

ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ковела Диана Шамильевна, заместитель министра развития международных и межрегиональных связей Ульяновской области, ассистент кафедры экономического анализа и государственного управления, УлГУ, (Ульяновск, Россия). E-mail: contact@ulsu.ru

Аннотация. Изложены проблемы управления миграционными процессами на уровне федеральной и региональной власти Российской Федерации. Миграционная политика рассматривается в контексте задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Описаны принципы регулирования миграционных процессов, актуальные для современной практики государственного управления.

Ключевые слова: миграционная политика, регион, миграционные потоки, региональная экономика, регулирование.

PRINCIPLES OF REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Diana Sh. Kovala, Deputy Minister of development of international and interregional relations of the Ulyanovsk region, assistant of the Department of economic analysis and public administration, ULSu, (Ulyanovsk, Russia). E-mail: contact@ulsu.ru

Abstract. Problems of management of migration processes at the level of Federal and regional authorities of the Russian Federation are stated. Migration policy is considered in the context of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation. The principles of regulation of migration processes relevant for modern practice of public administration are described.

Keywords: migration policy, region, migration flows, regional economy, regulation.

Цитирование: Ковела Д.Ш. Принципы регулирования миграционных процессов в субъектах Российской Федерации // Наука. Культура. Общество. 2020. № 1. С. 99-106

Государственная миграционная политика на федеральном и региональном уровнях формируется, исходя из задач социально-экономического развития территорий, во взаимосвязи с демографической политикой. Мы рассматриваем миграцию как демографический процесс, который является «наиболее изменчивым, зависящим от множества внешних и внутренних факторов, поэтому сложнее всего поддающийся прогнозу» [4, с. 100]. Тем не менее, актуальной задачей региональных органов власти является прогно-

зирование миграционных процессов и целенаправленное формирование миграционной политики. Цель данной статьи – на основе анализа нормативно-правовой базы и современных экономических тенденций сформулировать принципы регулирования миграционных процессов региона.

Современные проблемы управления миграционными процессами на уровне федеральной и региональной власти Российской Федерации исследуются научными коллективами О.Д. Воробьевой и А.В. Топи-

лина, А.Е. Лапина, И.В. Поповой, В.В. Фаузера [5, 6, 7, 9]. Концептуальные основы миграционной политики разработаны Л.Л. Рыбаковским, чьи исследования миграции в нашей стране являются базой социально-экономических прогнозов с 70-х годов до настоящего времени [8]. Для выработки принципов региональной миграционной политики значимы теоретические подходы и оценки миграционных процессов, сформулированные в работах В.В. Бобылёва, И.В. Захаровой, М.Ф. Федотовой и И.С. Шойко, К.А. Чернышева, Т.Н. Юдиной [1, 2, 3, 10]. Принципы государственного управления миграцией на уровне государства и регионов содержатся также в ряде нормативно-правовых документах.

Наличие устойчивого миграционного оттока из региона свидетельствует о его социально-экономическом неблагополучии, а сам отток традиционно рассматривается как угроза региональному развитию. Напротив, принято считать, что положительное сальдо миграции – свидетельство относительного благополучия региона и фактор потенциального роста его экономики. Однако и в явлении притока мигрантов, и в миграционном оттоке можно видеть как положительные, так и негативные последствия для региона. В исследованиях кадровой безопасности региона в числе приоритетных угроз отмечается снижение уровня жизни населения, в результате которого происходит отток высококвалифицированных специалистов из региона, и большое количество иностранной рабочей силы. Поэтому в классификации последствий миграции для региона, представленной на рис. 1, нами не указан их положительный или отрицательный вектор, а приведены

только те основные группы социально-экономических показателей, которые испытывают влияние миграционных процессов.

Управление миграционными потоками осуществляется дифференцированно, в зависимости от особенностей различных видов миграционных потоков и от той роли, которые они играют для принимающей территории. Не одинаковое влияние на регион оказывают и отдельные группы мигрантов в рамках исходящего и входящего потоков. В этой связи во многих странах действуют ограничительные меры по приёму как иностранной рабочей силы, так и вынужденных переселенцев.

Отдельными направлениями региональной миграционной политики является управление внешними и внутренними миграциями. По отношению к первым существует достаточно чёткая система контроля, а маятниковые миграции экономического характера сложно отслеживать и оценивать.

Значимость притока внешних мигрантов в нашу страну обосновывается с 90-х годов. Значительное число исследований посвящено также правовой защите внешних мигрантов, условиям их обустройства и приживаемости в принимающих территориях. С.Н. Мищук прогнозирует, что международная мобильность в будущем будет выступать одним из важнейших факторов жизнеспособности экономической деятельности стран. В течение 15 лет в большинстве стран мира будет происходить снижение численности рабочей силы при устойчивом старении населения. Это означает, что в ближайшие 15 лет конкуренция за наиболее важный экономический ресурс – труд – будет уси-

ливаться. Исходя из обозначенных перспектив, необходимо создавать условия, позволяющие стране выи-

грывать в этой конкурентной борьбе и привлекать необходимое число мигрантов [7].



Рис. 1. Влияние миграции на социально-экономические показатели региона

Вместе с этим, для Российской Федерации характерно очень неравномерное распределение населения, и более 20 лет сохраняются тренды

миграционного перетока из северных и восточных территорий в центральные, из малых городов в «региональные столицы» и мегаполисы.

Сглаживание данных тенденций является традиционным направлением региональной политики управления человеческими ресурсами. На федеральном и региональном уровнях предпринимаются шаги по сбалансированию экономики путём использования внутренних трудовых ресурсов. Хотя, как отмечают исследователи, чаще всего, при формировании стратегии развития территории, упор делается на внешнюю миграцию, при этом не редко забывается, что внутренняя миграция может служить надежным источником высококвалифицированной силы, привлекаемой из сельских поселений и других близлежащих городов. При этом отслеживание, планирование и прогнозирование подобного движения населения способно стать основой для формирования человеческого капитала.

Для периода экономического подъёма характерно оживление миграционных потоков, а экономический спад снижает внутреннюю миграционную активность. При этом низкая мобильность трудовых ресурсов отрицательно влияет на развитие экономики: сдерживает структурные сдвиги в экономике и занятости, поддерживает застойную безработицу, а нагрузка на социальную сферу территории возрастает. Воспроизводство населения и наращивание трудового потенциала региона происходят либо эволюционно, как результат десятилетий демографической политики, направленной на сохранения и приумножения населения, либо такой прирост – это результат привлекательности региона для миграционных потоков. Поэтому миграционная политика должна рассматриваться как элемент стратегии развития региона и быть увязанной с его промышленной политикой, со стратегией развития

трудовых ресурсов, с этно-культурной политикой, с демографической и семейной политикой, с задачами экологической безопасности.

Финансовое обеспечение миграционной политики региона зависит от его ресурсов. С 2003 г. введены региональные квоты на принятие мигрантов, учитывающие прогноз потребности в рабочей силе. Квоты определяются Правительством РФ по представлению самих регионов. В 2005 г. Министерство регионального развития РФ впервые классифицировало регионы по уровню развития в «Концепции стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». Из существовавших на тот момент 89 субъектов РФ 60% вошли в группу депрессионных, характеризующихся низким уровнем жизни населения и социально-экономического развития, высоким уровнем безработицы. Проявлениями депрессивности региона являются стабильный тренд спада в основных отраслях региональной экономики, низкий, относительно других регионов, низкий уровень душевого ВРП, низкий уровень реальных доходов населения, высокий уровень безработицы, низкая инвестиционная привлекательность региона, высокий уровень смертности и миграционной убыли населения.

Депрессивные территории испытывали отток населения и были мало привлекательны для мигрантов. В то же время, регионы Южного федерального округа испытывали серьёзную миграционную нагрузку. Так миграционный прирост Краснодарского края за 1989–2004 гг. составил 503 600 человек (10,9% населения), а численность населения достигла 5130,2 тыс. человек, что вывело реги-

он на 3-е место в России после Москвы и Московской области.

Частично преодолеть проблему дисбаланса расселения мигрантов позволил Указ Президента РФ от 22.06.2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (ред. 7.12.2016 г.). Согласно данному указу, регионы, нуждающиеся в дополнительных трудовых ресурсах, разрабатывали региональные программы переселения, финансирование которых осуществлялось из федерального бюджета. Обоснованием для этого были расчёты потребности субъекта Российской Федерации в рабочей силе, которая не может быть удовлетворена за счет собственных трудовых ресурсов и трудовых ресурсов сопредельных регионов.

Значимым стратегическим документом, определившим направление многих процессов внутренней политики страны, стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1662-р). Помимо целей формирования конкурентоспособной экономики и повышения благосостояния граждан, документ предусматривает формирование «новых территориальных центров роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации инновационного, промышленного и аграрного потенциала России и снижение масштабов регионального неравенства, создание разветвлённой транспортной сети, обеспечивающей высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения». Концепция обозначила

стратегические приоритеты каждого региона страны. Так, экономика Приволжского федерального округа должна опираться на модернизацию промышленного потенциала, внедрение новых технологий и привлечение внешних инвесторов: «В долгосрочной перспективе будут развиваться межрегиональное разделение труда и кооперация с опорой на мировые технологические новации и отраслевую научно-исследовательскую базу ведущих индустриальных центров регионов и крупных центров Поволжья». Данные цели осуществимы только при стабильности региональных рынков труда и активной демографической политике.

Задачи управления внешними и внутренними миграционными потоками учитываются в стратегиях социально-экономического развития и демографических стратегиях субъектов РФ и федеральных округов. Так в Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства РФ от 7.02.2011 г. №165-р) выделены зоны опережающего экономического роста, в которых планируется увеличение численности населения: это крупнейшие урбанизированные регионы: Казанская, Нижегородская, Самарско-Тольяттинская, Пермская, Оренбургская и Уфимская агломерация. Данные территории в настоящее время не испытывают потребности в трудовых ресурсах и являются миграционно привлекательными.

Сбалансировать развитие территорий страны была призвана Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения», рассчитанная на 2013–2020 годы (Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 г. №435-р).

Помимо задач укрепления социально-экономического положения регионов и расширения полномочий местного самоуправления, документ ставит задачу увеличить количество участников госпрограмма содействия переселению в Россию соотечественников из-за рубежа. В 2016 г. данная программа отменена, основные цели миграционной политики России в настоящее время сформулированы в Указе Президента РФ от 16.01.2017 №13 «Основы государственной политики регионального развития до 2025 года»:

- обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны и повышение качества их жизни;
- обеспечение экономического роста и научно-технологического развития регионов;
- увеличение количества точек роста экономики;
- повышение конкурентоспособности экономики России на мировых рынках на основе сбалансированного развития регионов и муниципальных образований.

Согласно Указу № 13, одним из приоритетов регионального развития является улучшение условий жизни в геополитически важных территориях, сдерживание оттока населения из них, инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала и стимулирование внутренней миграции. Вместе с тем, названный указ требует «сдерживать массовую внешнюю трудовую миграцию в регионы и муниципальные образования, располагающие избыточ-

ными трудовыми ресурсами». Для преодоления центристских тенденций в регионах России данным указом предписывается сокращение различий в качестве жизни в городах и сельской местности, развитие в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями и городских агломераций между собой.

<http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100079656> Реализация данных задач и эффективное управление миграционными процессами требует анализа текущих тенденций и перспектив региональных миграционных потоков. На основе обзора современных исследований миграционной политики Российской Федерации и ориентиров стратегических документов, принятых в нашей стране в последние годы, можно сформулировать следующие принципы построения региональной миграционной политики.

1) *Принцип программно-целевого стратегического планирования.* Миграционные потоки, исходящие и входящие в регион, порождают комплекс социальных, экономических, политических, культурных процессов, каждый из которых является объектом регионального управления и учитывается в стратегии развития территории. Программно-целевой характер государственного управления в нашей стране позволяет концентрировать ресурсы на наиболее значимых вопросах и решать их комплексно, что значимо в сфере миграционной политики.

2) *Принцип главенства законности и безопасности.* Прибытие в регион значительного числа мигрантов может нести угрозу безопасности,

что обусловлено политическими тенденциями в мире и социально-культурными противоречиями с принимающим сообществом, При этом приезжающие нуждаются в правовой поддержке и защите.

3) *Принцип сбалансированного развития местных рынков труда.* Миграционные процессы напрямую отражаются на демографическом составе населения региона и на структуре местных рынков труда. В этой связи миграционная политика является инструментом, обеспечивающим восполнение и совершенствование трудовых ресурсов.

4) *Принцип оптимизации ресурсов.* Структуризация целей и приоритетов миграционной политики даёт возможность концентрировать ограниченные ресурсы регионов на ключевых вопросах и использовать их более эффективно.

5) *Принцип дифференцированных интересов.* Входящие и исходящие потоки миграций не однородны, имеют разнообразные цели и характерные черты, что требует учитывать при выработке миграционной политики. При этом различные акторы местного сообщества также могут иметь различные интересы как субъекты социального взаимодействия. Управляющие структуры в регионе

являются координаторами данных разнородных целей и интересов.

6) *Принцип интеграции.* Привлечение мигрантов в регион порождает необходимость их обустройства, адаптации и приживаемости. Для этого важно не только чтобы приезжие интегрировались в местное сообщество, но чтобы происходили обратные процессы – принятия местным населением мигрантов и адаптация к сосуществованию с ними, конкуренции на рынках труда, развития толерантности как нормы поведения.

7) *Принцип информационной поддержки миграционной политики.* Цели и содержание миграционной политики должны быть поняты и приняты местным сообществом, для чего важна информационная открытость и целенаправленное формирование общественного мнения для преодоления негативных последствий миграций.

Таким образом, разрабатывая стратегию регионального развития, органы власти субъекта Российской Федерации рассматривают миграционные процессы как значимое условие, а в ряде случаев и источник социально-экономического роста. Реализация сформулированных здесь принципов зависит от объективной ситуации, складывающейся в конкретном регионе.

Библиографический список

1. Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное состояние, порождаемые типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61–64.
2. Захарова И.В. Причины образовательной миграции из Ульяновской области // Ульяновская область как объект социогуманитарного анализа: аналитика, исследования, рейтинги: сборник научных трудов / под общ. ред. Н.В. Дергуновой. Ульяновск : УлГТУ, 2019. 319 с. С. 154–163.
3. Захарова И.В. Сдерживание межрегиональной учебной миграции: роль вузов // Высшее образование в России. 2019. № 7. С. 61–64.
4. Кузнецова Н.В. Проблемы и инструментарий выявления угроз кадровой безопасности региона / Н.В. Кузнецова, А.Ю. Тимофеева // Экономика региона. 2016. Т. 12, вып. С. 1123–1134.

5. Лапин А.Е., Петрова Ю.А., Шумилина М.Е. Демографические перспективы региона (на примере Ульяновской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2012. № 2. С. 98–101.
6. Миграционное движение населения: теория, политика, практика, перспективы / под общ. ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилова. М. : МПГУ, 2013. 257 с.
7. Плохова И.А., Захарова И.В. Профессиональные планы старшеклассников и риски экономической безопасности региона // Государство и бизнес. Экосистема цифровой экономики: Материалы XI Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 24–26 апреля 2019 / Северо-Западный институт управления РАНХ и ГС при Президенте РФ. Т. 3. 290 с. С. 70–74.
8. Рыбаковский Л.Л. Концепция демографической политики России: опыт разработки и пути совершенствования // Социологические исследования. – 2015. № 9. С. 62–70.
9. Фаузер В.В., Фаузер Г.Н., Назарова И.Г., Коршунов Г.В. Тенденции и перспективы социально-экономического развития северных регионов России: демография, труд, миграция, расселение / Отв. ред. В.В. Фаузер. М.: Экон-информ, 2012. 311 с.
10. Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов: Учебное пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2007. 472 с.