

Л. В. Савинов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

А. В. Варкентин

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Принята к публикации 20.03.2019

Представлен анализ миграционных процессов в Кемеровской области. Выделены базовые тенденции и основные социальные риски и угрозы, связанные с региональной миграцией. Выявлено, что регион теряет население в связи с отрицательной миграцией, при этом трудовые мигранты не восполняют выбывающее население. Подавляющая часть трудовых мигрантов представлена мигрантами из стран Средней (Центральной) Азии: Таджикистана, Узбекистана, Киргизии и Казахстана. Такая этническая трудовая миграция формирует сложные межэтнические отношения в Кемеровской области. Принимающая сторона — местное население — в своем большинстве относится к трудовым мигрантам из-за рубежа негативно. При этом на региональном уровне отсутствует эффективная политика социальной и культурной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. В связи с этим рассмотрены основные направления управления миграционными процессами в совокупности с региональной национальной политикой. Отмечается необходимость системного и сопряженного рассмотрения миграционных и национальных процессов и качества государственного и муниципального управления в данной сфере.

Ключевые слова: межэтнические отношения, миграционные процессы, национальная политика, миграционная политика, Кемеровская область.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-1-33-38

В современном мире, где процессы глобализации и глокализации идут параллельно и многие страны и регионы становятся все более многосоставными и мультикультурными, взаимосвязь национальных и миграционных процессов становится не только очевидной, но и принципиальной. Исследование национальных и миграционных процессов в их взаимосвязи и взаимовлиянии в России не только на уровне Федерации, но и на уровне отдельных территорий приобретает особую значимость и в силу исторической полиэтничности и поликонфессиональности нашей страны, и в силу того, что она сегодня уверенно занимает третье место в мире по количеству мигрантов [2]. При этом, как подчеркивает В. А. Волох, мигранты для любой страны мира, бесспорно, являются источником дополнительной рабочей силы и способом увеличения численности населения [1].

В Кемеровской области происходит снижение численности населения: с 2005 по 2010 г. она уменьшилась на 52,5 тыс. человек, в период с 2010 по 2018 г. — на 71,8 тыс. человек. В среднем за весь период 2005—2018 гг. произошло

уменьшение численности населения Кемеровской области на 9,6 %. Данная ситуация не могла не отразиться на миграционном потоке. По данным статистики, с января 2016 г. по декабрь 2017 г. миграционные потоки имеют тенденцию к сокращению.

Анализ динамики миграционных потоков показывает, что в 2017 г. миграционный поток населения в Кемеровской области снизился на 1,5 % по отношению к 2016 г. за аналогичный период. В экономически положительные для Кемеровской области периоды численность населения увеличивалась за счет естественной прироста населения, относительно высокой рождаемости, хорошей оседлости местного населения, использовавшего в основном внутрирегиональный тип миграции. Этому способствовала развитая горнодобывающая и металлургическая промышленность, сельское хозяйство при относительно сносной экологической ситуации периода 1990—2004 гг.

Анализируя статистические показатели коэффициентов, влияющих на численность населения Кемеровской области в период 2005—2017 гг. (табл. 1), можно проследить общую стабильную тенденцию их снижения.

Динамика изменения численности населения Кемеровской области в период 2005—2017 гг. [4]

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Численность постоянного населения*	2 806,2	2 761,3	2 751,1	2 742,6	2 734,3	2 725,2	2 718,5	2 709,8	2 695,2
Коэффициент рождаемости**	10,9	13,1	12,7	13,8	13,6	13,2	12,5	12,1	10,5
Коэффициент смертности***	18,9	16,1	15,5	15,2	14,5	14,6	14,5	14,3	14,1
Коэффициент естественного прироста****	-8,0	-3,0	-2,8	-1,4	-0,9	-1,4	-2,0	-2,2	-3,6
Коэффициент миграционного прироста*****	-16,8	-12,9	-10,2	-16,6	-21,6	-19,5	-7,1	-9,6	-15,3
Общ. изм. численности населения	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,5

* Показатели указаны на конец года, тыс. человек.

** Показатели указаны на конец года, количество родившихся на 1 000 человек населения.

*** Показатели указаны на конец года, количество умерших на 1 000 человек населения.

**** Показатели указаны на конец года на 1 000 человек населения.

***** Показатели указаны на конец года на 10 000 человек населения.

Следует заметить, что численность населения в 2010—2011 г. и 2015 гг., несмотря на положительную динамику миграционного прироста,

уменьшалась в результате низкого естественного прироста. Однако с 2016 г. коэффициент миграционного прироста также пошел вниз (рис. 1).

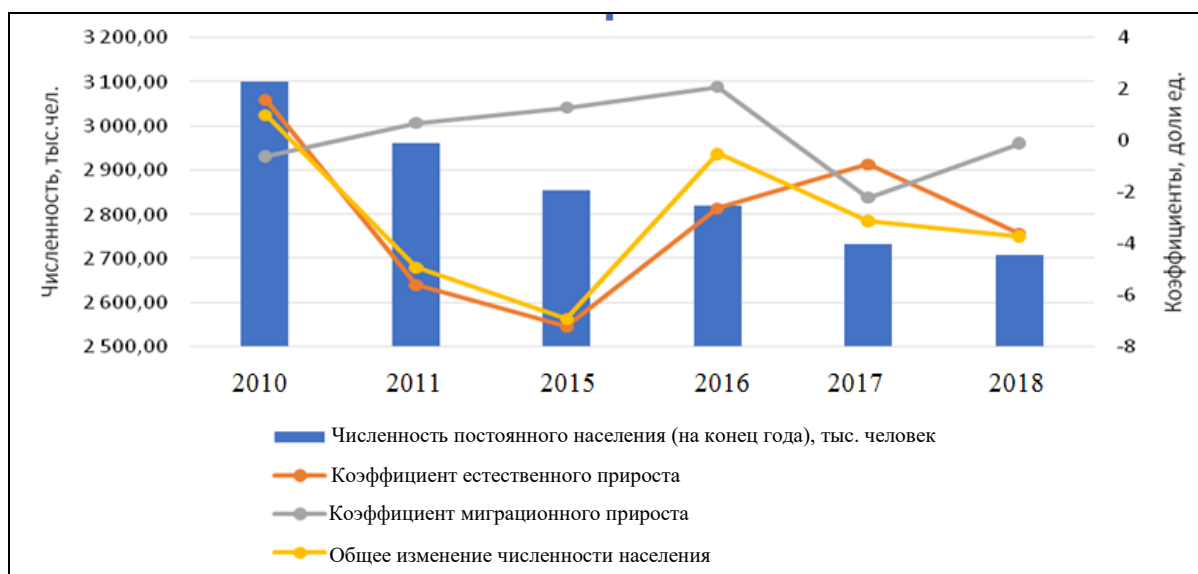


Рис. 1. Динамика численности населения Кемеровской области за счет естественного и миграционного прироста [4]

Анализ миграционных потоков в Кемеровской области выявил их существенное изменение. За анализируемый период 2010—2018 гг. общая численность лиц, прибывающих в Кемеровскую область, возросла на 18,3 %, а численность выбывающих увеличилась на 35,2 % (рис. 2). По данным Роскомстата, в 2018 г. отток населения из региона составил 85 932 человека, что превысило предыдущие показатели более чем на 6 тыс. человек, и на 8 тыс. человек уехало больше, чем прибыло в Кемеровскую область.

Миграционные потоки в Кемеровской области носят в основном внутрirosсийский и внутрирегиональный характер. Исследования последних двух лет показали, что внутрirosсийские миграционные потоки стали преобладать над внутрирегиональными, увеличилось количество жителей, переезжающих из региона в другие ре-

гионы страны в среднем на 1,5 %, а также отмечен незначительный процент выезжающих за пределы Российской Федерации.

По данным Управления по вопросам миграции ГУ МВД Кемеровской области, представленным на официальном сайте Управления, в 2018 г. на территорию региона прибыло 66,6 тыс. человек, основной поток из которых составляют граждане стран СНГ (56 589 человек). Наиболее многочисленными из прибывших мигрантов являются граждане Узбекистана (13 355 человек) и Таджикистана (12 506), основной целью приезда которых заявлена «работа». Также в регион прибыли граждане Казахстана (13,8 %), Армении (7,5 %), Киргизии (6,2 %), Украины (6,0 %), мигранты из Китая, Вьетнама и Турции составляют 4,1 % в общем.

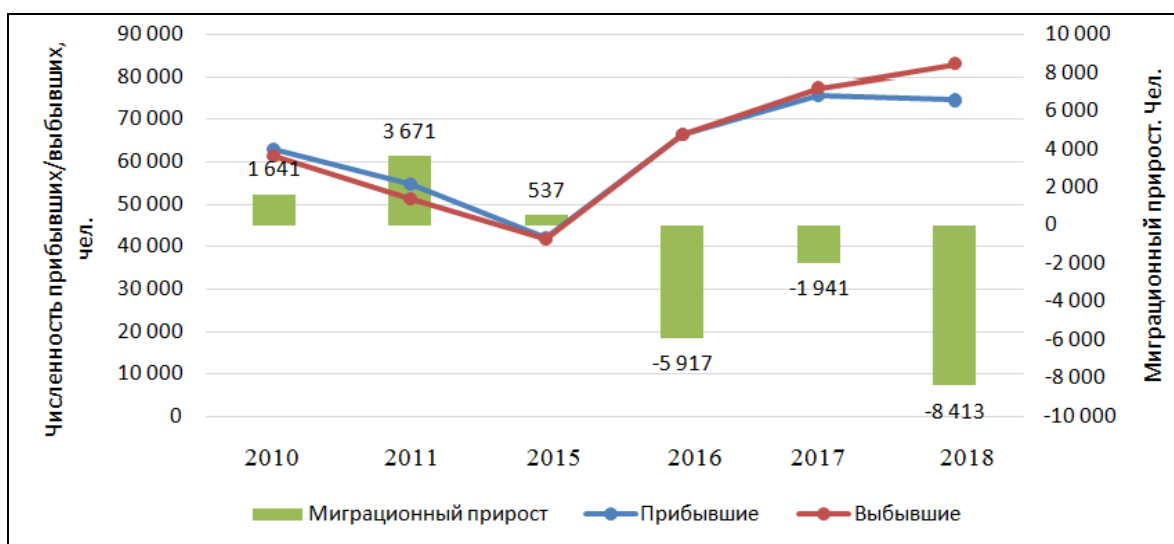


Рис. 2. Динамика показателей миграционных потоков Кемеровской области [4]

На территории Кемеровской области увеличился поток иностранных студентов. В сравнении с 2015 г., когда в регионе было зарегистрировано всего 230 человек, обучающихся в высших и средних специальных учебных заведениях, на ноябрь 2017 г. количество студентов увеличилось до 1 265.

Для повышения правовой грамотности мигрантов и работодателей были разработаны памятки, в центрах занятости проведены семинары по реализации прав иностранных граждан, заявивших «работу» в качестве основной цели приезда в регион, и иностранных студентов, желающих осуществлять трудовую деятельность в свободное от учебы время и во время каникул. Данная работа была проведена в рамках реализации Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором разъясняются правила получения трудовых патентов и разрешений на работу. Также в нем есть указания, регламентирующие трудовую деятельность иностранных студентов и граждан, чьи страны являются членами ЕАЭС.

В рамках подписанного соглашения «Об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» основными получателями патентов и разрешений на работу являются именно граждане Узбекистана. Согласно данным официального сайта ГУ МВД России по Кемеровской области, за 2017 г. от работодателей было получено 2 325 уведомлений, а также было выдано 5 956 патентов и 508 разрешений на работу. Усиление режима регистрации иностранных граждан, требования о предоставлении уведомлений от работодателей послужили повышению показателей по сравнению с 2016 г. работы миграционных служб. Так, в 2017 г. было выявлено 1 062 факта незаконного использования иностранной рабочей силы. По факту выявления

к административной ответственности привлечены 927 физических, 67 должностных и 68 юридических лиц. Также было возбуждено 635 уголовных дел по факту фиктивной регистрации по месту пребывания и фиктивной постановки на миграционный учет. Активно ведется работа по исполнению миграционного законодательства, в рамках которой в 2017 г. был закрыт въезд 377 иностранным гражданам и исполнено 134 решения о депортации.

В рамках региональной программы Кемеровской области «Оказание содействия добровольному переселению в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2016—2020 годы» на территорию региона к концу 2019 г. запланировано переселить 900 соотечественников — 450 участников и 450 членов их семей. На текущий момент на учете состоит 268 участников программы и 272 члена их семей. Самым важным аспектом является то, что большинство желающих принять участие в программе являются трудоспособными лицами. Также с заявлениями об участии в программе обратились 60 студентов.

Для повышения адаптивности в социальной среде региона участников программы переселения соотечественников и иностранных граждан разработаны социальные программы реабилитации, курсы обучения русскому языку, проводятся специализированные ярмарки вакансий в центрах занятости населения с участием работодателей и представителей учебных заведений.

Таким образом, анализ миграционной политики Кемеровской области показал, что принятые региональными органами власти меры, связанные с реализацией государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, привели к росту прибывших в Кемеровскую область, однако далее произошло снижение эффективности ее воздействия на миграционные процессы.

Вместе с тем миграционные процессы, как отмечает В. А. Тишков, оказывают существенное влияние на характер межэтнических отношений в регионе: встреча разных культур, языков, образов жизни, традиций, обычаев и ценностей не всегда происходит бесконфликтно. Встреча разных этносов приводит к актуализации и мобилизации этнической идентичности, а также к культурной сложности и различным вариантам социокультурных коалиций [5]. При этом должна решаться и стратегическая задача государственной национальной политики — регулирование отношений в сфере укрепления единства многонационального народа России (российской нации).

Кемеровская область — полиэтничный регион: на ее территории проживает более 150 народов. По данным официального сайта Департамента культуры и национальной политики Кемеровской области, большинство жителей Кемеровской области составляют русские, татары, украинцы и немцы (составляют более 1 %). На территории региона проживают народы, внесенные в единый государственный перечень коренных малочисленных народов России, к ним относятся шорцы и телеуты. При этом, как показывает практика, скорее всего, в Кемеровской области проживает большое количество незарегистрированных мигрантов, которые составляют основную этническую проблему региона.

В регионе большинство населения говорит на русском языке, однако есть и некоторые исключения. Советом народных депутатов Кемеровской области был разработан проект областного закона о языках коренных народов Кемеровской области и принят Закон Кемеровской области от 8 июля 2015 г. № 73-ОЗ «О мерах по сохранению и развитию языков коренных малочисленных народов Кемеровской области». Необходимость принятия данного документа обусловлена практически полной потерей языков коренного населения. В Кузбассе существует практика поддержки и сохранения языков малочисленных коренных народов: шорцев и телеутов. В области давно действуют языковые школы для детей и молодежи в местах компактного проживания автохтонного населения.

Основным документом, который регулирует межнациональные отношения на территории Кемеровской области, является «Региональная стратегия государственной национальной политики в Кемеровской области на период до 2025 года».

Данный документ рассматривает два основных аспекта регулирования межэтнических отношений в Кемеровской области, в частности:

- приоритетные направления и задачи государственной национальной политики в Кемеровской области;

- механизмы реализации государственной национальной политики в Кемеровской области.

На официальном сайте Департамента культуры и национальной политики Кемеровской области представлена информация о том, что в реестре Управления Министерства юстиции по Ке-

меровской области на 1 января 2019 г. зарегистрированы 42 общественные национальные организации, такие как:

- общественные движения («Совет старейшин шорского народа», «Междуреченское общество коренного населения „Алтын Шор” („Золотая Шория)», «Общество коренного малочисленного народа шорцев „Алба” („Соболь»)»);

- общины (благотворительная организация «Армянская община „УРАРТУ», «Ингушская община „Вайнах», «Болгаро-русская община в Кузбассе», «Община коренного малочисленного народа шорцев „Алтын-Чер», «Территориально-соседская община коренного малочисленного народа шорцев „Возрождение шорского оленеводства», «Азербайджанская община „Содружество» и др.);

- родовые общины («Родовая община коренного малочисленного народа шорцев „КЕЧЕН” („Долина духов)», «Родовая община коренного малочисленного народа шорцы „Салый»)»);

- национально-культурные автономии в виде общественных организаций («Славянское вече», «Яшкинская местная национально-культурная автономия немцев», «Шорская национально-культурная автономия Кемеровской области», «Региональная еврейская национально-культурная автономия Кемеровской области», «Узбекская местная национально-культурная автономия», «Местная национально-культурная автономия татар» и др.);

- ассоциации («Координационный совет немцев», «Ассоциация телеутского народа „Эне-Байат», «Ассоциация шорского народа»);

- иные общественные организации.

С 2002 г. действует Координационный совет национальных общественных объединений Кемеровской области, который является объединяющим центром всех национальных организаций, диаспор и общин области. В состав совета входят лидеры наиболее крупных и активно действующих организаций региона.

Исполнительные органы государственной власти региона совместно с общественными объединениями ежегодно проводят мероприятия в виде:

- межнациональных форумов;

- традиционных национальных мероприятий и праздников;

- межнациональных фестивалей «Мы живем семьей единой» и «Родники Кузбасса».

Оценку эффективности национальной региональной политики можно определить через исследование уровня межэтнической напряженности.

В рамках проведенного социологического исследования «Гражданская и этническая идентичность жителей приграничных регионов» [3, с. 179], в котором участвовали жители приграничных областей Азиатской части Российской Федерации в возрасте от 15 до 75 лет общей численностью 3 600 человек, изучался вопрос толерантности относительно проживания мигрантов в российских регионах (табл. 2).

Распределение положительных ответов на вопрос «Следует ли ограничить проживание на территории следующих наций и народов», %

Мигранты	Алтайский край	Амурская область	Еврейский автономный округ	Забайкальский край	Кемеровская область	Омская область	Оренбургская область	Республика Алтай
Выходцы с Кавказа	16,4	23,0	26,0	36,8	32,3	26,3	28,5	22,6
Китайцы	15,1	27,7	27,2	35,5	22,8	17,8	16,9	17,8
Выходцы из бывших среднеазиатских республик СССР	7,5	11,0	8,4	14,2	18,8	20,8	15,1	8,3
Цыгане	12,6	19,3	18,5	10,8	17,0	17,8	20,2	16,6
Вьетнамцы	3,0	8,9	5,1	5,3	12,3	16,8	15,9	6,7
Евреи	3,3	4,9	1,4	3,7	2,8	2,8	4,8	4,5
Украинцы	2,1	11,0	5,5	17,4	13,3	4,5	6,3	6,4
Все нации, кроме русской	7,7	14,8	6,3	6,6	10,8	20,5	6,0	2,6
Не следует вводить ограничения на проживание каких-либо наций	39,6	28,7	32,6	10,0	26,8	32,5	33,8	30,2

Данные приводятся по работе С. Г. Максимовой и А. Г. Морковкиной [3, с. 181].

Из представленного опроса видно, что наиболее негативно в Кемеровской области настроены к выходцам с Кавказа и гражданам Китая — эти оценки являются одними из самых высоких среди опрошенных регионов. В то же время процент населения, считающего, что не следует вводить ограничения на проживание каких-либо наций, напротив, один из самых низких, что говорит о межэтнических проблемах в регионе.

В Кемеровском регионе опрошенные жители в целом оценивают действия исполнительных органов государственной власти выше среднего уровня. Исследование показывает: жители считают, что региональные органы власти в большей степени, чем в других регионах, успешно решают возникающие межэтнические конфликты. Однако более низкие значения получены по вопросу контроля соблюдения законов в сфере государственной национальной политики, а также по вопросу, связанному с эффективностью и публичностью диалога между государственными органами и национальными диаспорами.

На основании проведенного анализа миграционной политики и национальной политики в Кемеровской области мы приходим к следующим выводам:

1. Региональная миграционная политика, основанная на Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг., и действующая государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Кемеровскую область соотечественников, проживающих за рубежом, в целом осуществляются не достаточно эффективно и мало способствуют росту численности населения региона.

2. Кемеровская область характеризуется слабой миграционной привлекательностью. Об это свидетельствует динамика численности населения Кузбасса — за последние 12 лет общая чис-

ленность населения региона снизилась на 9,6 %. Анализ миграционных потоков в Кемеровской области показал, что за период 2010—2018 гг. общая численность мигрантов, прибывающих в Кемеровскую область, возросла на 18,3 %, а численность мигрантов, выбывающих из Кемеровской области, увеличилась на 35,2 %.

3. Основные международные миграционные потоки приходятся на Кемерово и Новокузнецк и в основном состоят из граждан стран СНГ.

Кемеровская область является своего рода уникальным регионом, где явно выражена проблема межэтнических отношений. Современное общество в данном регионе фактически страдает от постоянных межэтнических конфликтов, что связано в первую очередь с притоком мигрантов, которые приезжают в Кемеровскую область из близлежащих республик.

В связи со сложившейся ситуацией необходимо разработать меры, которые способствовали бы, с одной стороны, снижению межкультурных конфликтов в Кемеровской области, с другой стороны, привлечению в регион более квалифицированных кадров, что положительно бы сказалось на экономике данного субъекта Российской Федерации.

Для решения задач по совершенствованию национальной и миграционной политики в Кемеровской области требуется разработка комплекса мер, не только способствующих повышению уровня и качества жизни населения в регионе, но и формированию и укреплению самой российской гражданской нации.

Список литературы

1. Волох В. А. Миграция и Россия: динамика, риски и перспективы // Власть. 2012. № 6. С. 10—16.
2. Зорин В. Ю. Миграционная обстановка в Российской Федерации: проблемы и решения //

Вестн. Финансового гос. ун-та. Междунар. науч.-практич. журн. Гуманит. науки. 2019. Т. 9. № 3 (39). С. 40—50.

3. *Максимова С. Г., Морковкина А. Г.* Эффективность реализации государственной национальной политики в приграничных регионах России [Электронный ресурс] // Вестн. Алт. гос. аграр. ун-та. 2016. № 11 (145). С. 179. Доступ из Электрон. б-ки Алт. гос. аграр. ун-та. URL: www.asau.ru, свободный (дата обращения: 22.02.2019).

4. *Регионы России.* Социально-экономические показатели [Электронный ресурс]. Доступ из архива Федер. службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B05_14p/Main.htm, свободный (дата обращения: 22.02.2019).

5. *Тишков В. А.* От этноса к этничности и после // Этнографич. обозрение. 2016. № 5. С. 5—22.

L. V. Savinov, A. V. Varkentin

MANAGEMENT OF MIGRATION PROCESSES IN KEMEROVO REGION

The analysis of migration processes in the Kemerovo region is presented. Basic tendencies and main social risks and threats associated with regional migration are highlighted. It was revealed that the region is losing population due to negative migration, while labor migrants do not make up for the leaving population. The overwhelming majority of labor migrants are represented by migrants from Central Asia: Tajikistan, Uzbekistan, Kyrgyzstan and Kazakhstan. Such ethnic labor migration forms complex interethnic relations in the Kemerovo region. The receiving party — the local population — for the most part has a negative attitude towards labor migrants from abroad. Moreover, at the regional level there is no effective policy of social and cultural adaptation and integration of labor migrants. In this regard, the main directions of managing migration processes in conjunction with the regional national policy are considered. The need for a systematic and conjugated review of migration and national processes and the quality of state and municipal government in this area is noted.

Keywords: interethnic relations, migration processes, national policy, migration policy, Kemerovo region.