

Коллектив авторов

Институциональные изменения

В...



Коллектив авторов

**Институциональные изменения в
экономике российских регионов**

«Экономический факультет МГУ»

2013

Коллектив авторов

Институциональные изменения в экономике российских регионов
/ Коллектив авторов — «Экономический факультет МГУ», 2013

ISBN 978-5-7218-1329-0

В монографии представлены результаты анализа институциональных изменений, произошедших в экономиках субъектов РФ в течение последнего десятилетия. Исследуются изменения, имевшие место как в общих условиях хозяйствования (миграция, инвестиционный климат, частно-государственное партнерство, производство государственных услуг, муниципальное управление), так и в условиях ведения инновационной деятельности (региональное инновационное законодательство, координация предпринимательской деятельности, организационная поддержка инноваций). Материалы, представленные в монографии, могут быть полезны как исследователям, занимающимся проблематикой институциональных изменений, так и учащимся экономических вузов при изучении курсов по национальной экономике и институциональной экономике.

ББК 65

ISBN 978-5-7218-1329-0

© Коллектив авторов, 2013
© Экономический факультет
МГУ, 2013

Содержание

Введение	6
Раздел I. Региональные условия хозяйствования	10
Глава 1. Особенности регулирования миграционных процессов в регионах Российской Федерации	10
1.1. Роль и значимость миграционных процессов в компенсации естественной убыли населения России	10
1.2. Формирование эффективных механизмов регулирования миграционной сферы	13
1.3. Особенности регулирования демографических и миграционных процессов в Забайкальском крае	18
1.4. Особенности регулирования демографических и миграционных процессов в Республике Коми	21
Конец ознакомительного фрагмента.	27

Институциональные изменения в экономике российских регионов

© Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2013

* * *

Введение

В течение последнего десятилетия в отечественной и зарубежной печати появилось значительное число работ, посвященных различным теоретическим аспектам исследования институциональных изменений¹. Также пополнилась и совокупность публикаций, отражающих результаты эмпирических разработок в этой области. Так, в рамках изучения институциональных изменений в экономике России опубликованы статьи и книги, отражающие результаты их анализа в различных отраслях и отраслевых комплексах (аграрном², банковском³, нефтегазовом⁴ и инвестиционном⁵ секторе, в образовании⁶ и здравоохранении⁷, в инновационной сфере⁸, во взаимоотношениях власти и бизнеса⁹ и др.). Отечественные исследователи анали-

¹ Вольчик В. В. Эволюционный подход к анализу институциональных изменений // *TERRA ECONOMICUS*. 2012. Том 10. № 4. С. 62–69; Кирдина С., Кирилюк И., Рубинштейн А., Толмачева И. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // *Вопросы экономики*. 2010. № 11. С. 97–114; Ситнова И. В. Институциональные изменения в современной России: активистско-деятельностный подход // *Проблемы политической трансформации и модернизации* / под ред. А. Ю. Мельвиля. М.: Московский общественный научный фонд, 2001. С. 117–148; Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС. 2005; Тамбовцев В. Л. Институциональные изменения: к проблеме микроснования теории // *Общественные науки и современность*. 2012. № 5. С. 140–150; Battilana J. Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position // *Organization*. 2006. Vol.13. No.5. P.653–676; Battilana J., Leca B., & Boxenbaum E. How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship // *Academy of Management Annals*. 2009. Vol.3. No.1. P.65–107; Bjerregaard T., & Luring J. Entrepreneurship as Institutional Change: Strategies of Bridging Institutional Contradictions // *European Management Review*. 2012. Vol.9. No.1. P.31–43; Carruthers B. G. *Institutional Dynamics: When is Change “Real Change”?* Department of Sociology, Northwestern University. Working Paper No. 12–004. February 2012; Dacin M. T., Goodstein J., & Scott, W. R. Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum // *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45. No.1. P. 45–56; Daokui Li D., Junxin F., & Hongping J. Institutional Entrepreneurs // *American Economic Review*. 2006. Vol.96. No.2. P.358–362; Easterly W. Institutions: top down or bottom up? // *American Economic Review: Papers & Proceedings*. 2008. Vol. 98. No.2. P.95–99; Greif A. & Laitin, D. D. A Theory of Endogenous Institutional Change // *American Political Science Review*. 2004. Vol.98. No.4. P.633–652; James T. S. Institutional Change as Statecraft? Statecraft Theory, Historical Institutionalism and Change. Paper for the 63rd Political Studies Association Annual International Conference, 25–27 March 2013, Cardiff; Kalantaridis, C. Institutional Change in Post-Socialist Regimes: Public Policy and Beyond // *Journal of Economic Issues*. 2007. Vol. XLI. No.2. P.435–442; Kalantaridis C., & Fletcher, D. Entrepreneurship and Institutional Change: A Research Agenda // *Entrepreneurship & Regional Development*, 2012. Vol.24. No.3–4. P.199–214; Lewis O. A., Steinmo S. How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change // *Polity*. 2012. Vol.44. No.3. P.314–339; Smets M., Morris T. and Greenwood R. From Practice to Field: A Multilevel Model of Practice-Driven Institutional Change // *Academy of Management Journal*. 2012. Vol.55. No.4. P.877–904; Welter F. Breaking or making institutions? – A closer look at (institutional) change agents. Paper to the Rencontres de St-Gall 2012 “In Search of a dynamic Equilibrium: Exploring and Managing Tensions in Entrepreneurship and SMEs”.

² Бочков А. А. Институциональные изменения в аграрной сфере: способы, этапизация и структурирование // *Наукові праці ДонНТУ*. Сер: економічна. 2008. Випуск 34–2. С. 56–62; Стародубовская И., Миронова Н. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. М.: Ин-т Гайдара, 2010.

³ Верников А. В. Формы собственности и институциональные изменения в банковском секторе (научный доклад). М.: Институт экономики РАН. 2007; Кравченко Н. А., Клисторин В. И., Степанова С. В. Институциональные сдвиги в развитии российской банковской системы // *Вестник Новосибирского государственного университета*. Серия: Социально-экономические науки. 2007. Т. 7. № 3. С. 30–37.

⁴ Бозо Н. В., Малышева Е. В., Шмат В. В. Институциональные барьеры в развитии нефтегазового сектора России. Новосибирск: НГТУ. 2010; Крюков В. А. Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1998; Нефтегазовый сектор: институциональная система требует «перезагрузки»: Под ред. Крюкова В. А. М.: ИАЦ «Энергия», 2009.

⁵ Мордвинцев М. А. Институциональные изменения в регионе, направленные на формирование благоприятного инвестиционного климата, в период после глобального финансово-экономического кризиса (на примере Республики Карелия) // *Наука и бизнес: пути развития*. 2011. № 3. С. 40–41; Силка Д. Н. Совершенствование институциональной среды инвестиционно-строительной деятельности // *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. № 7. С. 17–21.

⁶ Типенко Н. Г. *Институциональные изменения в образовании (муниципальный аспект)*. М.: Фонд «Институт экономики города». 2001.

⁷ Новицкая К. Е. Институциональные изменения в сфере здравоохранения: роль субъектов микроуровня // *Социологические исследования*. 2006. № 12. С. 78–83; Шишкин С. В. (ред.) *Неформальные платежи за медицинскую помощь в России*. М.: Независимый институт социальной политики. 2002.

⁸ Аксенова Ж. Н., Санникова Т. Д. К вопросу о координации взаимодействия науки и бизнеса в региональной инновационной системе // *Вестник Томского государственного университета*. 2011. № 345. С. 162–164; Сергеев А. М. Смена техноло-

зировали также изменения в институциональной среде регионов¹⁰, а также в отдельных регионах и федеральных округах (например, Республике Карелия¹¹, Южном федеральном округе¹²). Большое число эмпирических исследований институциональных изменений в РФ, в том числе в ее регионах, выполнено под углом зрения социологической и политологической наук¹³.

Интерес значительного круга исследователей к *региональным* институциональным изменениям вполне объясним: разнообразие региональных сообществ в принципе позволяет реализоваться гораздо более широкому спектру институциональных изменений даже в пределах одной страны. Тем самым для исследователей оказывается доступным более многообразный материал, чем если бы институциональные изменения анализировались только на страновом уровне.

Особое значение в этой связи имеют страны с *федеративным* устройством. Начиная с У. Оатса¹⁴ многие ученые подчеркивали «экспериментально-лабораторную» природу этой формы государства¹⁵. Действительно возможность субъектов федерации осуществлять институциональные изменения в масштабах лишь *части* территории страны, во-первых, дает возможность практической проверки *многих вариантов* решения социально-экономических проблем, а во-вторых, существенно ограничивает масштабы потенциальных негативных последствий реализации *неудачных* решений. При этом горизонтальные взаимодействия между субъектами федераций и местными сообществами (муниципальными образованиями) позволяют обмениваться полученным опытом, в частности, для формирования механизмов *стратегического управления*. Весьма интересно в этой связи понятие «стратегический регион», введенное О. Андерсеном и Дж. Пьерром: «Стратегические регионы – это кластеры

гических укладов и институциональные инновации: региональный аспект // *Экономика региона*. 2010. № 3. С. 111–117; Сердюкова Ю. С., Валиева О. В., Суслов Д. В., Старков А. В. Оценка состояния и развития инновационной системы в регионах России // *Регион: экономика и социология*, 2010, № 1. С. 179–197.

⁹ Курбатова М. В., Трофимова Ю. В. Деформализация и формализация институтов взаимодействия власти и бизнеса на местном уровне // *Экономика региона*. 2008. № 4. С. 54–70.

¹⁰ Зубаревич Н. В. Региональное развитие и институты: российская специфика // *Региональные исследования*. 2010. № 2 (28). С. 3–14; Козырева Г. Б. Институциональные проблемы формирования деловой среды: региональные аспекты // *Регион: экономика и социология*. 2006. № 4. С. 171–181; Курьянова Т. В. Институциональные изменения как фактор развития российских регионов // *Девятые Вавиловские чтения: Материалы постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием: в 2 ч.* // Под общ. ред. проф. В. П. Шалаева. Москва – Йошкар-Ола: МарГТУ, 2005; Родионова Н. Д., Казаков В. В. Институционально-экономические предпосылки социально-экономической политики регионального развития // *Вестник Томского государственного университета*. 2009. № 321. С. 147–150; Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions and Entrepreneurship Development in Russia: A Comparative Perspective // *Journal of Business Venturing*. 2008. Vol. 23. No. 6. P. 656–672; Bruno R. L., Bychkova M., Estrin S. *Institutions and Entry: A Cross-Regional Analysis in Russia*. IZA DP No. 5504. Bonn (Germany). February 2011; Popov V. Reform Strategies and Economic Performance of Russia's Regions // *World Development*, 2001, Vol. 29. No. 5. P. 865–886.

¹¹ Козырева Г. Б. Экономическое поведение предприятий лесного сектора Карелии в условиях рыночных преобразований // *Вопросы экономики*. 2007. № 7. С. 136–151; Тысячнюк М. Институциональные изменения в российских локальностях под влиянием транснациональных акторов в процессе лесной сертификации // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2010. Т. XIII. № 5 (специальный выпуск). С. 203–252.

¹² Сулейманов У. М. Анализ институциональных изменений экономики регионов ЮФО // *Вопросы структуризации экономики*. 2010. № 3. С. 312–318.

¹³ См., например: Гельман В. Россия в институциональной ловушке // *Pro et Contra*. 2010. Июль – октябрь. С. 23–38; Конюшко С. В. Правящая элита Москвы: институциональные изменения в рамках регионального политического процесса // *Регион как субъект политики и общественных отношений*. М.: МОНФ, 2000. С. 166–179; Mau V., Yanovskiy K. Political and Legal Factors of Economic Growth in Russian Regions // *Post-Communist Economies*, 2002. Vol. 14. No. 3. P. 321–339.

¹⁴ Oates W. E. An essay on fiscal federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. Is. 3. P. 1120–1149.

¹⁵ См., например: Bednar J. Nudging Federalism towards Productive Experimentation // *Regional and Federal Studies*. 2011. Vol. 21. No. 4–5. P. 503–521; Callander S. and Harstad B. Experimentation in Federal Systems. Prepared for the Nemmers Conference in honor of Elhanan Helpmann, Northwestern University, Evanston, IL, May 2012; Kollman K., Miller J. H., and Page S. E. Decentralization and the search for policy solutions // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 2000. Vol. 16. No. 1. P. 102–128; McGinnis J. O. Federalism as a discovery process and a catalyst for humility // *Harvard Journal of Law & Public Policy*. 2012. Vol. 35. No. 1. P. 115–120; Schnyder S. Laboratory federalism: Policy diffusion and yardstick competition. Department of Economics, University of Fribourg, May 24, 2011.

локальных партнерств, созданных для увеличения эффективности предоставления публичных услуг. Обычно они возникают посредством процессов, идущих «снизу вверх», от соседствующих муниципалитетов, с целью создания скоординированного коллективного действия местных институциональных акторов... Исходя из предположения, что местные власти действуют рационально, стратегические регионы представляют сообщества местных властей, формирующих механизм региональной общественно-государственной координации (regional governance) через партнерства»¹⁶.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация имеет федеративное устройство, т. е. к ней полностью относятся упомянутые теоретические положения. И действительно в течение более чем десятилетия после принятия Конституции РФ ее субъекты широко экспериментировали с различными институтами (например, нормами налогообложения, правилами торговли и т. п.)¹⁷. Начиная с середины нулевых годов ситуация достаточно резко менялась, так что возникшее административно-территориальное устройство фактически стало устройством унитарного, полностью централизованного государства, что дало основание для использования одним из отечественных политологов парадоксального термина «унитарная федерация»¹⁸.

Как следствие, институциональные изменения в российских регионах приобрели характер либо *копирования* соответствующих изменений на федеральном уровне, либо сместились в сферу *неформальных* правил. Изучение последних представляет чрезвычайно значительный исследовательский интерес, однако сопряжено с практически непреодолимыми информационными проблемами: получение первичных данных, которые были бы как репрезентативными, так и надежными (достоверными), требует больших затрат, превышающих финансовые возможности подавляющего большинства отечественных исследовательских организаций. Что же касается данных относительно неформальных институтов, получаемых в ходе все же проводимых исследований, то они обычно оказываются «побочными продуктами» для таких исследований и не дают возможности сколько-нибудь целостно охарактеризовать региональное разнообразие возникающих и меняющихся неформальных правил.

В предлагаемой вниманию читателя коллективной монографии, в силу указанных причин, авторы – преимущественно сотрудники лаборатории институционального анализа Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова – сосредоточились в первую очередь на изменениях в *формальных институтах*, действующих в региональных экономиках субъектов РФ. Результаты разработок сгруппированы в два раздела, первый из которых посвящен институциональным изменениям в общих условиях хозяйствования в регионах (главы 1–5), а второй – институциональным изменениям в условиях инновационной деятельности (главы 6–8).

Глава 1, посвященная особенностям регулирования миграционных процессов в регионах Российской Федерации, написана н.с. Е. П. Вигушиной; глава 2, в которой анализируется динамика налоговых инструментов улучшения инвестиционного климата в регионах России, – к.э.н., с.н.с. Е. Е. Полянской; глава 3, характеризующая институциональную динамику государственно-частного партнерства на региональных рынках, – к.э.н., с.н.с. В. С. Маньковым; глава 4, описывающая институциональные изменения в производстве государственных услуг на региональном уровне в России, подготовлена к.э.н., зав. кафедрой экономической теории и предпринимательства Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского

¹⁶ Andersen O. J. and Pierre J. Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action // *Urban Affairs Review*. 2010. Vol. 46. No.2. P.219.

¹⁷ См., например: Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм. Режим доступа: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf>; Клисторин В. И. Проблемы российского федерализма и экономического роста // *Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки*. 2003. Т. 3. Вып. 1. С. 131–145 и др.

¹⁸ Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований. 2008.

Е. А. Капогузовым; глава 5, где представлен анализ формирования в России института сити-менеджеров, написана к.э.н., в.н.с. А. П. Сысоевым.

В главе 6, написанной к.э.н., н.с. Н. В. Сухановой, представлен анализ изменений инновационного законодательства на региональном уровне, в главе 7, подготовленной к.э.н., с.н.с. Т. Д. Басниной, – динамика форм координации предпринимательской деятельности, а в главе 8 (автор – н.с. С. А. Иванова) отражены результаты анализа тенденций развития организационной поддержки инновационных процессов в регионах нашей страны.

В. Тамбовцев

Раздел I. Региональные условия хозяйствования

Глава 1. Особенности регулирования миграционных процессов в регионах Российской Федерации

1.1. Роль и значимость миграционных процессов в компенсации естественной убыли населения России

Рост различных видов мобильности в современных условиях определяет необходимость новых подходов к управлению миграционными процессами, которые играют все более существенную роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия в основном за счет миграционного прироста было компенсировано более половины естественной убыли населения. Поэтому регулирование миграционных отношений имеет приоритетный характер и должно осуществляться в интересах защиты безопасности государства, его граждан, а также в интересах развития как страны в целом, так и ее отдельных регионов.

Процесс управления миграционными потоками должен стать сферой активного сотрудничества всех заинтересованных сторон данного процесса: стран выезда мигрантов, транзитных государств и стран назначения, эффективность которого непосредственно зависит от того, насколько будут поняты и учтены все взаимные интересы.

Как подчеркнуто в новой Концепции государственной миграционной политики России: «Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития»¹⁹.

Поэтому основной упор в миграционной политике России необходимо делать на создание такой правовой основы в сфере регулирования миграционных отношений, которая может обеспечить для страны динамичный приток профессиональных работников, эффективное развитие экономики и общества, а также будет способствовать обогащению национальных культур.

По мнению экспертов²⁰, институциональное несовершенство миграционной сферы, правовая незащищенность иностранных работников, рост коррупции в стране, способствующий бесконечным поборам с трудовых мигрантов, наличие пробелов в российском миграционном законодательстве приводят к тому, что Российская Федерация проигрывает в конкурентной борьбе с другими странами за трудовых мигрантов, а также теряет огромные денежные средства из-за их занятости в теневом секторе экономики.

Все эти факторы вызывают необходимость усиления роли миграционной политики в жизни российского общества и формирования эффективных механизмов регулирования этой сферы с целью создания условий для повышения миграционной привлекательности РФ, с

¹⁹ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Утверждена Президентом РФ от 13 июня 2012 г. Российская газета – Федеральный выпуск № 5806 (133).

²⁰ Пресс-конференция информационного агентства «Росбалт» (Москва) «Российской миграционной политике необходима институциональная модернизация». 10 августа 2011 г.

одной стороны, и противодействия нелегальной миграции, с другой. В настоящее время миграционная привлекательность РФ по сравнению с другими странами, осуществляющими прием мигрантов, сравнительно невысока и распространяется в основном на граждан, прибывающих из стран СНГ. При этом трудовые мигранты, прибывающие в нашу страну в последние годы, по сравнению с их предшественниками имеют более низкий уровень знания русского языка, образования и профессионально-квалификационной подготовки.

По мнению директора по науке Центра миграционных исследований Ж. А. Зайончковской²¹, необходимо усилить работу по привлечению миграционных потоков в нашу страну, поскольку резкий спад рождаемости по истечении определенного периода времени привел к тому, что уходящее на пенсию трудовое население не полностью восполняется новыми трудовыми ресурсами. Точка зрения о том, что мигранты отбирают рабочие места у местных жителей, по мнению Ж. Зайончковской, является глубоким заблуждением, так как именно приток неквалифицированной рабочей силы позволяет гражданам РФ получить возможность устроиться на более престижную работу. А отсутствие мигрантов, готовых на любую работу и за любые деньги, может привести к тому, что некому будет заполнять нишу малооплачиваемого низкоквалифицированного труда.

Таблица 1.1. Доля миграции в компенсации естественной убыли населения Российской Федерации в 2001–2010 гг., тыс. человек*²²

Годы	Естественная убыль	Миграционный прирост	Общий прирост	Доля компенсации*, %
2001–2005	–4407	331	–4076	7,5
2006–2010	–2009	1019	–990	50,7
Всего	–6416	1350	–5066	21,0

* Отношение миграционного прироста к естественной убыли в %.

В табл. 1.1 наглядно показано, как миграционный прирост компенсирует естественную убыль населения Российской Федерации. Как видно из таблицы, в 2006–2010 гг. произошло резкое увеличение миграционного прироста более чем в три раза по сравнению с предыдущим периодом, однако темпы миграционного прироста в эти годы все еще не позволили в полной мере компенсировать естественную убыль населения. Следует сказать, что одновременно с миграционным приростом произошло двукратное сокращение естественной убыли населения, что также способствовало процессам компенсации.

По данным Росстата на 1 декабря 2012 г., численность постоянного населения в целом по РФ составила 143,3 млн человек. По сравнению с 1 января 2012 г. увеличение составило 276,2 тыс. человек²³, или 0,19 %. При этом доля миграционного прироста в данном увеличении населения России составила 98,3 % от общего показателя.

Это особенно важно также в связи с тем, что в настоящее время во многих регионах нашей страны локальные рынки труда по-прежнему испытывают нехватку рабочей силы. По мнению директора Центра миграционных исследований, председателя независимого исследо-

²¹ Выступление на Международном форуме-конференции «Межнациональные отношения и миграция в России: проблемы и решения». Ногинский район Московской области. 8 сентября 2012 г.

²² «О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования». Серия: Развитие России. 2012. № 6 (449).

²³ Quote.rbc.ru. 2013. 25 янв.

вательского совета по миграции стран СНГ и Балтии Ж. Зайончковской, в связи с ежегодным сокращением численности населения в трудоспособном возрасте среднегодовая убыль населения этой возрастной группы в России составляет примерно 1 млн человек вплоть до 2020 г. и далее до 2050 г. При этом в 2040-е гг. сокращение численности населения будет еще более значительным, чем в настоящее время, а между 2025 и 2030 гг. оно несколько снизится. Таким образом, к 2025 г. Российская Федерация может потерять около 12–13 млн граждан²⁴ трудоспособного возраста, которые выйдут на пенсию. Даже увеличение пенсионного возраста населения не сможет решить данную проблему окончательно, а только отодвинуть ее на несколько лет. Поэтому чтобы экономика России развивалась, она нуждается в привлечении иностранной рабочей силы.

Экспертами Высшей школы экономики в рамках Стратегии-2020 было проведено масштабное исследование «Восприятие населением мер государственной миграционной политики», по результатам которого большинство граждан России были согласны с утверждением о необходимости трудовых мигрантов для развития экономики страны и в целом относятся к иностранным мигрантам терпимо. В результате исследования было опрошено 25 тыс. человек в 49 субъектах Российской Федерации.

Согласно данным опроса Высшей школы экономики²⁵, 39 % граждан России полагают, что стране не нужны мигранты. Для сравнения: в Великобритании, Италии, США такого же мнения придерживаются в два раза большее количество людей. По мнению экспертов, это связано с более рациональным подходом российских граждан к иностранной рабочей силе, поскольку около 50 % опрошенных респондентов не хотели бы, чтобы граждане России занимались уборкой улиц или другим трудом, не требующим квалификации, даже если оплата за такой труд будет выше, чем у мигрантов. Результаты опроса показывают, что ниша для трудовых мигрантов в России имеется – это сфера ЖКХ и строительства. По мнению экспертов, предубеждения россиян по отношению к иностранным работникам связаны прежде всего с нелегальной миграцией.

По мнению директора региональной программы Независимого института социальной политики Н. В. Зубаревич²⁶, чтобы изменить отношение людей к мигрантам в России, необходимо, чтобы миграционное законодательство в стране было полностью прозрачным, а также проводилась всеобщая борьба с коррупцией. Существующие в России правила приема на работу иностранной рабочей силы выгодны прежде всего сотрудникам сферы ЖКХ и строительства, нередко нечистым на руку, которые выплачивают гастарбайтерам за работу значительно меньше положенного, остальное оставляя себе. Все это заставляет мигрантов устраиваться на работу нелегально, в результате чего бюджет страны недополучает огромные суммы денежных средств.

Так, например, в 2010 г. только по официальным каналам в страны СНГ было переведено около 10 млрд долларов, из которых большая часть – нелегальная. В результате бюджет Российской Федерации недополучил около 4 млрд долларов²⁷ в качестве налоговых отчислений. Во время исследования эксперты Высшей школы экономики столкнулись с тем, что значительная часть граждан, выступающих против присутствия мигрантов в стране, сами являются приезжими. Подобная ситуация существует и за рубежом. Так, в Великобритании за ограничение миграции выступают 49 % респондентов, рожденных за границей.

²⁴ Пресс-конференция «Может ли рынок труда России обойтись без приезжих?». ИА Regnum, 12 ноября 2012 г.

²⁵ Известия. 2012. 16 февр.

²⁶ Режим доступа: demoscope.ru/weekly/2012/0499/gazeta015.php

²⁷ Известия. 2012. 16 февр.

1.2. Формирование эффективных механизмов регулирования миграционной сферы

Борьба с нелегальной миграцией в России должна проводиться в комплексе и не сводиться только к репрессивным методам, поскольку таким образом проблемы миграции решить невозможно. Простое механическое ужесточение миграционной политики может привести лишь к увеличению доли нелегальной миграции и к еще большей коррупции в среде правоохранительных органов. Поэтому в первую очередь нужно использовать эффективные рычаги миграционной политики, позволяющие существенно сократить уровень нелегальной миграции в России.

Для этого необходимо создавать удобные легальные каналы трудовой миграции, позволяющие контролировать данный процесс и направлять его в нужное русло. По мнению бывшего директора Центра миграционных исследований Е. В. Тюрюкановой, «Правильная миграционная политика не просто нужна – она крайне необходима, чтобы, с одной стороны, обеспечить нужды экономики в кадрах, а с другой – чтобы избежать противоречий, конфликтов и обеспечить интеграцию приезжих в российском обществе»²⁸.

Высокоразвитые страны мира, проводящие активную миграционную политику, накопили положительный опыт, свидетельствующий о том, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие. Поэтому с помощью грамотной миграционной политики, основанной на эффективной системе управления миграционными процессами, наша экономика может развиваться стабильнее.

В отличие от международных мигрантов население нашей страны обладает более низкой территориальной мобильностью. Это связано прежде всего со сложностями в трудоустройстве, с большими затратами на переезд и обустройство на новом месте, относительной неразвитостью транспортной системы, недостаточным рынком арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его арендной платы, а также низкими доходами большей части населения.

В результате низкой территориальной мобильности населения складывается ситуация, когда в одном регионе имеется дефицит рабочей силы, и предприятия поэтому не могут функционировать нормально, а в другом – наличие большого числа безработных, которые не могут найти себе работу. Для повышения мобильности населения в стране необходимо, чтобы в регионах создавались новые рабочие места с достойной оплатой, позволяющие удовлетворять спрос на квалифицированную рабочую силу, а также чтобы был достаточно развит и эффективно функционировал рынок жилья. Нужно иметь возможность легко продать старое и купить новое жилье, сдать или снять квартиру, необходимо наличие развитой транспортной инфраструктуры, позволяющей менять место жительства с минимальными издержками. Этому будет способствовать совершенствование механизмов управления потоками трудовой миграции в стране в соответствии с учетом миграционной ситуации в субъектах Российской Федерации.

В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. предложен целый блок направлений, позволяющих стимулировать развитие внутренних миграций в стране. К ним относится снятие административных барьеров при регистрации и оформлении трудовых мигрантов, экономические инструменты стимулирования внутренних миграций, развитие транспортной инфраструктуры, рынка жилья и др.

Следует сказать, что в последние годы мобильность населения РФ несколько возросла. Опросы, проведенные крупнейшим российским кадровым агентством «Анкор», показали, что трудовая мобильность граждан РФ в период кризисных явлений и сразу после них увеличилась на 50 %, в отличие от докризисного периода, когда это увеличение составляло 39 %. В данном

²⁸ Региональная Россия. Публицистическое издание о жизни регионов страны. 2010. 7 дек.

опросе приняли участие 7,5 тыс. человек²⁹, из них 32 % – руководители среднего звена, 47 % – специалисты.

Значительное воздействие на численность и состав населения современной России оказывают процессы межрегиональной внутренней миграции. Анализ внутренних миграций в России показывает, что в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция перемещения людей из северных и восточных регионов Российской Федерации в центральные и южные районы. Причинами такой миграции внутри страны является значительная дифференциация уровней социально-экономического развития центра и регионов, природно-климатических условий, различие в транспортно-географическом положении территорий и др., что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации.

По мнению директора Центра трудовых исследований НИУ ВШЭ, члена экспертной группы «Стратегии-2020» В. Гимпельсона³⁰, основными направлениями трудовой мобильности в РФ являются: село – малый город – крупный город – столица. Это связано в первую очередь с поисками большего заработка и лучших условий жизни, так как в крупных городах у граждан появляется значительно больше возможностей для достижения поставленных целей. В связи с этим в настоящее время происходит обнищание российских регионов с точки зрения потери трудовых ресурсов. Поэтому региональные органы власти должны приложить все усилия для улучшения инвестиционного климата регионов, способствующего нормальному развитию бизнеса, созданию новых качественных рабочих мест и др.

Необходимо отметить, что регионы РФ по своей привлекательности для притока трудовых мигрантов, по уровню и качеству жизни населения, по состоянию рынков труда и деятельности субъектов хозяйствования, а также по позиции региональных органов власти в отношении прибывающих мигрантов весьма неоднородны. Поэтому в зависимости от миграционной привлекательности того или иного региона приток мигрантов может быть иногда настолько значительным, что может оказать дестабилизирующее воздействие на социально-экономическое развитие территории.

Государственное регулирование трудовой миграции позволит систематизировать данный процесс и направить его в нужное русло, чтобы уменьшить степень воздействия на систему социальной защиты населения, здравоохранение, образование, жилищное и транспортное обслуживание в регионе и др.

Проблема разграничения компетенции федеральных миграционных органов и их региональных и местных представительств решается путем принятия федеральными органами исполнительной власти нормативно-правовых актов, определяющих компетенцию непосредственно подчиненных им миграционных органов в регионах и на местах. На их основе в субъектах РФ и на местном уровне принимаются положения о миграционных органах субъектов Федерации и местных миграционных органах, создаваемых в муниципальных образованиях субъекта РФ. Уместно в рассматриваемом аспекте говорить о наделении региональных и муниципальных миграционных органов достаточной компетенцией для решения целого ряда задач с целью недопущения подобных дестабилизирующих ситуаций в регионах РФ, имеющих достаточно высокую миграционную привлекательность.

В целях координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации единой государственной миграционной политики была образована Правительственная комиссия по миграционной политике³¹. В ее задачи входит совершенствование системы мер по регулированию внешней трудовой миграции в соответствии с

²⁹ РИА Новости. 2011. 19 окт.

³⁰ Там же.

³¹ Постановление Правительства РФ от 26 мая 2009 г. № 450, Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 789 «О внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по миграционной политике».

потребностями РФ и субъектов РФ; выявление незаконных мигрантов и пресечение незаконной миграции; выявление перспективных территорий для расселения мигрантов; определение направлений использования средств на миграционные мероприятия, а также совершенствование информационного обеспечения реализации государственной миграционной политики.

В настоящее время важно оценивать экономические последствия решения миграционных проблем на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Для этого необходимо повышать эффективность регулирования миграционной ситуации в каждом регионе страны. Основой совершенствования системы регулирования миграционных процессов является сравнительная оценка миграционного климата регионов России для определения возможных позитивных и негативных моментов, вызванных притоком или оттоком большого числа мигрантов. Это позволяет обосновывать основные направления регулирования миграционных потоков в современных условиях.

Сравнение регионов Российской Федерации по их привлекательности с точки зрения притока или оттока трудовых мигрантов должно проводиться по таким основным показателям, как уровень социально-экономического развития региона; уровень и качество жизни населения; инвестиционная привлекательность региона; состояние рынков труда; отношение региональных органов власти и местного населения к мигрантам; уровень развития инфраструктуры и др. Это позволит создать основу для более эффективного регулирования миграционных потоков с точки зрения их стабилизирующего воздействия на социально-экономическое развитие региона.

С этой целью необходимо создавать режимы благоприятствования и приоритеты в миграционной политике России по отношению к уровню квалификации трудовых мигрантов, образованию, компетентности, конкурентоспособности, а также культурной и поведенческой совместимости с принимающим сообществом. Российская Федерация может устанавливать также этнические и страновые предпочтения при выборе трудовых мигрантов. В случае наличия среди претендентов соотечественников выбор падает в первую очередь на них, поскольку они воспитывались в традициях русской культуры и поэтому способны к скорейшей адаптации и включению в систему социальных связей российского общества. Подобная практика выбора мигрантов существует во многих странах мира. В результате такого отбора мигранты быстрее и легче адаптируются к условиям жизни того региона, в котором им предстоит жить и работать.

Этому же способствует и Программа по добровольному переселению соотечественников, принятая в Российской Федерации в 2006 г., которая была рассчитана на приезд около 300 тыс. человек в год. Тем не менее за истекшие годы в рамках данной программы в Российскую Федерацию переехало всего около 104³² тыс. человек. Если в 2008–2009 гг. переселилось около 9 тыс. человек, то в течение 2011 г. – 32 тыс. человек и 41,5 тыс. человек (40 %) в 2012 г. Таким образом, именно в последние годы Государственная программа начала увеличивать темпы роста. В настоящее время в рамках Государственной программы участвует уже 40 субъектов Российской Федерации, т. е. почти 50 % от общего числа регионов.

По данным Федеральной миграционной службы Российской Федерации, 31 % заполнивших анкеты участника программы в первом квартале 2012 г. составляют жители Казахстана, 19 % – Узбекистана, 10 % – Молдавии, по 9 % – Армении и Украины, 6 % – Киргизии, 3 % – Таджикистана³³.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» с 1

³² Режим доступа: BFM.ru. 2012. 2 нояб.

³³ «Программа переселения соотечественников: версия вторая». RussiansKz.Info. 2012. 27 сент.

января 2013 г. Государственная программа приняла бессрочный характер, а также увеличилось количество участвующих в программе субъектов Федерации.

С принятием Указа Президента Российской Федерации № 1289 в рамках Государственной программы произошли и другие важные изменения, которые делают ее более привлекательной для соотечественников. Во-первых, произошло расширение круга лиц, считающихся членами семьи участника программы переселения. Если ранее членами семьи являлись супруги и их дети, то теперь к ним прибавились родители обоих супругов, родные братья и сестры с детьми, а также бабушки, дедушки и внуки. В результате было расширено число потенциальных участников Государственной программы переселения.

Во-вторых, произошло расширение территории вселения до границ всего субъекта Российской Федерации, участвующего в программе переселения. В-третьих, все территории будущего проживания соотечественников разделены на две категории (ранее их было три): «территории приоритетного заселения» и все остальные. Приоритетные территории, к которым относятся стратегически важные приграничные и удаленные земли, имеют более широкий набор социальных гарантий, что также способствует притоку соотечественников в Россию.

В связи с ростом и развитием внутренней миграции между различными субъектами Российской Федерации, а также процессами внешней миграции из-за пределов страны необходимо учитывать тот факт, что в регионы России приезжают иностранные граждане с другими культурными и историческими традициями, которые должны с уважением относиться к местным обычаям принимающего сообщества. Агрессивное, вызывающее и неуважительное поведение со стороны мигрантов должно получать адекватный ответ со стороны органов власти соответствующих регионов.

Наибольшее число иностранных трудовых мигрантов приезжает на территорию Российской Федерации из стран СНГ. Первое место по численности занимают граждане Украины (более 20 %), далее идет Узбекистан (около 14 %), Казахстан (около 11 %), Таджикистан и Азербайджан (свыше 6 %), Молдова (около 5 %), Киргизия и Армения (более 3 %) ³⁴.

В настоящее время, по данным Федеральной миграционной службы РФ, на территории нашей страны находится 9,5 млн иностранных граждан ³⁵. В том числе: 1,3 млн человек – на законном основании, 3,8 млн приехали в Россию с целью учебы, лечения или в гости, 4,4 млн человек составляют группу риска. Из перечисленных выше около 3,5 млн человек находятся в России более трех месяцев и могут трудиться незаконно. Приведенные ФМС России цифры иностранных мигрантов наглядно свидетельствуют о сложностях регулирования миграционного процесса в нашей стране. Трудовые мигранты, а точнее, их нелегальная часть, порождают огромное количество проблем, которые создают основу для злоупотреблений, коррупции, конфликтов и всякого рода преступлений, вызывающих обоснованные претензии граждан Российской Федерации.

В отличие от исследования, проведенного Высшей школой экономики, опрос Левада-Центра ³⁶ показывает преобладание негативного отношения к мигрантам в России по сравнению с аналогичным опросом, проведенным в 2003 г. Согласно опубликованным данным проведенного опроса, 65 % россиян выступают за сокращение количества мигрантов в стране, а 73 % – за строгие меры, связанные с выдворением нелегальных мигрантов. Данные опроса 2012 г. показывают, что 71 % российских граждан полагают, что мигранты способствуют росту преступности в стране, для сравнения: данный показатель в 2003 г. составлял 59 %.

³⁴ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 6 (449).

³⁵ Режим доступа: <http://www.km.ru/v-rossii/2012/03/22/mezhnatsionalnye-otnosheniya-v-rossii/vlasti-rf-podschitali-migrantov-ikh-deistv>.

³⁶ 1–19 октября 2012 г. Аналитический Центр Юрия Левады провел опрос по репрезентативной выборке среди 1516 российских граждан на тему «Национальная политика и отношение к мигрантам».

Анализ миграционной ситуации, сложившейся в настоящее время в Российской Федерации, показывает необходимость совершенствования всей системы миграционных отношений. Совершенствование государственной миграционной политики заключается в переходе от неорганизованного найма рабочей силы, регулируемого исключительно потребностями стихийного рынка труда, к целевому планируемому привлечению иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями развития отраслей народного хозяйства, Российской Федерации в целом и ее отдельных регионов.

Для разработки эффективных мер по регулированию миграционных процессов в стране необходимо иметь информацию о факторах, влияющих на интенсивность миграционных потоков в связи с различиями уровней социально-экономического развития регионов РФ.

Привлечение инвестиций в российские регионы увеличивает спрос на рабочую силу, создает новые рабочие места, способствует повышению качества жизни в этих регионах, содействует снижению оттока населения из них и стимулирует миграционные потоки извне. Поэтому инвестиционную привлекательность регионов можно рассматривать в качестве важнейшего фактора регулирования миграционных процессов в стране.

Другим важным фактором регулирования миграционных процессов являются квоты на привлечение и использование иностранной рабочей силы, которые в настоящее время не отвечают в полной мере действительным потребностям российской экономики, поскольку не учитывают реальные запросы рынка труда и являются источником излишних бюрократических процедур. Поэтому необходимо усовершенствовать работу по формированию и распределению квот на привлечение и использование иностранных работников. Для этого целесообразно расширить полномочия и одновременно повысить ответственность субъектов Российской Федерации при определении ежегодной квоты регионов на привлечение иностранной рабочей силы.

Механизм квотирования должен четко определять, сколько мигрантов и каких профессий требуется в каждом субъекте Российской Федерации. Необходимо на федеральном уровне делать прогноз привлечения на российский рынок труда иностранных граждан с учетом численности, квалификации и специальности трудовых мигрантов, согласовывая его с программами регионального и муниципального развития.

В 2013 г. количество утвержденных квот на привлечение иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию составляет 1,745 млн человек³⁷. Данная цифра остается неизменной уже на протяжении трех лет начиная с 2011 г. Постановлением Правительства Российской Федерации устанавливается распределение количества трудовых мигрантов по приоритетным профессионально-квалификационным группам. Самыми востребованными специальностями среди иностранных работников в 2013 г. были определены рабочие строительно-монтажных специальностей, водители и машинисты подвижного оборудования, неквалифицированные рабочие, рабочие машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности, а также квалифицированные сельскохозяйственные работники.

Квоты на привлечение иностранных работников в Россию определяются на основании заявок, представленных от субъектов Российской Федерации. При этом в последние годы работодателям требуется все больше квалифицированной рабочей силы. Согласно сообщениям Министерства труда и социальной защиты РФ, квалифицированные рабочие кадры составляют в 2013 г. 79 % от общей потребности в иностранных работниках³⁸.

Однако в реальной жизни нередко происходит несоответствие между направлениями миграционных потоков и действительными потребностями рынка труда. Государство в первую

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1137 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 год».

³⁸ РИА Новости.

очередь заинтересовано в приезде мигрантов в те регионы, где имеется дефицит рабочей силы. Однако на практике около 50 % трудовых мигрантов едет в Центральный федеральный округ, в том числе более 30 % – в Москву и Московскую область³⁹.

В настоящее время численность трудовых мигрантов в России составляет около 6–8 % от общей численности занятых в экономике страны. Эта величина сопоставима с аналогичными данными в других странах: в Швейцарии доля трудовых мигрантов составляет 17,3 % от числа занятых в экономике, в Бельгии – 8,7 %, в Австрии – 8,1 %, во Франции – 7,2 % и Германии – 5,5 %⁴⁰.

Как уже было сказано, субъекты Российской Федерации характеризуются значительной дифференциацией по уровню социально-экономического развития, качеству жизни, социальной структуре населения, развитию инфраструктуры, уровню среднедушевых доходов населения в сравнении с прожиточным минимумом, состоянию рынка труда в регионе. Чтобы показать особенности регулирования миграционных процессов в российских регионах, необходимо рассмотреть в качестве примеров отдельные субъекты Российской Федерации с точки зрения наличия в них демографических и миграционных проблем, требующих разрешения.

Для эффективной реализации социально-демографической и миграционной политики на уровне субъектов Российской Федерации необходима разработка дифференцированных региональных программ, учитывающих особенности и специфику каждой территории, и их действенное исполнение.

Для более детального анализа мы рассмотрим три региона, имеющие, с одной стороны, достаточно схожие демографические и миграционные ситуации, а с другой – отражающие специфику европейской и азиатской частей территории страны. Все они – доноры для других регионов РФ, и одновременно реципиенты для «внешних» мигрантов.

1.3. Особенности регулирования демографических и миграционных процессов в Забайкальском крае

Забайкальский край имеет те же демографические проблемы, что и большинство регионов Российской Федерации. В то же время ряд особенностей, таких как приграничное положение региона, суровые климатические условия, отдаленность от федерального центра, огромные сельские территории и др., усиливают актуальность демографической проблемы края.

Для решения целого комплекса задач по стабилизации и росту численности населения на территории данного субъекта РФ было принято постановление правительства Забайкальского края о долгосрочной целевой программе по улучшению демографической ситуации в Забайкальском крае, а также распоряжение правительства Забайкальского края о формировании здорового образа жизни в регионе⁴¹.

Таблица 1.2. Динамика основных демографических показателей Забайкальского края⁴² в сравнении с данными по Сибирскому федеральному округу и Российской Федерацией в целом, на 1000 человек

³⁹ «Актуальные проблемы государственной миграционной политики в сфере внешней трудовой миграции». 2012 г. <http://yuss.livejournal.com/1825499.html>.

⁴⁰ «О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования». Серия: Развитие России. 2012. № 6 (449).

⁴¹ Постановление правительства Забайкальского края от 7 июля 2009 г. № 265 «Об утверждении краевой долгосрочной целевой программы «Улучшение демографической ситуации в Забайкальском крае (2009–2015 гг.)», распоряжение правительства Забайкальского края от 21 декабря 2010 г. № 702 «О концепции формирования здорового образа жизни населения Забайкальского края на период 2011–2025 годов».

⁴² Данные Службы государственной статистики по Забайкальскому краю. <http://chita.gks.ru>.

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	СФО 2010	РФ 2010
Рождаемость	14,9	15,9	15,9	15,8	15,4	14,1	12,5
Общая смертность	14,4	14,3	13,7	13,8	13,2	14,2	14,2
Естественное движение населения	+0,5	+1,6	+2,2	+2,0	+2,2	-0,1	-1,7

Данные табл. 1.2 показывают, что в Забайкальском крае с 2007 по 2011 г. наблюдалась положительная динамика по основным демографическим показателям: увеличение коэффициента рождаемости с 14,9 в 2007 г. до 15,4 в 2011 г. и снижение коэффициента смертности с 14,4 в 2007 г. до 13,2 в 2011 г. Результатом роста рождаемости и снижения общей смертности в регионе явилось стабильное увеличение естественного движения населения в отличие от аналогичных показателей по Сибирскому федеральному округу и Российской Федерации в целом за 2010 г., которые зафиксировали естественную убыль населения.

В течение пяти лет, с 2007 по 2011 г., естественный прирост населения Забайкальского края увеличился с 0,5 в 2007 г. до 2,2 в 2011 г. Однако, несмотря на естественный прирост, численность населения региона уменьшилась с 1105,66 тыс. человек в январе 2011 г. до 1098,96 тыс. человек⁴³ в январе 2012 г. Основной причиной снижения численности населения края, является миграционная убыль, которая только за период с 2010 по 2011 г. увеличилась в 1,9 раза и составила 9280 человек. При этом число граждан, прибывших в Забайкальский край из других регионов, за 2010–2011 гг. увеличилось на 727 человек и составило 5698 человек.

Таблица 1.3. Миграции населения регионов Сибирского федерального округа в I полугодии 2011 г. и в I квартале 2012 г.⁴⁴

	Число прибывших в регион, человек		Число выбывших из региона, человек		Миграционный прирост (+), убыль (-), человек	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Сибирский федеральный округ	224787	122836	221236	122240	3551	596
Республика Алтай	4007	2150	3768	2031	239	119
Республика Бурятия	13776	7759	15619	8343	-1843	-584
Республика Тыва	3877	2318	4579	2800	-702	-482
Республика Хакасия	7672	4235	7821	4495	-149	-260
Алтайский край	30286	16873	32506	17767	-2220	-894
Забайкальский край	11085	5807	14769	7288	-3684	-1481
Красноярский край	38920	20937	34380	19347	4540	1590
Иркутская область	23445	12668	26333	13637	-2888	-969
Кемеровская область	25973	12185	25478	13325	495	-1140
Новосибирская область	32974	18277	24835	14120	8139	4157
Омская область	20404	11938	20530	12465	-126	-527
Томская область	12368	7689	10618	6622	1750	1067

⁴³ Данные Службы государственной статистики по Забайкальскому краю. <http://chita.gks.ru>.

⁴⁴ Информация пресс-центра Службы государственной статистики по Новосибирской области. 2012. 31 мая.

Мы видим, что среди регионов Сибирского федерального округа в 2011–2012 гг. наибольшая миграционная убыль наблюдалась в Забайкальском крае, где число выбывших в другие государства и регионы Российской Федерации превысило прибывших на 3684 человека в I полугодии 2011 г. и на 1481 человек в I квартале 2012 г. Наибольший миграционный прирост был зафиксирован в Новосибирской области: 8139 человек в I полугодии 2011 г. и 4157 человек в I квартале 2012 г. При этом показатели прибытия в Забайкальский край и выбытия из него в 2012 г. уменьшились практически в два раза по сравнению с 2011 г. То же самое произошло и с показателем миграционной убыли, который сократился за этот же период более чем в два раза.

Анализ статистических данных развития миграционных процессов в Забайкальском крае за последние годы показал, что, как и большинство регионов Сибирского федерального округа, он является регионом-донором для других субъектов Российской Федерации. По данным Службы государственной статистики по Забайкальскому краю, из региона в огромном количестве уезжает молодежь. Причем это в основном трудоспособные молодые люди, которые через некоторое время создают семьи, рожают детей, но уже на территории других субъектов Российской Федерации. Исправление данной ситуации должно лечь на плечи как федеральных, так и региональных органов власти в ближайшее время в приоритетном порядке.

Создание комфортных условий проживания в Забайкальском крае будет способствовать сокращению оттока людей из региона. Необходимо содействовать социально-экономическому развитию региона, повышать качество жизни и благосостояния населения, создавать более высокий уровень продовольственного, энергетического обеспечения, развивать инфраструктуру территории, привлекать российские и иностранные компании для создания новых качественных рабочих мест, повышения инвестиционного климата в регионе. Мощным инструментом по привлечению инвестиций в экономику регионов и реализации приоритетных инвестиционных проектов в различных сферах может стать создание Государственной компании по развитию Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Формирование нового института должно придать экономике Забайкальского края дополнительный импульс к развитию, поскольку здесь будут реализовываться значимые проекты и создаваться конкурентоспособная продукция. Проект Правительства РФ по созданию Госкомпании должен помочь возрождению регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока с помощью привлечения инвестиций иностранных компаний в сумме около 32 трлн рублей⁴⁵, эффективного использования природных ресурсов и создания 5 млн качественных рабочих мест. В настоящее время Сибирский федеральный округ занимает последнее место по среднедушевым денежным доходам населения среди федеральных округов Российской Федерации, а Дальневосточный – третье место, при этом здесь самые высокие величины прожиточных минимумов в стране.

Граждане РФ, принимающие участие в данном проекте Правительства РФ, смогут получить государственную поддержку в форме оплаты проезда к месту работы, единовременных пособий на обустройство при переселении, компенсации на аренду жилья в течение срока трудового договора, но не более одного года. Для иностранных граждан предусмотрен льготный порядок оформления документов для работы, проживания и получения российского гражданства. Все эти меры будут способствовать увеличению миграционного притока на территорию Забайкальского края, что является крайне необходимым условием для его дальнейшего развития.

Недостатком, на наш взгляд, будет тот факт, что федеральные и региональные органы власти, согласно законопроекту, не вправе будут вмешиваться в работу Государственной ком-

⁴⁵ Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1919404>

пании. В то же время изменения ситуации с оттоком населения с территории Забайкальского края возможны как раз при расширении полномочий и увеличении ресурсов, которые будут переданы субъектам Российской Федерации.

Одной из мер, направленных на улучшение демографической ситуации в Забайкальском крае, является содействие переезду в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁴⁶. В 2010–2012 гг. регионом было получено около 600 анкет от соотечественников, которые изъявили желание переселиться на постоянное место жительства в Забайкальский край. Наибольшим вниманием для переселенцев пользуются муниципальные районы: Борзинский (46,1 %), Могочинский (40 %), Газимуро-Заводский (8,9 %) и Нерчинско-Заводский (5 %). В настоящее время было принято решение о внесении изменений в программу Забайкальского края с целью дополнения территорий вселения еще двумя муниципальными районами: Агинским и Могойтуйским. Всего за период с 2010 по 2012 г. в данный субъект Российской Федерации из-за рубежа прибыло 359 человек и 127 членов их семей⁴⁷.

1.4. Особенности регулирования демографических и миграционных процессов в Республике Коми

Миграции являются существенным фактором формирования демографических процессов и в Республике Коми, которая входит в состав Северо-Западного федерального округа. Климат региона суровый с коротким и прохладным (в северных районах – холодным) летом и морозной, продолжительной зимой.

Таблица 1.4. Динамика численности населения Республики Коми в 2006–2012 гг. (тыс. человек)⁴⁸

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Численность населения	963,0	945,0	935,0	922,0	912,0	899,0	890,0

Численность населения Республики Коми в период с 2006 по 2012 г. сократилась на 73 тыс. человек, что составило 7,6 %. На 1 января 2012 г. численность населения составила 890 тыс. человек⁴⁹. Причем снижение численности населения на 5 % было обусловлено естественной убылью, а на 95 % – миграционным оттоком населения за пределы региона.

В 2012 г. тенденция сокращения численности населения продолжилась. По оценке территориального органа Росстата по Республике Коми, численность постоянного населения региона на 1 ноября 2012 г. составила 882,3 тыс. человек⁵⁰ и по сравнению с январем 2012 г. уменьшилась на 7,7 тыс. человек, или почти на 0,9 %.

В целом демографическая ситуация в Республике Коми характеризуется устойчивыми тенденциями роста уровня рождаемости и снижения уровня смертности населения в 2006–2012 гг. (табл. 1.5).

⁴⁶ Региональная программа Забайкальского края по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2010 г. № 324.

⁴⁷ РИА Новости. <http://ria.ru/society/20121226/916239456.html#ixzz2M2RumAjI>

⁴⁸ Данные территориального органа федеральной службы государственной статистики по Республике Коми. 2012.

⁴⁹ Аналитический отчет. Источник: Управление Республики Коми по занятости населения. 2012. 26 нояб.

⁵⁰ «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Республике Коми на 2012 год и плановый период 2013–2015 годы». Сыктывкар. 2013.

Таблица 1.5. Динамика рождаемости и смертности в Республике Коми в 2006–2012 гг.⁵¹ (человек)

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Рождаемость	10967	11582	11835	12029	11821	11843	12534
Смертность	13549	12257	12282	12245	11887	11157	10836
Естественный прирост населения (+), убыль (–)	–2582	–675	–447	–216	–66	+686	+1698

Тем не менее, несмотря на рост рождаемости и снижение смертности, в Республике Коми в течение ряда лет наблюдалась естественная убыль населения и только с 2011 г. появился естественный прирост в регионе на 686 человек. В 2012 г. также наблюдался естественный прирост населения, который составил 1698 человек. Рождаемость в регионе по сравнению с 2011 г. увеличилась на 5,51 %, в то время как снижение общей смертности составило 2,96 %.

Благодаря реализации государственной политики по стимулированию рождаемости, проводимой в Республике Коми, удалось достичь стабилизации демографической ситуации. Среди основных мер государственной политики, используемых в регионе, необходимо отметить увеличение размера пособий по уходу за ребенком, введение системы «родовых сертификатов», выплата материнского капитала и регионального материнского капитала, ежемесячная денежная выплата в размере прожиточного минимума семьям при рождении у них третьего и последующих детей (с 1 января 2013 г.) и др.

Несмотря на улучшение за последние годы показателей рождаемости и снижение уровня смертности, в регионе сохраняется тенденция к сокращению численности населения за счет миграционного оттока, вызванного реализацией Региональной программы переселения граждан Республики Коми в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 700⁵².

В 2010 г. в Республике Коми переселение граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в регионы с более благоприятным климатом проводилось за счет следующих источников:

- средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»;

- средств государственной поддержки угольной отрасли⁵³.

Переселение жителей Республики Коми за счет средств федерального бюджета производилось посредством предоставления им государственных жилищных сертификатов, дающих право на получение социальной выплаты для приобретения жилья на общую сумму 1298,2 млн рублей.

Закон Республики Коми от 1 декабря 2011 г. № 117 «О некоторых правах правительства Республики Коми по реализации Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» установил оче-

⁵¹ Таблица составлена по данным «Информационно-аналитической справки о демографической ситуации в Республике Коми и деятельности Управления загса Республики Коми за 2011 год». 2012. 2 янв.

⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 700 «О федеральной целевой программе «Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». В редакции от 9 сентября 1996 г. № 1064.

⁵³ Переселение избыточного населения Воркуты и Инты по направлению «Содействие переселению граждан из неперспективных шахтерских родов и поселков с предоставлением помощи непосредственно переселяемым гражданам».

редность выдачи жилищных субсидий. В первую очередь субсидии предоставлялись гражданам, имеющим инвалидность, затем пенсионерам, далее безработным жителям и в последнюю очередь – работающим гражданам региона.

Для исполнения нормативных правовых актов и иных решений Правительства РФ по вопросам регулирования миграционных отношений Указом главы Республики Коми № 26⁵⁴ была создана Межведомственная комиссия. В сферу деятельности комиссии вошли вопросы, связанные с добровольным переселением соотечественников, проживающих за рубежом, легализацией трудовой миграции, а также с проведением мониторинга в этой области на всей территории региона.

Республика Коми является регионом-донором для остальных субъектов Российской Федерации, имея отрицательное сальдо миграции со всеми федеральными округами страны, кроме Дальневосточного федерального округа. Жителей региона привлекают такие города, как Москва и Санкт-Петербург, а также Московская, Ленинградская, Белгородская, Кировская, Ярославская области и Краснодарский край.

Так, с учетом миграции населения Республика Коми только за 11 месяцев 2012 г. потеряла 8,5 тыс. человек. Для сравнения: приблизительно столько же проживает в самом небольшом по численности Койгородском муниципальном районе республики⁵⁵.

Миграционный отток населения из региона не только снижает общую численность населения субъекта Федерации, но и оказывает влияние на качественный состав населения. В последние годы в республике наблюдается «старение» населения. Наиболее мобильными являются жители Республики Коми в трудоспособном возрасте. По данным территориального органа Росстата по Республике Коми, регион в основном покидают граждане трудоспособного возраста, составляющие около 80 % миграционных потерь, причем в основном квалифицированная часть трудового потенциала. Каждый четвертый мигрант трудоспособного возраста, уехавший из региона, имел высшее и незаконченное высшее образование, каждый третий – среднее специальное образование⁵⁶.

Основными причинами для смены места жительства трудоспособного населения являются климатические и социально-экономические различия уровня жизни в регионах. Их привлекают территории, способные обеспечить более высокий уровень и качество жизни: возможность найти достойную работу с высоким уровнем оплаты труда, предоставление социальных благ (обеспеченность жильем, детскими дошкольными и образовательными учреждениями, объектами здравоохранения, культуры, наличие развитой инфраструктуры).

В то же время, в 2011 г. почти во всех регионах Северо-Западного федерального округа наблюдалось увеличение объемов инвестиций, кроме Санкт-Петербурга и Новгородской области. Республика Коми заняла 1-е место среди регионов Северо-Западного федерального округа по темпам роста инвестиций в основной капитал.

В 2011 г. среднедушевые денежные доходы населения в Республике Коми составили 23,7 тыс. рублей в месяц и превысили средний показатель по России (20,7 тыс. рублей) в 1,14 раза. Уровень среднедушевых денежных доходов населения в Республике Коми остается одним из самых высоких в федеральном округе. В 2011 г. по уровню среднедушевых денежных доходов населения республика занимала 3-е место среди регионов Северо-Западного федерального округа после Санкт-Петербурга и Мурманской области.

В 2011 г. средний размер пенсии в Республике Коми составил 10 502 рубля, что выше среднероссийского уровня (8278 рублей) на 26,9 %. Реальный размер пенсии в регионе в

⁵⁴ Указ главы Республики Коми от 11 апреля 2007 г. № 26 «О Межведомственной комиссии по регулированию миграционных процессов в Республике Коми».

⁵⁵ Информационный портал КомиОнлайн. Сыктывкар. 2013. 8 февр.

⁵⁶ Доклад «Социально-экономическое развитие Республики Коми в 2011 году». Сыктывкар. 2012.

декабре 2011 г. вырос по сравнению с уровнем декабря 2010 г. на 4,1 % (в Российской Федерации – 2,7 %).

Разработана долгосрочная республиканская целевая программа «Стимулирование развития жилищного строительства в Республике Коми (2011–2015 годы)», предусматривающая предоставление социальных выплат работникам организаций, которые финансируются за счет средств республиканского или местных бюджетов. Социальные выплаты предусмотрены также семьям или одиноким родителям при рождении или усыновлении детей, а также гражданам на компенсацию части затрат по выплате кредитов на строительство или приобретение жилья.

В 2012 г. в регионе было построено и введено в действие 85,5 тыс. кв. метров общей площади жилых домов, что на 26,1 % меньше уровня 2011 г. Ввод жилья на селе составил 27 тыс. кв. метров, в том числе 25,8 тыс. кв. метров – за счет индивидуального жилищного строительства. Однако среди регионов Северо-Западного федерального округа меньше, чем в Республике Коми, было построено жилья только в Мурманской области (22,7 тыс. кв. метров). В остальных регионах федерального округа наблюдалось увеличение объемов построенного жилья.

Распоряжением правительства Республики Коми от 1 февраля 2011 г. № 18 была утверждена Концепция кадровой политики⁵⁷, разработанная в целях реализации в республике единой кадровой политики и направленная на удовлетворение потребности экономики в профессионально подготовленных специалистах. Численность экономически активного населения в Республике Коми несколько выше, чем в среднем по Российской Федерации. В 2011 г. она составила 531,0 тыс. человек (70,1 % населения в возрасте от 15 до 72 лет), в целом по России эта цифра составляет 68,3 % населения.

Развитие малого бизнеса за последние 5 лет не смогло компенсировать сокращение числа рабочих мест в реальном секторе экономики. Сфера занятости населения региона в основном определяется деятельностью крупных и средних предприятий. Трудоспособное население проявляет интерес к свободным рабочим местам, использующим вахтовый метод работ или предоставляющим жилье. Все эти факторы оказывают существенное влияние на развитие рынка труда в регионе.

В конце 2011 г. численность официально зарегистрированных безработных в Республике Коми составила 10,7 тыс. человек. Уровень регистрируемой безработицы на 1 января 2012 г. в среднем по региону составил 2,0 %, на 1 января 2013 г. – 1,6 %.

На территории Республики Коми в целом сохраняется значительная дифференциация уровня регистрируемой безработицы. Самый низкий уровень безработицы был зарегистрирован в городах Ухте – 0,5 % и Сыктывкаре – 0,7 %, самый высокий – в Троицко-Печорском районе – 6,7 %. В 2011 г. уменьшение численности безработных наблюдалось в 16 из 20 муниципальных образований Республики Коми. Это произошло за счет увеличения на 10,5 % по сравнению с 2010 г. потребности в работниках, заявленных предприятиями и организациями региона. В Ижемском, Усть-Цилемском, Койгородском районах и в городе Вуктыл зафиксирован незначительный рост численности зарегистрированных безработных граждан.

Таблица 1.6. Уровень общей и зарегистрированной безработицы в Республике Коми (%)

⁵⁷ В соответствии со «Стратегией экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 года».

	Уровень общей безработицы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Российская Федерация	7,2	6,1	6,3	8,4	7,5	6,1
Республика Коми	12,4	10,0	7,3	11,8	10,3	7,4
	Уровень зарегистрированной безработицы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Российская Федерация	2,3	2,1	2,0	2,8	2,1	1,9
Республика Коми	2,5	2,3	2,1	3,1	2,4	2,0

Данные табл. 1.6 показывают, что в 2011 г. уровень безработицы в регионе практически вернулся к докризисному уровню. Это стало возможным благодаря мерам, предпринимаемым государством в сфере занятости, особенно благодаря долгосрочным республиканским и ведомственным целевым программам. Стабилизация ситуации на рынке труда объясняется как улучшением социально-экономического положения в республике в целом, так и положительными результатами работы региональной службы занятости, направленной на снижение напряженности на рынке труда.

Решение проблем безработицы и занятости является важнейшим элементом экономического развития региона. Колебания спроса и предложения рабочей силы в Республике Коми зависят от совокупности факторов: демографической ситуации в регионе, развития экономических, инвестиционных и миграционных процессов, а также от реализации мероприятий государственной политики в области занятости населения.

Для содействия в обеспечении потребности экономики в рабочей силе в Республике Коми происходила разработка дифференцированных механизмов привлечения и использования иностранной рабочей силы. Всего за 2012 г. иностранным гражданам было выдано 5026 разрешений на работу, что на 1677 больше, чем за 2011 г. (3349)⁵⁸. Численность иностранных граждан – квалифицированных специалистов, привлеченных в Республику Коми в соответствии с перечнем профессий, на которых не распространяются квоты, составила 120 человек. Количество патентов на осуществление трудовой деятельности у физических лиц для иностранных работников, оформленных за 2012 г., равнялось 2003. Для сравнения: в 2011 г. было оформлено 1396 патентов.

Для стабилизации и увеличения численности постоянного населения в Республике Коми были разработаны региональные программы по переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Распоряжением правительства Республики Коми № 129⁵⁹ был утвержден план действий по реализации Государственной программы переселения. Проект целевой республиканской программы на 2009–2012 гг. по содействию добровольному переселению в Республику Коми соотечественников, проживающих за рубежом, был согласован в Министерстве регионального развития Российской Федерации. Однако в связи с изменившейся финансово-экономической обстановкой, послужившей основой для возникновения рисков реализации данной программы, в настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2010 г. № 448 ее дальнейшая разработка была отсрочена до 2014 г.⁶⁰

⁵⁸ «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Республике Коми на 2012 год и плановый период 2013–2015 годы». Сыктывкар. 2013.

⁵⁹ Распоряжение правительства Республики Коми от 11 апреля 2007 г. № 129 «План действий правительства Республики Коми по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

⁶⁰ «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Республике Коми на 2012 год и плановый период 2013–2015 годы». Сыктывкар. 2013.

Таким образом, на рынок труда Республики Коми влияют происходящие в регионе и в стране в целом макроэкономические, демографические и миграционные процессы. Миграции населения остаются основным фактором снижения численности населения в регионе. В табл. 1.7 представлены данные о величине миграционной убыли в Республике Коми в период с 2006 г. по настоящее время.

Таблица 1.7. Миграционная убыль в Республике Коми в 2006–2013 гг. (тыс. человек)⁶¹

Годы	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Миграционная убыль (-)	-15,5	-9,2	-12,0	-10,0	-12,6	-10,0	-14,1	-13,4

Миграционная убыль в регионе с 2006 по 2012 г. имела достаточно стабильный характер с небольшими колебаниями то в одну, то в другую сторону. На 1 января 2013 г. миграционная убыль составила 13,4 тыс. человек⁶², что на 4,7 % меньше аналогичного показателя 2012 г. В связи с сохранением миграционного оттока населения в более благоприятные по климатическим и социально-экономическим условиям для проживания регионы численность населения республики продолжает сокращаться.

В 2011 г. среди регионов Российской Федерации миграционная убыль в Республике Коми была самой высокой после Республики Дагестан (21,5 тыс. человек). В Северо-Западном федеральном округе миграционная убыль наблюдалась еще в Архангельской (9,3 тыс. человек) и Мурманской областях (6,1 тыс. человек). Во всех остальных регионах федерального округа был отмечен миграционный прирост населения, причем наибольший был зарегистрирован в Санкт-Петербурге (58,6 тыс. человек)⁶³. В 2012 г. сокращение численности населения отмечалось во всех городах и муниципальных районах региона, за исключением крупных промышленных городов – Сыктывкара и Ухты, которые продолжали притягивать население.

Для того чтобы снизить миграционный отток населения из субъекта Федерации и стабилизировать миграционные процессы, Республика Коми должна превратиться в конкурентоспособный регион, способный обеспечить достойные условия жизни своим жителям в сравнении с другими регионами страны. А этому способствует устойчивый экономический рост и эффективная занятость населения с достойным уровнем оплаты труда.

⁶¹ Данные территориального органа федеральной службы государственной статистики по Республике Коми. 2012.

⁶² «Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Управления Федеральной миграционной службы по Республике Коми на 2012 год и плановый период 2013–2015 годы». Сыктывкар. 2013.

⁶³ «Республика Коми на общероссийском фоне и в сравнении с другими регионами Северо-Западного федерального округа России по итогам 2011 года». 2012.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.