

УДК 316.346.32-053.6(571.150)+314.727(571.150)

ББК 60.542.15+60.546.2

М 576

Рецензенты: д.с.н. А.Я. Троцковский, ИЭОПП СО РАН; д.с.н. С.Г. Максимова, АлтГУ

М 576 Миграция сельской молодежи: в фокусе – Алтайский край [Текст] : коллективная монография / А.М. Сергиенко, О.Н. Колесникова, Ю.А. Перекаренко, Л.В. Родионова, О.А. Снегирева, Е.В. Тарасова ; под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2019. – 325 с.
ISBN 978-5-7904-2336-9

Коллективная монография подготовлена в рамках исследования по проекту «Миграция сельской молодежи в Алтайском крае: анализ динамики и механизмов сокращения на основе комплексного измерения социального положения и активности» при финансовой поддержке РФФИ и Министерства образования и науки Алтайского края, проект № 17-13-22007-ОГН (2017–2018 гг.).

Издание осуществлено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Алтайского края в рамках НИР №17-13-22007-ОГН\18.

В монографии изложены методологические основы и результаты исследования миграции сельской молодежи Алтайского края с использованием триангуляции современных методов сбора и анализа данных (количественных и качественных опросных методов, математико-статистического анализа и др.). Представлены результаты анализа демографических и миграционных процессов в Алтайском крае с начала 1990-х годов, выявлены территориальные очаги напряженности. Описаны изменения в социально-экономическом развитии сельских территорий с начала 2000-х годов. Выявлены особенности динамики реальной и потенциальной миграции сельской молодежи, ее социального положения и активности. Рассмотрены образование, занятость и другие драйверы миграции и реэмиграции сельской молодежи. Дана оценка государственной политики, а также практик социальной поддержки молодежи в сельских сообществах с позиции их влияния на миграцию. Представлены предложения по совершенствованию государственной политики в области улучшения социального положения сельской молодежи и сокращения ее миграции из региона.

Монография представляет интерес для специалистов, работающих в области регионального и сельского муниципального управления, ученых, преподавателей, аспирантов и студентов, представителей сельского бизнеса и общественных организаций, а также всех тех, кому небезразлична судьба сельских сообществ Алтайского края и страны в целом.

УДК 316.346.32-053.6(571.150)+314.727(571.150)

ББК 60.542.15+60.546.2

ISBN 978-5-7904-2336-9

© Коллектив авторов, 2019 г.

© Оформление. Издательство Алтайского государственного университета, 2019 г.

Глава 13. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО СОКРАЩЕНИЮ МИГРАЦИИ СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

13.1. Оценка результатов государственной политики по улучшению социального положения и сокращению миграции молодежи

Анализ эффектов (результативности) влияния государственной политики на миграцию сельской молодежи проведен нами по 10 документам стратегического планирования и более 25 федеральным и региональным программам, реализуемым в Алтайском крае. Мы выделили два направления оценки результативности задач и мер в рамках данных документов – улучшение социально-экономического развития сельских территорий и социального положения сельской молодежи, прямо или косвенно влияющие на сокращение миграции из села. Так, к первой группе (по социально-экономическому развитию сельских территорий) относятся, например, такие крупные задачи и меры, как снижение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития сельских территорий, выравнивание территориальной неравномерности, преодоление различий в уровне жизни и сближение его стандартов между городским и сельским населением, сохранение и развитие сельских поселений для наиболее полного использования комфортной для проживания территории, повышение качества инженерного и транспортного обустройства сельских территорий. Среди группы задач и мер по улучшению социального положения сельской молодежи наиболее значимыми, к примеру, являются задачи управления миграционными процессами в целях снижения дефицита трудовых ресурсов и привлечения молодежи в интересах демографического и социально-экономического развития, повышения рождаемости и ценности семейного образа жизни, развития системы господдержки семей (в том числе при рождении и воспитании детей), укрепления здоровья молодежи, повышения доступности качественного образования для молодежи в соответствии

с потребностями региональной экономики и содействия трудоустройству молодых специалистов, повышение образовательной и трудовой мобильности молодежи, создание доступных механизмов «социального лифта» для социально уязвимых групп.

Обобщенная оценка эффектов по двум направлениям была получена на основе экспертных оценок руководителей и специалистов региональных и муниципальных органов управления, представителей сельского бизнеса, молодежных и других сельских общественных организаций (по результатам полустандартизированных интервью в 2011, 2013 и 2017 гг. и глубинных интервью, собранных в экспедициях 2013-2015 гг.). Кроме того, использовались результаты опросов сельского населения и представителей сельской молодежи в 2011, 2013, 2016, 2017 гг., что позволило выявить сдвиги в удовлетворенности ситуацией и происходящими на селе изменениями в социально-экономической сфере, оценках влияния деятельности органов государственного управления и местного самоуправления на решение их проблем в различных сферах жизнедеятельности.

Анализ реализации задач и мер государственной политики в целом показал, что с середины 2000-х гг. ее роль как регулятора миграции сельской молодежи в целом значительно выросла. Значимыми противовесами оттоку молодежи из села являются прежде всего меры федеральной и региональной политики, реализуемые в программах устойчивого развития сельских территорий и аграрной сферы и направленные на развитие кредитования, поддержку занятости, улучшение дорожно-транспортной сети и обеспеченности мобильной связью и Интернетом, социальное развитие села¹.

¹ См., например, федеральные и региональные программы: «Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края» на 2012-2020 годы», «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013-2020 годы», «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» на 2014-2020 годы, «Поддержка начинающих фермеров в Алтайском крае» на 2015-2017 годы, «Обеспечение жильем молодых семей в Алтайском крае» на 2015-2020 годы, «Льготная ипотека для молодых учителей в Алтайском крае» на 2015-2020 годы, «Земский доктор» в Алтайском крае на 2012-2018 гг., «Материнский капитал» в Алтайском крае с 2007 г.

Сельские жители отмечают позитивное, хотя и точечное, низкомасштабное влияние многих программ, проектов и других инструментов государственной политики («материнского капитала», программ «Обеспечения жильем молодых семей», «Земский доктор», «Льготная ипотека для молодых учителей», грантовой поддержки начинающих предпринимателей, фермеров). Селяне в целом признают позитивные сдвиги в федеральной политике со второй половины «нулевых» по отношению к селу: это госпрограммы поддержки села, газификации, поддержка молодежи, политика импортозамещения.

Результаты количественных опросов и фокус-групп в 2015-2017 гг. выявили сравнительно неплохую информированность сельской молодежи о действии таких программ и проектов: молодежь выделяет реконструкцию школ, детских садов, спорткомплексов, стадионов и парков как значимый эффект изменений на селе вследствие воздействия инструментов государственной политики. По оценкам руководителей органов местного самоуправления и директоров предприятий¹, действие этих программ зачастую останавливало отъезд молодежи.

Между тем не удалось приблизиться к решению множества продекларированных задач, в том числе по сокращению различий между городом и селом по уровню социально-экономического развития, территориальные различия продолжают расти². Недостаточными оказались меры по повышению рождаемости на селе, напротив, репродуктивное настроение (желание и планы рождения детей) сельской молодежи за последнее десятилетие в целом снизилось, хотя в 2017 г. вновь наблюдался его рост. По опросу 2017 г. 57% сельской молодежи планировали рождение детей, не планировали – 22%, в том числе 15% всех ответивших респондентов ориентировались на полную бездетность (против 67, 15 и 9% в 2008 г. соответственно).

¹ Использованы данные опросов представителей местной власти и сельского бизнеса в 2013 и 2017 гг. и материалы экспедиций 2013-2015 гг.

² Подробнее см.: Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: монография / науч. ред. А.Я. Троцковский. – Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2013. – 330 с.

Данные статистики сокращения объектов сельской социальной инфраструктуры, представленные в главе 6 монографии, отчасти отражают картину проведенной на селе политики реструктуризации и так называемой оптимизации. Несмотря на точно реализуемую грантовую поддержку ремонта и реставрации школ, больниц, детских садов, клубов, стадионов, с 2008 г. произошло массовое выбытие объектов социальной сферы, часто не в соответствии с сокращением численности населения и реальными потребностями в них.

Как следствие такой политики, не удалось существенно изменить в лучшую сторону удовлетворенность молодежи ситуацией в социальной сфере. Сельская молодежь в большей мере неудовлетворительно оценивает итоговые эффекты реализации мер государственной политики по развитию объектов сельской социальной и инженерной инфраструктуры, по улучшению качества и доступности услуг социальной сферы. При заметном повышении удовлетворенности ситуацией в торговле и дошкольном воспитании она наиболее значительно снизилась в сферах образования, здравоохранения, ЖКХ, культуры, физкультуры и спорта, благоустройства поселений (см. рис. 6.4).

Какие дефекты в действиях государственных и местных органов власти замечают сельские жители и в том числе молодежь? Это прежде всего замедленная реакция на процессы деградации в социальном развитии села. Например, запоздалое строительство крупного медицинского центра в одном из сельских райцентров края, где теперь работает два-три врача. Кроме того, отмечается невнимание властей к мотивации молодежи жить в селе, что выражается, в частности, в низком развитии объектов молодежного досуга, медленном и точечном восстановлении спортивных объектов. В целом отмечается отсутствие комплексного подхода, а *«точечный подход дает крошечный, а иногда и отрицательный, результат»*. Например, это строительство дороги, по словам одного из экспертов, в «умершее» село в Кулундинского района Алтайского края: пока приняли решение и построили качественную дорогу в село, оно уже опустело.

По результатам опроса сельских жителей в 2013 г., к наиболее активным участникам перемен, социальным драйверам социально-экономического развития села сельские жители отнесли в первую очередь местную власть и сельскохозяйственный бизнес (60% и 23% респондентов) – рис. 13.1. Селяне убеждены, что позитивные изменения на селе зависят сегодня в первую очередь от этих акторов (60 и 23% респондентов). От государства, от региональных органов (32%) и Центра (26%) сельские жители ждут большего участия в развитии села.

В связи с этим как оценивают сельские жители действия государства и местной власти по внедрению инноваций в последние годы? Оценки действий государства преимущественно невысоки по всем сферам (от 8 до 20% «отличных» и «хороших» оценок) – рис. 13.2. Наиболее высокие оценки получены в сферах образования, здравоохранения и сельского хозяйства, а наиболее низкие (36 и 45% «плохих» оценок) – по развитию рынка труда и жилищно-коммунального хозяйства.



Рис. 13.1. Инициаторы перемен, внедрения инноваций на селе, %
(опрос сельских жителей в 2013 г.)

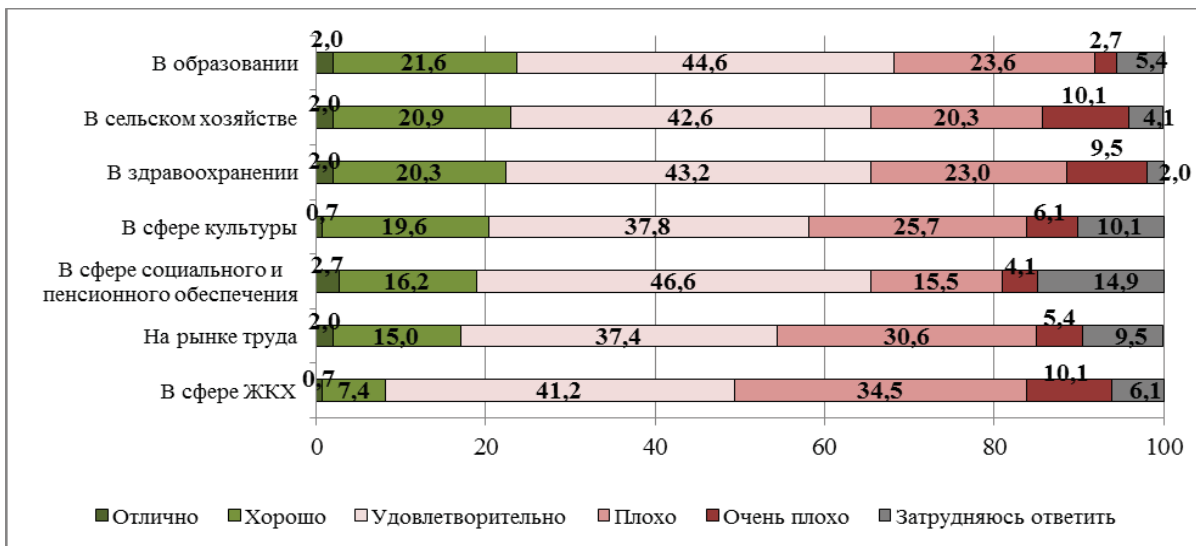


Рис. 13.2. Оценка сельскими жителями действий государства по внедрению инноваций в социальной и экономической жизни села в 2008-2013 гг., %

В сравнении с данными опросов 2008 г. эти оценки довольно значительно выросли, тогда доля высоких оценок не превышала 10%. Рейтинг оценок действий местных органов управления близок по масштабам и структуре к оценкам действий государства, но чуть более высоки оценки в сфере культуры, более низки – в здравоохранении (рис. 13.3.).

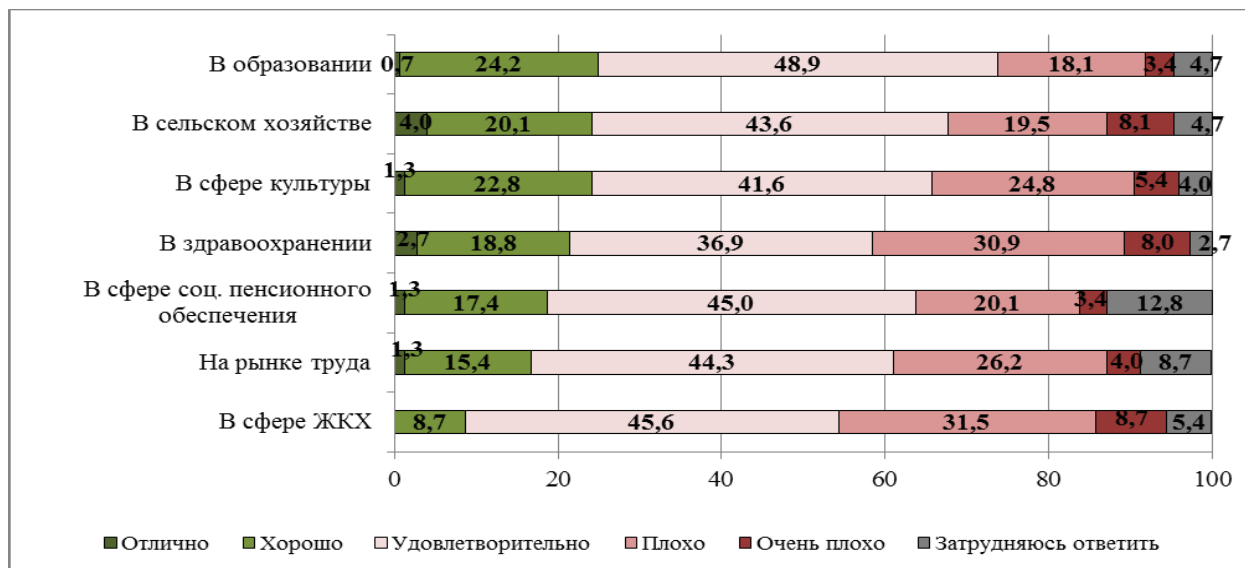


Рис. 13.3. Оценка сельскими жителями действий органов местной власти по внедрению инноваций в социальной и экономической жизни села в 2008-2013 гг., %

13.2. Оценки экспертов и сельских жителей относительно перспективных направлений социально-экономического развития села для сокращения оттока молодежи

По опросу 2017 г., представители местной власти видят корень решения проблемы миграции молодежи из села прежде всего в следующих сферах:

- *занятости*: через создание новых рабочих мест с достойной оплатой и условиями труда (93% экспертов) и расширение форм привлечения и поддержки молодых специалистов (35%);

- *благоустройства поселений* (54%);

- *улучшения жилищных условий* (43%) и жилищно-коммунального хозяйства (37%);

- *развития культуры* (46%), повышения качества услуг в сфере организации молодежного досуга и расширение доступных форм его проведения (43 и 39%);

- *развития здравоохранения*: улучшения качества медицинских услуг и повышения транспортной доступности медучреждений и специалистов (44 и 39%);

- *социальной поддержки* сельских молодых семей, в том числе семей с детьми (41%).

Среди мер по повышению уровня и качества образования, которые будут способствовать сокращению оттока молодежи, представителями местной власти, особо выделяются поддержка талантливой молодежи в получении образования (37%) и повышение транспортной доступности и качества учреждений школьного образования (28%). Значительно меньше тех, кто подчеркивает необходимость повышения доступности и качества учреждений дошкольного образования (15%) и профобразования (11%). И почти не поддерживается экспертами направление развития в сельской местности дистанционных форм обучения в высших учебных заведениях (6%) как мера по сдерживанию миграции из села.

Три четверти опрошенных нами в 2017 г. сельских предпринимателей единодушны в том, что корень решения проблем миграции молодежи связан в первую очередь с ее занятостью, созданием новых рабочих мест с достойной оплатой и условиями труда. В частности, каждый третий представитель сельского бизнеса говорит о необходимости расширения различных форм привлечения и поддержки молодых специалистов. Вместе с тем важнейшими задачами по сокращению миграции молодежи являются улучшение ее жизнедеятельности, в том числе повышение качества и транспортной доступности медицинских услуг на селе (так считает большинство экспертов), улучшение жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства поселений (около половины), развитие сферы культуры, физкультуры и спорта через расширение доступных форм проведения молодежного досуга, улучшение качества услуг его организации, развитие бытового обслуживания (почти каждый третий), повышение доступности и качества учреждений дошкольного образования (каждый шестой).

Особую роль в сокращении миграции молодежи, по мнению каждого третьего опрошенного предпринимателя, играет улучшение системы социальной поддержки молодых сельских семей, семей с детьми, их жилищных условий. Перспективным направлением в решении миграционной проблемы является также поддержка талантливой молодежи в получении образования, развитие дистанционных форм обучения в высших учебных заведениях, повышение транспортной доступности и качества школьного образования и учреждений профобразования. Одним из важных направлений должна стать также более активная борьба с алкоголизмом, наркоманией и преступностью на селе.

Оценки сельской молодежи согласуются с оценками экспертов, в частности в том, что занятость и образование являются важнейшими факторами решения проблем оттока молодежи из села. Так, каждый третий опрошенный в 2017 г. молодой селянин обратил особое внимание на необходимость поддержки талантливой молодежи в получении образования, каждый четвертый и пятый – на повышение транспортной доступности и качества учреждений школьного и профессионального (начального и среднего). Каждый восьмой ре-

спондент отметил необходимость развития дистанционных форм обучения в высших учебных заведениях.

По опросам 2016 и 2017 гг., оценки молодых селян относительно ключевых факторов или необходимых условий, которые в будущем могут повлиять на сокращение миграционного оттока сельской молодежи Алтайского края, значительно совпадают, что говорит об устойчивости результатов исследований. Так, по опросу 2016 г., среди таких факторов-условий лидирует (со значительным отрывом) решение проблем занятости молодежи на селе (66% опрошенных) – рис. 13.4. В первую пятерку вошли также меры по борьбе с бедностью и низким уровнем доходов молодежи (43%), улучшению жилищных условий (42%), развитию системы поддержки молодых сельских семей (41%). Большую актуальность имела также политика улучшения ситуации в отраслях социальной сферы в местах проживания (33%).



Рис. 13.4. Необходимые условия сокращения миграционного оттока сельской молодежи Алтайского края, % (по данным опроса сельской молодежи в 2016 г.)

Оценки экспертов и сельской молодежи, полученные в 2017 г., во многом коррелируют с результатами более ранних опросов сельских жителей. Так, по опросу сельских жителей в 2013 г., способствовать позитивным изменениям в развитии села будет в первую очередь создание новых рабочих мест (так считали почти $\frac{3}{4}$ респондентов) и решение проблем в социальной сфере (в области социальной поддержки, обеспеченности жильем, образования, здравоохранения, культуры, 27-45% респондентов) – рис. 13.5.



Рис. 13.5. Факторы прожективных позитивных перемен в социально-экономическом развитии села («Что будет способствовать позитивным изменениям в социально-экономическом развитии села?»), по мнению сельских жителей в 2013 г., %

13.3. Предложения по совершенствованию государственной политики в области регулирования миграционных процессов в регионе и сокращения миграции сельской молодежи

Приоритетные направления миграционной политики в регионе.

По нашему мнению, для преодоления миграционной убыли населения в крае, нейтрализации или хотя бы ослабления миграционных угроз следует учитывать то, что в ближайшей перспективе миграция будет являться единственно возможным источником увеличения трудового потенциала региона. Учитывая это обстоятельство, необходимо:

- определить роль и место современных миграций в развитии Алтайского края, ответить на вопросы о количестве и качестве требуемых региону мигрантов и механизмах ограничения притока нежелательных мигрантов. Важное внимание стоит уделить образовательной миграции как наиболее результативному инструменту привлечения и закрепления в регионе наиболее молодых, энергичных и образованных переселенцев¹;

- создать социально-экономические и правовые условия для снижения миграционной убыли населения в крае и закрепления молодежи, оптимизации внутрикраевых миграционных потоков и привлечения в село квалифицированных рабочих, менеджеров и специалистов; расширить финансовую помощь семьям переселенцев; ключевым направлением в политике регулирования миграций должно стать создание условий для повышения активности мигрантов в обеспечении своей занятости и строительстве жилья посредством выделения им земельных участков, льготных кредитов, строительных материалов и т.д.;

- усилить связи с финансово благополучными северо-восточными регионами страны по перераспределению на Алтай не востребованного там населения; создать в крае благоприятную среду для проживания газовиков и нефтяников, занятых вахтовым методом, лечения и отдыха других групп населения,

¹ Соболева С.В., Чудаева О.В. Демографический потенциал Сибири // Формирование благоприятной среды для проживания в Сибири / под ред. акад. РАН В.В. Кулешова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. Гл. 5. С. 53-95.

предоставлять для этих целей земельные участки и использовать местные строительные мощности;

- наметить комплекс экономических, организационных и правовых мер, нацеленных на адаптацию мигрантов в регионе, распространить на них нормы трудового права, социального обеспечения и сбора налогов; разработать программы интеграции мигрантов в территориальные сообщества, предусмотрев в них создание центров социально-психологической поддержки мигрантов, их обучения русскому языку и основам трудового и миграционного права РФ, расширение межкультурных связей с широким использованием общественных механизмов;

- подписать двусторонние соглашения с соседними странами, направленные на упорядочение миграционных потоков, определение правил пересечения границ, открытие совместных пунктов пограничного и таможенного контроля, обмениваться информацией о ситуации в сфере занятости и образования, нарушителях федеральных и региональных законов и т.п.;

- создать законодательную базу и социально-экономические условия для деятельности трудовых мигрантов с целью уменьшить злоупотребления со стороны мигрантов, работодателей и государственных структур; положительное влияние на снижение незаконных трудовых миграций могло бы оказывать использование механизмов государственно-частного партнерства, в том числе создание при региональных отделениях РСПП аккредитованных саморегулируемых организаций, осуществляющих набор, перемещение, трудоустройство и жилищно-бытовое обслуживание мигрантов и несущих солидарную ответственность за соблюдение законов в данной сфере; открытие в странах потенциальных мигрантов служб по организованному набору граждан этих стран на работу и профессиональное обучение в регионе¹.

¹ Курцер М. Парадоксально, что на фоне огромного количества внешних мигрантов внутренняя миграционная подвижность россиян остается очень низкой // Человек и труд. – 2013. – № 9. – С. 11-12.

В условиях нарастающих угроз со стороны международных террористических организаций особое внимание необходимо уделять вопросам контроля за миграционными потоками, в приграничных территориях¹.

Для совершенствования государственной политики в области регулирования миграции, способствующих укреплению демографического потенциала сельских территорий и сокращению оттока молодежи из села, нами предлагаются также следующие меры.

1. Повышение открытости данных о миграции населения.

Повышение доступности информации о реальной миграционной ситуации позволяет скоординировать усилия органов исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления, служб занятости, рекрутинговых фирм, крупных работодателей, НКО, учебных заведений, СМИ, научно-исследовательских институтов, что потенциально ведет к повышению качества социально-экономической среды, более полному учету потребностей населения и демографической нагрузки на социальную инфраструктуру².

2. Повышение пространственной мобильности населения через совершенствование транспортного сообщения.

Это позволяет эффективнее организовать работу органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и учреждений организаций по созданию условий повышения мобильности трудовых ресурсов, в том числе:

- координировать трудовую миграцию и привлекать трудовые ресурсы в испытывающие в них потребность регионов, в том числе для реализации крупных инвестиционных проектов;

- создать механизмы поддержки работодателей, проводящих активные меры по привлечению граждан к трудовой деятельности;

¹ Перспективы и риски развития человеческого потенциала в Сибири / отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2014. – 269 с.

² Концепция мониторинга миграционных процессов в Свердловской области // Межкультурный диалог. Электрон. дан. [Электронный ресурс]. – URL: <http://tolz.ru/library/?id=35>.

- содействовать экономическому развитию регионов, в том числе развитию рынка арендного жилья, транспортной инфраструктуры;

- обеспечить преимущества в трудоустройстве граждан Российской Федерации.

Совершенствование транспортного сообщения будет способствовать укреплению и развитию внутриэкономических связей региона, увеличению конкурентоспособности периферии региона по отношению к центру, созданию дополнительных рабочих мест, улучшению демографической ситуации региона за счет увеличения мобильности граждан и возможности поиска работы в малой и средней удаленности от мест проживания. Как следствие, повысится экономическая связанность территорий региона.

Реализация данной модели на практике в России осуществляется через программы по совершенствованию транспортного сообщения в субъектах РФ. Так, в октябре 2015 г. в Новосибирской области был утвержден «Комплексный план транспортного обслуживания населения Новосибирской области на средне- и долгосрочную перспективу (до 2030 года) в части пригородных пассажирских перевозок», в Свердловской области принята государственная программа «Развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информационных технологий Свердловской области до 2022 года».

Постановлением Администрации Алтайского края от 16.10.2014 № 479 утверждена государственная программа «Развитие транспортной системы Алтайского края» на 2015-2020 гг. Основной целью данной программы служит повышение доступности транспортных услуг для населения и устойчивое функционирование транспортной системы края. Среди предполагаемых итогов реализации Программы к 2020 г. следующие:

- обеспеченность дорогами общего пользования на 1 тыс. км² площади составит 95,84 км;

- удельный вес населенных пунктов, не имеющих дорог с твердым покрытием до сети автомобильных дорог общего пользования, составит 13,9%;

- доля региональных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности региональных дорог составит 50,4%.

Косвенными результатами Программы станут высокая внутрирегиональная и внутримunicipальная мобильность граждан, возможность контролировать и направлять миграционные потоки, развивать инфраструктуру вдоль крупных и средних магистралей.

3. Развитие внутрирегиональной системы селективной трудовой миграции.

Зачастую сельские населенные пункты и малые города нуждаются не в большом количестве рабочих рук, а в отдельных высококвалифицированных специалистах (врачах, учителях, агрономах, технологах и так далее). В этих условиях лучшим решением выступает организация селективной трудовой миграции – создание условий для переезда специалистов нужного профиля. В Российской Федерации, как правило, применяются меры перераспределения населения между регионами, редко – внутри отдельных субъектов. Опыт реализации таких мер может быть использован для управления внутрирегиональной миграцией не только в рамках точечного, разового обеспечения сельских территорий высококвалифицированными кадрами (например, врачами, учителями), но сформировать систему по селективному обеспечению трудовыми ресурсами. Реализация данных мер позволяет обеспечить населенные пункты специалистами нужного профиля, сохранив тем самым условия оказания значимых для населения социальных услуг.

4. Совершенствование информационного и организационного сопровождения процессов внутрирегиональной миграции.

Среди мер, необходимых для регулирования внутренней миграции российских граждан, можно назвать развитие государственных и негосударственных консультационно-информационных услуг для мигрантов, приезжающих в сельскую местность, по предоставлению сведений о возможностях их трудоустройства в селах, по оказанию конкретной помощи в поиске рабочих мест, по информированию о возможностях аренды жилья, получения профессио-

нального образования. Нужна также организация свободного доступа к банкам данных о реальных вакансиях в различных сферах, ориентированных на приоритетный поиск трудоустройства по кольцевому равноудаленному принципу. Такие услуги будут востребованы также молодежью после завершения их обучения в колледжах и вузах в городах. Четкое и управляемое сопровождение внутренней миграции способствует как привлечению мигрантов в сельскую местность региона, так и закреплению сельского населения в местах проживания.

5. Совершенствование системы управления внутрирегиональной образовательной миграцией.

Образовательная миграция из малых сельских населенных пунктов в крупные города в большинстве случаев является невозвратной. В связи с этим особое значение приобретает координация профориентационной работы вузов и сельских школ, сельских центров занятости региона. В условиях роста конкурентной борьбы вузов за абитуриента важно, чтобы все указанные структуры эффективно взаимодействовали в профориентационной работе с сельскими школьниками. Так, помимо ставших традиционными «дней открытых дверей» для старшеклассников необходимо более активно проводить на базе вузов ознакомительные экскурсии и олимпиады для младших школьников, зимние школы. Сайты вузов должны соответствовать информационно-коммуникационным потребностям молодежи и обеспечивать полноту представления сведений об условиях обучения, проживания и возможностях последующего трудоустройства выпускников. В России основным инструментом, мотивирующим молодых людей остаться в пределах родного региона, а тем более в сельской местности, служат информационно-пропагандистские и экономические методы. К последним относятся, как правило, гранты, губернаторские стипендии. Развитие такой модели поддержки образования и занятости позволит сохранить молодежь в сельских территориях, на сельском рынке труда.

Предложения по совершенствованию государственной политики в рамках модернизации сельской экономики и социальной сферы, устой-

чивого развития сельских территорий и пространственного развития России. В государственной политике особое внимание должно быть уделено поддержке сельской молодежи как важнейшего ресурса инновационного развития села¹. В условиях активного сокращения молодежи в структуре сельского населения, сохранения ее значительного миграционного потенциала необходимо учитывать неоднозначные последствия модернизации сельского хозяйства, внедрения агротехнологических инноваций: последние срабатывают как на притяжение, так и на выталкивание из села молодых специалистов.

Если кардинально не менять ситуацию, в настоящее время наиболее вероятен инерционный сценарий пространственного развития сельских территорий и миграции сельской молодежи. Этот сценарий связывается учеными и экспертами-практиками с прогрессирующей территориальной социально-экономической дифференциацией, точечным ростом больших сел и постепенным опустением малых². К последствиям таких процессов относится формирование более крупноселенной системы расселения, поскольку дисперсность поселений не требуется для высокотехнологичного сельского хозяйства, а большинство небольших деревень, особенно удаленных от городов и крупных сел («мелкая периферия»), не выдержат конкуренции по комфортности проживания и созданию высокотехнологичных рабочих мест.

Приоритет пространственного развития страны предполагает, на наш взгляд, актуализацию концептуального подхода к пространственному развитию сельских территорий с акцентом либо на выравнивание, либо на поддержку растущих центров деловой активности, либо на развитие опорных сельских населенных пунктов. При определении стратегических целей миграционной политики следует исходить из того факта, что в ближайшие годы миграция будет являться важным резервом увеличения демографического потенциала алтайского села и единственным источником пополнения его трудового потенци-

¹ Подробнее см. в главах 7-9 монографии.

² Нефедова Т.Г. Сжатие внегородского освоенного пространства России – реальность, а не иллюзия // Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. – М., 2010. – С. 128-145.

ала. Для того чтобы получить значительный эффект от государственной политики развития села и решения проблем закрепления молодежи на селе, необходимо провести инвентаризацию множества уже действующих программ по поддержке территорий и сельской молодежи¹ на предмет их непротиворечивости, масштабности и системности влияния.

Обобщив результаты проведенных исследований и принимая во внимание приоритетность пространственного развития страны и устойчивого развития сельских территорий, мы пришли к выводу, что позитивные сдвиги в миграционном поведении сельской молодежи можно ожидать только при условии создания привлекательных высокотехнологичных рабочих мест и комплекса жизненных условий на селе с учетом интересов молодежи. Для того чтобы повысить заинтересованность молодых людей жить и работать в селе, следует расширить профориентационную работу с сельской молодежью, повысить доступность получения профобразования, усилить экономическое и моральное стимулирование работодателей в трудоустройстве молодежи на квалифицированные рабочие места, значительно увеличить масштабы финансово-экономической поддержки занятости и предпринимательства среди молодежи (речь идет, например, об увеличении грантовой поддержки начинающих фермеров)². Нужно развивать села с учетом интересов молодежи, сохраняя ключевые объекты жизнедеятельности и развивая современные средства связи, досу-

¹ Всего более 30 программ, среди них: «Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края» на 2012-2020 годы», «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013-2020 годы», «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2015-2020 годы, «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» на 2014-2020 годы, «Обеспечение жильем молодых семей в Алтайском крае» на 2015-2020 годы, «Льготная ипотека для молодых учителей в Алтайском крае» на 2015-2020 годы, «Развитие образования и молодежной политики в Алтайском крае» на 2014-2020 годы, «Создание новых мест в общеобразовательных организациях в соответствии с прогнозируемой потребностью и современными условиями обучения в Алтайском крае» на 2016-2025 годы, «Развитие здравоохранения в Алтайском крае» до 2020 года, «Развитие культуры Алтайского края» на 2015-2020 годы, «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае» на 2014-2020 годы, «Социальная поддержка граждан» на 2014-2020 годы. Перечень действующих государственных программ представлен на сайте Министерства экономического развития Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: http://www.econom22.ru/prognoz/program/reg_programms/gos_programms/index.php.

² Выводы получены с использованием результатов опросов сельского населения и экспертов (представителей местной власти и бизнеса) в 2002, 2008, 2011, 2013, 2016 и 2017 гг., материалов экспедиций 2013-2015 гг., проведенных в сельских районах Алтайского края сотрудниками ИЭОПП СО РАН.

гово-спортивную инфраструктуру, активнее поддерживать молодые семьи с детьми в приобретении жилья.

Для развития эффективной системы расселения и обслуживания сельских территорий, возможно, потребуется формирование многофункциональных центров социального обслуживания с целью сохранения небольших сельских населенных пунктов, имеющих особое значение для пространственного развития региона и страны. Это позволит, не проводя дискриминационную политику экономической оптимизации и учитывая исторический опыт полученных дефектов от политики расселения на основе деления сел на перспективные и неперспективные в 1970-х гг. в Советском Союзе, не столько сократить неэффективные расходы на содержание малокомплектных объектов социального назначения, сколько сформировать более эффективные и динамично развивающиеся центры социального обслуживания, привлекательные для сельской молодежи. Даже в кризисных условиях для устойчивого развития сельских территорий в государственной политике должен формироваться акцент на сохранении в сельских поселениях инфраструктурного ядра социальной сферы, обеспечении доступности базовых социальных услуг (здравоохранения, образования, культурно-досуговой сферы) и стимулировании сельского бизнеса и общественных структур, участвующих в социальной поддержке села.

С этой целью необходимо провести комплексную оценку социально-экономического развития сельских населенных пунктов. На основании полученной оценки необходимо проводить дифференцированную государственную политику по оказанию поддержки и содействию развитию социальной инфраструктуры в первую очередь в поселениях, перспективных для проживания сельской молодежи и для решения задач устойчивого развития сельских территорий и пространственного развития страны. При реализации данной государственной и муниципальной политики необходимо учесть опыт Казахстана, полученный конечный эффект и возможные дефекты от проведения в этой стране политики развития сельских территорий. В 2003 г. была утверждена Государственная программа развития сельских территорий Республики Казах-

стан на 2004-2010 гг. В отношении внутрирегиональной миграции, в том числе управления миграционными потоками сельского населения, программа предусматривала следующие шаги:

- прогноз объемов миграционных потоков сельского населения;
- проведение учета имеющихся земель запаса в разрезе населенных пунктов, анализ их состояния, разработка механизмов выделения сельскохозяйственных угодий для внутренних переселенцев;
- прогноз занятости в городах, поселках, сельской местности на объектах промышленности, транспорта, торговли, сельского хозяйства, сферы социальных и инфраструктурных услуг в разрезе административно-территориального деления;
- создание стимулов для переселения граждан, предоставление государственных гарантий и льгот, субсидий и компенсаций;
- расчет необходимых финансовых затрат на переселение и обустройство мигрантов на основе утвержденных нормативов на одного переселенца или его семью;
- разработка оптимальных схем миграционных потоков, основанных на минимизации затрат на переселение, определение перечня СНП, поселков городского типа, малых городов и городов, рекомендуемых к приему дополнительного населения, и сбалансированности их с возможностями бюджетных ресурсов.

Большое значение для развития муниципальных образований имеет снижение уровня поляризации и более равномерное развитие социально-экономического пространства региона, создание сильных опорных каркасов расселения и обслуживания населения сельских территорий. Следует исключить риски возникновения больших малонаселенных пространств. Для решения этой проблемы можно использовать опыт Республики Казахстан в области содействия развитию сети опорных поселений, располагающих базовым комплексом учреждений и наличием рабочих мест.

В Республике Казахстан, наряду с программой по развитию моногородов, до последнего времени реализовывалась программа развития опорных сел. Комплексное развитие опорных сел направлено на обеспечение целевой продуктивной занятости в сельских населенных пунктах с высоким и средним потенциалом социально-экономического развития за счет концентрации мер государственной поддержки. Опорный сельский населенный пункт (ОСНП) – это благоустроенный сельский населенный пункт, в котором создается производственная и социальная инфраструктура для обеспечения необходимых социальных стандартов проживающему в нем населению и жителям прилегающих территорий. Согласно Методике определения опорных сельских населенных пунктов, к последним относятся населенные пункты, являющиеся центрами сельских округов, селами и поселками, не входящие в состав сельского округа, имеющие высокий или средний потенциал социально-экономического развития, расположенные в радиусе не менее 20 км от города или районного центра, с численностью населения не менее среднеарифметического показателя района среди центров сельских округов, сел и поселков, не входящих в состав сельского округа.

При определении таких ОСНП учитываются преимущественно центральное расположение в системе населенных пунктов и оптимальный радиус охвата группы населенных пунктов, преимущественно базовое предприятие (крупное сельскохозяйственное производство и другие), преимущественно приграничное расположение, расстояние от другого ОСНП не менее 50 км, развитая социальная и инженерная инфраструктура, территория для перспективного развития и застройки (наличие свободных земель, отсутствие ограничивающих факторов), транспортная доступность в отношении рынков сбыта, благоприятная экологическая ситуация.

В соответствии с разработанной методикой местные исполнительные органы по согласованию с центральным уполномоченным органом по вопросам регионального развития и оператором Программы определяют перечень опорных сельских населенных пунктов. Опорными становятся сельские населенные

пункты, которые имеют экономический и трудовой потенциал для их комплексного развития, где реализуются приоритетные проекты в рамках государственных, отраслевых программ и программ развития территорий, либо которые являются центрами притяжения наукоемких технологий, передовых производств, научно-образовательных, культурно-досуговых и финансово-посреднических услуг и требуют развития социальной и инженерной инфраструктуры.

Повышение кадрового потенциала опорных сел предусматривает государственную поддержку специалистов социальной сферы и агропромышленного комплекса, прибывших для работы и проживания в сельской местности, в виде выплаты подъемного пособия и обеспечения жильем. В результате происходит сглаживание неравномерности социально-экономического пространства, содействие трудоустройству и реализации иных потребностей населения, устранение «выталкивающих» факторов миграционного поведения.

Предложения по совершенствованию государственной политики в области улучшения социального положения сельской молодежи и сокращения ее миграции. Исходя из вышесказанного, а также опираясь на полученные результаты комплексного анализа социального положения и активности сельской молодежи, приоритетами государственной политики должны стать дальнейшее стимулирование ее активности и дифференцированная социальная поддержка с учетом территориальных, демографических и других характеристик ее положения, в том числе:

- развитие профориентации, повышение доступности и стимулирования получения профессионального образования;

- целевое обучение и социальная поддержка молодых специалистов, закрепление молодых специалистов в различных отраслях сельской экономики, внедрение системы муниципального заказа на подготовку кадров с учетом потребностей локальных рынков труда;

- содействие в трудоустройстве выпускников вузов по получаемым специальностям, безработной молодежи, стимулирование работодателей в трудо-

устройстве молодежи на квалифицированные рабочие места, развитие молодежного предпринимательства;

- поддержка развития социальной инфраструктуры с учетом территориальных различий и интересов молодежи;

- социальная поддержка молодых сельских семей с детьми, содействие занятости молодых сельских женщин с маленькими детьми, поддержка в строительстве или приобретении жилья в местах постоянного проживания.

Дополнительный эффект могут дать меры по формированию ценностей сельского образа жизни среди молодежи с помощью культурно-образовательных учреждений и общественных организаций, а также информационной поддержки со стороны СМИ (в том числе интернет-СМИ) путем использования современных методов пропаганды привлекательности жизни на селе и информирования населения об успешных проектах сельской молодежи. В этом отношении позитивный результат может дать формирование и реализация государственной программы создания сети сельских корреспондентов, их грантовой поддержки, с предложением о принятии которой Российский Союз журналистов обратился к Президенту РФ.

* * *

Итак, анализ результативности государственной политики, реализуемой в Алтайском крае, позволил выявить усиление ее влияния как ингибитора миграции сельской молодежи за последние десять лет. Вместе с тем результаты опросов сельского населения, в том числе молодежи, свидетельствуют о ее низкой удовлетворенности ситуацией и изменениями в социально-экономической сфере села. Налицо также картина активного сокращения ядра социальной инфраструктуры, формирующей основу микросоциальной среды жизнедеятельности молодежи.

Необходимо понимать, что решение проблем сокращения миграции сельской молодежи осложняется тем, что в условиях восходящей социальной мо-

бильности, улучшения положения сельской молодежи часто именно те, кто получает помощь, при удобном случае уезжает из села. Российский опыт социально-экономической поддержки села показывает, что только материальной поддержки сельской молодежи явно недостаточно, даже если она будет сравнительно значимой (как, например, это было сделано в программах «Земский доктор» или «Поддержка начинающих фермеров в Алтайском крае»).

Учитывая вышесказанное, авторами разработан комплекс предложений по совершенствованию государственной политики по сокращению миграции сельской молодежи, который не ограничивается лишь мерами миграционной политики в регионе и улучшения отдельных составляющих социального положения сельской молодежи, а направлен на широкий спектр различных направлений политики, связанных с модернизацией сельской экономики и социальной сферы, устойчивым развитием сельских территорий и пространственным развитием России. Политика на селе должна быть сфокусирована на стимулировании занятости и экономической активности, на развитии социальной инфраструктуры и социальной поддержки силами государства с учетом пока еще живых практик самого сельского сообщества и в целом на создании комплекса жизненных условий с учетом интересов молодежи, на формирование привлекательности сельского образа жизни. Особое внимание нужно уделить поддержке очень тонкого, активно вымывающегося слоя сельской молодежи с ценностями традиционного сельского сообщества, на создание для них эффективных «социальных лифтов», направленных на закрепление проживания на селе. По опросу 2017 г. доля сельской молодежи, настроенной жить и работать в сельской местности составила 37%.