Г.М. Каппасова

Теоретические и практические аспекты миграционной политики России и Казахстана на примере приграничных регионов

Theoretical and practical aspects of the migration policy of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan on the example of the border regions

Аннотация: В статье анализируются миграционная политика Республики Казахстан и Российской Федерации. Проводится сравнение данных о миграционных процессах в приграничных регионах Казахстана и России (Павлодарская область, Алтайский край, Омская область) на фоне интеграционных процессов.

Summary: The article analyzes the migration policy of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation. A comparison of data on migration processes in the border regions of Russia and Kazakhstan (Pavlodar region, Altai Region, Omsk region) due to the integration process is made.

Ключевые слова: Миграционная политика; приграничные районы; интеграционные процессы.

Keywords: migration policy; the border areas; the integration processes.

С ростом и углублением интеграционных процессов во всемирной экономике интенсифицировалось разнонаправленное движение не только товарно-материальных потоков, но и рабочей силы. Современные мигранты представляют собой разнородную смешанную группу, куда включают сезонных рабочих, работников по временным контрактам, высококвалифицированную рабочую силу, студентов и ученых, беженцев, жертв международного трафика. По оценкам МОТ, в рекордном 2010 г. количество международных мигрантов достигло 214 млн. человек, причем практически 90% из них составляли трудовые мигранты, а также их семьи.

С образованием и формированием независимых государств на пространстве СНГ особо остро встал вопрос регулирования внешней миграции. Актуальность вопрос приобрел тогда, когда резко возросли масштабы миграции из стран Центрально-Азиатского региона вследствие усиливающейся дифференциации в доходах между экономически более развитыми Россией и Казахстаном и странами Центральной Азии, в которых экономика находилась в глубокой стагнации.

Россия и, несколько позднее, Казахстан нуждались в неквалифицированном труде, что было спровоцировано в середине

Каппасова
Гульсара Маданиевна
Павлодар,
Республика Казахстан
Старший преподаватель
Павлодарского государственного
университета имени
С. Торайгырова
Магистр политологии
gulsara_k@bk.ru

Kappasova Gulsara Madanievna
Pavlodar,
Kazakhstan
Senior Lecturer of Pavlodar State
University by S.Toraigyrov
Master of Political Science
gulsara_k@bk.ru



2000-х бурным экономическим ростом, в немалой степени обусловленным высокими ценами на энергоресурсы. В обеих странах постепенно сложилась специфическая демографическая ситуация, которую характеризируют низкий уровень рождаемости, высокий уровень смертности и общее старение населения. Особо актуальным анализ миграционной политики обоих стран представляется в условиях интенсификации их диалога и создания межгосударственных экономических союзов, призванных создать единое экономически-социальное пространство.

Таким образом, актуальность темы исследования обуславливается ее высоким социально-экономическим и социально-культурным значением для России и Казахстана, потребностью в научном обосновании эффективности реализации миграционной политики на примере граничащих регионов двух стран, которая проводится в интересах развития и поддержания социальной стабильности граждан и устойчивого развития государства.

Интерес к процессам миграции рабочей силы, особенно внешней, значительно возрос при переходе стран бывшего СССР к рыночной системе. Глобальному исследованию проблем международной миграции, а также вопросам создания миграционной политики и ее регулирования посвящены работы Е.В. Тюрюкановой, А. Каменского, С. Пирожкова. Образовался круг исследователей, занимающихся острыми вопросами нелегальной трудовой миграции, таких, как С.С. Алексеев, М.Б. Денисенко, А.С. Жданов, Ю.В. Рощин, В.А. Туманов. Среди результатов изучения миграционных процессов необходимо выделить работы Л.П. Максаковой, Е.Ю. Садовской, Х. Умарова и др. Несмотря на значительное количество исследований по тематике статьи, отдельные вопросы, в частности, касающиеся особенностей миграции между регионами РФ и Казахстана, остаются в недостаточной степени раскрытыми, что обуславливает целесообразность дальнейшего научного поиска.

Миграционные процессы в условиях глобализации и динамически меняющегося мира характеризируются интенсивностью, разнообразием форм и вариативной мотивацией для самих мигрантов. Многоуровневый характер миграционных процессов не позволяет полностью прогнозировать их интенсивность и направленность, потому закономерно то, что государство должно проводить свою миграционную политику, исходя из своих геополитических, экономических, социальных и культурных интересов, а также понимания довольно высокой хаотичности в этой сфере. В связи с этим данная политика неминуемо отображает многогранность миграционных процессов и заключается, в целом, в поощрении государственными инструментами желательной внешней и внутренней миграции и предупреждения и контроля нежелательной миграции. Отдельным вопросом выступает наличие нелегальной миграции и связанная с ним криминализация общества, с которой вынуждены бороться практически все страны мира, но это относится скорее к компетенции правоохранительных служб.

Интеграционные процессы, которые происходят между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, имеют длительную историю и заметно активизировались в последнее время. В частности, 9 декабря 2010 года Россия, Казахстан и Беларусь подписали 17 документов по созданию Единого экономического пространства. Помимо активизации экономической и политической интеграции, были также подписаны два документа, касающиеся миграционной политики: Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (предусматривающее снятие ограничений на допуск граждан стран-участниц на рынок труда ЕЭК, отмену квотирования на въезд рабочей силы, отмену обязательных разрешений на работу трудовым мигрантам, а также либерализацию порядка миграционного учета) и Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (оно определяет направления и порядок, а также усиливает координацию в противодействии нелегальной трудовой миграции).

Стоит отметить, что совместная миграционная политика соответствует декларации намерения ЕЭС обеспечить «эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда», где четко указано: «стороны обеспечат свободное передвижение граждан государств-участников внутри Единого экономического пространства, что предполагает отмену любой дискриминации в отношении граждан Сторон и создание унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости» [1].

В процессе исполнения декларативных намерений шла интенсивная законотворческая работа. Так, Законом Республики Казахстан от 27 июня 2011 года № 442-IV ЗРК было ратифицировано Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанное правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 19 ноября 2010 года в г. Санкт-Петербурге.

Для реализации согласованной совместной политики по противодействию нелегальной трудовой миграции на совместную территорию стран Таможенного союза из других стран и для принятия согласованных мер в отношении нелегальных мигрантов и лиц, занимающихся организацией нелегальной трудовой миграции, Законом Республики Казахстан от 28 июня 2011 года № 445-IV было ратифицировано Соглашение по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих стран, подписанное правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 19 ноября 2010 года в г. Санкт-Петербурге [2].

В то же время миграционная политика страны руководствуется не только сугубо политико-экономическими интересами, но и демографическими (обеспечение прироста населения), социальными (привлечение высококвалифицированных специалистов, молодежи), культурными (защита граждан своей страны, привлечение культурных деятелей) и многими другими аспектами. Очевидно, что формат именно общего экономического пространства, в первую очередь, заинтересован в формировании рынка труда, в то время, как отдельная государственная политика должна учесть все возможные нюансы. Например, в РФ руководствуются Концепцией государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года. В ней рассматривают такие виды миграции, как академическая мобильность; временная миграция; долгосрочная миграция; квотирование привлечения иностранной рабочей силы; краткосрочная миграция; миграция на постоянное место жительства; незаконная миграция; образовательная (учебная) миграция; организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранных работников); сезонная трудовая миграция; трудовая миграция [3].

Закономерно, что анализ миграционной политики следует проводить, исключительно исходя из поставленных государством задач и целей. В Концепции указаны следующие задачи миграционной политики РФ в среднесрочной перспективе:

- создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- содействие развитию внутренней миграции;
- содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- противодействие незаконной миграции [3].

Задачи эти исходят из целей миграционной политики РФ:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;



- стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

- содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей [3].

Таким образом, базовыми целями являются обеспечение максимальной защиты и благополучия для граждан РФ, сглаживание демографической ситуации (в Концепции указано, что за счет миграции РФ компенсировала половину природной убыли населения), особенно за счет высококвалифицированной рабочей силы, которая востребована для успешного развития экономики. Особо важной признана цель возврата бывших соотечественников на постоянное проживание в РФ, что нашло выражение в создании и активной поддержке программы «Соотечественники», которая путем информационной, материальной и социальной поддержки обеспечивает возвращающихся работой, жильем и необходимыми сервисами. Таким образом, успешность миграционной политики РФ определяется количеством привлеченной рабочей силы востребованных квалификаций для уменьшения негативных демографических тенденций, а также ее социально-культурной включенностью в российское общество как минимум на уровне знания государственного языка. Специфика демографической ситуации в РФ подразумевает значительный резерв рабочих мест, среди которых квота для низко квалифицированных рабочих довольно высока в процентном и количественном выражениях. С другой стороны, поток рабочей силы в наиболее экономически развитые страны региона создает напряжение из-за неравномерности распределения рабочей силы в регионах, криминализации процессов и т.д.

Казахстан для осуществления миграционной политики руководствуется Комплексным планом на 2014-2016 годы, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстана от 31 декабря 2013 года № 1593 [4]. Этот план предусматривает решение проблем миграции, усиление контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, создание благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда. В отличие от Концепции, действующей в РФ, Комплексный план содержит не общие рекомендации, а детальный анализ состояния миграционных процессов в стране, их предпосылки, угрозы и потенциальные выгоды, а также детализированный план действий, исходящий из экономически-социального анализа этих процессов. Приведем выдержки из аналитической части Плана с целью анализа миграционной политики Республики Казахстан.

В демографической сфере:

«В результате изменения репродуктивных стереотипов, сокращения уровня смертности, повышения демографической нагрузки населения, к 2030 году в Республике Казахстан будет актуальна проблема неравномерного выбывания и восполнения экономически активного населения. На фоне ожидаемых темпов экономического роста, в будущем, в некоторых регионах Республики Казахстан, это может привести к несбалансированности предложения рабочей силы и растущего спроса на труд. Сложившиеся демографические тренды будут оказывать значимое влияние на потоки и направления внутренних миграционных процессов и потребуют их управляемой корректировки в соответствии с планируемым развитием» [4].

В экономической сфере:

«Диспропорции регионального развития, неравенство доходов и дисбаланс рынка труда сдерживают структурные сдвиги в экономике и занятости, своевременное обеспечение новых производств трудовыми ресурсами, вынуждают прибегать к привлечению иностранной рабочей силы, вызывают застойную безработицу, социальную напряженность в депрессивных регионах. Это негативно сказывается на развитии экономики, сдерживая рост производительности труда» [4].

В сфере внутренней миграции:

«В рамках мер по усилению регулиро-

вания внутренних миграционных потоков в Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV "О миграции населения" впервые учтены вопросы внутренних перемещений населения. Начиная с 1 января 2015 года, в целях регулирования процессов внутренней миграции будет усилен контроль над выполнением внутренними мигрантами обязанностей по регистрации на новом месте жительства. Правительством Республики Казахстан планируется установление квоты переселения внутренних мигрантов и получение статуса переселенца. Гражданам Республики Казахстан, включенным в квоту переселения внутренних мигрантов, в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Казахстан, будут выплачиваться единовременные пособия, включающие затраты по проезду к постоянному месту жительства и провозу имущества, и предоставляться льготные кредитные займы для строительства, восстановления или приобретения жилья» [4].

В сфере внешней миграции:

«Рост коэффициента чистой миграции населения коррелирует с положительными общеэкономическими тенденциями в Республике Казахстан. Основная часть иммигрантов – этнические казахи, прибывшие из Узбекистана, Монголии, Китая, Туркменистана на территорию Республики Казахстан. Наряду с этим, обращает на себя внимание тот факт, что в числе отъезжающих из Казахстана на постоянное место жительство 43,8% составляют молодые люди от 15 до 34 лет» [4].

Как видим, экономическая ситуация превалирует в анализе миграционных процессов. Ситуация с мигрантами более двойственна – в силу демографической ситуации необходимо привлекать значительное количество мигрантов самых разных уровней. В то же время существуют депрессивные районы, где поток мигрантов в силу демпингового характера их труда создает безработицу и напряженность. Негативной тенденцией является превалирование в оттоке населения молодого экономически активного населения, которое следовало бы поощрять оставаться в собственной стране.

В результате вышеприведенного анализа можно сделать вывод, что миграционная политика Республики Казахстан преследует следующие цели:

1. Совершенствование учета и прогноза развития потоков внутренней миграции.

2. Повышение эффективности управления внутренней миграцией в контексте процессов урбанизации и взаимодействие региональной и миграционной политики.

3. Формирование политики адаптации внутренних мигрантов в городах.

4. Совершенствование учета и регулирования потока внешней миграции населения во взаимосвязи с социально-экономическим развитием страны.

5. Создание условий для активной интеграции репатриантов и иммигрантов в социально-экономическую и политическую жизнь страны.

6. Совершенствование механизма привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

7. Противодействие оттоку квалифицированной рабочей силы и создание условий и стимулов для переселения высококвалифицированных специалистов в Республику Казахстан.

8. Усиление мер по пресечению нелегальной миграции и расширение легальной трудовой миграции.

9. Совершенствование правовой базы миграционной политики [4].

Таким образом, Казахстан ставит перед собой задачи улучшения инфраструктуры прогнозирования и мониторинга, учета и адаптации мигрантов, а также активного всестороннего противодействия утечке человеческого капитала из страны. Как мы видим, в Казахстане в полной мере понимаются риски и вызовы, определяемые проблемами эволюции миграционных потоков в стране.

В разрезе задач, которые ставят перед собой государства в сфере миграционной политики, и реального социально-экономического положения в этих странах проанализируем успешность миграционной политики при-

Таблица 1

Показатели миграции в Павлодарской области

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Прибыло						
Павлодарская область	16915	16431	15848	13529	12983	13302
Выбыло						
Павлодарская область	16915	16431	15848	13529	12983	13302
Сальдо миграции						
Павлодарская область	-959	-1958	-2535	-2229	-3790	-2750

Источник: [5]

Таблица 2

Общие итоги миграции в Алтайском крае

	Январь-март					
	2012			2011		
	прибыло	выбыло	миграцион. прирост (+), снижение (-)	прибыло	выбыло	миграцион. прирост (+), снижение (-)
Миграция- всего	16873	17767	-894	13767	15116	-1349
из нее:						
в пределах России	14866	17357	-2491	12487	14877	-2390
в том числе:						
внутри края	11196	11196	-	9729	9729	-
межрегиональн.	3670	6161	-2491	2758	5148	-2390
международная	2007	410	+1597	1280	239	+1041
в том числе:						
с СНГ	1885	331	+1554	1191	151	+1040
с др. странами	122	79	+43	89	88	+1
внешняя миграц. (для края)	5677	6571	-894	4038	5387	-1349

Источник: [6]

граничных регионов двух интегрирующихся стран на примере Павлодарской области (Республика Казахстан), Алтайского края (РФ) и Омской области (РФ).

Если оценивать информационную сторону исполнения плана, то следует признать, что по сравнению со статистической и аналитической информацией, имеющейся в РФ, данные, которые доступны на http://pavlodarstat.kz/, к сожалению, недостаточны для анализа. Кроме того, все показатели сведены к количеству мигрантов. По новейшим данным, в январе-феврале 2014 года по сравнению с январем-февралем 2013 года число прибывших в Павлодарскую область уменьшилось на 4,5%, а число выбывших из Павлодарской области увеличилось на 3,3%. Основной миграционный обмен по внешней миграции в области происходит с государствами СНГ. Доля прибывших из стран-участниц СНГ и выбывших в эти страны составили 87,5% и 79,3% соответственно. Если говорить про внутреннюю миграцию, то число прибывших из других областей республики в январе-феврале 2014 года увеличилось по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 9,4%, а выбывших увеличилось соответственно на 48,7% [5]. Если отследить динамику процесса, то он выглядит следующим образом (Таблица. 1).

Таким образом, мы видим постоянное негативное сальдо миграции, которое имеет довольно неравномерную динамику. Это сви-

Таблица 3

Динамика миграции в Омской области

	2008 год		2009 год		2010 год		2011 год		2012 год		2013 год	
Миграцион. убыль (прирост) населения	Тыс. чел	На 1000 чел.	Тыс. чел.	На 1000 чел.	Тыс. чел.	На 1000 чел.	Тыс. чел.	На 1000 чел.	Тыс. чел.	На 1000 чел.	Тыс. чел.	На 1000 чел.
	-0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-2,6	-1,3	-1,8	-0,9	-3,1	-1,5	-2,8	-1,4

Источник: [7]

детельствует о том, что первичным является экономическое состояние области, которое нивелирует миграционную политику. Кроме того, по косвенному признаку отсутствия информации и отчетов, можно сделать вывод о недостаточной концентрации усилий на такой важной задаче, как миграционная политика государства.

Сравнение с российскими Алтайским краем и Омской областью можно провести, используя сайты Федеральной миграционной службы РФ (http://www.fms-altay.ru/ [6] и http://www.ufms.omsk.ru/www/ufms.nsf) [7], где можно найти доклады о проведении государством миграционной политики и прогнозировании будущих периодов развития. К примеру, в Омской области и в Алтайском крае реализовали и поддержали 7 государственных программ в сфере миграционной политики. Службы отчитались о проведенных мероприятиях и их результатах. Были затронуты все аспекты государственной Концепции, проведено множество мероприятий в их поддержку. В результате динамика миграционных процессов в обоих субъектах Федерации, вопреки некоторой убыли, стабильно держится в довольно низком диапазоне (Таблицы 2, 3).

Приведенные показатели, конечно, в значительной мере отображают и экономическую ситуацию в регионах, но объем работ по поддержке миграционной политики свидетельствует о мощном влиянии этого фактора на потенциальных жителей этих регионов.

В заключение отметим, что в условиях все более нарастающей силы интеграционных процессов между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, когда наши государства создают Единое экономическое пространство и Евразийский экономический союз, крайне важно консолидировать и миграционную политику. Сопоставление правовой базы указывает на то, что аналитическая часть и детальная проработка практической части являются отличительной деталью казахстанского законодательства в сфере миграционной политики. В то же время законодательство РФ в плане миграционной политики носит характер дорожной карты или общих рекомендаций. При этом эти концепты очень успешно реализуются во множестве государственных программ. Более детальный прикладной анализ усложняется неравностью экономического потенциала, потому довольно сложно точно установить зависимость миграционных потоков именно от успешной миграционной политики. Проблема требует дальнейшего глубокого изучения.

Использованная литература:

1. Единое экономическое пространство [Электронный источник]. – Режим доступа: http://www.evrazes.com/customunion/eepr

2. Миграционная ситуация в Республике Казахстан [Электронный источник]. – Режим доступа: http://www.e-cis.info/page.php?id=20083

3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный источник]. – Режим доступа: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf

4. 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 [Электронный источник]. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001593

5. Миграция населения [Электронный источник]. – Режим доступа: http://pavlodarstat.kz/rus/mig_din/

6. Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС России по Алтайскому краю по реализации государственной политики в сфере миграции в Алтайском крае за 6 месяцев 2012 года [Электронный источник]. - Режим доступа: http://www.fms-altay.ru/

7. Демографическая ситуация - Миграция населения [Электронный источник]. – Режим доступа: http://demograf.omskmintrud.ru/default