

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ КОМПЛЕКСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ В БЕЛАРУСИ

Статья посвящена актуальным проблемам внутриреспубликанской миграции трудовых ресурсов. Рассмотрено значение государственных программных документов в регулировании данного процесса.

The article is devoted to topical problems of intra-republican migration of labour resources. The importance of government program documents in the regulation of this process is considered.

Ключевые слова: перемещения населения; миграция трудовых ресурсов; регулирование; государственная программа.

Key words: population movements; migration of labour resources; regulation; government program.

Исследование тенденций развития внутристрановых территориальных перемещений трудовых ресурсов в Республике Беларусь свидетельствует о наличии существенных проблем, которые характеризуются постепенно усиливающейся неравномерностью размещения населения. В регионах страны наблюдается естественная убыль населения, которая сопровождается миграционным оттоком центростремительного характера, что приводит к ежегодному расширению г. Минска на фоне сокращения численности жителей периферийных регионов. В структуре внутриреспубликанских миграционных потоков наибольший удельный вес составляет трудоспособное население (преимущественно молодежь в возрасте 15–24 лет), переезжающее в регионы и населенные пункты, предоставляющие наиболее разнообразные образовательные услуги, большие возможности в выборе видов трудовой деятельности, более высокий уровень оплаты труда и широкий спектр социальных благ. Продолжаются процессы перераспределения населения страны, характеризующиеся постепенным ростом числа жителей городов и стремительным сокращением численности проживающих в сельской местности, что свидетельствует о непрекращающейся урбанизации белорусского общества. Подобного рода миграционные процессы предполагают формирование долгосрочных и трудноразрешимых проблем замедления экономического развития отдельных административно-территориальных образований (регионов, районов, населенных пунктов). Складывается замкнутый круг: экономическое отставание продуцирует «вымывание» трудовых ресурсов в более перспективные регионы, а дефицит квалифицированных работников препятствует решению задач экономического развития.

В полной мере следует согласиться с мнением А. Г. Злотникова о необходимости решения демографических и связанных с ними социально-экономических задач путем повышения роли национальных демографических программ, значимость которых в последние годы была снижена [1, с. 57]. В отличие от предыдущей пятилетней программы, принятая Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность» на 2021–2025 годы, по сути, нацелена на развитие системы здравоохранения страны и здоровьесбережение населения, при этом не предполагает решение специфических миграционных проблем [2]. В последней программе не нашла отражения подпрограмма «Внешняя миграция», которая в предыдущем программном документе хотя и не предполагала реализацию мер регулирования внутренних перемещений населения страны, тем не менее в повестке демографических проблем уделяла внимание миграционной составляющей.

Учитывая, что процессы миграции населения являются важнейшим фактором развития национального рынка труда, можно было бы предположить, что данный аспект будет принят во внимание в рамках разработки Государственной программы «Рынок труда и содействие занятости» на 2021–2025 годы. Однако в данном программном документе лишь одна позиция из перечня организационно-технических мер предусматривает регулирование процессов внешней трудовой миграции в целях обеспечения необходимого баланса между использованием национальных трудовых ресурсов и привлечением иностранной рабочей силы [3]. Данная мера включает только мониторинг миграционных процессов и выдачу заключений о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы с учетом потребностей рынка труда. О решении

проблем нерациональных внутриреспубликанских потоков трудовых ресурсов в данной программе не идет речи.

Следует отметить, что в действующей в настоящее время Концепции национальной безопасности Республики Беларусь не сняты с повестки внешние миграционные риски, в качестве национальных интересов признаны оптимизация миграционных процессов, создание условий для уменьшения эмиграции, сохранения интеллектуального и трудового потенциала республики, а также привлечения высококвалифицированных кадров из-за рубежа [4]. При этом в данном документе также не приняты во внимание внутренние миграционные риски.

В настоящее время проходит процедуру согласования Государственная программа «Обеспечение правопорядка» на 2021–2025 годы, ответственным заказчиком которой является Министерство внутренних дел Республики Беларусь¹. В структуру данной государственной программы включена подпрограмма «Миграция». Учитывая специфику деятельности органов внутренних дел, схожие подходы к разработке предыдущих программных документов и их традиционную преемственность, полагаем, что акцент преимущественно будет сделан на регулирование внешних перемещений населения, в недостаточной мере будут учтены демовоспроизводственные и социально-экономические последствия миграционных процессов, предлагаемые меры и инструменты регулирования будут иметь скорее административно-организационный, а не экономический характер.

Таким образом, внутриреспубликанские миграционные проблемы практически выпадают из повестки демографических и социально-экономических государственных программ. На наш взгляд, это обусловлено отнесением миграционных вопросов в существующей системе государственного регулирования к компетенции правоохранительных органов, поскольку они располагают необходимыми средствами для выполнения административных и организационных процедур, регламентирующих движение через государственную границу (в случае международной миграции), документирование, регистрацию. Закрепление регулирования миграции за органами внутренних дел обусловлено важностью обеспечения национальной безопасности, защиты интересов местных жителей, учета движения населения и т. д. Однако «оторванность» комплекса административных мер от социально-экономических реалий не позволяет сориентировать систему регулирования на достижение ключевых целевых экономических установок: преодоление имеющихся в стране социально-экономических и демографических проблем, выявление и купирование деструктивных социально-экономических последствий миграции, использование ее потенциала для развития общества и рационального распределения трудовых ресурсов в территориальном разрезе.

В результате в настоящее время не в полной мере реализуются такие важные принципы государственного регулирования, как целостность, релевантность, взаимосвязь, баланс интересов, сочетание централизации и децентрализации. Это преимущественно выражено в недоучете миграционных аспектов социально-экономического развития белорусского общества, разобщенности регулирования внешней и внутренней миграции; отрыве регулирующих воздействий в сфере миграции от реалий функционирования национального и региональных рынков труда; нацеленности большей части усилий на административный учет миграции и предотвращение нелегальной международной, в том числе трудовой миграции; отсутствии целевых региональных инициатив в управлении миграционными процессами.

Неоднократно нами поднимался вопрос о необходимости возобновления практики выработки и реализации миграционных программ, предусматривающих решение проблем как внешней, так и внутриреспубликанской миграции трудовых ресурсов. В настоящее время исключительно важным представляется расширение целевых региональных инициатив в данной сфере, которые должны формировать базис для разработки миграционных программ национального уровня. Это, по нашему мнению, может быть достигнуто путем разработки и реализации областных миграционных программ, предусматривающих цели, задачи, средства, направления регулирования как внутрирегиональных, так и внешних для регионов (межобластных и международных) миграционных потоков трудовых ресурсов, исходя из специфики миграционных проблем, состояния рынка труда и демографических характеристик административно-территориальных образований страны. Именно в рамках областных программ могут быть согласованы основные цели, задачи, приоритеты регулирования миграции на национальном и ре-

¹ На момент подготовки публикации текст не размещен на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь, являющемся основным государственным информационным ресурсом в области права и правовой информатизации.

гиональном уровнях, разработаны целенаправленные мероприятия, адекватные ситуации на подведомственных территориях, увязаны сроки их реализации, исполнители и ресурсы.

На наш взгляд, разработка и реализация миграционных программ на уровне административно-территориальных образований, осуществляемых в едином русле с общенациональными приоритетами, даст возможность местным властям принимать активное участие в процессе регулирования механического движения населения с учетом присущих регионам демографических и социально-экономических особенностей и местных интересов экономического развития, что обеспечит соблюдение общих для системы государственных воздействий принципов релевантности, системности, баланса интересов, сочетания централизации и децентрализации.

Расширение региональной инициативы в регулировании процессов миграции трудовых ресурсов в Беларуси на основе разработки программных документов позволит обеспечить организационное взаимодействие органов исполнительной власти, целевую ориентацию осуществляемых на подведомственных территориях мероприятий и действенный контроль за их выполнением, достичь согласованности действий всех заинтересованных структур (в том числе гражданского сектора и субъектов хозяйствования), использовать имеющиеся региональные ресурсные возможности для формирования соответствующего миграционного климата и эффективного управления потоками трудовых ресурсов, сократить «дистанцию» между субъектом и объектом регулирования, облегчить обратную связь.

Отсутствие единой основы в сфере управления внутренней миграцией населения сдерживает территориальную и профессиональную мобильность ресурсов труда, препятствует рациональному и эффективному размещению трудовых ресурсов в Республике Беларусь. В качестве единой системной основы регулирования внутриреспубликанской миграции населения, объединяющей «точечные» воздействия, обеспечивающей тесную взаимосвязь с программами социально-экономического развития, планированием развития и размещения производительных сил, генеральными планами городов и промышленных узлов, может стать программа внутриреспубликанской мобильности трудовых ресурсов (возможна к реализации как подпрограмма государственной программы по развитию рынка труда и содействию занятости).

Цель данной программы выражается в развитии мобильности трудовых ресурсов в Республике Беларусь для удовлетворения объективных существующих и перспективных потребностей национальной экономики в рабочей силе и достижения полной продуктивной занятости населения. Полагаем, что для реализации данной цели в качестве задач целесообразно выделить следующие:

- обеспечение правовых, организационных и экономических условий для активизации территориальной, межотраслевой и профессиональной подвижности населения;
- увеличение трудовой активности населения;
- создание благоприятного миграционного климата в регионах и населенных пунктах с высоким оттоком кадров и критическим состоянием рынка труда;
- формирование эффективной структуры занятости, адекватной задачам инновационного развития и перспективным направлениям трансформации экономики;
- повышение гибкости рынка труда;
- развитие трудового потенциала регионов.

При разработке подобной программы следует учитывать такие основополагающие принципы государственного управления, как целевая ориентация; легитимность; учет объективных закономерностей развития экономики и общества; преемственность и взаимосвязь со стратегическими целями развития национальной экономики и регионов; баланс интересов государства, субъектов хозяйствования и личности; комплексный подход к решению поставленных задач; единство и взаимосвязь направлений реализации программных мероприятий; организационное взаимодействие между исполнителями; эффективность; научная обоснованность; транспарентность. В качестве координаторов программы должны выступить Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерство экономики Республики Беларусь, Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

Реализация программы позволит обеспечить целостность системы регулирования внутриреспубликанских потоков трудовых ресурсов, целевую интеграцию осуществляемых регулирующих воздействий (в рамках программ социально-экономического развития, государственных программ демографической безопасности, развития аграрного бизнеса, программ развития регионов, схем развития и размещения производительных сил, генеральных планов городов и др.). Значимость данного программного документа несомненна в условиях трансформационных

преобразований экономики страны, сопровождающихся структурными сдвигами, территориальным и межотраслевым перераспределением работников.

Включение проблем внутриреспубликанской миграции трудовых ресурсов в повестку разрабатываемых государственных (национальных и региональных) программных документов, разработка единой программы внутриреспубликанской мобильности трудовых ресурсов позволят обеспечить системность и целостность регулирования внутриреспубликанских потоков трудовых ресурсов, согласованность регулирующих воздействий на национальном и региональном уровнях, учет долгосрочной перспективы развития миграции населения, обоснованность и эффективность управленческих решений в данной сфере; сформировать на основе косвенных экономических и социально-психологических методов привлекательный миграционный климат трудодефицитных населенных пунктов и регионов, снижающий интенсивность оттока из них населения, стимулирующий приток и обеспечивающий приживаемость в них востребованных специалистов, нивелирующий дисбаланс спроса и предложения на местных рынках труда.

Список использованной литературы

1. **Злотников, А. Г.** Что показывают первые итоги переписи населения Беларуси / А. Г. Злотников // Наука и инновации. – 2020. – № 4. – С. 52–57.
2. **О Государственной** программе «Здоровье народа и демографическая безопасность» на 2021–2025 годы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 19 янв. 2021 г. № 28 / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C22100028>. – Дата доступа : 09.04.2021.
3. **О Государственной** программе «Рынок труда и содействие занятости» на 2021–2025 годы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30 дек. 2020 г. № 777 / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C22000777>. – Дата доступа : 09.04.2021.
4. **Об утверждении** Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 9 нояб. 2010 г. № 575 / Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575>. – Дата доступа : 09.04.2021.