

© 2010 г.

**Алексей Седлов**

кандидат экономических наук

ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

(e-mail: sedlov@bk.ru)

## **ОЦЕНКА ТРУДОВОГО ПОТЕНЦИАЛА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Демографические и миграционные процессы способны в недалекой перспективе «оголеть» целые территории Дальневосточного федерального округа (ДФО). Ясно, что масштабное привлечение трудовых ресурсов из других регионов России в ближайшее время не представляется возможным. Также очевидно, что гигантские территории с богатейшими природными ресурсами становятся привлекательными для стран азиатско-тихоокеанского региона, устойчивое развитие которых заставляет по-новому взглянуть на перспективы Дальнего Востока России. В контексте глобальных вызовов современности очевидна необходимость опережающего экономического роста дальневосточных территорий страны, а миграционная политика становится существенной составляющей обеспечения национальной безопасности и всей социально-экономической стратегии России. Автором сделана попытка разработать концепцию миграционной политики и определить направления миграционного обеспечения опережающего экономического роста Дальнего Востока. В работе дан анализ сбалансированности спроса и предложения на рынке труда и практики использования иностранной рабочей силы в регионе, представлены оценки миграционного потенциала стран АТР и разработаны предложения по совершенствованию нормативной базы регулирования миграционных процессов в ДФО.

**Ключевые слова:** иностранная рабочая сила, миграция населения, трудовая миграция, концепция миграционной политики, опережающее экономическое развитие, экономика стран АТР, инвестиционные проекты, нормативно-правовое обеспечение.

На общем негативном демографическом фоне в Российской Федерации имеют место и нежелательные внутренние миграционные процессы, прежде всего отток трудовых ресурсов и населения из районов Крайнего Севера, Восточной Сибири, большинства районов Дальнего Востока в направлении центрального и северо-западного экономических районов. Эти массовые перемещения населения усугубляют проблему нехватки рабочей силы на обширных и малоосвоенных территориях Российской Федерации.

Сложившиеся демографические и миграционные тенденции способны в недалекой перспективе «оголить» большие территории Дальневосточного федерального округа (ДФО). Ясно, что *масштабное привлечение трудовых ресурсов из других регионов России в ближайшее время не представляется возможным*. Вместе с тем очевидно, что гигантские территории с богатейшими природными ресурсами становятся привлекательными для мигрантов из стран дальнего зарубежья. Опережающее развитие в сравнении с общемировыми темпами роста стран азиатско-тихоокеанского региона заставляет по-новому взглянуть на перспективы Дальнего Востока России. В контексте глобальных вызовов современности миграционная политика становится существенной составляющей обеспечения национальной безопасности и всей социально-экономической стратегии России. Эта политика должна стать решающим фактором обеспечения социально-экономического подъема дальневосточных территорий, адекватного глобальным вызовам современности.

**Миграционное движение и причины сокращения населения Дальневосточного федерального округа.** Проблемы сокращения населения и дефицита трудовых ресурсов особенно актуальны для ДФО – самого крупного по площади региона России (6216 тыс. кв. км., или 36% территории страны), где проживает всего 4,6% населения России. Обширность и малонаселенность территории округа наиболее ярко иллюстрируются показателем плотности населения: на квадратный километр приходится всего 1,1 чел. в сравнении с 8,3 чел. в среднем по стране. Трудно переоценить стратегическое значение региона: семь из девяти субъектов Округа являются приграничными территориями: Приморский и Хабаровские края, Амурская область и Еврейская автономная область имеют границы с КНР, протяженность которых составляет 2511 км. На 60 км тянется граница с КНДР. Камчатский край, Сахалинская область и Чукотский автономный округ имеют морские границы с США и Японией.

Численность населения на Дальнем Востоке в начале 2009 года составляла 6460 тыс. чел. За период 1990–2008 гг. регион потерял 1585 тыс. чел., или 19,7% своего населения<sup>1</sup>.

Наибольшее сокращение населения округа за этот период – на 833 тыс. чел., или на 53% было отмечено в северных территориях ДФО с наиболее трудными условиями проживания, тяжелыми условиями труда, неразвитой социальной и транспортной инфраструктурой. Так, в Чукотском АО сокращение составило 69,1%, в Магаданской области население за этот период уменьшилось на 58,3%, на Сахалине – 28,1, Камчатке – 27,9, Республике Саха (Якутия) – 14,5%. В южных районах дальневосточных

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб./ Росстат. М. 2009. С. 78-79.

территорий с относительно лучшими условиями проживания и труда отток населения оказался меньшим, но также достаточно ощутимым (от 13,5% в Хабаровском крае до 18,2% в Амурской области) (табл.1)

Таблица 1

**Динамика численности населения Дальневосточного федерального округа за 1990–2009 гг.**

|                                   | Тыс. чел. |      |      | В процентах       |                   |                   |
|-----------------------------------|-----------|------|------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                   | 1990      | 2001 | 2009 | 2001 г. к 1990 г. | 2009 г. к 2001 г. | 2009 г. к 1990 г. |
| Дальневосточный федеральный округ | 8045      | 6832 | 6460 | 83,8              | 94,5              | 80,3              |
| Республика Саха (Якутия)          | 1111      | 958  | 950  | 86,2              | 99,2              | 85,5              |
| Камчатский край                   | 477       | 367  | 344  | 76,9              | 93,7              | 72,1              |
| Приморский край                   | 2297      | 2120 | 1988 | 92,3              | 93,8              | 86,5              |
| Хабаровский край                  | 1620      | 1460 | 1402 | 90,1              | 96,0              | 86,5              |
| Амурская область                  | 1056      | 923  | 864  | 87,4              | 93,6              | 81,8              |
| Магаданская область               | 390       | 194  | 163  | 49,7              | 84,0              | 41,7              |
| Сахалинская область               | 714       | 560  | 514  | 78,4              | 91,7              | 72,0              |
| Еврейская автономная область      | 218       | 193  | 185  | 88,5              | 95,8              | 84,8              |
| Чукотский автономный округ        | 162       | 57   | 50   | 35,9              | 87,7              | 30,9              |

Источник: Российский статистический ежегодник. 2009: Росстат. М.2009.

Наибольших значений показатель сокращения численности населения достиг в 2004–2006 гг. Причем до 2006 г. в совокупном сокращении населения преобладал показатель естественной убыли населения, начиная с 2006 г. происходит некоторое снижение смертности и сокращение совокупного оттока. Однако общей тенденции депопуляции и эмиграции населения из ДФО преодолеть не удастся. По прогнозам демографического департамента ООН, Дальний Восток в большей степени, чем другие территории России, испытает сокращение численности населения за счет естественной убыли населения и миграционного оттока. Если не будут приняты меры по улучшению здоровья и социальных показателей уровня жизни населения, то через пятнадцать лет к 2025 году численность населения региона может составить менее четырех миллионов человек.

Более того, надо быть готовым к обострению ситуации с трудовыми ресурсами в связи с демографическими волнами. До настоящего времени население Дальнего Востока сокращалось, а число трудоспособных граждан, родившихся в 80-е годы, росло, начиная с того момента, когда в трудоспособный возраст вступают родившиеся в неблагополучные 90-е годы, и, напротив, растет число пенсионеров, а вступающих в трудоспособный возраст становится меньше.

Сохранение сложившихся тенденций будет означать снижение геополитического значения региона и угрозу национальной безопасности России.

Для оценки перспектив обеспечения дальневосточных территорий трудовыми ресурсами за счет притока из европейской части России следует отметить, что в перспективе усилится значимость так называемых «западных переносов» – из европейской части России в страны Европейского союза.

*Показательно наблюдаемое начиная с 90-х годов 20 века резкое снижение миграции на Дальний Восток.* Так, если в 1986 году в ДФО прибыло 327,6 тыс. чел., то 2006 году 27,2 тыс. чел., а в 2007 году – 33,2 тыс. чел.<sup>1</sup>. Данные 2006 года приведены для того, чтобы отметить слабую тенденцию роста внешней трудовой миграции на Дальний Восток, наметившуюся в последнее время. Интерес для исследования представляет состав прибывших в регион. В 1986 году большинство мигрантов было представлено прибывшими из стран ближнего зарубежья и других регионов СССР (98% всех прибывших), в 2007 году по составу прибывших положение почти не изменилось: из России и стран нынешнего ближнего зарубежья прибыло почти 95% общего числа прибывших. Приток населения на Дальний Восток из стран дальнего зарубежья, как в условиях «развитого социализма», так и сейчас, не оказывает на экономику округа сколько-нибудь заметного влияния. Так, 1,9% прибывших на Дальний Восток из стран дальнего зарубежья в абсолютном выражении составил 6,3 тыс. чел., в 2007 году 5,4% прибывших из этих стран представляли всего 1,8 тыс. чел. В масштабах ДФО это количество и такая динамика не имеют существенного значения<sup>2</sup>.

Приведенные данные представляют официальные статистические источники, но есть снование полагать, что нелегальные мигранты из стран ближнего и дальнего зарубежья на рынке труда Дальнего Востока пред-

<sup>1</sup> Мотрич Е.Л., Найден С.Н. Влияние социально-демографической ситуации на трудовую миграцию: Дальневосточный вектор Статья. <http://www.institutiones.com/general/1959-trudovaya-migracia.html>.

<sup>2</sup> Мотрич Е.Л., Найден С.Н. Влияние социально-демографической ситуации на трудовую миграцию: Дальневосточный вектор Статья. <http://www.institutiones.com/general/1959-trudovaya-migracia.html>.

ставлены значительно шире, а их численность выше официально заявленных данных. Отметим, что мнения экспертов по оценке масштабов нелегальной миграции в регион значительно разнятся. Большинство придерживаются умеренных оценок, на уровне или ниже общероссийского (примерно 5% от уровня экономически активного населения).

Численность иностранных работников, осуществлявших в России трудовую деятельность на законных основаниях, составляла в 2008 году 2425,9 тыс. чел., в Дальневосточном федеральном округе иностранных работников с официальным статусом насчитывалось 174, 4 тыс. человек<sup>1</sup>. Если в России по умеренным оценкам число нелегальных трудовых мигрантов составляет порядка 3,5-4,5 млн чел., то на дальневосточных территориях их число может находиться в пределах 170-200 тысяч человек (около 5% экономически активного населения, которое составляет в ДФО три с половиной миллиона человек). Если принять приведенные соотношения, то в ДФО на одного легального работающего иностранца приходится примерно один, работающий нелегально.

Однако по другим оценкам масштабы не учитываемой трудовой деятельности иностранцев в России значительно выше. Так, по словам директора Федеральной миграционной службы К. Ромодановского, из 10 миллионов въехавших в Россию в 2010 году иностранных граждан примерно пять прибыло на заработки, из них четыре не имеют разрешений на работу. «Один миллион работает законно, четыре – в тени. Это граждане, которые находятся законно на территории, но трудовую деятельность осуществляют с нарушениями»<sup>2</sup>.

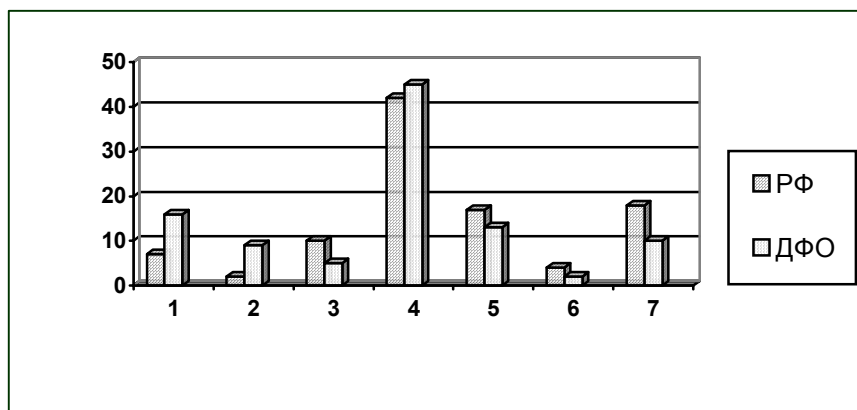
В качестве оценки может быть принята цифра – около 500 тысяч трудовых нелегалов в ДФО. Соотношение «нелегалов» и легально занятых работников существенно разнятся по территориям ДФО. Наибольшая плотность нелегалов отмечена в прибрежных портовых районах Тихого океана, Приморском крае, наиболее заселенных территориях южных агломераций ДФО. Так, на заседании межведомственной комиссии комитета по экономике Сахалинской области 29 марта 2006 года были приведены данные, из которых следовало, что в 2005 году в области были заняты 10434 иностранных работника. При этом квота составляла около 5000 человек. На 2006 год была установлена квота 7000 человек, при этом уже в первом квартале 2006 года выдано 3000 разрешений на работу. В то же время было отмечено, что реальное количество занятых в экономике иностранцев выше как минимум вдвое.

<sup>1</sup> Труд и занятость в России. 2009: Стат. сб. /Росстат. М. 2009. С. 303, 307.

<sup>2</sup> Газета Новые известия № 165, 9 сентября 2010 года.

В общем числе занятых в ДФО иностранная рабочая сила составляла в 2008 году 5,26% в сравнении с 3,5% в России в целом<sup>1</sup>. По степени миграционного притяжения в 2008 году Дальний Восток занимал третье место среди всех федеральных округов России, уступая Центральному (5,5% занятых – трудовые мигранты) и Уральскому ФО (5,3%)<sup>2</sup>. Если в целом по России из прибывших из-за рубежа мигрантов более половины составляют граждане бывшего СССР, то в составе иностранной рабочей силы ДФО их доля составляет менее четверти всех иностранных работников, и соответственно, большинство (более трех четвертей) представляют прибывшие из стран дальнего зарубежья.

**Диаграмма 1. Доля иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность в отраслях экономики РФ и ДФО в 2008 году (в % к общей численности иностранных работников, занятых в отраслях экономики)**



1. Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство

2. Добыча полезных ископаемых

3. Обрабатывающие производства

4. Строительство

5. Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования

6. Транспорт и связь

7. Прочие виды деятельности

Источник: Труд и занятость в России. 2009: Росстат. М. 2009.

В 2005–2006 гг. в составе прибывших на работу в ДФО из стран ближнего зарубежья преобладали трудовые мигранты из Украины, в дальнейшем их абсолютное и относительное число стало уменьшаться, и к концу десятилетия лидирующие позиции переходят к Узбекистану и

<sup>1</sup> Труд и занятость в России. 2009: Стат. сб. /Росстат. М. 2009. С. 189, 307.

<sup>2</sup> Там же.

выходцам из других стран Центральной Азии. Среди работников из стран дальнего зарубежья в 2006 году преобладали выходцы из Китая – 59,6%, из КНДР – 18,7%, Турции – 9,0%, Вьетнама – 3,6%. При этом трудовые мигранты из Китая, работающие на Дальнем Востоке, составляли 24,9% всех трудовых мигрантов из КНР в России, трудовые мигранты из КНДР соответственно 59,5%, Южной Кореи – 46,6%<sup>1</sup>.

Среди отраслей экономики, в которые привлекаются иностранные работники, в Дальневосточном федеральном округе так же, как и в России в целом приоритет составляет строительство – 45% (в России – 42%), сельское хозяйство – 15,4% (в России – 7%) и торговля и ремонт – 12,4% (в России – 17%). Далее следует добыча полезных ископаемых – 8,5% (в России – 2%). Наименьшую долю составляют обрабатывающие виды производства – 5,2% (в России – 9,7%) и транспорт и связь – 2% (в России в целом – 4%). (диаграмма1).

*Главной причиной, лежащей в основе сокращения титульного населения и препятствующей привлечению рабочей силы в дальневосточные районы страны, являются низкая заработная плата и доходы населения. Они не всегда адекватны высоким затратам на воспроизводство рабочей силы, в должной мере не компенсируют повышенные в сравнении с другими регионами России затраты на питание, одежду, товары длительного пользования, коммунальные услуги и не стимулируют приток рабочих кадров из других регионов России. В условиях СССР в качестве компенсаций существовали установленные государством северные надбавки, надбавки к заработной плате за работу в необжитых районах, доплаты за выслугу лет, система пенсионных и иных социальных льгот за работу и проживание в районах Крайнего Севера и приравненных к ним районах. Конечно, и в современных условиях работающие в районах Крайнего Севера и на других необжитых территориях имеют определенные предпочтения в оплате труда. Однако набор преференций в системе заработной платы и социальных льгот в бюджетном секторе продолжает сокращаться. Вложения в европейской части страны и на Урале, особенно в финансовый сектор, торговлю, а также иные, дающие эффект «коротких денег» непроизводительные вложения, более выгодны, чем вложения на Дальнем Востоке.*

Как следствие, за прошедшие с начала реформирования годы отмечена неблагоприятная динамика показателей уровня жизни. Так, если номинальная заработная плата за 1995–2008 годы увеличилась по России в 36,6 раза, то по Дальнему Востоку в 25,8 раза. Переход на рыночные от-

---

<sup>1</sup> Мотрич Е.Л. Трансформация миграционных связей Дальнего Востока России со странами ближнего и дальнего зарубежья // Пространственная экономика. 2010, № 2.

ношения привел к более высокому росту тарифов и розничных цен в восточных районах страны. В связи с увеличивающимся разрывом в динамике стоимости потребительской корзины реальная заработная плата в ДФО за эти годы увеличилась в 3,7 раза, против 5,0 раз по России в целом<sup>1</sup>.

*Средние показатели уровня жизни на Дальнем Востоке все еще немногим выше, чем в целом по России, однако продолжают снижаться.* Так, если в 1995 году среднедушевые доходы на Дальнем Востоке превышали средние показатели по России на четверть, то в 2008 году превышение составило всего 4,6%. Причем по ряду территорий эти показатели уступают их средним значениям по России. Так, в 2008 году в Амурской области среднедушевые доходы составили 80%, а в Еврейском автономном округе – 73% общероссийских значений<sup>2</sup>.

Основным источником доходов населения Дальнего Востока продолжает оставаться заработная плата, которая составляет 52,1% от общего объема денежных доходов, что несколько выше, чем по России в целом (41,4%). Отмечается тенденция к снижению официально полученных доходов от предпринимательской деятельности как в целом по России, так и в Дальневосточном федеральном округе. Если в 1995 году по России в целом они составляли 16,4% от общего объема денежных доходов, то в 2007 году всего 10,0%. На Дальнем Востоке этот показатель снизился соответственно с 14,4% до 9,7%. В структуре денежных доходов населения Дальнего Востока за отмеченный период произошло также снижение доходов от собственности с 6,3% до 4,9%, хотя в целом по России и в ряде ФО отмечается противоположная тенденция<sup>3</sup>. Приведенные данные свидетельствуют о снижении предпринимательской активности малого бизнеса, что подтверждает значение и необходимость крупных инвестиционных проектов с участием государственного пакета.

Если к приведенным данным прибавить крайне неразвитую транспортную и социальную инфраструктуру Дальнего Востока, то становится очевидным, что рассматривать другие регионы России в качестве масштабного потенциального донора восполнения трудовых ресурсов восточных территорий страны не представляется обоснованным. Скорее напротив, эти аспекты стимулируют отток населения из ДФО в регионы РФ с более высоким уровнем жизни населения и более комфортными условиями проживания. В этих условиях наиболее вероятна активизация притока в ДФО трудовых мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья. Та-

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб./ Росстат. М. 2009. С. 174, 175.

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб./ Росстат. М. 2009. С. 170-171.

<sup>3</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008. Стат. сб. /Росстат. 2009. С. 165-167.

кая постановка разделяется большинством аналитиков. Вместе с тем представляется, что эта позиция требует определенных пояснений и дополнений.

**Спрос и предложение на рынке труда в контексте проблематики экономического роста на Дальнем Востоке.** Сравнительный анализ показателей экономического и социального развития российского Дальнего Востока с аналогичными показателями в странах АТР, являющимися ближайшими соседями, дает основание утверждать, что необходимы особые подходы к решению проблем развития региона. Производительность труда в ДФО в 6 раз ниже, чем в США, в 4 раза ниже, чем в Японии, в 2,5 раза уступает аналогичному показателю в Южной Корее. Средние значения показателей производства продукции на одного работающего на Дальнем Востоке ниже общероссийских. Особую озабоченность вызывает высокая энергоемкость производимой продукции, которая в 2,5 раза выше, чем в среднем по России. Вклад региона в экономику России невелик, хотя добыча олова в ДФО составляет 100%, алмазов – 98,0%, золота – 67,5%, рыбы и морепродуктов – 65,3% от общероссийских показателей. Значительные территории Дальнего Востока представляют малообжитые и труднодоступные районы, относительно высокое экономическое положение имеют южные агломерации, где в основном и сосредоточены население, рабочие кадры, занятые в технологичных и трудоемких отраслях экономики.

Приоритетные инвестиционные проекты развития дальневосточного региона направлены на формирование эффективной экономической системы, включая современный рынок труда, способный обеспечить модернизацию экономики на пути инновационного роста. Концепция создания такого рынка должна учитывать предпочтения квалифицированному труду, приоритеты в формировании кадрового потенциала, предпочтения проектам, имеющим инфраструктурный характер и социальное значение. При этом в связи с довольно высоким уровнем безработицы в ДФО (7,9% общая безработица, по методологии МОТ)<sup>1</sup>, преимущество при занятии

---

<sup>1</sup> Экономически активное население ДФО составляет 3,588 млн чел., безработных, по методологии МОТ, на всех территориях округа насчитывается около 282,0 тысяч человек. Уровень зарегистрированной безработицы в процентах от экономически активного населения России в 2008 году составил 2,0%. Официальная безработица по административным образованиям ДФО составляет от 1,2% в Сахалинской области до 4,9% в Амурской области, соответственно число официально зарегистрированных безработных составляет примерно треть от численности безработных по показателю общей безработицы. При этом по всему округу официально зарегистрированных в государственной службе занятости насчитывается немногим более 100 тысяч человек. Примерно столько же составляет число официально выданных иностранным гражданам разрешений на работу в округе.

свободных вакансий на создаваемых объектах должны иметь местные кадры. Следует также учитывать, что значительное число инвестиционных проектов имеет стратегическое значение в свете задач обеспечения экономической безопасности России, поэтому очевидно, что там могут использоваться только россияне, а иностранные вложения могут рассматриваться только как вспомогательные, инфраструктурные.

В первую очередь к таким объектам относится строительство космодрома «Восточный» в Амурской области, реализация которого предполагает уже в ближайшее время создание 10 000 рабочих мест для строителей<sup>1</sup>.

В то же время очевидно, что *масштабные проекты невозможны без привлечения иностранцев*.

Оценка спроса и предложения на рынке труда производится на основе анализа удельных показателей вакансий, которые являются основным индикатором конъюнктуры рынка труда. Они дают информацию о потребности региона в рабочей силе, служат сигналом органам по труду и соискателям рабочих мест к активным действиям или к выплате пособий. Чем выше заявленная потребность на одного соискателя, тем больше возможностей роста и снижения безработицы, и соответственно – чем меньше предлагается вакансий на одного безработного, тем меньше возможностей для трудоустройства. При среднем показателе по России 1,9 незанятого на одну вакансию, в ДФО нагрузка составляет 1,3. То есть напряженность на рынке труда Дальнего Востока меньше, чем в среднем по России, найти работу легче. Самая высокая в округе напряженность на рынке труда в Магаданской области – 4,0, в Сахалинской области напротив число заявленных вакансий превышает число незанятых и зарегистрированных в службе занятости граждан на 3,2 тыс. – значение показателя 0,6<sup>2</sup>.

При этом, если предположить, что в число претендентов на занятие вакансий будут включены иностранные граждане, то положение местных кадров из числа безработных, еще более ухудшится. Однако прямой зависимости между безработицей и наличием вакансий нет и быть не может.

Оценивая возможность занятия создаваемых рабочих мест местными кадрами из числа безработных, следует учитывать, что безработица имеет структурный характер, территориальные границы, отраслевое и профессиональное содержание, сезонность и гендерную составляющую. Практика показывает, что часть безработных не планирует работать ни при каких условиях, часть не отвечает требованиям, предъявляемым к соискате-

<sup>1</sup> Интервью председателя правительства России В.В. Путина корреспонденту ИТАР ТАСС 29 августа 2010 г.

<sup>2</sup> Труд и занятость в России. 2009: Стат. сб. /Росстат. М. 2009. С. 150, 166, 167.

лям. Поэтому некорректно рассматривать в качестве соискателей незанятых рабочих мест всех незанятых граждан, в том числе и безработных.

Конечно, рассматривая вакансии по масштабным перспективным проектам, можно предположить, что при создании высокооплачиваемых рабочих мест часть работников, занятых на территории ДФО, Забайкальского края, пожелают сменить место работы в пользу создаваемого. По нашим оценкам, работников, способных занять вакансии по строительным профессиям, механиков, операторов сложного оборудования в регионе не так много, как этого могут потребовать масштабное строительство и эксплуатация сложных в техническом отношении объектов. При этом структурная перестройка в контексте модернизации экономики ДФО может высвободить некоторое количество квалифицированных кадров. Однако *на фоне общего дефицита рабочих профессий число высвобождаемых не может сыграть значительную роль в удовлетворении потребностей разворачиваемых в ДФО масштабных инвестиционных проектов.*

Примерное равенство официально зарегистрированных в государственной службе занятости безработных и официально работающих в округе иностранцев может создать иллюзию относительно возможности реализации приоритета местных кадрам. Однако *не следует переоценивать возможности безработных относительно рабочих мест, которые сегодня заняты иностранными работниками.* Возраст, здоровье, квалификация, территориальная мобильность – вот далеко не полный перечень причин, отличающих местные кадры безработных от иностранных трудовых мигрантов. Нередко к этому перечню следует прибавить нежелание местных кадров работать на тяжелых, непрестижных и низкооплачиваемых работах.

В качестве одного из источников роста населения России, особенно в трудоспособном возрасте, рассматривается переселение соотечественников. Соответствующую программу реализует федеральный центр. Реализация программы началась с 1 января 2007 года. Предполагается, что программа позволит переехать на постоянное место жительства в Россию нескольким миллионам человек. В настоящее время за рубежом проживает 30 миллионов соотечественников, при этом 20 миллионов – в так называемом ближнем зарубежье, и 10 – в дальнем. Однако ход выполнения программы свидетельствует, что при набранных темпах она имеет мало перспектив. Так, в рамках Программы на 2007–2012 годы в ДФО планируется принять 9 тыс. человек, но на начало 2010 года на всю Россию поступило 8 тыс. заявок, из которых лишь 3% приходится на Дальний Восток.

Проблемы подготовки и привлечения кадров предстоит решать в связи с вводом в эксплуатацию участка нефтепровода «Восточный» Якутск–Сковородино в направлении Китая, который должен быть открыт

уже в 2010 году. Важнейшими объектами транспортной и энергетической инфраструктуры южных территорий являются строительство автодорог Владивосток – Чита, Хабаровск – Владивосток, Хабаровск – Сковородино, строительство АЭС в Амурской области, там же предполагается к вводу металлургическое производство.

К масштабным инвестиционным проектам на территории Дальнего Востока следует отнести следующие: разработку нефтегазовых месторождений Восточной Сибири и северного нефтяного шельфа, сахалинского нефтяного шельфа (проекты Сахалин-1 и Сахалин-2); строительство и реконструкцию портов восточного побережья Тихого океана России; строительство энергосети, способной объединить энергетические системы Дальнего Востока, газопровода Сахалин – Хабаровск; разработку крупнейшего месторождения олова (Биркакайские штокверки) в Магаданской области, месторождений золота в Республике Саха (Якутия), Магаданской области.

К решению масштабных задач следует отнести строительство и реконструкцию ветхого жилья на всей территории Дальнего Востока, дорог, мостов, слабых энергетических систем, и многие другие объекты. Реализация этих направлений позволит вывести экономику ДФО на новый уровень и укрепит ее роль в АТР. Особую заботу представляет реконструкция и строительство социальной инфраструктуры (жилье, медицинское обслуживание, объекты культурного назначения, спортивные сооружения), которые позволят создать условия для закрепления и привлечения кадров на долгосрочной основе.

Примерно половина необходимых для освоения и эксплуатации рабочих мест в рамках масштабных проектов требует квалифицированных рабочих, имеющих специальную подготовку и опыт работы. Демографическая ситуация не позволяет рассчитывать на масштабный приток молодежи из высших и средних учебных заведений. К тому же очевидно, что масштабной подготовки в собственной сети профессионального обучения также ожидать не приходится. Местная высшая школа только начинает реагировать на перспективные направления. Так, в Благовещенском университете созданы специальные направления подготовки специалистов для работы по обслуживанию технологических систем строящегося космодрома «Восточный», первая очередь которого войдет в строй в 2015 году.

Для укрепления перспективных позиций России в АТР важным представляется строительство мощностей с целью глубокой переработки сырья и дальнейшей транспортировки в другие страны. В контексте экспорта нефти в КНР важным прецедентом становится реализация условий двустороннего соглашения об участии российских компаний в строитель-

стве НПЗ, эксплуатации АЗС, приобретении профильных активов на территории Китая. Экспорт капитала и трудовой обмен с Китаем вполне вписывается в международный тренд: экспорт капитала – экспорт рабочей силы.

Могут быть произведены расчеты необходимой для реализации поэтапного осуществления проектов рабочей силы. По примерным оценкам, *дополнительный совокупный спрос на рынке труда ДФО до 2015 года может находиться в пределах 1 миллиона рабочих мест*, необходимых для запуска, продолжения работ по освоению начатых объектов, введению в эксплуатацию некоторых из них, а также реконструкции части действующих на территории ДФО энергетических мощностей.

При оценке масштабных проектов на территории ДФО авторы опирались на материалы принятой в 2009 году стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года. В нынешних условиях обеспечение рабочей силой достаточного качества и в необходимых масштабах представляет очень сложную задачу. *Обеспечить привлечение кадров, хотя бы на временной основе, реально лишь при помощи создания контрактной системы найма с высокой оплатой труда, способной компенсировать повышенные затраты на рабочую силу, отсутствие необходимых условий труда и быта, обеспечить привлекаемым трудовым мигрантам возможность создать определенный материальный задел при окончании контракта и возвращении на родину.* При этом важно понимать, что без государственной поддержки инвесторов, территорий, социального сектора, без прямого участия государства в проектах обеспечить повышенные затраты работодателя на рабочую силу и проживание населения, не представляется возможным.

Таким образом, при условии инвестиционного обеспечения реализации масштабных проектов необходимо использовать следующие потенциальные источники привлечения рабочей силы: местная рабочая сила; рабочая сила страны инвестора; граждане, прибывшие в регион по программе переселения соотечественников; привлекаемые по контракту работники из других регионов России; трудовые мигранты из стран ближнего и дальнего зарубежья.

При этом:

- резервы внутренней трудовой миграции из других регионов России могут оцениваться не более чем в 15% от возможных миграционных потоков в ДФО (при условии высвобождения кадров в случае реальных процессов модернизации экономики России);

- местные кадры могут составить порядка 5% от общих оцениваемых резервов по всем направлениям. Это граждане, вступающие в трудовую

жизнь, безработные, высвобожденные в результате структурной перестройки экономики Дальнего Востока;

- соотечественники, прибывшие по Программе переселения, могут составить не более 5% общего числа прогнозируемой потребности. Нет достаточных оснований для большего оптимизма – предлагаемые в ДФО условия проживания и обустройства не соответствуют стимулированию переселения;

- трудовая миграция из индустриально развитых стран вероятна в небольших масштабах в рамках трудового сопровождения инвестиций (не более 5%). В качестве условия можно назвать кризисные явления на рынке труда и высокую безработицу в этих странах;

- как и прежде, основными поставщиками трудовых мигрантов могут стать страны ближнего и дальнего зарубежья (70%, примерно по 35% на каждый источник).

Как видим, спектр миграционного обеспечения экономического роста Дальнего Востока довольно велик. Представляется, что больше шансов на первоочередные инвестиционные вливания имеют приморские и южные территории ДФО.

**Концепция миграционного обеспечения экономического развития ДФО.** Массовое перемещение трудовых мигрантов имеет своей основой вектор движения из бедных стран в богатые, на рынки труда с лучшими условиями и меньшей безработицей. Однако такой тренд в большей мере характерен для неквалифицированных рабочих кадров и представляет в значительной мере бегство от нищеты, поиски какого-либо заработка. В основе массовой трудовой миграции лежит неравномерное развитие стран и территорий. Вместе с тем в мире наметилась глобальная тенденция постепенного сокращения экономического неравенства. Так, страны Центральной и Южной Азии, Ближнего и Среднего Востока, Восточной Европы демонстрируют темпы роста экономики, в целом более высокие, чем их соседи из числа более развитых стран. Такая тенденция означает постепенное снижение экономического неравенства и постепенное сокращение трудовой миграции в более развитые страны.

В списке предпочтений трудовых мигрантов российский Дальний Восток занимает далеко не первые позиции. Так, если два-три десятилетия назад Россия рассматривалась в качестве выгодного объекта для трудовой миграции из Вьетнама, то в настоящее время вьетнамцы, ищущие работу за границей, отдают свои предпочтения таким странам, как Малайзия, Таиланд, ЮАР, богатые государства Персидского залива. Рост экономики Вьетнама, усиление мобильности и конкурентоспособности вьетнамских рабочих позволяют им претендовать на рабочие места на рынках труда индустриально развитых стран АТР, таких, как Австралия,

Сингапур, Япония. *Бурное развитие стран Юго-Восточной Азии, активное формирование рынков труда АТР снижают статус российского Дальнего Востока в качестве реципиента рабочей силы.*

Очевидно, что США, Япония, Южная Корея не могут рассматриваться в качестве доноров рабочей силы для Дальнего Востока России. Существенные изменения происходят в экономике Китая. В составе стран АТР российский Дальний Восток не является и в ближайшее время не претендует на положение региона миграционного притяжения. Экономическое присутствие России в этом регионе пока более чем скромное. Ее доля во внешнеторговом обороте стран АТЭС составляет по экспорту 0,8%, а по импорту – 0,3%. В то же время страны АТР обеспечивают примерно пятую часть потребностей России в продовольствии, продукции машиностроения, химических товарах.

Учитывая экономическую ситуацию и характерное ее развитие в России, как и характер экономических перемен в АТР, можно прогнозировать формирование рынка труда в ДФО, основанного на паритете потребностей в неквалифицированном и квалифицированном труде.

Однако важно понимать, что *инновационное развитие дальневосточного региона, формирование диверсифицированного рынка труда Дальнего Востока возможно лишь при масштабном привлечении инвестиций из развитых стран АТР.* Эти страны обладают диверсифицированным трудовым потенциалом, способным при определенных условиях не только участвовать в создании инвестиционных объектов, но и эксплуатировать их на постоянной основе посредством экспорта своих рабочих кадров. Иными словами, в качестве *гипотетического источника квалифицированной рабочей силы* для Дальнего Востока России могут рассматриваться *индустриально развитые страны АТР.*

Однако нужно прилагать усилия к тому, чтобы наиболее реальным источником роста трудовой миграции на российский Дальний Восток стала *миграция из других регионов России.* Такое утверждение на фоне нынешней ситуации не имеет достаточных оснований, не может стать реалистическим в случае проведения масштабной модернизации экономики России. Отсталая технологическая база большинства обрабатывающих отраслей, наличие большого числа градообразующих предприятий, не способных обеспечить производство конкурентоспособной продукции, тотальная поддержка государством нерентабельных предприятий реального сектора, который не способен конкурировать с предприятиями непроизводственного сектора экономики, означают неэффективную занятость большинства населения центральных, северо-западных и южных регионов РФ.

Государственная политика, в значительной степени основанная на патерналистских началах, обеспечивает социальную функцию занятости в ущерб производительности труда, экономической эффективности производства. Если в стране начнет проводиться политика инновационного развития, то значительное число предприятий должно быть кардинально реконструировано, многие объекты будут переориентированы, часть предприятий прекратит свое существование. Такой сценарий будет означать усиление движения на рынке труда в пользу модернизируемых объектов, следствием чего явится структурная безработица, а высвобождаемые кадры в европейской части страны могут составить потенциальный резерв в пользу перемещения в Восточную Сибирь и на Дальний Восток.

Требуют учета в миграционной политике ДФО изменения, которые происходят в странах, позиционируемых как поставщики трудовых ресурсов для масштабного перемещения трудовых мигрантов на российский Дальний Восток. В последнее время чаще стали усиливаться ожидания смены типа развития Китая. Бурный экономический рост, предполагающий экстенсивное развитие на основе роста населения, может смениться развитием, которое в большей мере можно отнести к умеренному экономическому росту, характерному для стран, которые принято называть индустриально развитыми. Такой сценарий предполагает формирование в Китае рынка квалифицированного труда, потенциал которого в условиях умеренной безработицы может сыграть определенную роль на формирующемся рынке труда дальневосточных территорий России.

Для Китая в ближайшей перспективе вполне вероятен вектор движения рабочей силы вслед за инвестициями в экономику России. Такой путь, на наш взгляд, будет иметь более благоприятные последствия, чем гипотетически возможные сценарии массового движения в сторону дальневосточных территорий неконтролируемых потоков неквалифицированных бедняков. Вместе с тем важно учитывать, что уровень развития территорий, профессиональная деятельность, формы занятости населения и экономика неравномерно развивающихся регионов Китая существенно различаются, поэтому трудовая миграция в Россию из этой страны будет достаточно диверсифицирована. При этом также многообразны и различны территории, отрасли и сферы возможного приложения труда мигрантов из КНР в России. Многообразие объектов и условий использования труда на обширном экономическом пространстве Дальнего Востока означает, что одновременно могут иметь место различные направления движения миграционного потенциала, трудового обмена.

Кризисные явления экономики, имеющие глобальные и региональные последствия, приводят к изменению конъюнктуры мирового рынка труда, алгоритмов формирования и движения рабочей силы. Современ-

ный международный рынок труда становится более гибким, *возникают новые тренды трудовой миграции из развитых стран в направлении движения экспортируемого ими капитала*. Активное формирование инвестиционного потенциала становится характерным для стран, которые ранее рассматривались на мировом рынке лишь в качестве доноров неквалифицированного труда. Меняется роль и характер воздействия труда на производство – капитал становится более технологичным, а труд более квалифицированным, возникают новые формы их соединения (экспорт капитала в третьи страны вместе с национальными кадрами, аутсорсинг, функции контроля капитала и рабочей силы).

Кризисные явления, поразившие мировую и национальные экономики, показали изъяны рыночной системы, основанной на финансовых деривативах и спекулятивных тенденциях. Неравномерное развитие стран означает многообразие экономических моделей, демографических ситуаций и политических средств выхода из кризиса. Главным уроком выхода из тотального застоя стал глобальный прецедент осознания государственных приоритетов в построении новой мировой модели экономического развития, создании новых и развитии действующих наднациональных органов. Разумеется, что в сфере политического и экономического взаимодействия не могут остаться без внимания миграционные процессы, регулирование движения населения и трудовых ресурсов в региональных рамках и в глобальном измерении. Возрастает роль регионального партнерства стран, основанного на государственных приоритетах. Известны примеры консолидации материальных, финансовых, трудовых и интеллектуальных ресурсов (АСЕАН, НАФТА, МЕРКОСУР и др.), которая дает возможность лучше использовать природный, производственный и человеческий потенциал. В рамках этих союзов действуют законодательные нормы, стандарты и институты общих для каждой системы рынков труда правил и действий, направленных на снятие ограничений перемещения и социальную защиту рабочей силы, выработку разрешительных или протекционистских мер и законов в отношении иммиграционных потоков из третьих стран.

*Для развития Дальнего Востока России особое значение представляет интеграция в экономическое пространство стран АТР.* При этом важно подчеркнуть, что общая концепция развития азиатско-тихоокеанского региона и взаимодействия стран в рамках Форума АТР и последующие двусторонние и многосторонние проекты невозможны без оценки, проведения мониторинга рынка труда, изучения населения и трудовых ресурсов стран-участниц регионального сотрудничества.

Основные задачи концепции миграционного обеспечения ускорения экономического роста Дальнего Востока в контексте модернизации экономики сводятся к следующим направлениям работы.

Во-первых, создание преференций для привлечения квалифицированных специалистов как из развитых стран, так и привлекаемых по каналам внутренней миграции.

Во-вторых, обеспечение на основе двусторонних соглашений преференций компаниям из стран дальнего зарубежья, осуществляющим инвестиции в масштабные проекты ДФО при предоставлении ими рабочих и специалистов

В-третьих, разработка и реализация программы внутренней трудовой миграции, важнейшим пунктом которой должно стать строительство жилья социального найма с возможностью аренды и последующего выкупа.

В-четвертых, разработка и реализация концепции избирательной миграции для трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья с обеспечением преференций квалифицированным кадрам и компаниям – инвесторам.

И, наконец, важно, чтобы общим фоном привлечения трудовых мигрантов оставались безусловные преимущества приоритетного трудоустройства на вакантные рабочие места российских граждан.

**Оценка потенциала трудовой миграции стран АТР на Дальний Восток России.** В то время как население дальневосточных территорий России неуклонно сокращается, численность населения соседних с южными и восточными (морскими) границами Дальнего Востока стран продолжает увеличиваться. Типы экономического развития, уровень жизни населения, мотивы и трудовые установки субъектов рынка труда в этих странах существенно разнятся, а соответственно различны и оценки их миграционного потенциала относительно российского Дальнего Востока.

Трудовой обмен России и КНДР имеет относительно недавнюю историю, начало которой было положено в 1945 году после освобождения северных территорий Корейского полуострова Советской Армией. С этого времени наметился основной тренд трудовой миграции северокорейцев для работы на лесозаготовках Приморского края, Амурской области – территорий с гигантскими лесными массивами и дефицитом рабочей силы. Трудовая миграция происходила по классической траектории перемещения рабочей силы из бедной страны в относительно более благополучные экономические условия с отсутствием безработицы. Привлечение преимущественно низкоквалифицированных кадров происходило на основе двусторонних соглашений – российская сторона обеспечивала лесозаготовки техникой, корейская – рабочей силой, срок пребывания рабочих в России контролировался спецслужбами КНДР и не превышал трех лет (как правило, один-два года).

О масштабах привлечения иностранной рабочей силы из КНДР могут свидетельствовать следующие данные. Так, в Приморском крае в 2005

году трудились почти 6 тыс. северокорейских рабочих, при этом в общем количестве трудовых мигрантов из зарубежных стран их доля составила 16,7%. Своего пикового значения (30,8% общего числа иностранных рабочих в крае) трудовая миграция из КНДР достигла в 1995 году<sup>1</sup>. К этому времени расширилась отраслевая и территориальная база приложения труда мигрантов из КНДР: сельскохозяйственные производства в Хабаровском крае, горнодобывающие месторождения и рыбное хозяйство Сахалина. Произошли некоторые изменения и в режиме пребывания: рабочие получили возможность более свободного перемещения, возникли прецеденты нелегального положения в сфере труда по стандартной схеме (просроченная туристическая виза с последующим наймом на работу без официального оформления трудовых отношений).

Несмотря на наличие ряда северокорейских предприятий на территории Приморья, выходцы из Северной Кореи предпочитают трудиться на российских предприятиях, где заработная плата выше и меньше контроля со стороны своих спецслужб. К тому же СП с участием корейского капитала, как правило, представляют предприятия питания с небольшим числом работников, российские предприятия предоставляют более широкие территориальные, отраслевые и профессиональные возможности. Статус трудовых мигрантов при возвращении на родину довольно высок: на заработанные в России за один год деньги рабочий в течение двух–трех лет может содержать семью. В последнее время, вместе с некоторым расширением гражданских, трудовых прав и потребительских возможностей в Северной Корее, прибывший с заработков из России способен приобрести автомобиль или иные товары длительного пользования (в КНДР они дешевле, чем в России). Вместе с тем у российских работодателей трудовые мигранты из Северной Кореи не считаются приоритетными кадрами, так как в большинстве своем представляют низкоквалифицированные кадры и к тому же не отличаются трудовой дисциплиной.

Относительное число трудовых мигрантов из КНДР, особенно на фоне растущей трудовой миграции из Китая, продолжает сокращаться. Сегодня КНДР не рассматривается в качестве приоритетного направления внешнеэкономической деятельности обеих стран. Вместе с тем, в обострившейся на мировом рынке труда борьбе за привлечение трудовых ресурсов российский Дальний Восток по этому направлению может упустить время и реальные ресурсы. В случае объединения или при улучшении отношений между Северной Кореей и Южной Кореей, Южная Корея, являясь региональным центром миграционного притяжения и конкурен-

---

<sup>1</sup> Приморский край (стат. еж.). Владивосток: Росстат. Территориальный орган ФСГС по Приморскому краю. 2005. С. 66.

том России на право использования иностранной рабочей силы, окажется более предпочтительным экономическим пространством для северных корейцев. Северная Корея могла бы сохранить экономическую нишу для своих работников в России, если бы обладала необходимым инвестиционным потенциалом, способным конкурировать в отраслях Дальнего Востока, как это делают Китай и Вьетнам.

Примером такого успешного экономического поведения является Китай, который посредством сравнительно небольших инвестиций и создания многочисленных СП наращивает объемы экономической деятельности и экспорт неквалифицированных рабочих кадров в Приморье, Хабаровский край и Амурскую область. Удельный вес китайских рабочих неуклонно возрастает и составляет 65-70% от общего числа иностранных рабочих, занятых на территории российского Дальнего Востока. Вместе с тем, присутствие иностранных работников сдерживается установленными государством квотами. Более половины из общего числа въезжающих на территорию ДФО иностранных граждан представляют КНР, основными сферами их деятельности на территории России являются торговля, сфера обслуживания, сельское и лесное хозяйство.

Китай является наиболее масштабным и действенным партнером России, а интеграция между нашими странами имеет исторические корни и объективные основы. За 2000–2009 годы армия работников в возрасте 35-50 лет увеличилась в КНР на 90 млн человек, значительная часть которых сосредоточена в приграничных с Россией районах (это на фоне численности всего населения ДФО в 6,5 млн человек). При этом важно отметить, что эти районы не отличаются плодородными землями и богатыми природными ресурсами, в них в значительных масштабах сосредоточено сельское население, среди которого огромное количество незанятых, готовых при определенных условиях незамедлительно начать осваивать плодородные земли и богатейшие природные ресурсы северного соседа. Однако, по нашему мнению, в ближайшее время эффективное администрирование, а тем более либерализация и движение массовых миграционных потоков по этому направлению вряд ли возможны и целесообразны, так как могут иметь необратимые последствия для возобновляемых ресурсов и экономической безопасности территорий ДФО. Наиболее реально и предпочтительно участие трудовых мигрантов из КНР в адресном освоении территорий посредством оргнабора для реализации масштабных проектов на принципах сезонных, временных работ, проводимых вахтовым методом. Перспективным направлением являются совместные проекты строительства и эксплуатации нефтепровода «Восточный», конкретных объектов энергетики, горнорудной промышленности.

Высокий экономический потенциал и соответствующий уровень жизни населения не позволяют рассматривать рабочую силу из Южной

Кореи в качестве масштабного источника пополнения трудового потенциала Дальнего Востока. Вместе с тем Южная Корея проявляет давний интерес к разработке месторождений полезных ископаемых, использованию лесных и энергетических ресурсов Дальнего Востока. В классическом понимании расстановки ресурсов, с одной стороны, инвестиционного и научно-технического потенциала, с другой – рынка сбыта и рынка дешевой рабочей силы, Южная Корея заинтересована в размещении на территории России трудоемких производств. Такая постановка экономических отношений вполне вписывается в миграционную концепцию освоения и развития Дальнего Востока. Узким местом обеспечения трудоемких производств является нехватка российской рабочей силы для обеспечения отдачи южнокорейских инвестиций. Вместе с тем уже имеются примеры успешного сотрудничества. Перспективное направление – проекты совместного строительства и эксплуатации на территориях крупных южных агломераций Дальнего Востока автосборочных производств. Так, в марте 2010 года автосборочное предприятие «Солерс–Дальний Восток» вышло на проектную мощность 59 машин в сутки, и с конвейера завода сошел тысячный автомобиль Ssang Yong Kyron.

Корейские компании с мировыми брендами участвуют в создании совместных российско-корейских предприятий самой разной отраслевой принадлежности. Есть примеры партнерства в развитии научных центров; есть перспектива создания технопарков и кластеров, где могут найти реальное воплощение передовые инновационные разработки в сфере информационных технологий, средств и способов передачи информации. Имеет место взаимный интерес к научным разработкам, созданию и производству робототехники для исследования морских глубин, биологической разработки морских ресурсов, отдельный блок представляет деятельность по разработке и эксплуатации горнодобывающих месторождений Приморского края и Амурской области.

Дальневосточные территории России имеют протяженные морские границы с Японией и США. Несмотря на колоссальный экономический потенциал (третья экономика мира) и высокую плотность населения, Япония не рассматривает Россию в качестве весомого партнера по региону. Определенным препятствием развитию двусторонних отношений в направлении освоения российского Дальнего Востока являются давние территориальные споры с Россией по поводу Курильских островов, обладающих богатейшими морскими ресурсами и исключительным территориальным положением. Эти островные территории слабо освоены Россией, что особенно проявляется на фоне высокотехнологичного и мощного рыболовецкого флота и рыбного хозяйства Японии. Поэтому развитие этих регионов Дальнего Востока имеет важное не только экономическое, но и стратегическое значение.

Сегодня торгово-экономическое сотрудничество Японии и России переживает не лучшие времена. Набранный ранее темп развития двусторонних отношений в экономике несколько снизился и составляет чуть более 20% от объема товарооборота Дальнего Востока с зарубежными странами.

Рассмотрение возможностей размещения на территории Дальнего Востока крупных обрабатывающих производств сдерживается проблемой инфраструктуры, отсутствием кадров. Вместе с тем первые шаги в этом направлении уже сделаны. На 2010 год «АвтоВАЗом» совместно с компанией «Renault – Nissan» намечена реализация проекта по созданию производства на Дальнем Востоке. Однако следует иметь в виду, что последний проект достаточно трудоемок и особенно на стадии эксплуатации требует создания специальной сети профессионального образования. Вместе с тем его реализация могла бы внести весомый вклад в стимулирование платежеспособного спроса населения, создание стабильной социально-экономической среды, формирование устойчивого экономического роста и закрепление кадров на южных территориях Дальнего Востока. Пока же Дальний Восток России является крупнейшим потребителем, перевалочным пунктом импорта бывших в употреблении японских автомобилей. По оценкам экспертов, эта полукриминальная сфера является достаточно емким рынком труда Приморского края Дальнего Востока.

Важно понимать, что период высоких темпов роста мировой экономики и особенно индустриально развитых стран миновал. Более того, в отношении ряда стран уместно говорить о рецессии или в лучшем случае стагнации стран – мировых лидеров. Так, директор-распорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан 13 сентября 2010 года, в интервью агентству Bloomberg, заявил, что мировая экономика в предстоящие годы не в состоянии обеспечить уверенный рост числа рабочих мест. При этом самый высокий риск слабого экономического роста и сохранения высокой безработицы отмечается в Европе. Эксперты МВФ считают, что высокая безработица сохранится в США, других регионах. Наметилась *неблагоприятная тенденция слабой связи экономического роста и занятости населения*. Роста ВВП в пределах 2% может оказаться недостаточно для создания новых рабочих мест.

Вместе с изменением типа экономического развития, существенные перемены отмечены на рынке труда, где растет конкуренция, нормальные явления структурной безработицы приобретают хронический характер. Например, экономика Японии в 2009 году прекратила рост, а за первое полугодие 2010 года безработица в стране увеличилась почти на четверть миллиона человек. В этих условиях отмечается совершенно новое явление в экономике страны – компании, имеющие опорные пункты за границей, в массовом порядке переносят туда производства вместе с персона-

лом из числа японских граждан (например, 100 тыс. японских граждан трудятся на японских предприятиях за рубежом, где производство обходится дешевле). В случае перспективного использования рабочей силы в ДФО из высокоразвитых стран мотивом может стать не снижение издержек, а разработка дешевого сырья, не имеющего аналогов.

Главным стимулом подобной стратегии является снижение издержек производства за счет заработной платы, которая, например, в Бангкоке в три раза ниже, чем на аналогичной работе в Токио, что нивелируется для работника гораздо меньшей стоимостью жизни (стандартный обед в бангкокском ресторане стоит в несколько раз дешевле, чем в Токио). Значительные масштабы экспорта производств вместе с рабочей силой отмечены из Японии в Бангкок, Шанхай, Дели, Сингапур, Гонконг.

Однако применительно к развитию ДФО, территории которого находятся большей частью в неблагоприятной климатической зоне, следует рассматривать как не более чем отвлеченный пример. Тем не менее, нельзя игнорировать наблюдаемые в мире свидетельства начала смены парадигмы устойчивого роста, изменений направления миграции рабочей силы на мировом и региональных рынках труда. При определенных условиях происходящие процессы могут быть использованы для развития Дальнего Востока России. Смена типа экономического развития, ограниченность природных ресурсов и установки на охрану окружающей среды в индустриально развитых странах создают невиданные до сих пор прецеденты экспорта капитала вместе с квалифицированными рабочими и инженерными кадрами.

Разумеется, нет оснований рассматривать в качестве реального источника трудовой миграции в Россию США, которые на сегодняшний день имеют самую развитую экономику, высокий уровень жизни населения и являются крупнейшим мировым центром миграционного притяжения. Вместе с тем оценка индустриально развитых стран, занимающих лидирующие позиции в мировой экономике, на предмет возможного участия в обеспечении трудового потенциала экономически отсталого Дальнего Востока России, имеет некоторые перспективы.

*Российский Дальний Восток не является приоритетным объектом для российского бизнеса и иностранных инвестиций.* В современных условиях главным ограничителем в цепочке взаимодействия ресурсов становятся инвестиции. В первую очередь это верно применительно к развитию стран с транзитной экономикой, для которых характерен хронический дефицит бюджета и отрицательный торговый баланс. С переходом к рыночной экономике в государственном бюджете России средств на освоение неограниченных природных ресурсов становится все меньше, а негосударственные инвестиции идут в более выгодные сферы. Появилось

такое экономическое понятие, как «короткие деньги» – инвестиции, направляемые в сферы, которые дают относительно быструю отдачу. С уверенностью можно констатировать, что свободные деньги российского бизнеса используются предпочтительно для вложений в зарубежные активы, а иностранные инвесторы предпочитают страны с высокой степенью защиты финансовых ресурсов и объектов собственности.

Механизм формирования рынка труда в контексте экономического роста довольно прост: инвестиции – рабочие места – занятость. Качество и объемы инвестиций в конкретные объекты определяют конъюнктуру и движение на современном рынке труда.

Освоение инвестиционного объекта в третьих странах происходит посредством привлечения не только местных кадров, нередко обладающих ограниченным профессиональным и квалификационным потенциалом, но и иностранных работников из страны происхождения капитала или других развитых стран.

*Реальное участие в освоении дальневосточных территорий экономик Японии и США может быть определено инвестициями, проектированием, разработкой и внедрением технологических и инновационных программ, для запуска и реализации которых на территории ДФО могут быть задействованы необходимые инженерные и рабочие кадры. Например, перспективными могут являться проекты по освоению морских биоресурсов Камчатского края, Сахалинской области. Особо значимым с позиций сторон может являться совместное строительство и эксплуатация транспортно-логистических узлов, объединяющих конечные пункты назначения морского, воздушного и железнодорожного транспорта. К таким перспективным для строительства и совместной эксплуатации объектам относятся дальневосточные порты Южносахалинска, Ванино, Находки, Владивостока. При наличии взаимного интереса проекты могут включать разведку, разработку и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых на материковой части Магаданской области, Чукотского автономного округа, Республики Саха (Якутия), а также их глубокую переработку и транспортировку к транспортным узлам ДФО и далее к пунктам назначения в странах-партнерах.*

Особую заботу представляет разработка Северного шельфа и нефтяных месторождений на территории Саха (Якутия), участие в строительстве объектов Восточного нефтепровода, с последующей транспортировкой в порты Находки и Владивостока. К объектам двусторонних соглашений может быть отнесена разработка Сахалинского нефтяного шельфа, включая этапы освоения, эксплуатации, строительства трубопровода и транспортировки нефти и продуктов ее переработки к портам Тихоокеанского побережья России. Участие иностранных инвестиций в реализации со-

вместных проектов по указанным направлениям уже имеет место. Примерами такого сотрудничества являются проекты Сахалин-1 и Сахалин-2.

Масштабы привлечения иностранного капитала и специалистов из индустриально развитых стран АТР могли бы быть значительно большими. Причиной слабой заинтересованности иностранных инвестиционных институтов является недостаточно подходящий «инвестиционный климат», хотя есть признаки его улучшения. При оценке условий возможного участия иностранных инвестиций в экономике Дальнего Востока к минусам следует отнести недостаточную проработку вопросов их защиты, требования огромных объемов вложений, длительные сроки достижения проектных эксплуатационных характеристик, предполагаемой отдачи.

К препятствиям в реализации комплексных проектов относится их транспортная нестыковка, удаленность от опорных транспортных сетей, линий энергоснабжения, а также отсутствие социальной инфраструктуры. Важным для привлечения иностранного капитала является разработка совместных проектов с участием государства и частного капитала со стороны России. Среди чисто экономических проблем следует отметить нерешенность вопросов финансирования и кредитования инвесторов, непроработанность вопросов страхования финансовых средств, материальных ценностей и объектов, положений о разделе продукции, давальческом сырье.

В этом перечне препятствий проблематика соглашений об использовании иностранной рабочей силы как бы отходит на второй план. Вместе с тем вопросы нормативно-правового обеспечения миграционной политики, направленной на привлечение иностранной рабочей силы, также нельзя признать решенными, особенно в отношении рабочей силы из дальнего зарубежья. Можно отметить усложненный порядок подачи заявок работодателей на привлечение иностранцев, установленные квоты на иностранцев, отсутствие возможности дозаявок в случае изменения потребности в иностранцах, трудности регистрации, предоставления жилья, нерешенность вопросов пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, высокое к тому же двойное налогообложение физических лиц. И все это на фоне слабой социальной инфраструктуры, особенно в северных и труднодоступных районах Республики Саха (Якутия), Магаданской области, Чукотского автономного округа и Камчатки.

Россия с ее несметными природными богатствами на необжитых территориях остается в стороне от магистральных направлений движения капиталов и рабочей силы на мировом и региональных экономических пространствах. Представляется, что втягивание российского Дальнего Востока в интеграционные процессы может происходить в рамках Форума АТР. С позиций привлечения инвестиций, целесообразно рассмотреть

возможности использования опыта создания СЭЗ в Китае, где с целью освоения и развития территорий были определены зоны, в которых экономическая деятельность иностранного капитала не облагалась налогами. Государственные преференции инвесторам в инновационную деятельность обеспечили приток инвестиций, формирование динамичного рынка труда, создание новых рабочих мест, в том числе и для иностранной рабочей силы из развитых стран-инвесторов.

Таким образом, в отношении участия высокоразвитых стран АТР (США, Япония, Южная Корея) в освоении территории, развитии экономики, формировании диверсифицированного рынка труда Дальнего Востока можно констатировать следующее.

1. Несопоставимость экономик и, как следствие, социальной инфраструктуры и условий проживания не позволяет рассматривать развитые страны в качестве предполагаемых доноров для масштабного привлечения рабочей силы на работу на дальневосточных территориях России.

2. Смена типа экономического развития, ограниченность природных ресурсов и установка на охрану окружающей среды в индустриально развитых странах порождают беспрецедентные масштабы экспорта капитала вместе с квалифицированными рабочими и инженерными кадрами на постоянной основе в третьи страны.

3. Участие высокоразвитых стран АТР в освоении и развитии ДФО посредством реализации крупных инвестиционных проектов позволит создать условия для масштабного привлечения иностранной рабочей силы на российский Дальний Восток из других регионов РФ, стран российского ближнего зарубежья, Китая, стран АТР (Индия, Вьетнам).

4. Реальным представляется привлечение квалифицированных специалистов из высокоразвитых стран АТР на контрактной основе на время реализации проекта на территории российского Дальнего Востока для осуществления функций управления и контроля на стадиях проектирования, разработки и внедрения инноваций, новых технологий и т.д.

5. Масштабное привлечение трудовых мигрантов из высокоразвитых стран АТР на постоянную работу в экономику ДФО возможно на стадии эксплуатации совместных предприятий или предприятий со 100%-м иностранным капиталом, причем вопросы привлечения персонала из страны-инвестора решаются на основе двусторонних соглашений.

6. Возможно привлечение иностранного персонала из числа квалифицированных работников на этапе внедрения и постоянной эксплуатации при организации работ вахтовым методом, временных работ (освоение горнорудных месторождений, нефтяных скважин, газовых месторождений).

**Нормативно–правовое обеспечение миграционной политики.**

Нормативно-правовое обеспечение миграционной политики на региональном уровне должно строиться на общих подходах, регламентируемых федеральным центром, но может и должно дополняться учетом региональных особенностей.

Центральным звеном миграционной политики региона является определение потребностей в иностранной рабочей силе. Для определения потребностей ДФО в иностранной рабочей силе необходим мониторинг рынка труда (в отраслевом и профессиональном аспектах), включая рынок иностранной рабочей силы. Содержанием этой работы должны стать конкретные расчеты потребностей в трудовых мигрантах по территориям, отраслям экономики, объектам инвестиций в экономику ДФО. При этом следует опираться на концепцию, в основу которой должны быть положены преференции квалифицированному труду и созданию высокотехнологичной продукции. Вместе с тем огромные масштабы инвестиций в такие отрасли, как энергетика, транспортная инфраструктура, добыча, переработка и транспортировка полезных ископаемых, предполагают и существенные масштабы привлечения неквалифицированной рабочей силы, физического труда в тяжелых условиях. Поэтому не менее важным представляется обеспечение социально-трудовых гарантий работникам мало-квалифицированного труда, приглашаемым по оргнабору из стран ближнего зарубежья.

Правовые нормы, регулирующие привлечение и использование иностранных работников, включая трудовые отношения, медицинские и социальные гарантии, должны основываться на международных стандартах, конвенциях МОТ, ратифицированных и поддерживаемых РФ, федеральном миграционном законодательстве, Трудовом кодексе РФ, нормах двусторонних или специальных соглашений в отношении использования рабочей силы из конкретных стран. В соответствии с полномочиями субъектов РФ в эти рамки (не противореча установленным условиям и не ухудшая их) должны вписываться нормы регионального законодательства ДФО (миграционной службы, силовых ведомств, министерства экономики, региональной службы труда и занятости).

Привлечение иностранной рабочей силы осуществляется на основе установленной законодательством РФ совокупности норм, регулирующих положение иностранных граждан, условия их трудоустройства и миграционных процедур. В субъекте РФ на региональном уровне действуют государственные центры по подбору персонала, частные рекрутинговые агентства, международные организации по трудовому обмену, которые правомочны осуществлять привлечение персонала по заявкам предприятий на конкретные объекты и в рамках установленных квот. Вместе с

подбором персонала данные организации способствуют адаптации иностранцев на рынке труда ДФО.

Контроль за соблюдением нормативно-правовых основ положения иностранцев на рынке труда осуществляют государственные органы, наделенные соответствующими полномочиями, среди которых федеральные и местные органы миграционной службы, органы по труду и занятости населения, трудовые инспекции, силовые ведомства.

Координация всей работы по подбору персонала и регулированию присутствия на рынке труда ДФО возлагается на региональную миграционную службу, которая может разработать методические рекомендации по регулированию использования иностранной рабочей силы в ДФО. Рекомендации должны быть основаны на юридических нормах, действующих в РФ, учитывать отечественную и международную практику, регламентировать деятельность государственных служб и агентств по подбору персонала. Регламент и последовательность действий по привлечению иностранных работников должны помочь работодателям в юридическом сопровождении трудовых отношений с иностранцами, обеспечить разработку внутренних документов, регламентирующих взаимные права и обязанности работника и работодателя, гарантии, обеспечиваемые государством. Рекомендации должны содержать общие принципы, которыми должны руководствоваться заинтересованные организации, и опираться на основные законодательные юридические нормы, используемые работодателями при подборе персонала.

В настоящее время в большинстве развитых стран, которые являются центрами миграционного притяжения, действуют установленные государством нормы, посредством которых осуществляется регулирование притока в страну иностранной рабочей силы. Причем реальная ситуация в большинстве стран диктует ограничение миграционных потоков. Наиболее действенным выработанным мировой практикой является механизм квотирования. Как правило, квоты устанавливаются в размерах меньше, чем рассчитываются потребности территорий, тем более меньше, чем требуют хозяйствующие субъекты, потребности которых определяются исходя из критерия экономической эффективности. Последняя, в свою очередь, определяется с учетом ренты, которую капитал, предприниматель получает от использования дешевого труда иностранного работника. Следует отметить, что миграционная политика основывается на ограничительных принципах не столько исходя из кризисных явлений, следствием которых является высокая безработица в развитых странах-реципиентах мигрантов, сколько определена высокой степенью экономического неравенства стран, которое имеет долговременный характер.

В России наблюдается устойчивый тренд на активное перемещение мигрантов из стран бывшего СССР. На 2010 год ФМС России установил квоту в размере 2 млн чел. По словам директора ФМС России К. Ромодановского, за последние два года количество легально работающих в России иностранцев увеличилось в 5 раз, количество выданных на работу разрешений составило 4,3 млн, в том числе 719 тыс. – иностранцам из стран с визовым режимом. В Дальневосточном федеральном округе количество работающих иностранных граждан увеличилось в 2,5 раза и составило в 2008 году почти 175 тысяч человек. Однако *российский Дальний Восток в последнее время становится менее привлекательным для иностранцев из стран ближнего зарубежья, которые отдают предпочтение другим территориям России.*

Представляется, что с учетом масштабных задач, стоящих перед Дальним Востоком, квоты должны быть пересмотрены в сторону увеличения. О необходимости повышения квот свидетельствуют следующие данные. Так, ежегодно устанавливаемая в Приморье квота на привлечение иностранной рабочей силы составляет примерно 15 тыс. чел., при этом фактическая потребность в низкоквалифицированных рабочих кадрах с низкой оплатой труда, в большинстве не входящих в зону конкуренции с соискателями из числа национальных кадров, оценивается экспертами кратным превышением установленных квот. Такое соотношение потребностей и установленных квот характерно для большинства южных агломераций ДФО.

Механизм квотирования иностранной рабочей силы в ДФО следует больше ориентировать на специфику региона (как территории опережающего роста, имеющей стратегическое значение). При этом важно, чтобы оценивалась конкретная потребность каждой административной единицы. Например, для создания перерабатывающих производств или объектов социальной инфраструктуры в труднодоступных районах Республики Саха (Якутия), в Магаданской области, Чукотском АО квоты на привлечение иностранных рабочих могут быть отменены вовсе.

Определенным прорывом можно считать принятый порядок привлечения иностранной рабочей силы высокой квалификации из стран дальнего зарубежья, в соответствии с которым с 1 июля 2010 года работодатели, привлекающие квалифицированных специалистов с заработной платой выше 2 млн рублей в год, освобождаются от подачи заявок и процедуры квотирования. Кроме того, ставка подоходного налога на физические лица данной категории иностранных работников устанавливается в размере, принятом для граждан России – 13%. Однако первые результаты свидетельствуют о сдержанном интересе работников и работодателей к использованию предоставленных преференций.

С учетом перспектив создания свободных экономических зон, приоритетных районов прибрежной зоны и благоприятных для проживания южных районов Дальнего Востока, квоты должны пересматриваться в сторону увеличения, в любом случае преференциями при привлечении иностранной рабочей силы должны пользоваться крупные иностранные инвесторы. Важно подчеркнуть, что привлечение для работы в Российской Федерации иностранных специалистов из числа высококвалифицированных кадров производится сверх устанавливаемых для региона квот, утверждаемых федеральными органами власти. Вместе с тем очевидно, что осуществление крупномасштабных проектов потребует дополнительных рабочих рук, в значительной мере из числа кадров низкой квалификации, которые не меньше нуждаются в преференциях.

В очередной раз, напомнив о приоритете для национальных кадров, укажем, что для крупных объектов, имеющих особый экономический статус, квоты могут устанавливаться исходя из поданных заявок. При этом, если работа по предварительному определению потребностей в иностранной рабочей силе будет проводиться в срок, то представленные заявки и станут основанием установления квот на привлечение трудовых мигрантов. Включение в титульные списки для установления преференций, в том числе и для привлечения иностранных рабочих низкой квалификации, целесообразно распространять на крупные объекты, строительство или освоение которых осуществляется на основе двусторонних соглашений с участием государственных органов. Такие соглашения определяют доли участников, сроки ввода объектов, условия использования и сроки пребывания трудовых мигрантов на территории России. При этом для большинства объектов привлечения иностранной рабочей силы в соответствующих нормативно-правовых документах можно избежать акцентов на экономическую безопасность страны и преимущественные права российских кадров. *Экономическая целесообразность привлечения иностранной рабочей силы состоит в частности в создании конкуренции национальным кадрам.*

Правовое сопровождение масштабных инвестиционных проектов наиболее целесообразно на основе двусторонних и многосторонних соглашений, создания консорциумов, в состав которых должны входить представители органов государственной власти, включая ФМС и территориальные органы по труду и объектов реальной экономики, банков, кредитующих конкретные проекты и мероприятия. Инвесторы и банки в рамках утвержденных государственных территориальных программ, в том числе и программ содействия занятости населения, должны иметь преференции в финансировании и создании рабочих мест для проектов в реальном секторе экономики, которые имеют инновационную направлен-

ность, осуществляющих свою деятельность в области нано-, биоинформационных технологий, создании продукции, ориентированной на экспорт. В состав консорциума могут входить органы и организации, обеспечивающие подбор персонала и условия его пребывания на время осуществления проекта. Эти задачи могут выполнять государственные органы занятости и негосударственные организации, имеющие соответствующие полномочия, лицензии. В любом случае российское законодательство содержит юридические нормы пребывания и перемещения иностранных работников, а также минимальные социальные стандарты и гарантии трудовых прав мигрантов. Далее действует стандартная схема коллективных договоров, трудовых контрактов, параметры которых не могут ухудшать, но могут превосходить гарантируемые государством нормы (компенсаций за условия труда, оплаты труда, отдыха, социальный пакет и т.д.).

Преференции для работников высокой квалификации, высших должностей и профессий, обеспечивающих модернизацию и инновационную деятельность, практически приняты и должны в ближайшее время вступить в силу. При этом важно добиться механизма реализации преференций и контроля за соблюдением квот. Нередко квоты, установленные федеральным правительством, впоследствии пересматриваются, что ставит субъекты федераций, хозяйственные субъекты, которых коснулись изменения, в трудное положение. Представляется, что определенную позитивную роль в координации механизма квотирования могут сыграть двусторонние соглашения, принимаемые в рамках масштабных инвестиционных проектов.

В части согласования потребностей в кадрах определенной квалификации двусторонние соглашения должны обеспечить участие и интересы всех заинтересованных сторон: инвесторов, хозяйствующих субъектов, федеральных органов, администрации округа, конкретных предприятий, рекрутинговых агентств, иностранных работников. При этом использование возможностей комплексного решения вопросов финансирования, обеспечения материальными ресурсами и рабочей силой в рамках масштабных проектов посредством консорциумов, двусторонних соглашений способны упростить механизм стыковок и согласований.

Главная проблема, которую предстоит решить – улучшение инвестиционного климата на Дальнем Востоке. За инвестициями в экономику последует создание рабочих мест. Параллельно предстоит развивать социальную сферу, без которой не представляется возможным создать приемлемые условия жизни и закрепить кадры, желательно из числа граждан России. Иностранные работники, представляющие интересы инвесторов из развитых стран АТР, должны иметь преференции в контексте двусто-

ронных соглашений об иностранных инвестициях, конкретных проектов, соглашений о разделе продукции, государственных гарантий иностранному и частному отечественному капиталу.

В совокупность мер по нормативно-правовому обеспечению с полным основанием можно включить деятельность по созданию и содействию развития организаций, которые занимаются не только подбором и трудоустройством иностранных работников. Важнейшим направлением их деятельности должно стать обеспечение социально-трудовой адаптации в стране пребывания. Знание русского языка, азов законодательства страны пребывания и последствий за его нарушения, помощь в связи с родными, денежными переводами и т.п. – примерный перечень услуг, оказываемых иностранному работнику и работодателю на всех стадиях привлечения и использования, которые должны учитываться при выдаче лицензий на международный трудовой обмен.

Защита трудовых прав иностранных работников должна обеспечиваться российским трудовым законодательством, трудовыми инспекциями, судами. Практика свидетельствует, что этот важный аспект социально-трудовых отношений нередко теряется в правовом поле в связи с необращениями трудовых мигрантов при нарушении их прав. Представляется, что в рамках двусторонних соглашений эти вопросы найдут отражение во внутренних нормативных документах, окажутся в поле зрения администрации.

Одним из важных аспектов нормативно-правового обеспечения иностранной рабочей силы является система мер, направленных на противодействие незаконной внешней миграции и противоправной коммерческой и трудовой деятельности иностранных граждан. Институт административно-правовой ответственности обеспечивает деятельность контролирующих и правоохранительных органов по выявлению незаконной миграции и выдворению из страны граждан из числа «нелегалов» в соответствии с действующими нормами о реадмиссии. Однако, по нашему мнению, меры ответственности за нелегальную миграцию в большей мере должны возлагаться на работодателей, по инициативе которых и происходят подобные явления. Незаконным признается использование труда мигрантов без официального оформления трудовых отношений, сверхнормальной интенсивности и продолжительности рабочего времени, принудительного труда, в том числе детского. Такие факты должны выявляться, а виновные наказываться в соответствии с административным и уголовным законодательством.