и государством и т.д.) в нашей стране регулируются нормами законодательных и подзаконных актов. Ведь основным источником права в нашей стране является нормативный правовой акт – официальный документ, в котором зафиксированы правила поведения неограниченного действия и

для неперсонифицированного круга лиц, издаваемый властным субъектом (органом публичной власти, должностным лицом, плебисцитом) в регламентированном процедурном порядке.

В правовом государстве государственный аппарат и народ (избиратели) издают нормативные правовые акты, которые служат для органов публичной власти, граждан, организаций главным источником для выработки и принятия решений. Причем нормативные правовые акты охватывают разные направления и отрасли публичного управления. Не входят в исключения вопросы функционирования государственной системы обеспечения внутренней миграции на территории нашей страны, требующие (во избежание проявления и развития деструктивных ситуаций, угрожающих стабильной и бесперебойной работе многих социальных институтов) детального нормативно-правового регулирования.

В Российской Федерации нормативно-правовое регулирование общественных процессов осуществляется на трех уровнях публичной власти: федеральном, региональном и муниципальном. Это, в свою очередь, связано с конституционным статусом России как федеративного государства. Законодательное регулирование происходит на уровне Российской Федерации и её субъектов, т.к. государственная власть в нашей стране осуществляется на федеральном и региональном уровнях: федеральный парламент и региональные законодательные (представительные) органы принимают законы – ключевые нормативные правовые акты. Во исполнение законов издаются разнообразные подзаконные акты (как правило, их издают органы исполнительной власти).

Стоит отметить, что федеративность государственного строя предполагает разграничение полномочий между федеральным центром и регионами. Это, в свою очередь, предполагает наличие исключительных полномочий федерации (предметы ведения федерального центра), совместных полномочий федерации и регионов (предметы совместного ведения), а также полномочий регионов (по остаточному принципу).

В Российской Федерации вопросы функционирования системы обеспечения внутренней миграции регулируются федеральным и региональным законодательством. Вопросы внутренней регулируются федеральными законами и подзаконными актами (по данному вопросу регионы могут уточнять и дополнять федеральное законодательство, если, во-первых, последним это предусмотрено и, во-вторых, у региональных органов государственной власти имеются соответствующие полномочия).

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что нормативно-правовое регулирование внутренней миграции включает в себя федеральные и региональные нормативные правовые акты. Далее рассмотрим некоторые профильные нормативные правовые акты, которые представляются нам значимыми для настоящего исследования.

Анализ нормативно-правового регулирования внутренней миграции в Российской Федерации следует начать с главного нормативного правового акта нашей страны – Конституции Российской Федерации. Этот важнейший документ, принятый в конце 1993 г., ознаменовавший собой завершение затяжного социально-политического кризиса 1990-1993 гг., является фундаментальным и системообразующим актом в отечественной системе нормативных правовых актов, который устанавливает основы конституционного строя страны, гражданские права и свободы, территориальные и организационные аспекты единой системы публичной власти.

Конституция РФ устанавливает следующие принципы регулирования внутренней миграции в Российской Федерации:

- приоритет гражданских прав и свобод в деятельности органов публичной власти и должностных лиц;
- верховенство Конституции РФ в отечественной правовой системе;
- охрана и защита основ конституционного строя российского государства, в том числе охрана и защита суверенитета и территориальной

целостности России;

- социальная направленность государственной политики;
- единство экономического пространства страны;
- свободное использование каждым человеком своих способностей и принадлежащего имущества для экономической деятельности, а также запрет на ущемление государством частной инициативы;
- свобода передвижения и свободное перемещение внутри страны экономических ресурсов;
- право на выбор места проживания и временного пребывания на территории России;
- разграничение предметов ведения между федеральным центром и регионами;
- учет специфики социально-экономического развития регионов при выработке федеральной государственной политики;
- законность и открытость деятельности органов публичной власти и должностных лиц;
- гарантия судебной защиты гражданских прав и свобод.

Рассмотрим теперь федеральные нормативные правовые акты в области внутренней миграции.

В современной России правовому регулированию внутренней миграции уделяется явно недостаточное внимание, что отмечается в научной литературе[1]. Акцент делается преимущественно на регулировании внешней миграции.

В области обеспечения конституционного права граждан России на выбор места жительства действует Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[2] (далее

[1] Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография // ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – 392 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // "Российская

также – Закон о свободе передвижения), который устанавливает систему регистрационного учета граждан.

Немного углубившись в историю, стоит отметить, что либеральный институт регистрационного учета, который создан в 1993 г., заменил собой жесткую советскую систему прописки. При этом необходимость регистрационного учета не стяжает конституционное право граждан на свободный выбор места жительства, поскольку его целью является обеспечение необходимых условий для реализации гражданами их прав и свобод, в т.ч. и права на свободу передвижения, а также с целью обеспечения исполнения гражданами общественных и государственных обязанностей (например, обязанности несения военной службы мужчинами).

В Законе о свободе передвижения зафиксировано ценное положение о том, что наличие либо отсутствие регистрации не является основанием ограничения конституционных прав и свобод граждан. Таким образом, факт регистрации утратил правоустанавливающий характер. Кроме того, постановка на регистрационный учет теперь осуществляется не в разрешительным, а в уведомительном порядке, что подтвердил также орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ.

Так, в силу Постановления Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ[2].

При этом стоит учесть, что право на свободный выбор места жительства не является абсолютным. Исчерпывающий перечень ограничений

газета", N 152, 10.08.1993.

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // "Собрание законодательства РФ", 09.02.1998, N 6, ст. 783.

этого права содержит ст. 8 Закона о свободе передвижения. Так, право на свободу передвижения, может быть ограничено:

- в пограничной зоне;
- в ЗАТО;
- в закрытых военных городках;
- в зонах экологического бедствия;
- в зонах введения чрезвычайного или военного положения.

В названном законе даются определения ключевых понятий. Так, Регистрационный учет – это деятельность государства по фиксации и обобщению данных о регистрации российских граждан по месту пребывания, по месту жительства, снятии с регистрационного учета. Установлена уведомительная природа регистрационного учета. Регистрационный учет предназначен для фиксации фактов прибытия, нахождения, убытия гражданина из в места пребывания или жительства.

Установлен перечень объектов, которые могут для целей данного закона (табл. 2).

Таблица 2

Виды мест жительства и мест пребывания

Место жительства	Место пребывания
1. Жилой дом 2. Квартира 3. Комната 4. Жилое помещение специализированного жилищного фонда 5. Иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает: – в качестве собственника – по договору найма (поднайма) – договору найма специализированного жилого помещения – на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации	1. гостиница 2. санаторий 3. дом отдыха 4. пансионат 5. кемпинг 6. туристская база 7. медицинская организация 8. учреждение пенитенциарной системы 9. жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина

Во исполнение положений Закона о свободе передвижения в части системы регистрационного учета Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 утверждены Правила регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства[1].

Ответственность за правонарушения в области регистрационного учета установлена Кодексом РФ об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ.

Так, ст. 19.15.1 КоАП установлена административная ответственность за проживание в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения. Ст. 19.15.2 КоАП содержит административную ответственность за нарушение правил регистрации по месту пребывания или по месту жительства[2].

Ст. 322.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за фиктивную регистрацию по месту пребывания или по месту жительства[3].

Правовая регламентация вопросов внутренней миграции реализуется также в рамках законодательства о занятости населения. В частности, действует Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»[4] (далее также – Закон о занятости).

Закон о занятости устанавливает понятие занятости, понятие и квалифицирующие признаки занятых граждан, порядок и условия признания граждан безработными, основы государственной политики в области занятости, полномочия органов публичной власти в области занятости и др.

Так, в силу ст. 5 Закона о занятости государство принимает меры по повышению мобильности трудовых ресурсов. Статьей 9 Закона о занятости

---

[1] Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 24.07.1995, N 30, ст. 2939.

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

[3] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

[4] Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 84.

гарантировано право каждого безработного на безвозмездное получение от государства услуг по содействию в переезде и переселении в другую местность для трудоустройства. В целях в т.ч. повышения мобильности трудовых ресурсов ст. 16.1 Закона о занятости предусмотрено создание Единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России».

Отдельная статья Закона о занятости посвящена содействию безработным и членам их семей в переезде в другую местность для трудоустройства (ст. 22.1). Для меняющих дислокацию безработных граждан предусмотрены такие меры финансовой поддержки, как:

- компенсация стоимости проезда и провоза имущества к месту работы и обратно;
- компенсация суточных расходов за время следования к месту работы и обратно;
- компенсация расходов для оплаты найма жилья;
- единовременное пособие.

При этом регионы могут устанавливать дополнительные меры поддержки.

Законом о занятости предусмотрено формирование региональных государственных программ по повышению уровня мобильности трудовых ресурсов. Если работодатель участвует в такой программе, ему предоставляются меры финансовой поддержки.

В целях реализации этого направления поддержки принято Распоряжение Правительства РФ от 20.04.2015 № 696-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным»[1]. Так, в настоящее время в данный перечень включены:

- Республика Бурятия;

[1] Распоряжение Правительства РФ от 20.04.2015 № 696-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным» // "Собрание законодательства РФ", 27.04.2015, N 17 (часть IV), ст. 2596.

- Республика Коми;
- Республика Саха (Якутия);
- Забайкальский край;
- Камчатский край;
- Красноярский край;
- Приморский край;
- Хабаровский край;
- Амурская область;
- Архангельская область;
- Вологодская область;
- Калужская область;
- Курганская область;
- Магаданская область;
- Сахалинская область;
- Тамбовская область;
- Ульяновская область;
- Еврейская автономная область;
- Чукотский автономный округ.

Кроме того, стоит выделить Трудовой кодекс РФ[1]. Так, гл. 24 ТК РФ установлены гарантии при направлении работников в служебные командировки, другие служебные поездки и переезде на работу в другую местность. Нормы гл. 47 ТК РФ регламентируют особенности регулирования труда лиц, работающих вахтовым методом, т.е. когда работник осуществляет трудовую деятельность вне места своего постоянного проживания и не может ежедневно возвращаться домой. В положениях гл. 50 ТК РФ установлены гарантии и компенсации, предоставляемые работникам в связи с их переездом на работу в районы Крайнего Севера.

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

В области внутренней миграции действуют также документы стратегического планирования. Например, Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622 утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 гг.[1] Так, в части внутренней миграции констатируется увеличение за 2012-2017 гг. показателя интенсивности внутренней миграции на 10%. Основные потоки внутренней миграции направлены в Центральный, Северо-Западный и Юго-Западный регионы, что создает диспропорцию в размещении российского населения. Почти весь потенциал внутренней миграции приходится на Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, а также на Краснодарский край. Кроме того, определенной привлекательностью у внутренних мигрантов пользуются приграничные территории Сибири и Дальнего Востока.

Исходя из этих проблем в Концепции ставится задача – сократить диспропорцию в размещении населения посредством повышения транспортной обеспеченности территорий, а также обеспеченности жильем, медицинской и образовательной инфраструктурой.

Таким образом, система правового регулирования вопросов внутренней миграции включает в себя Конституцию Российской Федерации, законодательство в области обеспечения конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства; законодательство в области занятости; подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации; региональные нормативные правовые акты; документы стратегического планирования.

[1] Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // "Собрание законодательства РФ", 05.11.2018, N 45, ст. 6917.

2.2. Организационная (управленческая) структура миграционной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции

По итогу предыдущих параграфов можно сделать вывод, что и внутренняя миграция выступает одним из важнейших и неотъемлемых объектов современного публичного управления. Управление обозначенной сферой осуществляется посредством непрерывной и разнопрофильной деятельности органов публичной власти и должностных лиц.

Необходимо отметить, как это уже было сказано в параграфе 2.1. настоящего исследования, вопросы внутренней миграции регулируются федеральным законодательством. Отсюда следует, что федеральные органы государственной власти воздействуют посредством разнообразных форм и методов государственного регулирования на количественные и качественные характеристики системы внутренней миграции с целью:

- создания единой системы государственного регулирования внутренней миграции, обеспечивающей координацию государственных и муниципальных органов по вопросам внутренней миграции;
- обеспечения свободного передвижения российских граждан внутри страны;
- создания благоприятных условий для социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности;
- обеспечения экономического роста в условиях глобальной турбулентности, вызванной пандемией новой коронавирусной инфекции, геополитической напряженностью и цифровизацией;
- повышения уровня жизни и улучшения качества жизни российских граждан, а также сокращения безработицы и создания новых трудовых мест для занятости населения.

Для достижения обозначенных целей складывается специальная организационная (управленческая) структура, которая включает в себя органы публичной власти, их подразделения и должностных лиц, функцией

которых является ресурсное обеспечение миграционной политики в сфере внутренней миграции. В настоящем параграфе организационная (управленческая) структура миграционной политики в сфере внутренней миграции будет рассмотрена на уровне Российской Федерации.

Организационно (управленческая) модель государственного регулирования вопросов внутренней миграции в Российской Федерации включает в себя органы, их подразделения и должностных лиц, функцией которых является организационно-правовое обеспечение внутренней миграции в нашей стране.

Федеральный уровень включает в себя федеральные должностные лица и органы государственной власти (глава государства – Президент РФ, парламент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти), которые создают организационно-правовые условия для развития внутренней миграции в нашей стране, для поддержки внутренних мигрантов, для создания и совершенствования соответствующей инфраструктуры.

Региональные должностные лица и органы государственной власти субъектов РФ (главы субъектов РФ, региональные парламенты и правительства, а также органы исполнительной власти субъектов РФ) в соответствии со своей компетенцией также регулируют сферу внутренней миграции, способствуют популяризации регионов для привлечения специалистов, оказывают финансовую и иную поддержку внутренним мигрантам, создают государственную систему поддержки внутренних мигрантов.

Муниципальный уровень: органы местного самоуправления и муниципальные должностные лица также участники регулирования сферы внутренней миграции в нашей стране.

1. Президент Российской Федерации. Конституция Российской Федерации – основной закон российского государства – наделяет Президента Российской Федерации статусом главы государства.

Глава государства обязан:

- во-первых, принимать меры по комплексной защите российского государства, его Конституции, суверенитета и территориальной целостности;
- во-вторых, обеспечивать гражданский мир и согласие, пресекая любые конфликты внутри страны, подрывающие конституционный строй;
- в-третьих, устранять рассогласованность между органами публичной власти, препятствующую их полноценной и результативной деятельности.

В компетенцию (круг полномочий по предметам ведения) главы государства входит определение основных направлений развития страны на кракто-, средне- и долгосрочную перспективу посредством выработки основных положений внутренней и внешней политики. Президент РФ вправе определять перспективные направления развития государственного регулирования вопросов внутренней миграции.

Стоит отметить, что в большинстве своем полномочия Президента РФ носят политический характер стратегической направленности: он задает вектор развития основных (общественно и государственно важных) сфер жизни. Глава государства определяет национальные цели развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Например, в 2018 г. Президент России Владимир Путин определил в своих указах от 07.12.2018 № 204 и от 21.07.2020 № 474 национальные цели развития.

Глава государства во исполнение своих конституционных полномочий издает собственные акты (указы и распоряжения), инициирует федеральные законопроекты, принимает документы стратегического планирования. Президент РФ может издавать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы внутренней миграции.

Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, Администрацией Президента РФ, федеральными органами исполнительной власти президентского («силового») блока, иными государственными органами. Глава государства назначает руководителей этих органов, которые подотчетны ему.

В случае необходимости Президент РФ может поручить Правительству РФ, федеральному органу исполнительной власти разработать оперативные, тактические или стратегические меры по государственному регулированию внутренней миграции. Такие решения главы государства, как правило, оформляются в виде поручений.

2. Администрация Президента Российской Федерации. Конституцией РФ предусмотрена Президентская администрация – государственный орган, деятельность которого направлена на обеспечение реализации полномочий главы государства. Администрация Президента РФ подготавливает президентские акты в сфере государственного регулирования внутренней миграции, контролирует их исполнение органами публичной власти и должностными лицами, осуществляет аналитическую работу в области государственного регулирования внутренней миграции.

3. Советы и комиссии при Президенте РФ. При главе государства действует ряд совещательных органов, которые не наделены статусом государственных, но содействуют Президенту РФ в выработке государственной политики в области государственного регулирования вопросов внутренней миграции. К такому совещательному органу можно отнести Совет по развитию гражданского общества и правам человека. Данный Совет способствует взаимодействию органов публичной власти, должностных лиц и институтов гражданского общества для выработки государственной политики в обеспечения гражданских прав и свобод, в т.ч. по вопросам признания прав граждан на свободное перемещение внутри страны.

4. Федеральное Собрание Российской Федерации. Отечественный двухпалатный парламент также имеет полномочия в области государственного регулирования внутренней миграции.

Федеральное Собрание РФ принимает и одобряет федеральные законы, касающиеся государственного регулирования внутренней миграции. Палаты отечественного парламента вправе инициировать законы, создающие или

дополняющие основы государственного регулирования внутренней миграции в нашей стране.

Государственная Дума принимает федеральные законы, утверждает Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров правительственного блока. Государственная Дума заслушивает отчет Председателя Правительства РФ, доклады федеральных министров.

Совет Федерации представляет интересы российских регионов. «Верхняя» палата отечественного парламента одобряет федеральные законы, назначает и освобождает от должности руководителей и судей Конституционного и Верховного судов Российской Федерации (по представлению кандидатур Президентом РФ), консультирует главу государства по вопросам назначения Генерального прокурора РФ и руководителей федеральных органов исполнительной власти президентского блока, назначает иных федеральных должностных лицей.

5. Правительство Российской Федерации. Высшим органом исполнительной власти в нашей стране является Правительство РФ, которое имеет самые широкие полномочия в области государственного регулирования внутренней миграции.

Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти правительственного блока, назначает руководителей правительственных федеральных служб и агентств, заслушивает отчеты руководителей подведомственных федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ обязано проводить мониторинг сферы внутренней миграции и анализировать тренды в этой сфере.

Правительство РФ во исполнение федерального законодательства и президентских актов принимает собственные акты (постановления и распоряжения), которые уточняют видение федерального законодателя и главы государства по вопросам государственного регулирования вопросов внутренней миграции в нашей стране.

Правительство РФ наделено российской конституцией полномочием разрабатывать федеральный бюджет, предусматривая в нем расходы на:

- мероприятия по обеспечению государственного регулирования внутренней миграции;
- финансовое обеспечение государственных программ и государственных проектов в области развития внутренней миграции;
- материальную поддержку внутренних мигрантов;
- на субсидии и субвенции регионам для реализации последними полномочий в области внутренней миграции.

Бюджетная система страны носит программно-целевой характер. В соответствии с этим статусом главного финансового документы страны Правительство РФ утверждает важнейшие программно-целевые документы – федеральные целевые программы и государственные программы, включающие в себя различные мероприятия, в том числе по государственному регулированию внутренней миграции.

6. Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ). ФОИВы являются прямыми реализаторами положений федерального законодательства, президентских и правительственных актов в области государственного регулирования внутренней миграции. Профильным ФОИВом в сфере государственного регулирования внутренней миграции является МВД России. Правовой статус, полномочия и организация деятельности МВД России определены Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

МВД России разрабатывает государственную политику в области внутренней миграции и реализует ее. Также осуществляет нормативно-правовое обеспечение данной сферы.

Росстат осуществляет учет миграции в нашей стране, в том числе миграции внутри России, в т.ч. межрегиональной и внутрирегиональной.

Таким образом, в систему организационно-управленческого обеспечения государственного регулирования внутренней миграции в России

входят следующие субъекты принятия управленческих решений: глава государства – Президент РФ, Администрация Президента РФ, Государственная Дума и Совет Федерации – палаты отечественного парламента – Федерального Собрания, Правительство РФ, МВД России и Росстат.

Глава 3. Практика внутренней миграции в современной России и совершенствование организационно-правовых основ миграционной политики Российской Федерации

3.1. Современное состояние внутренней миграции в Российской Федерации

В Российской Федерации, как и в любом другом государстве, внутренняя миграция развита и представляет собой органичный процесс жизнедеятельности людей. Российские граждане вправе свободно перемещаться внутри регионов и между ними. За последнее десятилетие динамика внутренней миграции выглядит следующим образом (рисунок 2).

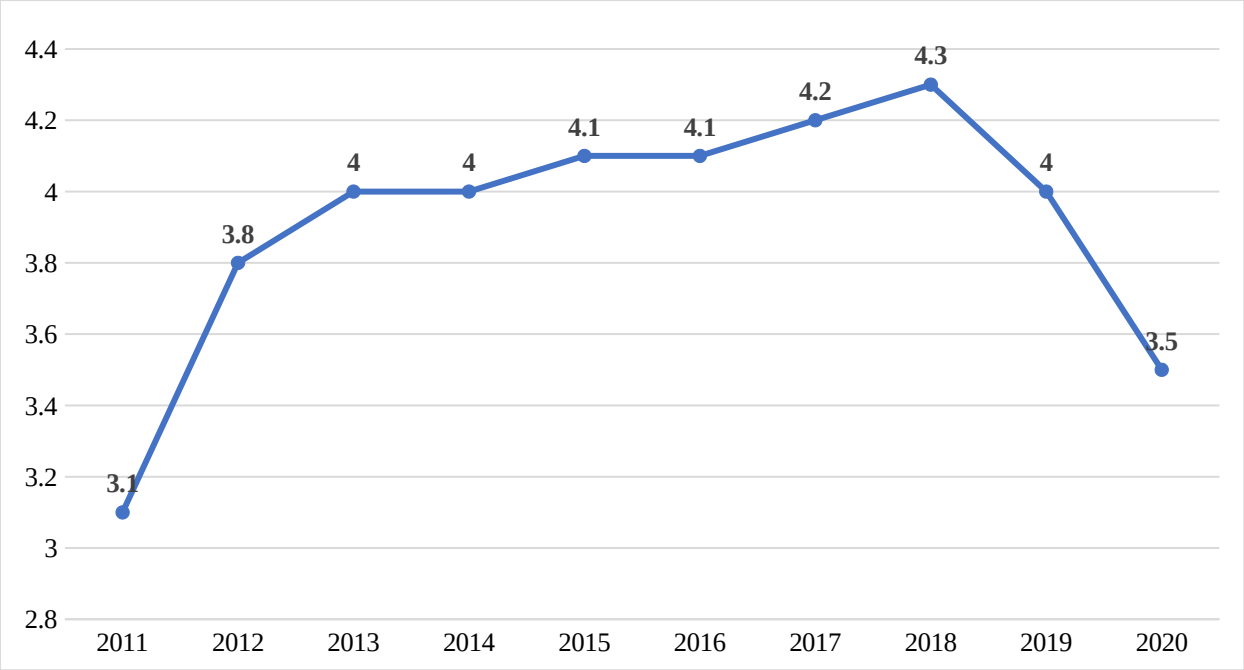

Рис. 2. Количество внутренних мигрантов в России в 2011-2020 гг., млн чел.

Как видно из рисунка 2 количество внутренних мигрантов в нашей стране ежегодно с 2011 по 2018 гг. увеличивалось, а с 2019 г. уменьшается. В 2020 г. в России на максимально низком за девять лет уровне оказалась

внутренняя миграция: всего 3,52 млн человек переехали из одного региона в другой, притом что в 2019 году их было 4,04 млн (падение год к году составило 13%), а годом ранее — 4,34 млн (снижение за два года на 20%).

Причиной «просадки» внутренней миграции в 2019-2020 гг., главным образом, считают пандемию новой коронавирусной инфекции. Люди, во-первых, боялись менять место жительство из-за неопределенности и откладывали решение о переезде на поздний срок, во-вторых, были ограничены в своих перемещениях между регионами из-за антикоронавирусной политики (в частности, не работали многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), а также паспортные столы). Снижение внутренних мигрантов связано и с замедлением экономического роста страны: при бурном экономическом развитии трудовые ресурсы чаще перемещаются в поисках работы и больших зарплат, а в период активного распространения новой коронавирусной инфекции этот процесс замедлился.

В 2020 г. импульс был придан удаленной работе и дистанционным технологиям взаимодействия. Дистанционные технологии развивались во всех сферах: трудовой, образовательной, государственной и т.д. Многие специалисты получили возможность не выходя из дома и никуда не переезжая работать в крупных компаниях. Находясь в одном регионе работники были сотрудниками компаний, находящихся в другом регионе. И дистанционные технологии серьезным образом изменили философию управления персоналом.

Государство оказывало поддержку населению в 2020 г., в том числе и тем, кто потерял работу и был вынужден рассматривать миграцию как способ поиска вакансии. Пособия по безработице и иные материальные меры поддержки были увеличены и это позволило гражданам переждать тяжелые времена, а идею переезда отложить на более поздний срок.

Однако в ближайшие годы ожидается увеличение численности внутренних мигрантов. Это связано с усилением межрегиональной

дифференциации в социально-экономическом развитии, геополитической напряженностью, колебанием цены на нефтегазовые ресурсы и т.д.

В таблице 3 представлены показатели меж- и внутрирегиональной миграции в нашей стране в 2019-2020 гг.

Таблица 3

Показатели внутренней миграции в России в 2019-2020 гг.

МИГРАЦИЯ	**2019 г.**		**2020 г.**	
	число прибывших	число выбывших	число прибывших	число выбывших
внутри России	4 048 535	4 048 535	3 526 597	3 526 597
в том числе: внутрирегиональная	1 957 306	1 957 306	1 674 878	1 674 878
межрегиональная	2 091 229	2 091 229	1 851 719	1 851 719
ГОРОДСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ				
внутри России	2 841 496	2 779 459	2 479 786	2 441 028
в том числе: внутрирегиональная	1 213 437	1 130 251	1 028 637	974 694
межрегиональная	1 628 059	1 649 208	1 451 149	1 466 334
СЕЛЬСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ				
внутри России	1 207 039	1 269 076	1 046 811	1 085 569
в том числе: внутрирегиональная	743 869	827 055	646 241	700 184
межрегиональная	463 170	442 021	400 570	385 385

Внутренняя миграция в нашей стране представлена большим образом межрегиональной миграцией. Хотя в большей части российских регионов доля внутрирегиональной миграции больше, чем в среднем по стране. Это объясняется тем, что в городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге) и ряде других субъектов Российской Федерации внутрирегиональная миграция мала, а вся миграция в них практически является межрегиональной. В Санкт-Петербурге, к слову, доля внутрирегиональной миграции доходит до трети миграционного оборота, что, безусловно, странно, т.к. миграция в пределах городов в России не

учитывается (скорее всего это связано с особенностями административно-территориального деления федерального города).

Доля межрегиональной миграции ярко выражена также в Чукотском автономном округе, Магаданской и Мурманской областях, Камчатском крае, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. Особенность этих регионов в их точечной заселенности, между их городами и поселками миграционные связи невелики или вовсе отсутствуют.

Ярко выраженных особенностей распределения регионов России по доле меж- и внутрирегиональной миграции по линии север – юг, восток – запад не прослеживается. На численность населения муниципальных образований и его структуру влияют оба вида миграции, но на население регионов – только межрегиональная.

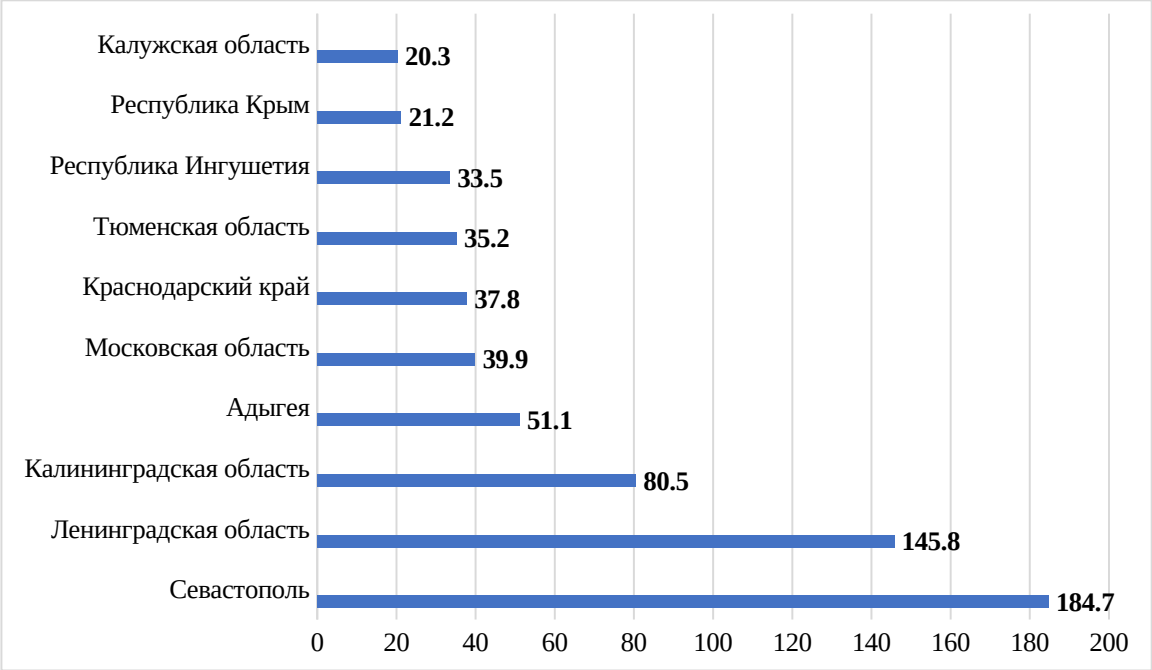

Рис. 3. Топ-10 регионов с наибольшим миграционным притоком (миграционный прирост в 2020 г. на 10 тыс. жителей)

В 2020 г. российские граждане традиционно продолжали переезжать с севера на юг и с востока на запад. Такая тенденция объясняется просто: люди едут либо туда, где лучше климат и ниже цены, либо туда, где выше зарплаты и больше работы. Среди регионов – лидеров по сальдо внутренней миграции (разница между числом приехавших и уехавших) такие южные

субъекты Российской Федерации, как Севастополь, Адыгея, Краснодарский край и Крым, а также Ленинградская область и Подмосковье, то есть ближайшие к крупным городам.

В 2019 г. Подмосковье, Ленинградская область и Адыгея стали лидерами по численности населения, выезжающего на работу за пределы региона.

Для российских граждан наиболее привлекательный регион для переселения – Тюменская область (без автономных округов). Данный регион является нефтяным, а в его административном центре – Тюмени – расположены штаб-квартиры нескольких нефтяных компаний, поэтому туда стремятся на заработки.

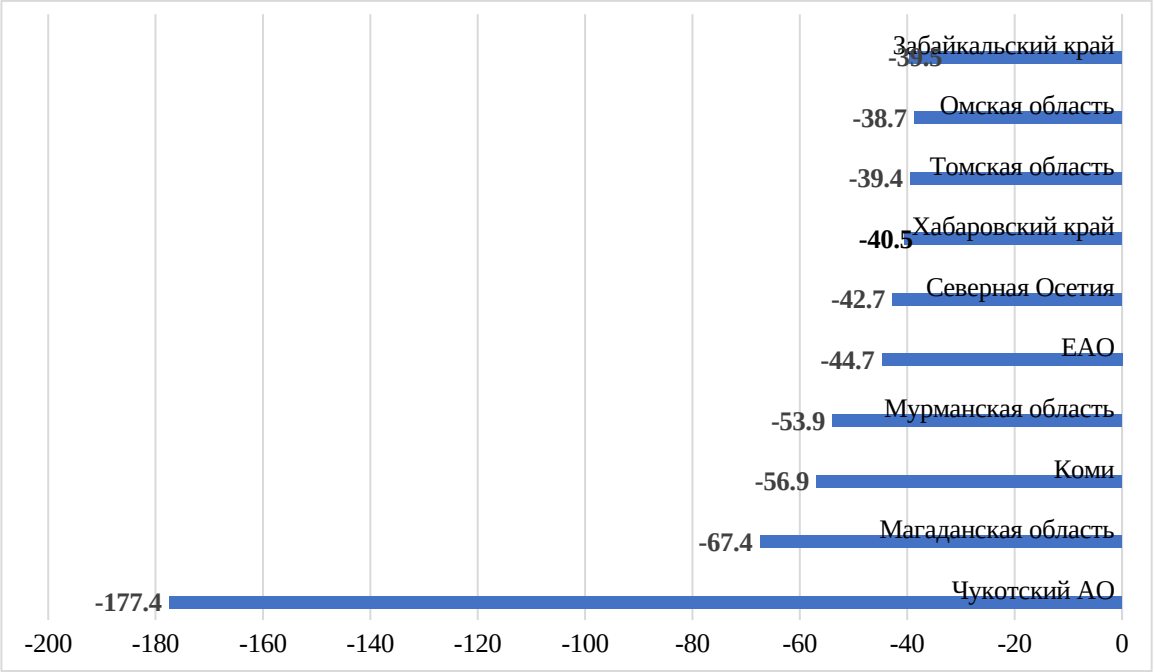

Рис. 4. Топ-10 регионов с наибольшим миграционным притоком (миграционный прирост в 2020 г. на 10 тыс. жителей)

Люди традиционно уезжают из северных регионов, этот тренд имеется десятилетиями. Северо-восточные территории нашей страны характеризуются суровой зимой, дождливым летом, плохой инфраструктурой, поэтому люди уезжают оттуда.

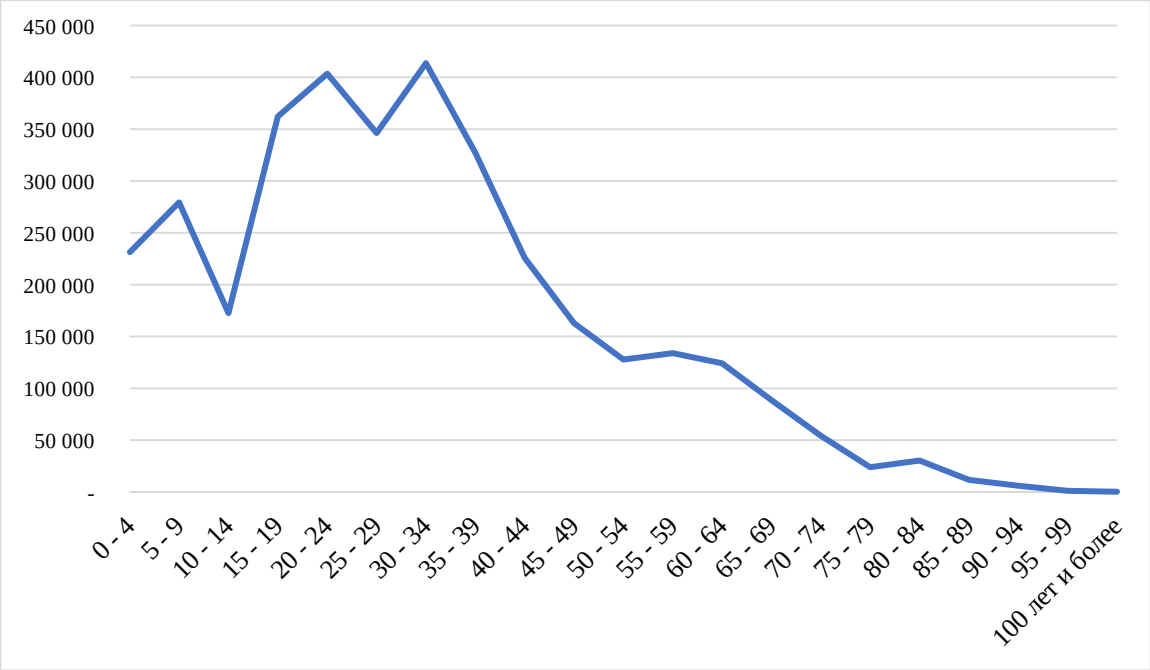

Рис. 5. Возрастной состав мигрантов по Российской Федерации внутри России в 2020 году, чел.

Как показано на рисунке 5 множество внутренних мигрантов в возрасте от 30 до 34 лет – следствие того, что именно в таком возрасте сейчас самое многочисленное поколение россиян. Тем, кому сейчас 30-34 года, родились в конце 1980-х, когда в СССР был подъем рождаемости. Вследствие того, что представителей данной возрастной категории много, то они показывают такой всплеск в статистике. В этом возрасте люди активно берут ипотеку, заводят детей и мигрируют в пригороды.

Люди стали перебираться не в столицы, а в окружающие их регионы. Это связано с тем, что там дешевле жизнь. Интенсивность внутренней миграции в Москве – 7,3 (то есть миграционный прирост на 10 тыс. населения), тогда как в Подмосковье – 51; в Санкт-Петербурге – 1,9, а в Ленинградской области – 145,8. Свое активное развитие получают пригороды столиц, там жизнь дешевле. Это глобальный тренд на продолжение субурбии. Тем более жизнь в пригородах позволяет приезжать в столицы на работу или учебы и возвращаться домой.

Пожалуй, ключевыми и самыми распространёнными факторами внутренней миграции, которые побуждают людей уехать из места своего привычного обитания или вернуться обратно, являются социально-экономические факторы. Сложившиеся социально-экономические условия в населенном пункте (муниципальном образовании), в регионе или федеральном округе прямым образом влияют на удовлетворение базовых потребностей людей и потребностей, связанных с личностным развитием.

Стоит отметить, что социально-экономические факторы внутренней миграции – это объективные компоненты реальности, образующие и характеризующие условия жизни человека и его деятельность с точки зрения раскрытия экономического потенциала общности и благополучия ее членов. Социально-экономические факторы включают огромный пласт вопросов, связанных с экономическим ростом и развитием человеческого капитала.

К социально-экономическим факторам внутренней миграции можно отнести:

- темпы экономического роста (динамика валового регионального продукта, валового территориального продукта);
- отраслевая характеристика экономики;
- количество объектов промышленного производства;
- доля субъектов малого и среднего предпринимательства в экономике;
- размер региональных и местных налогов;
- уровень инфляции;
- уровень безработицы;
- среднемесячная начисленная заработная плата;
- размеры социальных пособий и выплат;
- доступность социальной, транспортной, коммунальной и иной инфраструктуры;

- качество медицинских и образовательных услуг, в т.ч. возможность получить высокотехнологичную медицинскую помощь и котируемое на рынке труда высшее образование;
- численность населения, ее половозрастной состав;
- уровень рождаемости и смертности и т.д.

В Российской Федерации, к сожалению, очень высокая межрегиональная и межмуниципальная дифференциация социально-экономического развития. Это значит, что одни населенные пункты и регионы наиболее приспособлены для благополучной жизни граждан, а другие нет. Безусловно, столица страны, крупные мегаполисы и административные центры (столицы) регионов – куда более привлекательны для внутренней миграции, чем провинциальные населенные пункты.

Рассмотрим совокупные валовые региональные продукты по федеральным округам.

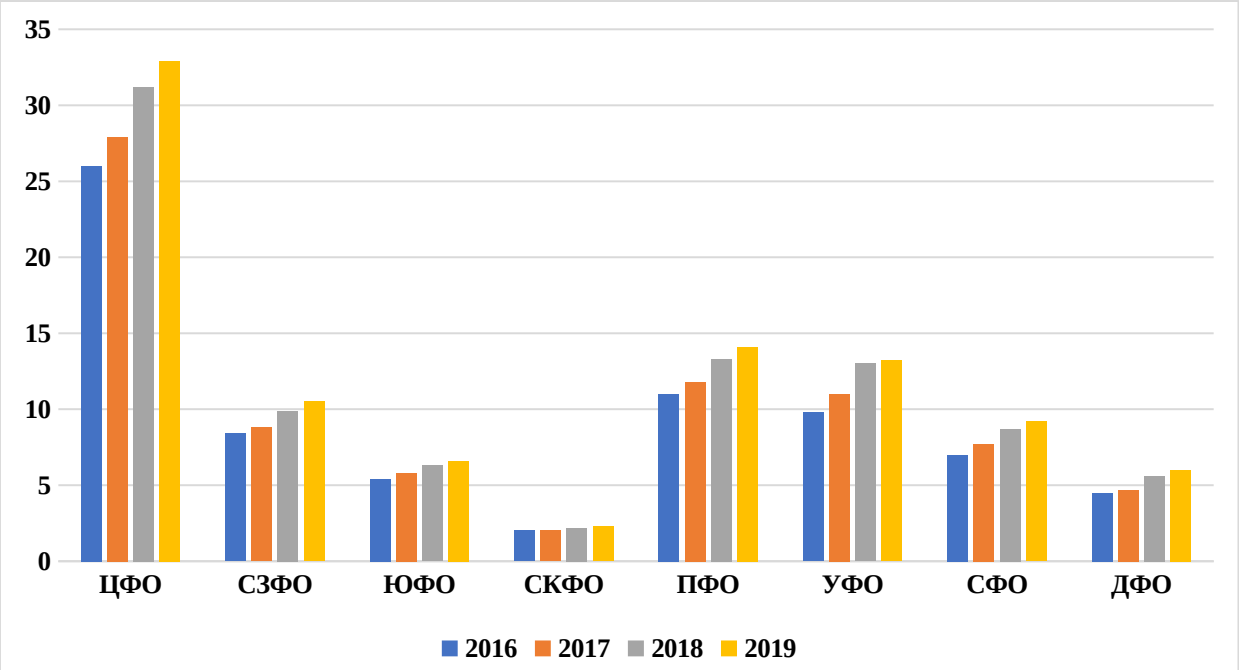

Рис. 6. ВРП по федеральным округам в 2016-2019 гг., трлн руб

Как видно из рисунка 6 безусловным лидером по совокупному валовому региональному продукту по федеральным округам является Центральный федеральный округ (ЦФО). Также лидирующие позиции занимают Северо-Западный федеральный округ (СЗФО), Приволжский федеральный округ (ПФО), Уральский федеральный округ (УФО).

Хуже дела обстоят в Сибирском федеральном округе (СФО), Южном федеральном округе (ЮФО), Дальневосточном федеральном округе (ДФО). По сравнению с ЦФО в данных федеральных округах валовый продукт ниже в 3-6 раз. Аутсайдером по совокупному валовому региональному продукту по федеральным округам является Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО). Здесь валовый продукт составляет всего СУММА (это меньше ЦФО в 15 раз и меньше валового регионального продукта города Москвы в четыре раза).

Валовый региональный продукт – это не только характеристика степени концентрации в регионе предприятий, учреждений и иных организаций, создающих добавленную стоимость; это также и характеристика концентрация населения. Чем выше численность населения, тем больше валовый продукт. Из этого следует, что регионы ЦФО, СЗФО, ПФО, УФО обладают большей миграционной привлекательностью, чем регионы других федеральные округа.

Межрегиональная миграция в первую очередь преследует цель улучшить качество жизни переезжающего, а в течение 2020 г. безработица по стране выросла на 1,2 п.п. к показателю 2019, на 5,8 против 4,6 %. Рост уровня безработицы приводит к снижению количества доступных рабочих мест, что заставляет граждан отказываться от идеи переезда.

Теперь рассмотрим регионы с наибольшим объемом валового регионального продукта по каждому федеральному округу.

Как видно из рисунка 7 наибольший объём ВРП по каждому федеральному округу имеют Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Ставропольский край, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский

автономный округ – Югра, Красноярский край, Республика Саха (Якутия). Можно предположить, что данные регионы обладают высоким потенциалом для привлечения жителей других субъектов Российской Федерации.

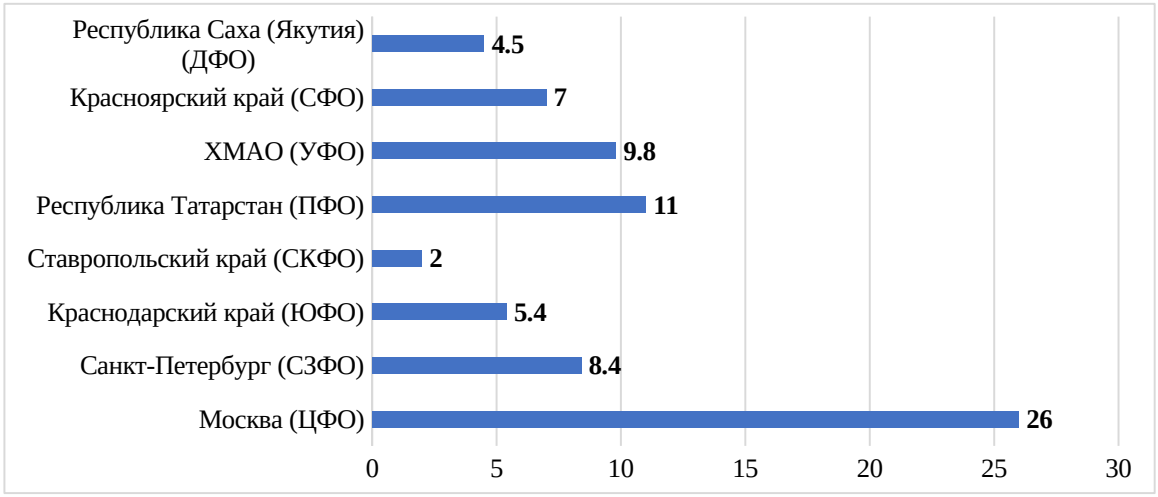

Рис. 7. Регионы-лидеры по ВРП по каждому федеральному округу в 2019 г., трлн руб

Теперь рассмотрим регионы с наименьшим объемом валового регионального продукта по каждому федеральному округу.

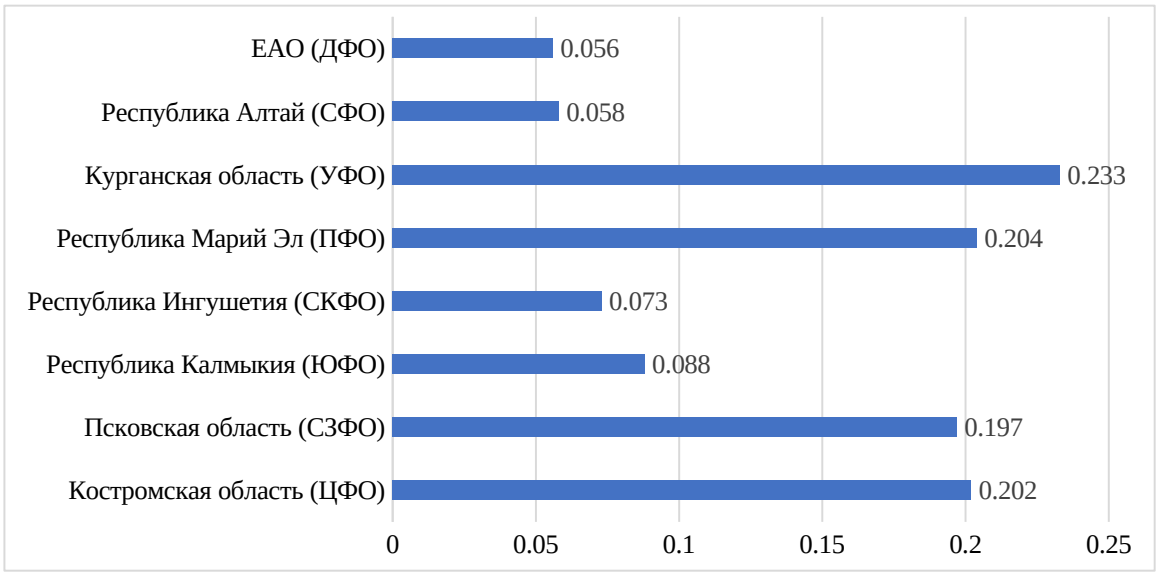

Рис. 8. Регионы-аутсайдеры по объему ВРП по каждому федеральному округу в 2019 г., трлн руб

Как видно из рисунка 8 наименьший объём ВРП по каждому федеральному округу имеют Костромская область, Псковская область,

Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Курганская область, Республика Алтай, Еврейская автономная область. Можно предположить, что перечисленные регионы обладают низким потенциалом для привлечения жителей других субъектов Российской Федерации.

Действительно, такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Краснодарский край не перестают обладать большой привлекательностью для жителей других регионов, желающих переехать по разным целям но новые места своего обитания. Однако в 2020 г. внутренняя миграция в столицы сократилась.

Также причинами внутренней миграции могут быть политические и военные конфликты, ухудшающаяся экология, ксенофобия, несогласие с культурно-этическими принципами, принятыми в обществе и т.д.

Таким образом, в последние годы в нашей стране наблюдается уменьшение количества внутренних мигрантов. Причиной «просадки» внутренней миграции в 2019-2020 гг., главным образом, считают пандемию новой коронавирусной инфекции. Люди боялись менять место жительство из-за неопределенности, а также были ограничены в своих перемещениях между регионами из-за антикоронавирусной политики (в частности, не работали МФЦ, а также паспортные столы).

Основными тенденциями современной ситуации по внутренней трудовой миграции считается увеличение областей миграционного оттока населения, уменьшение областей миграционного притока. Движение населения с востока в западные и центральные регионы остаётся основным направлением внутренней миграции, что усиливает неравномерность распределения населения по территории Российской Федерации.

3.2. Направления совершенствования государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции

Политика России в области внутренней миграции является составной частью государственной внутренней политики. Ее реализация признается приоритетной задачей российского государства. В этом отношении справедливо мнение, существующее среди ученых о том, что внутренняя миграция оказывает влияние на многие стороны жизнедеятельности общества. В данном случае, под воздействие миграции попадают не только социальное, экономическое, но и демографическое развитие, а также национальная безопасность российского государства в целом.

На протяжении последних лет формировалось и совершенствовалось законодательство в области внутренней миграции. Однако до настоящего времени миграционное право не выделилось в самостоятельную отрасль национального права. Тем не менее, при выделении миграционного права в отдельную отрасль существует возможность выявления сложных процессов в сфере внутренних миграционных отношений. Кроме того, формирование миграционного права позволит разработать системный подход к регулированию внутренних миграционных отношений, опираясь на принципы и нормы международного права.

На сегодняшний день внутренние миграционные отношения регулируются комплексом правовых норм конституционного, административного и административно-процессуального права. При этом миграционные отношения в сфере труда становятся предметом регулирования не только трудового права, но и жилищного, семейного права.

Вышеизложенное позволяет выделить следующие источники внутреннего миграционного права: законы и иные нормативные правовые акты; подзаконные акты; правоприменительные (судебные) акты; внутренние договоры и соглашения между федерацией и регионами, носящие нормативный характер.

Многочисленность и разрозненность правовых актов, регулирующих сферу внутренней миграции, неизбежно приводит к необходимости проведения систематизации законодательства в сфере миграции. В этой связи целесообразно провести внутреннее согласование различных норм с целью устранения пробелов и двойного толкования. Кроме того, требуется проведение мониторинга возникающих пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством в области внутренней миграции. Поскольку динамика внутренней миграции подвержена изменениям, постольку требуется также постоянное совершенствование внутреннего миграционного законодательства.

Российское государство присоединилось к международным правовым актам, которые регулируют вопросы защиты и обеспечения прав человека. Кроме того, на территории российского государства действуют нормы, затрагивающие правоотношения в области внутренней трудовой миграции, а также общепризнанные нормы международного права.

В области правовой регламентации внутренней миграции действует административно-правовой режим регистрационного учета. Регистрационный учет осуществляется в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713. Данные правила не лишены юридических недостатков.

Так, в Правилах регистрационного учета отсутствует регламентация порядка снятия с учета гражданина, у которого российский паспорт ранее был признан выданным с нарушением порядка выдачи паспортов.

Другая проблема связана с тем, что п. 24 Правил регистрационного учета позволяет ставить на регистрационный учет по месту пребывания в организации социального обслуживания лиц без определенного места жительства даже в тех случаях, когда у таких лиц отсутствует паспорт или иной документ, удостоверяющий личность. В этом случае от лица требуется фактически только заявление о регистрации по месту пребывания.

Данный недостаток можно исправить путем дополнения данного пункта нормой, согласно которой при отсутствии у лица документа, удостоверяющего личность, регистрация по месту пребывания осуществляется исключительно после установления личности этого лица.

Другая нормативная проблема заключается в том, что в Правилах регистрационного учета не содержится прямого указания на возможность оформления регистрации по доверенности. В этой связи следует внести дополнения, в соответствии с которым получить государственную услугу по постановке на регистрационный учет граждан по доверенности.

В качестве еще одной регулятивной проблемы регистрационного учета стоит обозначить отсутствие у органа, осуществляющего регистрационный учет, полномочий по проверке достаточности жилой площади для проживания или пребывания, факт соблюдения санитарно-эпидемиологических норм. Этот правовой пробел приводит к ситуации, когда на ничтожно малой площади регистрируется большое количество людей, которые в реальности не в состоянии разместить на таком малом пространстве.

Для решения этой проблемы необходимо законодательно ограничить возможность постановки на регистрационный учет граждан при нарушении санитарных норм. Например, в целесообразно законодательно закрепить правило о том, в случае вселения в жилое помещение на долю гражданина приходится менее какого-то определенного количества квадратных метров площади, орган регистрации вправе отказать в постановке на регистрационный учет.

Также стоит отметить, что некоторые нормы Правил регистрационного учета страдают неопределенностью содержания и требуют конкретизации. Так, данная проблема характерна для указания на документ, который является основанием для вселения в жилое помещение согласно жилищному законодательству. Неопределенным является положение о должностных лицах, которые постоянно или временно замещают должности, связанные с

выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и помещениями социального назначения.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что регистрационный учет не может иметь разрешительный характер. Волеизъявление граждан относительно выбора места жительства или пребывания должно быть свободным. Задача регистрационного органа заключается лишь в удостоверении факта этого волеизъявления[1].

Между тем неопределенные термины, содержащиеся в Правилах регистрационного учета, создают почву для ограничения конституционного права гражданина выбирать место жительства и пребывания, что допустимо исключительно на основании федерального закона (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), а не на основании подзаконных актов или дискреции правоприменительного органа.

Еще одной проблемой является коррупциогенность ст. 19.15.2 КоАП РФ. Данная статья предусматривает административную ответственность за нарушение правил регистрации гражданин по месту пребывания или жительства. Ее потенциальная коррупциогенность связана с возможностью ее избирательного применения по усмотрению должностных лиц, уполномоченных привлекать к ответственность за данное нарушение (например, полицейский). Значительный слой российских граждан сегодня проживают длительное время не там, где они зарегистрированы, однако к административной ответственности по ст. 19.15.2 КоАП РФ не привлекаются. Данная норма применяется как дополнительная мера воздействия на гражданина в случае возникновения у него конфликт с полицией, местными органами власти, управляющей компанией,

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // "Собрание законодательства РФ", 09.02.1998, № 6, ст. 783.

обслуживающей многоквартирный дом, в котором фактически проживает этот гражданин и т.п. При этом реальный нарушитель скорее всего предпочтет «откупиться» от административной ответственности, «договорившись» с местным участковым, и норма данной статьи не будет применена. В связи с этим необходимо также проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в области внутренней миграции.

Исходя из анализа выявленных, в ходе настоящего исследования, проблем в сфере государственного управления внутренними миграционными протоками, можно прийти к выводу о целесообразности разработки нового концептуального подхода к управлению сферой внутренней миграции. По нашему мнению, для повышения уровня эффективности управления внутренней миграцией необходимо разработать систему управления качеством управления внутренней миграцией. Внедрение системы управления качеством позволит добиться более рационального расходования финансовых ресурсов, материальных благ и повышения кадровой обеспеченности нуждающихся в этом регионов и территорий.

Несмотря на то, что меры по совершенствованию правовых и организационных основ в области внутренней миграции принимаются, все же на сегодняшний день сохраняются социально-экономические проблемы в этой сфере. Так, до сих пор не решена проблема диспропорции в пространственном размещении населения России. Центрами притягательности для граждан являются центральные регионы страны, в особенности московская и санкт-петербургская агломерации, что обусловлено значительным отставанием остальной России по уровню развития этих регионов и качества жизни в них.

Как результат, в данных регионах создается ситуация перенаселения. Перенаселение как вид демографического кризиса означает, что избыточная численность населения приводит к нехватке средств существования и к

падению спроса на рабочую силу, вследствие чего создается почва для социальных конфликтов, безработицы, падения уровня жизни.

В связи с этим государство должно принимать меры стимулированию добровольного перемещения людей из регионов с избыточной численность населения в регионы с низким уровнем демографического потенциала. Для этого должны использоваться механизмы формирования благоприятных условий для внутристранового перемещения населения, снижения диспропорции в его пространственном размещении.

Государство должно реализовывать мероприятия по повышению транспортной связанности регионов, формированию рынка доступного жилья в регионах, развитию социальной инфраструктуры в регионах. Помимо этого, требуется совершенствовать средства и методы политики государства в области занятости населения, в частности, необходимо повышать доступность и уровень полноты и качества информации о возможностях трудоустройства. Необходимо также сдерживать массовую трудовую миграцию в регионы с избыточными трудовыми ресурсами.

Не менее важным направлением является снижение уровня социальной напряженности в контексте внутренних трудовых мигрантов нетитульной нации из неблагополучных регионов. Можно выделить несколько типов социальных проблем которые вызваны эффектами внутренней миграции и которые влияют на степень социальной напряженности. Во-первых, это культурологические проблемы: напряженность, вызванная различием культур, обычаев, традиций, религии и языка, риск экспансии. Во-вторых, проблема безопасности: повышение уровня преступности и риск возникновения конфликтной ситуации на национальной почве. В-третьих, экономические проблемы: риск финансового неблагополучия, риск понижения качества товаров и услуг.

Многие из этих проблем являются следствие неразвитой системы адаптации переселенцев к новым социальным условиям жизнедеятельности. Мигранты стремятся сохранить свои этнические культурные ценности, и

стереотипы поведения не претерпевают изменений при переселении их в другие регионы. Все это приводит к затруднениям в процессе социализации в новом сообществе, влияя не только на самих мигрантов, но и создавая неудобства для местного населения. Если сосредоточить внимание на процессе адаптации мигрантов, можно сделать вывод, что именно от адаптации в конечном счете зависит успешность реализации политики в области внутренней миграции.

Данные проблемы можно решить созданием центров помощи переселенцам из неблагополучных территорий и их семьям, где им будет оказываться не только юридическая помощь в оформлении документов, но и социальная помощь, помощь в преодолении языковых, культурных, религиозных барьеров, иными словами, будут создавать все условия для социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в новое общество.

Стоит также отметить, что в Российской Федерации отсутствует единый документ стратегического планирования, который содержал бы цели, принципы, направления и механизмы реализации государственной политики в области внутренней миграции. Существующая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. посвящена преимущественно вопросам внешней миграции, а ее положения о внутренней миграции являются фрагментарными и бессистемными. В этой связи необходимо принять аналогичную концепцию, которая была бы полностью посвящена вопросам внутренней миграции. Данная концепция должна являться комплексным стратегическим документов, содержащим обоснование совершенствования организационного и правового обеспечения внутренних миграционных отношений в России.

Нам представляется, что в данной концепции должны найти отражение следующие актуальные для России и перспективные направления деятельности государства в области регулирования внутренних миграционных потоков:

- ликвидация административных барьеров в области регистрационного учета граждан с целью повышения мобильности населения;
- решение проблем в сфере занятости населения, связанных с поиском баланса между задействованием внутренних и иностранных трудовых ресурсов;
- учет актуального и прогнозного состояния рынка труда формировании бюджетов, а также при развитии межбюджетных отношений;
- пропорциональное развития жилищного рынка и рынка рабочей силы в целях стимулирования внутреннего перемещения рабочей силы;
- применение механизмов ротации трудовых ресурсов, в особенности в регионах с суровыми природно-климатическими условиями;
- создание новых рабочих мест в регионах с высоким уровнем оттока населения и негативным состоянием рынка рабочей силы;
- формирование инструментов пространственного перераспределения экономически активного населения в целях достижения обеспечения сбалансированности рынков труда в регионах;
- развитие рынка наемного жилья;
- стимулирование перемещения населения в северные и восточные регионы страны;
- установление территорий, которые перспективны либо напротив не рекомендуемы для расселения внутренних мигрантов;
- государственная поддержка внутренних мигрантов, переселяющихся из неперспективных территорий;
- формирование системы межрегионального взаимодействия по возможностям трудоустройства;
- восстановление и повышение экономической активности компаний, базирующихся в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, путем привлечения трудовых ресурсов из иных территорий страны;

- активизация экономической и градостроительной политики в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока путем разработки и реализации программ повышения инвестиционной привлекательности этих регионов.

На сегодняшний день в рамках государственной риторики приведенные актуальные направления, к сожалению, имеют лишь декларативный характер.

Таким образом, совершенствование государственной политики России в области внутренней миграции заключается в систематизации источников внутреннего миграционного права; в проведении мониторинга возникающих пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством в области внутренней миграции; в ликвидации неопределенности и правовых пробелов в Правилах регистрационного учета; обеспечение разрешительного характера регистрационной системы; в снижении уровня коррупциогенности норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение правил регистрационного учета; в разработке системы управления качеством регулирования внутренней миграции; в решении проблемы диспропорции в пространственном размещении населения России; в стимулировании добровольного перемещения людей из регионов с избыточной численность населения в регионы с низким уровнем демографического потенциала; в повышении транспортной связанности регионов; в формировании рынка доступного жилья в регионах; в развитии социальной инфраструктуры в регионах; в снижении уровня социальной напряженности в контексте внутренней миграции; в создании системы адаптации переселенцев к новым социальным условиям жизнедеятельности; в разработке и принятии единого документа стратегического планирования, который закреплял бы цели, принципы, направления и механизмы реализации государственной политики в области внутренней миграции.

Заключение

В настоящем диссертационном исследовании проведен анализ понятия и выявлены признаки миграции; изучить классификацию миграции; сформулировано понятие, изучены принципы и функции миграционной политики; проанализировано нормативно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации; проведен анализ организационной (управленческой) структуры государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции; охарактеризовано современное состояние внутренней миграции в Российской Федерации; сформулированы направления совершенствования государственной политики Российской Федерации в сфере внутренней миграции.

Проведенное исследование позволило прийти к следующим выводам.

Во-первых, миграция – это, как правило, фиксируемое пространственное перемещение людей из одного территориального образования в другое единожды или регулярно с целью изменения условий жизни (выбор более оптимального места проживания), осуществления трудовой или учебной деятельности под воздействием различных факторов (как притягивающих, так и отталкивающих) и причин.

Во-вторых, существует обширная классификация миграции, у каждого вида миграции своя отличительная характеристика. Миграция классифицируется в зависимости от причин, целей, масштабов, времени перемещения граждан, уровня организованности миграционных потоков, степени соответствия закону и проч. При этом универсальная классификация миграции отсутствует. Более того, многие классификации пересекаются друг с другом. Эти обстоятельства обусловливают невозможность ведение точной статистики миграции в каждой стране, поскольку трудно отнести мигранта к какой-либо одной категории: зачастую каждый мигрант попадает под несколько категорий одновременно. Результатом является отсутствие достоверной картины мировых миграционных потоков.

В-третьих, миграционная политика понимается в широком и узком смысле. В широком смысле она рассматривается как часть социально-экономической политики государства, которая призвана решать проблемы демографии, сферы занятости и труда, защиты прав человека и гражданина. В узком понимании миграционная политика – это система целей, задач, принципов, функций, форм и механизмов государственного воздействия на миграционные потоки. Миграционная политики направлена на изменение численности, качественного состава населения, направления миграционных потоков.

В-четвертых, система правового регулирования вопросов внутренней миграции включает в себя Конституцию Российской Федерации, законодательство в области обеспечения конституционного права граждан на свободу передвижения и выбор места жительства; законодательство в области занятости; подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации; региональные нормативные правовые акты; документы стратегического планирования.

В-пятых, в систему организационно-управленческого обеспечения государственного регулирования внутренней миграции в России входят следующие субъекты принятия управленческих решений: глава государства – Президент РФ, Администрация Президента РФ, Государственная Дума и Совет Федерации – палаты отечественного парламента – Федерального Собрания, Правительство РФ, МВД России и Росстат.

В-шестых, в последние годы в нашей стране наблюдается уменьшение количества внутренних мигрантов. Причиной «просадки» внутренней миграции в 2019-2020 гг., главным образом, считают пандемию новой коронавирусной инфекции. Люди боялись менять место жительство из-за неопределенности, а также были ограничены в своих перемещениях между регионами из-за антикоронавирусной политики (в частности, не работали МФЦ, а также паспортные столы).

Наконец, совершенствование государственной политики России в области внутренней миграции заключается в систематизации источников внутреннего миграционного права; в проведении мониторинга возникающих пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством в области внутренней миграции; в ликвидации неопределенности и правовых пробелов в Правилах регистрационного учета; обеспечение разрешительного характера регистрационной системы; в снижении уровня коррупциогенности норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение правил регистрационного учета; в разработке системы управления качеством регулирования внутренней миграции; в решении проблемы диспропорции в пространственном размещении населения России; в стимулировании добровольного перемещения людей из регионов с избыточной численность населения в регионы с низким уровнем демографического потенциала; в повышении транспортной связанности регионов; в формировании рынка доступного жилья в регионах; в развитии социальной инфраструктуры в регионах; в снижении уровня социальной напряженности в контексте внутренней миграции; в создании системы адаптации переселенцев к новым социальным условиям жизнедеятельности; в разработке и принятии единого документа стратегического планирования, который закреплял бы цели, принципы, направления и механизмы реализации государственной политики в области внутренней миграции.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. № 144.

2. Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6-28.

3. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. № 84.

4. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // "Российская газета", N 152, 10.08.1993.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

8. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // "Собрание законодательства РФ", 17.09.2012, № 38, ст. 5074.

9. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // "Собрание законодательства РФ", 05.11.2018, № 45, ст. 6917.

10. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 24.07.1995, № 30, ст. 2939.

11. Распоряжение Правительства РФ от 20.04.2015 № 696-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным» // "Собрание законодательства РФ", 27.04.2015, № 17 (часть IV), ст. 2596.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // "Собрание законодательства РФ", 09.02.1998, № 6, ст. 783.

Научная литература

13. Акимова С.А., Егорова С.А., Прудникова Т.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. – М.: ЮНИТА-ДАНА, 2013. – 133 с.

14. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография // ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – 392 с.

15. Ахиезер А.С. Миграция в российской истории // Полития. 2004-2005. № 4. С. 70-76.

16. Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61-64.

17. Бондырева С.К. Миграция (сущность и явление): Учеб.-метод. пособие / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов; М-во образования и науки Российской Федерации, Российская акад. образования, Московский психолого-социальный ин-т. – 2-е изд., стер. – М.: Изд-во Московского психолого-социального ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2007. – 294 с.

18. Борисов В.А. Демография – М.: Издательский дом NOTABENE, 1999, 2001. – 272 с.

19. Вечканов Г.С. Миграция трудовых ресурсов в СССР: Полит.-экон. аспект / Г.С. Вечканов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 143 с.

20. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. – 192 с.

21. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Гребенюк А.А., Лебедева Т.В. Трудовая миграция: организация выборочных наблюдений (методологические подходы). – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – 83 с.

22. Жуликова О.В., Чайка А.М. Современные тенденции трудовой иммиграции в Европейском союзе // Социально-экономические явления и процессы. 2020. № 1 (108). С. 105-116.

23. Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1. С. 56-66.

24. Затулина Д.К. Сущность, политическое содержание и соотношение явлений «миграция», «миграционный процесс» и «миграционная политика» // Постсоветский материк. 2016. № 4. С. 44-61.

25. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.

26. Касперович Г.И. Миграция населения в города и этнические процессы: (На материалах исслед. гор. населения БССР) / Г.И. Касперович; Под ред. В. К. Бондарчика. – Минск: Наука и техника, 1985. – 149 с.

27. Ковалев С.А. Ковальская Н.Я. География населения СССР. – М.: Анучинская академия, 1980. – 285 с.

28. Марианьский А. Современные миграции населения [Текст] / Пер. с польск. В. Л. Кона; Под ред. [и с предисл.] Ю.Л. Пивоварова. – М.: Статистика, 1969. – 224 с.

29. Миграционные риски как фактор возникновения конфликтов: евразийский и европейский опыт решения: монография / Р.Р. Фахрутдинов, В.Т. Сакаев, Р.И. Измайлов и др. – Казань: Издательство Казанского университета, 2020. – 252 с.

30. Мукомель В.И. Политика интеграции // Миграция населения: теория, политика: Учебное пособие / О.Д. Воробьева, А.В. Топилин, В.И. Мукомель В.И.; Под редакцией О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина – М.: Экономическое образование, 2012. С. 204-235.

31. Покишевский В.В. Население и география. – М.: Мысль, 1978. – 315 с.

32. Романов И.А. Миграционные процессы в современной России: вопросы теории и практики регулирования – М.: Изд-во Акад. упр. МВД России, 2005. – 179 с.

33. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: учебное пособие для вузов / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Издательство Юрайт, 2022. – 480 с.

34. Рыбаковский Л.Л., Маевский Д.П., Кожевникова Н.И. Миграционная подвижность населения и ее измерение // Народонаселение. 2019. Т. 22. № 2. С. 4-14.

35. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование / С.В. Рязанцев; Российская акад. наук, Ин-т социально-политических исслед. – М.: Формула права, 2007. – 572 с.

36. Соболева С.В., Чудаева О.В. Иностранные мигранты на сибирском рынке труда: человеческий капитал иммиграции // Вестник НГУЭУ. 2008. № 1. С. 200-210.

37. Социальная динамика населения и устойчивое развитие: II Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием; Москва, 10.10.2019; МГУ имени М.В. Ломоносова: Сборник тезисов / под общ. ред. А.И. Антонова. – М.: МАКС Пресс, 2019. – 428 с.

38. Староверов В.И. Социально-демографические проблемы деревни: Методология, методика, опыт анализа миграции сельского населения / АН СССР. Ин-т социол. исследований. – М.: Наука, 1975. – 287 с.

39. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. – Воронеж, 2007. – 243 с.

40. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. – Киев: Наук. думка 1979. – 146 с.

41. Черняк А.В. Миграционная политика: понятие и сущность // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 6-3 (38). [Электронный ресурс]. URL: https://web.snauka.ru/issues/2014/06/35281 (дата обращения: 18.02.2022).

42. Шпет Е.Н. Учебная миграция как инструмент для подготовки студентов вузов с использованием практик зарубежной образовательной системы // Научно-педагогическое обозрение. 2015. № 1 (7). С. 30-37.

43. Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. – М: Академический Проект, 2006. – 272 с.

44. Gary P. Freeman. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States // The International Migration Review. 1995. № 4. P. 881-902.

45. Hollifield J. F. Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community // International Migration Review. 1992. № 2. P. 229-232.

46. Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor E.J. Theories of International Migration: A Review and Appraisal // Population and Development Review. 1993. № 19. P. 431-466.

47. Sassen S. Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today // Social Justic. 1996. № 3 (65). P. 9-20.

Интернет-ресурсы

48. Доклад о миграции в мире 2020 // Международная организация по миграции. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/final-wmr_2020-ru.pdf.

49. Градский А.Б. Рассказ человека, который не смог поехать в отпуск на Канарские острова // Александр Градский. URL: https://www.gradsky.com/txt/175.shtml.