

© 2017 г.

Сауле Калиева

доктор экономических наук, асс. профессор,
зав. отделом
(e-mail: Kalievas_@mail.ru)

Марзия Мельдаханова

доктор экономических наук,
главный научный сотрудник
(Институт экономики КН МОН РК)

ОСОБЕННОСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В статье показаны механизмы регулирования миграционных процессов в Республике Казахстан; проведен анализ внутренней и внешней миграции в Казахстане; выделены факторы, оказывающие влияние на трудовую миграцию; обоснованы меры регулирования внутренних миграционных потоков.

Ключевые слова: миграция, трудовая миграция, внутренняя и внешняя миграция, государственное регулирование.

С первых лет независимости Казахстана вопросы регулирования миграционных процессов стали одним из важных направлений государственной политики. Законодательно-правовую основу миграционной политики нашей страны составляют следующие документы (табл. 1).

Вместе с тем влияние глобальных тенденций, новых внутренних и внешних факторов на современные миграционные процессы в Республике Казахстан порождает необходимость совершенствования национального миграционного законодательства и миграционной политики.

Казахстан характеризуется высокой степенью активности миграционных процессов.

Внутренняя миграция. В 1990-е годы наблюдалась стагнация миграционной активности населения Казахстана. Это относилось практически ко всем возрастным группам. Начиная с 2000 года, в Казахстане значительно увеличилась миграционная подвижность населения внутри страны, вырос объем межрегиональной и региональной миграции населения. Анализ состава миграционного оттока за 1997–2009 гг. показал, что на долю лиц моложе трудоспособного возраста приходится 16% мигрантов, лиц старше трудоспособного возраста – 14,5% и трудоспособного возраста – 61,5%. Среди данной категории мигрантов самым подвижным является население в возрасте 18–30 лет и особенно 31–45 лет.

Таблица 1

Регулирование миграции населения в Республике Казахстан

<p>Конституция Республики Казахстан (право граждан на свободное передвижение и на выбор места жительства, права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства)</p>	
<p>Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.11.2014 г.)*</p>	
<p>Государственная политика в области миграции населения основывается на принципах признания и гарантирования прав и свобод мигрантов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами и международными договорами (статья 4 Закона Республики Казахстан «О миграции населения»)</p>	
<p>Задачи государственной политики в области миграции населения</p> <p>Принципы регулирования миграции населения</p>	<ul style="list-style-type: none"> — защита прав и свобод мигрантов; — международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов, предупреждения и пресечения незаконной иммиграции — обеспечение прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения (Конституция Республики Казахстан); — недопустимость дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам; — обеспечение соответствия миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам и рекомендациям Международной организации по миграции с учетом современного социально-экономического положения республики, ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития; — всестороннее содействие репатриации казахов на свою историческую родину, организация их расселения, создание рабочих мест и осуществление комплекса других мер обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности; — упреждение стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами, выработка социально-экономических стимулов, прогноз потенциальной миграции и направлений миграционных потоков; — участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции;

Таблица 1 (продолжение)

	<ul style="list-style-type: none"> – личное участие мигрантов в обустройстве на новом месте проживания при адресной государственной поддержке, в первую очередь – переселенцев из зон экологического и стихийного бедствий; – сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения нелегальной миграции, в виде учебного образования, профессиональной подготовки, трудовой миграции
<p>Закон Республики Казахстан «О занятости населения» (установление ежегодной квоты на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан)</p>	
<p>Комплексный план по решению проблем миграции, усилению контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, созданию благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров на 2014–2016 годы**</p>	
Цель	<ul style="list-style-type: none"> – проведение эффективной миграционной политики Республики Казахстан, обеспечение потребностей в качественной и квалифицированной рабочей силе, создание условий беспрепятственной реализации прав, свобод и обязательств мигрантов
<p>Департамент социальной, миграционной политики и развития государственных органов Министерства национальной экономики Республики Казахстан</p>	
Задачи Департамента	<ul style="list-style-type: none"> – координация вопросов по формированию и совершенствованию государственной миграционной политики в рамках взаимодействия с государственными органами; – выработка предложений о мерах по регулированию миграции населения; – разработка и согласование проектов нормативно-правовых актов в сфере миграции населения в пределах компетенции; – участие в рабочих группах по разработке нормативно-правовых актов в сфере миграции; – организация и осуществление в сотрудничестве с уполномоченными органами иностранных государств и международными организациями в сфере регулирования миграционных процессов; – анализ состояния миграционной ситуации Республики Казахстан и выработка рекомендаций по вопросам повышения эффективности управления миграционными процессами

Таблица 1 (окончание)

Комитет труда, социальной защиты и миграции Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан	
Задачи Комитета	– государственный контроль за соблюдением трудового законодательства Республики Казахстан, в том числе о миграции населения;
Функции Комитета	– реализация государственной политики в области миграции населения в пределах своей компетенции*** – реализация государственной политики в области миграции населения; – реализация программы в области миграции населения; – внесение предложений по формированию и распределению квоты на привлечение иностранной рабочей силы, по формированию квоты переселения внутренних мигрантов; – осуществление мониторинга миграционных процессов; – внесение предложений по разработке системы мер в области регулирования и мониторинга миграционных процессов; – осуществление сотрудничества с уполномоченными органами иностранных государств и международных организаций в сфере регулирования миграционных процессов

Источники:

* Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.11.2014 г.).

** Постановление Правительства Республики Казахстан «О комплексном плане по решению проблем миграции, усилению контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, созданию благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда на 2014–2016 годы» от 31 декабря 2013 г. № 1593.

*** Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 г. № 875 и Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан» от 23 сентября 2014 г. № 1005.

Анализ внутренней миграции возрастной группы 16–62 лет показал, что в 2010–2015 гг. в среднем 77% мигрантов составляла категория мигрантов трудоспособного возраста. Однако в целом внутренние миграционные потоки в возрастных группах от 15 до 57 лет значительно уменьшились к 2015 году по сравнению с предыдущими годами.

В общем числе мигрантов доля лиц в возрасте 16–62 лет составляла в 2010 г. – 80,7%; в 2011 г. – 81,1%; в 2012 г. – 77,6%; в 2013 г. – 75,9%; в 2014 г. – 74,4%; в 2015 г. – 75,2%¹.

За последние 25 лет во внутренней миграции произошли большие изменения. Так, внутриобластная (региональная) миграция уменьшилась

¹ Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

с 264 тыс. 541 чел. в 1991 г. до 252 тыс. 690 человек в 2015 году ($-4,5\%$), т.е. сократилась на 11 тыс. 851 чел., а межрегиональная миграция увеличилась соответственно с 166 тыс. 711 чел. до 202 тыс. 761 чел., т.е. возросла на 36 тыс. 61 человека ($+21,6\%$)¹.

В начале 1990-х гг. на долю внутренней миграции приходилось до 2/3 всего миграционного оборота. В 1991 г. доля внутренней миграции составляла 65,2%. За период с 1991 по 1994 г. оборот внутренней миграции (относительная и абсолютная величины) уменьшился, и в 1994 г. удельный вес внутренней миграции составил 54,5% от общего оборота миграции, т.е. снизился на 10,7% по сравнению с 1991 г.

В связи с тем, что во второй половине 1990-х годов сократились объемы не только внутриобластной и межобластной миграции, но и международной миграции (почти в три раза по сравнению с 1994 г.), доля внутренней миграции в миграционном обороте вновь повысилась и составила в 2000 г. 66%, как и в начале десятилетия. В 2010 году объемы региональной и межрегиональной миграции вновь сократились, составив 45,7%, а в 2015 году – 47,5%².

На протяжении длительного периода Казахстан сохраняет высокие показатели межрегиональной и внутрирегиональной миграции. Так, в период с 2010 по 2015 г. в процессы межрегиональной миграции было вовлечено более 1,5 млн человек. Основной причиной интенсивного миграционного потока явились социально-экономические факторы, в том числе оценка уровня жизни, налаженности инфраструктуры, благоприятности экологической обстановки.

До 2015 года интенсивность внутренней миграции не переставала снижаться. Так, согласно данным Комитета по статистике МНЭ РК, в 2015 году около 455 тыс. 451 человек составляли внутренние мигранты (региональные и межрегиональные). Существенный отток населения, преимущественно в трудоспособном возрасте, в 2015 году пришелся в основном на южные и северные регионы: Акмолинскую, Южно-Казахстанскую, Жамбылскую, Северо-Казахстанскую, Восточно-Казахстанскую области. Основными регионами притока населения явились города Астана (10,5%), Алматы (30,8%), Алматинская (12,6%) и Акмолинская области (6,4%).

Анализ миграционных процессов в разрезе регионов страны показал, что во внутривнутриреспубликанской миграции наиболее активный обмен происходит между смежными экономическими районами. Так, в Западном Казахстане почти 50% внутренней миграции приходится на области, входящие в этот же регион, около 15% – на Южный Казахстан и на Северный и Центральный по 4%, практически не отмечены внутренние миграционные потоки в Восточный Казахстан (1%) (табл. 2).

¹ Там же.

² Там же.

Таблица 2

Динамика внутренней миграции по регионам Казахстана в период с 2010 по 2015 г.

Регион	Сальдо внутренней миграции						Сальдо миграции (всего)	
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Всего по РК	—	—	—	—	—	—	—12162	—13466
Акмолинская	—5582	—4776	—1626	—553	—2855	3659	—4352	2609
Актюбинская	2683	—2944	—2704	—1562	—301	—1569	—492	—2175
Алматинская	3992	2360	5539	1246	—5535	—11469	—5116	—9636
Атырауская	—1634	—893	118	—81	356	—31	726	188
З.-Казахстанская	—2046	—1137	—766	—154	—949	171	—1514	—560
Жамбылская	—8493	—12193	—7535	—6800	—7814	—8463	—7956	—8897
Карагандинская	—1152	—1857	—2146	—1661	541	—374	—2862	—4248
Костанайская	—2995	—2712	—1208	—1298	—502	1094	—2762	—1294
Кызылординская	—3917	—3061	—1708	—2196	—2556	—3234	—2537	—3279
Мангистауская	2274	3074	2298	921	1016	685	3107	3476
Ю.-Казахстанская	—13127	—15945	—11035	—12434	—13576	—14500	—12194	—13907
Павлодарская	—1822	—2186	—548	137	—261	342	—2631	—2624
С.-Казахстанская	—3094	—3800	—3017	—2775	—2712	—1547	—5383	—3646
В.-Казахстанская	—6677	—7025	—5289	—5004	—4946	—4216	—8068	—7727
г. Астана	33127	30751	19606	16465	17505	—2463	17880	—2488
г. Алматы	8463	22344	10021	15749	22589	41915	21992	40742

Источник: Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

Так, в 2015 году из общего числа переехавших из регионов страны (8 995 человек) 42% переехали в Астану из соседних регионов, а 70% (43 726 человек) — в Алматы из Жамбылской, Южно-Казахстанской и Алматинской областей.

Наблюдаются интенсивные миграционные потоки из села в город, между отдельными городами, между сельскими поселениями и поток из города в село. В Казахстане удельный вес городского населения в 2015 году составил 57%, а сельского — 43%¹.

С учетом того, что в городах начинает доминировать по сравнению с селом урбанизированный тип воспроизводства населения (1–2 ребенка в семье), который не позволяет обеспечивать демографический рост,

¹ Основные показатели рынка труда. Режим доступа: <http://www.mzsr.gov.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

внутренняя миграция из села в город в ближайшие десятилетия будет способствовать росту доли городского населения в Казахстане. Кроме того, усиление внутренней миграции «село-город» может стать одним из факторов развития городов республиканского значения Астаны и Алматы и других крупных городов страны.

Характерной чертой развития городов Казахстана является преобладание монопрофильных городов (27 моногородов) и малых городов (69% от общего числа населенных пунктов, имеющих статус города). Развитие моногородов и малых городов зависит от стадии жизненного цикла располагаемого в них производства, востребованности от его продукции. В результате остановки и простаивания крупных промышленных предприятий в моногородах и малых городах сложилась сложная ситуация в социальной сфере, жилищно-коммунальном хозяйстве, инженерной инфраструктуре, повысился уровень безработицы, увеличилось число самозанятого населения, что привело к массовому оттоку трудоспособного населения в более благополучные регионы страны.

К основным причинам массового оттока трудоспособного сельского населения можно отнести:

- реорганизацию крестьянских хозяйств;
- сокращение рабочих мест на селе;
- отсутствие стабильной работы для лиц трудоспособного возраста;
- отсутствие у молодежи собственного жилья;
- низкий уровень заработной платы;
- отсутствие возможности повышения квалификации и перспектив роста по имеющейся специальности в сельской местности;
- высокие цены на потребительские товары и др.

Динамика передвижения городского и сельского населения по регионам страны приведена в табл. 3.

Данные вышеприведенной таблицы показывают, что в 1999 году из села в город переехали 48 519 чел., в 2009 году – 52 821 чел., а в 2015 году – 66 142 человека.

В Мангистауской и Южно-Казахстанской области в 2015 году наблюдались самые большие значения отрицательного сальдо внутренней миграции. Так, в городской местности в Мангистауской области оно составило –3 312 чел., а в сельской местности Южно-Казахстанской области –14 112 чел. При этом в Южно-Казахстанской области в 2015 году наблюдалось увеличение численности и городского, и сельского населения, что объясняется высоким уровнем рождаемости в регионе. Восточно-Казахстанская область характеризуется самой высокой внутриобластной миграцией, прежде всего сельско-городской, основной причиной которой является экологический фактор. Высокий уровень региональной миграции характерен для Костанайской, Карагандинской и Павлодарской областей, где он превышает средний уровень региональной миграции по республике.

Таблица 3

Динамика внутренней миграции городского и сельского населения по регионам Казахстана за 1999, 2009, 2015 гг.

Регион	Сальдо миграции городского населения, чел.			Сальдо миграции сельского населения, чел.		
	1999 г.	2009 г.	2015 г.	1999 г.	2009 г.	2015 г.
Республика Казахстан	48519	52821	66142	-48519	-52821	-66142
Акмолинская	-2691	-1749	1894	-9430	-4836	1765
Актюбинская	19	-1894	1399	-1249	-2263	-2968
Алматинская	-480	599	-3231	-3664	617	-8238
Атырауская	-1200	1288	2540	-270	-1071	-2571
З.-Казахстанская	893	3080	1436	-2284	-4196	-1265
Жамбылская	-3597	-1197	-518	-3597	-5965	-7945
Карагандинская	-4132	5082	3863	-4527	-5780	-4237
Костанайская	-2133	1451	6394	-4902	-4498	-5300
Кызылординская	-2600	-341	1516	-1440	-2721	-4750
Мангистауская	-236	229	-3312	-700	3051	3997
Ю.-Казахстанская	4383	-6616	-388	-8252	-7660	-14112
Павлодарская	-155	2892	3409	-1528	-4046	-3067
С.-Казахстанская	-680	1130	5859	-3118	-4590	-7505
В.-Казахстанская	-2190	2297	5730	-3558	-8863	-9946
г. Астана	57609	32213	-2463	-	-	-
г. Алматы	5718	14357	41915	-	-	-

Источник: Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

Каждый год часть трудоспособного сельского населения переезжает из села в город (в среднем около 98 тыс. чел.), из них в 2015 году доля женщин составляла 54,9%. В 2015 году по сравнению с 2014 годом из-за внутренней миграции численность сельского населения снизилась на 1858 чел., кроме Акмолинской (+2 747 чел.) и Костанайской (+87 чел.) областей. Приток мигрантов наблюдается в основном в города Астана и Алматы. Наиболее существенный отток населения из сельской местности был характерен для Южно-Казахстанской (21,3% от общего числа мигрантов), Восточно-Казахстанской (15%), Алматинской (12,4%), Жамбылской (12%), Северо-Казахстанской (11,3%) и Костанайской (8%) областей¹.

Наибольший отток из села наблюдается в Южно-Казахстанской области. Отток специалистов из сельской местности областей Южного и Северного регионов особенно остро сказывается на состоянии

¹ Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 год, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016. Социально-экономическое развитие Республики Казахстан (Краткий статистический бюллетень) январь-декабрь 2015 года. Режим доступа: www.stat.gov.kz. Дата обращения: 21.12.2015.

аграрного производства, уровень которого за последние десятилетия значительно упал.

В качестве промежуточного звена миграции между сельскими районами и крупными городами выступают малые поселки городского типа. Прибытие сельских жителей из прилегающих аулов, переселенцев, обладающих низкой квалификацией, и выезд наиболее квалифицированной рабочей силы в более крупные города еще больше усугубляют напряженность на рынке труда этих городов.

Сальдо внутренней миграции между городскими поселениями в 2015 году составило $-7\,192$ чел., что по сравнению с 1999 и 2009 годами демонстрирует положительную тенденцию в сторону снижения миграции. Следовательно, сальдо внутренней миграции сельских поселений в 2015 году обусловило отрицательные значения городской миграции¹.

Большую часть мигрирующего населения моногородов и малых городов составляют молодые люди трудоспособного возраста. В связи с этим в этих населенных пунктах наблюдается старение населения и снижение доли экономически активной его части.

Благополучными регионами, привлекающими мигрантов из моногородов, малых городов, сельских населенных пунктов, стали крупные городские агломерации. Только в период с 2003 по 2012 г. население столицы Казахстана увеличилось на 55%.

Вместе с тем процесс образования в пригородах крупных городов «кварталов бедноты», который сопровождается значительным увеличением масштабов нерегулируемой миграции из села в город, приводит к возникновению понятий «депрессивный регион» и «благополучный регион».

Современные внутриреспубликанские перемещения населения происходят в основном в границах административных единиц отдельных регионов Казахстана. Так, в 2010 году на долю внутрирегиональных миграций населения приходилось почти 52% всего миграционного оборота, а в 2015 году – около 56%. Уменьшение роли межрегиональной миграции означает уменьшение влияния внутренней миграции на социально-экономическое развитие страны, вследствие чего наблюдается рост региональных рынков рабочей силы. Территориальное перераспределение населения и рабочей силы в регионы, где имеются возможности повышения занятости, заработной платы, а также социальной мобильности, ведет к повышению значения межрегиональной миграции, однако на данном этапе она начинает ослабевать.

Поиск стабильной и высокооплачиваемой работы является одним из основных факторов внутренней миграции. В период 2010–2015 гг. наблюдается перемещение трудоспособного населения не только в крупные города, но и в центры с развитой городской инфраструктурой. В период 2010–2015 гг.

¹ Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

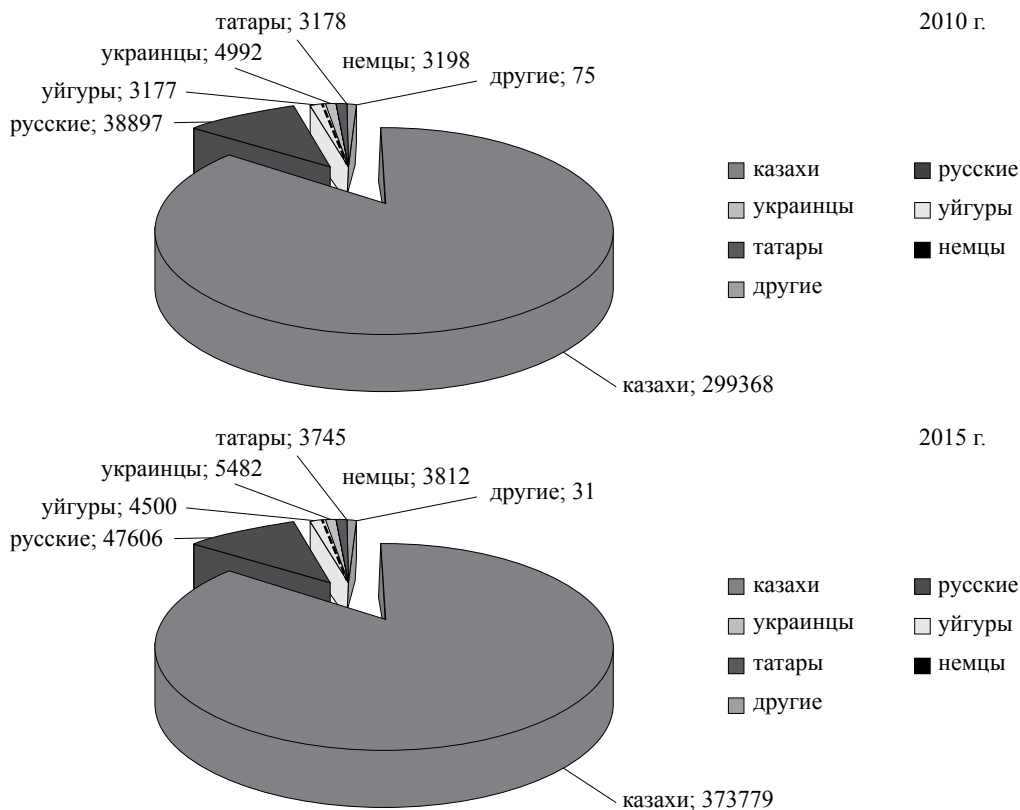


Рис. 1. Национальный состав мигрантов в пределах Казахстана в 2010 и 2015 гг.

Источник: Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>.
Дата обращения: 01.02.2016.

положительное сальдо миграции наблюдалось в городах Астана и Алматы, а также в Алматинской, Атырауской и Мангистауской областях. За шестилетний период (2010–2015 гг.) сальдо миграционного потока г. Астаны составило 114 991 чел., в г. Алматы – 121 081 человек. В 2015 году из общей численности внутренних мигрантов в 202 761 чел., в Астану переехало 10,5%, в г. Алматы – 30,8%, в Алматинскую область – 12,6%, Мангистаускую – 3,2%. Таким образом, около 80% внутренней миграции приходится на внутриобластную и 17–20% – на межобластную миграцию.

Анализ национального состава мигрантов показал, что в пределах Казахстана в 2015 году место жительства меняли в первую очередь казахи – 373 779 чел. (78,4%). Русские мигранты составили 47 606 чел. (14,1%), украинцы – 5 482 чел. (1,4%), уйгуры – 4 500 чел. (1,1%), татары – 3 745 чел. (0,9%), немцы – 3 812 чел. (0,9%), представители других национальностей – 3,2% (рис. 1).

Таблица 4

Особенности внутренней миграции в Республике Казахстан и меры регулирования

Направления внутренней миграции	<ul style="list-style-type: none"> – интенсивное переселение экономически активного населения из сел в города Астана, Алматы, Шымкент и западный регион (процесс урбанизации); – отток населения из Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Костанайской, Кызылординской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областей; – переселение из экологически неблагоприятных регионов в регионы с более благоприятной экономической ситуацией; – миграция между смежными экономическими районами.
Причины	<ul style="list-style-type: none"> – получение образования; – трудоустройство; – повышение социального статуса
Проблемы	<ul style="list-style-type: none"> – диспропорции расселения населения по территории республики, в особенности между югом и севером; – трудоустройство; – занятость населения; – оплата труда; – получение специальности; – доступность жилья; – доступ к гарантированному социальному пакету; – доступ к детским садам, школам, поликлиникам, больницам; – получение пенсий, пособий по месту фактического проживания; – доступ к кредитным услугам; – открытие бизнеса; – количественное и качественное несоответствие спроса и предложения рабочей силы в малых городах и поселках городского типа и др.
Последствия	<ul style="list-style-type: none"> – недостаточная мобильность трудовых ресурсов сдерживает структурные сдвиги в экономике и занятости, рост производительности труда, негативно сказывается на развитии экономики и новых производств, вызывает застойную безработицу, социальную напряженность в депрессивных регионах; – усиление нагрузки на инфраструктуру городов; – нарушение прав человека; – возникновение острых социальных проблем; – образование в пригородах крупных городов «кварталов бедноты» и увеличение масштабов нерегулируемой миграции из села в город.
Меры регулирования внутренних миграционных потоков	<ul style="list-style-type: none"> – в Законе РК от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» впервые учтены вопросы внутренних перемещений населения; – координация региональных и отраслевых программ по развитию агломераций;* – создание условий для развития социально-экономического потенциала регионов через формирование рациональной территориальной организации страны, стимулирование концентрации населения и капитала в центрах экономического роста;***

Таблица 4 (продолжение)

Меры регулирования внутренних миграционных потоков	<ul style="list-style-type: none"> – с 1 января 2015 года усилен контроль над выполнением внутренними мигрантами обязанностей по регистрации на новом месте жительства; – установление квоты переселения внутренних мигрантов и получение статуса переселенца Правительством РК; – гражданам РК, включенным в квоту переселения внутренних мигрантов, выплата единовременных пособий, включающих затраты по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества; – гражданам РК, включенным в квоту переселения внутренних мигрантов, предоставление льготных кредитных займов для строительства, восстановления или приобретения жилья.
Оценка	<ul style="list-style-type: none"> – в Законе РК «О миграции населения» 1997 г. определены правовые нормы только для внешней трудовой миграции; – в «Концепции миграционной политики РК на 2007–2015 годы» от 2007 г. предложены «механизмы стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда», <i>однако не определен уполномоченный орган</i>. Вопросы миграции распределены между разными ведомствами: МВД, Министерство труда и социальной защиты населения (МТиСЗН), Министерство юстиции, МИД; – в миграционной политике РК не разработаны меры регулирования внутренней миграции (они касаются лишь внешней миграции).
Необходимо	<ul style="list-style-type: none"> – разработка мер по совершенствованию учета и прогноза потоков внутренней миграции с учетом демографического фактора, задач индустриально-инновационного развития страны и потребностей регионов в трудовых ресурсах; – разработка предложений по упрощению порядка регистрации внутренних мигрантов по месту жительства; – выработка предложений по переселению граждан из экологически неблагоприятных регионов и регионов с низким потенциалом развития; – разработка мер социальной поддержки мигрантов в рамках Дорожной карты занятости 2020; – разработка механизмов предоставления социального пакета, покрывающего возмещение транспортных расходов, служебного жилья, либо комнаты в общежитии, микрокредитов; – разработка эффективных механизмов управления внутренней миграцией в контексте процессов урбанизации; – разработка мер по взаимодействию и регулированию внутренней миграции сельских регионов с моногородами, малыми городами и крупными агломерациями, согласно планов их развития; – согласование потоков внутренней миграции в целях преодоления асимметрии на рынке труда; – создание региональных баз данных о вакансиях; – разработка механизмов закрепления трудовых ресурсов, в том числе создание новых производств и рабочих мест;

Таблица 4 (окончание)

Необходимо	<ul style="list-style-type: none"> – разработка мер, направленных на повышение информированности населения о возможностях трудоустройства; – создание жилищно-коммунальной инфраструктуры; – взаимодействие государственных центров занятости с частными агентствами занятости; – формирование партнерских отношений с работодателями частного сектора для поддержки программ подготовки переселенцев из сельских районов, их правового консультирования и социальной защиты; – разработка критериев отбора мигрантов для крупных городов: наличие степени бакалавра, наличие жилья площадью не менее 30 м²; для малых городов – наличие стабильного источника дохода, фиксированное пребывание на данной территории; – создание соответствующей инфраструктуры (услуги здравоохранения, социального обеспечения и образования); – разработка законодательства, предусматривающего минимальные стандарты труда, программы поддержки неформальных работников (в основном малоквалифицированных работников); – модернизация инфраструктуры в городах и развитие новых пригородных поселков для рассредоточения городского притока мигрантов; – создание рабочих мест в сельской местности, в частности пищевая и сельскохозяйственная переработка; – увеличение государственных расходов на социальное обеспечение и улучшение инфраструктуры малых городов и сел; – повышение роли местного самоуправления; – развитие образовательной инфраструктуры в регионах страны, в том числе расширение учебных мест, модернизация и расширение количества мест в общежитиях, внедрение специальных грантов для сельской молодежи для обучения в ВУЗах и колледжах северных регионов и др.***
------------	---

Источники:

* Межрегиональные планы мероприятий по развитию крупных агломераций/ Постановления Правительства Республики Казахстан от 6 июня 2013 года № 581 (город Алматы) и от 18 июня 2013 года № 611 (город Астана), а также решениями Маслихатов от 1 ноября 2013 года № 158 (город Актобе) и от 10 декабря 2013 года № 21/176-V (город Шымкент).

** Программа развития регионов до 2020 года. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728.

*** www.bnews.kz.

Внешняя миграция. В 1990-е годы основные потоки миграции формировались прежде всего за счет вынужденной эмиграции из Казахстана и трудовой миграции граждан республики. В 2000-е годы ситуация изменилась. Казахстан стал центром приема трудовых иммигрантов из Центральной Азии, хотя при этом сохраняется и эмиграционный поток из республики, а также транзитная миграция через Казахстан.

Улучшение уровня жизни населения в Казахстане привело к массовому притоку в страну трудовых мигрантов. Трудовая миграция в Казахстан имеет в основном временный, нерегулируемый, сезонный и возвратный характер.

Приток низкоквалифицированной рабочей силы в Казахстан из соседних стран восполнил имеющийся дефицит в сфере обслуживания, строительстве, сельском хозяйстве. Наиболее востребованными на сегодняшний день в Казахстане стали квалифицированные рабочие и высококвалифицированные специалисты, что явилось следствием массовой «утечки мозгов» в 1990–2000-е годы, оцениваемой в 120–125 млрд долл. США¹.

Трудовая миграция в Казахстан формируется из официальной и нерегулируемой трудовой миграции, в основном из Центральной Азии. Такая трудовая миграция имеет важное значение для экономического развития Казахстана и восполняет острый дефицит трудовых ресурсов.

Трудовая иммиграция в Казахстан происходит в двух формах:

- официального привлечения иностранной рабочей силы (ИРС);
- стихийной трудовой иммиграции, преимущественно из стран Центральной Азии и России.

Направления трудовой миграции оказывают влияние на удовлетворение острой потребности страны в трудовых ресурсах и вносят определенный вклад в экономическое развитие Казахстана.

Основной целью привлечения иностранной рабочей силы (ИРС) явилось: восполнение нехватки квалифицированных специалистов в области инновационных технологий и создание дополнительных рабочих мест на иностранных и/или совместных предприятиях. При этом проводилось обучение и переобучение местных работников и повышение квалификации местных специалистов для последующей замены ими иностранных работников.

Для защиты внутреннего рынка труда ежегодно утверждаются квоты на привлечение иностранной рабочей силы для работы в различных секторах экономики страны. Размер квоты на привлечение ИРС устанавливается в процентном отношении к численности экономически активного населения (ЭАН) и учитывает состояние спроса на рынке труда РК.

Так, в 2016 году квота была установлена в размере 0,7% к экономически активному населению республики, что составляло около 63,1 тыс. человек. Для сравнения в 2012 году квота была установлена в размере 1%, или 89 тыс. чел., в 2013 году – 1,2%, или 108 тыс. чел., в 2014 году – 0,7%, или 63 тыс. чел., и в 2015 году – 0,7%, или 63 тыс. человек (табл. 5).

¹ Садовская Е. Казахстан в системе международных трудовых миграций <http://demoscope.ru/weekly/2014/0583/demoscope583.pdf>.

Таблица 5

**Размеры квот на привлечение ИРС к экономически активному населению республики
в период 2012–2015 гг. (в %)**

Годы	Проценты	Численность
2012	1%	89 тыс. чел
2013	1,2%	108 тыс. чел
2014	0,7%	63 тыс. чел.
2015	0,7%	63 тыс. чел.
2016	0,7%	63,1 тыс. чел.

Источник: Режим доступа: <http://www.mzsr.gov.kz>. <https://kapital.kz/economic/47686/32-tysyachi-inostrancev-poluchili-razresheniya-na-rabotu-v-rk-v-2015-godu.html>. Дата обращения: 01.02.2016.

На начало 2016 года в Казахстане было задействовано 32,3 тысяч разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, а в аналогичный период 2015 года – около 30,7 тысяч разрешений, или 0,5% от числа наемных работников, в 2014 году – 28,2 тысяч разрешений, в 2013 году – 23 тысяч разрешений, в 2012 году – 21,7 тысяч разрешений (табл. 6). По первой категории (руководители и их заместители) было выдано 1987 разрешений, по второй категории (руководители структурных подразделений) – 5958. Основная часть разрешений на привлечение ИРС пришлась на третью (специалисты) и четвертую (квалифицированные рабочие) категории (13 968 и 10 450 соответственно).

Кроме вышеназванных четырех категорий иностранных работников, привлекаемых работодателями для осуществления трудовой деятельности в Казахстане, существует еще две категории трудовых иммигрантов: бизнес-иммигранты – иммигранты, прибывшие с целью осуществления предпринимательской деятельности, и сезонные иностранные работники – иммигранты, привлекаемые на работу для выполнения сезонных работ. Рабочие, занятые на сезонных сельскохозяйственных работах, стали привлекаться в Казахстан с 2006 года в связи с нехваткой работников в аграрном секторе. В основном это рабочие из Киргизии и Таджикистана.

Таким образом, примерно 63% мигрантов составляют высококвалифицированные работники, остальные 37% следует отнести к квалифицированным рабочим и сезонным иностранным работникам.

На данный момент в Казахстане насчитывается 1592 работодателя, которые используют иностранных специалистов. Более 93% (468 тыс. чел.) от общей численности привлекаемых на работу специалистов составляют граждане Казахстана.

На 1 января 2015 г. в Казахстане работали представители 144 стран, основная часть из которых приходилась на Китай – 11 860 чел. (23,7%), Турцию – 4 243 чел. (7,7%), Индию – 1 376 чел. (3,8%), Великобританию – 1 313 чел. (3,6%), Италию – 1 029 чел. (2,8%).

При этом с работодателями, привлекавшими трудовых мигрантов, велась работа по организации обучения, подготовки и переподготовки отечественных специалистов. К примеру, для казахстанских граждан создано 975 новых рабочих мест, профессиональную переподготовку прошли 58 человек, курсы повышения квалификации окончили 240 местных работников, профессиональную подготовку прошли 25 казахстанцев.

Компании, которые отнесены к «инвестиционным приоритетным проектам» освобождаются от квотирования иностранной рабочей силы на весь период реализации вплоть до завершения проекта. Под таким проектом подразумевается проект, реализуемый вновь создаваемым юридическим лицом по определенным приоритетным видам деятельности и предусматривающий осуществление крупных объемов инвестиций. К приоритетным направлениям отнесены: горнорудная промышленность, машиностроение, легкая промышленность и строительство.

В 2015 году наибольшая часть иностранной рабочей силы была сосредоточена в Атырауской области (10417 человек), г. Алматы (5503 человек), г. Астана (4306 человек), Мангистауской области (3113 человек), Алматинской области (2563 человек) и Западно-Казахстанской области (1929 человек).

Привлечение квалифицированных иностранных специалистов в перерабатывающую промышленность предполагает определенные льготы для специалистов инженерных специальностей при получении гражданства Казахстана в соответствии с указом Президента РК от 6 июня 2005 года № 1587 «Об утверждении перечня профессий и требований для лиц, в отношении которых установлен упрощенный порядок приема в гражданство», а также при получении вида на жительство.

К позитивным моментам участия среднего иностранного бизнеса в развитии сферы питания, торговли, сферы обслуживания и др. можно отнести:

- развитие новых услуг;
- повышение качества услуг;
- создание дополнительных рабочих мест;
- переобучение местных работников;
- инвестиции в социальные программы и локальные проекты;
- реализация благотворительных программ;
- в рамках выполнения особых условий выдачи разрешений в компаниях и на предприятиях создаются дополнительные рабочие места для граждан РК.

При этом практикуется профессиональная подготовка или переподготовка казахстанских специалистов для замены иностранных специалистов, а также ставится задача повышения «казахстанского содержания», т.е. увеличения доли граждан Казахстана в штате работников иностранных компаний.

Таблица 6

Количество выданных разрешений на трудовую деятельность иностранным специалистам в Республике Казахстан с 01.01.2014 г. по 01.01.2015 г.

Страны ввоза	Всего выдано разрешений	в том числе по регионам:															
		Акмолинская	Актюбинская	Алматинская	Атырауская	В.-Казахстанская	Жамбылская	З.-Казахстанская	Карагандинская	Костанайская	Кызылординская	Мангистауская	Павлодарская	С.-Казахстанская	Ю.-Казахстанская	г. Алматы	г. Астана
ВСЕГО	28162	69	1554	1307	5055	329	573	572	143	24	212	3083	3206	2	1151	2666	8216
Китай	11860	11	1543	503	760	168	523	5	59	1	118	701	2997		828	725	2918
Турция	4243	7	3	178	227	20	2	7	5	6	30	289	135	2	97	748	2487
Узбекистан	1778	1		353	778	72		1	1	4	1	136			31	131	269
Сербская Республика	1538			6	4	3		21			1	46	1			54	1402
Индия	1376	2			612	3		36	41		1	391			52	177	61
Великобритания	1313		3	6	794	2		172	1		3	239	10		2	68	13
Италия	1029	3		36	419			250			24	224			3	46	24
Украина	810	37	5	11	115	3	3	19	15	10	2	52	11		2	158	367
Венгрия	546			1	521			6				7				9	2
Таиланд	469				54				2			317				26	70

Республика Корея	459																		6	346				
Кыргызстан	453	1									23	59	2	14							25	10		58
Филиппины	431					4	71	7		9				9							32	4		75
Албания	353					2					2		11											351
США	342	1				2	168	11		40	2	168	11						1		47	10		18
Азербайджан	303					7	62	25		1	7	62	25						3		34			72
Румыния	253	6				41	1		31		41	1								17		28		5
Тринидад и Тобаго	247						245			2		245												
Иран	185						1	13		2	1	1	13						125		20			20
Словакия	174						164			1	1	164							1	3				4

Поток мигрантов с неурегулированным статусом складывается из сезонной миграции неквалифицированной и малоквалифицированной рабочей силы, индивидуальных предпринимателей, квалифицированных работников сферы услуг и «челноков», которые приезжают на оптовый рынок в г. Алматы на срок менее трех-пяти дней для закупки или перепродажи товара. Именно кратковременное пребывание торговых предпринимателей и создает значительный кумулятивный объем приезжающих в Казахстан.

В структуре неурегулированной трудовой иммиграции по сферам занятости представлены десятки видов экономической деятельности, в частности: сельское хозяйство; строительство и ремонт; торговля (включая «челночный» бизнес); сфера обслуживания, включая домашний труд (няни, гувернантки, сиделки); образование и здравоохранение; банковский сектор и информационные технологии; горнодобывающая промышленность (нефтегазовая) и другие производства.

Для удовлетворения потребности в высококвалифицированных кадрах правительством РК были упрощены правила найма иностранных работников в медицинской и образовательной сферах, где сейчас можно трудоустроиться, не имея официальных разрешений. Все возрастающее число квалифицированных специалистов привлекается на работу в другие регионы республики практически во все сферы – инженерно-строительную, коммуникационную, торговую, банковскую, образовательную и т.д. Более всего востребованы инженерные специальности: инженеры по разработке нефтяных месторождений и инженеры-геологи, инженеры-энергетики и теплотехники, конструкторы и проектировщики, инженеры-плановики и аудиторы по качеству, инженеры по наладке и испытаниям, специалисты в области инновационных технологий и т.д. Высока потребность в системных администраторах и менеджерах по проектам и развитию бизнеса, юристах и бухгалтерях, редакторах, дизайнерах, преподавателях и т.д. Сохраняется потребность в топменеджерах: гендиректорах, директорах по развитию, коммерческих директорах, руководителях проектов, директорах по производству, главных технологах и т.д., которые привлекаются по квоте.

Сальдо внешней миграции в 2015 году составило –13 466 чел., в том числе в страны СНГ –13 026 чел., и в другие страны мира –440 чел. (табл. 7).

Несмотря на положительные тенденции во внешней миграции, в целом по стране за 2010–2015 гг. из Казахстана выбыли на постоянное место жительства в другие государства 22 333 человека.

Основной миграционный поток идет в Казахстан из стран Содружества Независимых Государств (СНГ). Так, за 2007–2015 гг. население Казахстана в обмене со странами СНГ увеличилось на 14 545 человек. Главными донорами являются Узбекистан (7 592 мигранта, или 54,2% общего

Таблица 7

**Динамика внешней миграции по регионам Казахстана
в период с 2010 по 2015 г. (человек)**

Регионы	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Всего по РК	15516	5096	-1426	-279	-12162	-13466
Акмолинская	1	-930	-1803	-1422	-1497	-1050
Актюбинская	17	-226	-61	1487	-191	-606
Алматинская	2219	2572	852	2479	419	1833
Атырауская	1826	391	407	267	370	219
З.-Казахстанская	599	-595	-586	-435	-565	-731
Жамбылская	57	1037	1145	369	-142	-434
Карагандинская	-1228	-1348	-1991	-1823	-3403	-3874
Костанайская	-1051	-1440	-1179	-1349	-2260	-2388
Кызылординская	175	70	46	13	19	-45
Мангистауская	6760	5284	5562	3256	2091	2791
Ю.-Казахстанская	6201	6086	3551	1770	1382	593
Павлодарская	-403	-1608	-2209	-1953	-2370	-2966
С.-Казахстанская	-973	-2431	-1886	-1952	-2671	-2099
В.-Казахстанская	231	-2267	-2841	-2207	-3122	-3511
г. Астана	715	380	-287	1412	375	-25
г. Алматы	370	121	-146	-191	-597	-1173

Источник: Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 год, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

их прироста), Россия – около 28%, Кыргызстан – 5%. Примерно 3% миграционного прироста приходится на страны Закавказья: Азербайджан и Армению. На долю Украины приходится около 1,6% миграционного прироста населения Казахстана. Мигранты из стран Центральной Азии, в частности, из Таджикистана и Туркменистана, составляют около 7%¹.

За 2007–2015 гг. общий миграционный прирост населения Казахстана составил 309 288 человек. Число выбывших составило 294 743 человека. В настоящее время миграционные потоки между Казахстаном и другими странами мира ослабевают, но основной проблемой становится отток населения из Казахстана (табл. 8). Вполне возможно, что такая тенденция в перспективе будет усиливаться, что следует учитывать в миграционной политике страны.

Исследование мирового опыта оценки и прогнозирования спроса на иностранную рабочую силу² позволяет представить механизм реализации миграционной политики (рис. 2).

¹ Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2010–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 01.02.2016.

² *Uppi M. and E. Estruch*, “Italian and Spanish Experience on practical methods for assessing and forecasting labour market requirements for migrant workers” in *Review of Approaches in measuring the need for migrant workers and labour migration planning, Russian Federation and International Experience / ILO*. Moscow. 2009.

**Масштабы внешней миграции со странами СНГ и другими странами мира
в период с 2007 по 2015 г.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Страны СНГ	2989	-11399	740	8743	-54	-4396	13818	-11260	-12943
Другие страны	7889	13818	7168	6465	5462	3015	1948	-897	-467
Сальдо миграции	10878	2419	7908	15208	5408	-1381	-328	-12157	-13410

Источник: Основные показатели миграции. Итоги миграции населения Республики Казахстан за 2007–2015 годы, 2016 год. Режим доступа: <http://www.stat.kz>. Дата обращения: 03.03.2016.

Таким образом, к основным задачам регулирования иммиграции рабочей силы в Казахстане можно отнести:

- предупреждение обострения проблемы занятости посредством защиты национального рынка труда от сезонного или стихийного наплыва трудовых мигрантов;
- применение труда трудовых мигрантов только в сферах, не обеспеченных внутренними трудовыми ресурсами, при рациональном использовании мигрантов;
- привлечение высококвалифицированных иностранных специалистов;



Рис. 2. Механизм реализации миграционной политики

-
- прогнозирование и планирование внешней и внутренней трудовой миграции;
 - оценка потенциала человеческих и финансовых ресурсов страны;
 - разработка стандартизированной методики сбора и обработки статистических данных специализированными ведомствами;
 - компетентное и эффективное администрирование миграционной политики и др.
-