

Е.С. Сыздыкбеков<sup>1</sup>, А.М. Рахметова<sup>1</sup>, Н.И. Гражевская<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, Казахстан;

<sup>2</sup>Киевский национальный университет им. Т.Шевченко, Украина

(E-mail: syzdykbekov.yer@mail.ru)

## Регулирование внешней трудовой миграции в Республике Казахстан: проблемы и возможности

В статье рассмотрены основные проблемы государственного регулирования внешней трудовой миграции в Республике Казахстан, а также некоторые вопросы, связанные с привлечением иностранной рабочей силы и нелегальной трудовой миграцией. Исследование направлено на выявление возможных отрицательных последствий неконтролируемого привлечения иностранной рабочей силы для национальной экономики. В рамках работы был проведен анализ динамики привлечения иностранной рабочей силы на материалах отчетных документов Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, а также статистических данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан. На основе анализа материалов были выявлены проблемы в сфере регулирования привлечения квалифицированной и неквалифицированной иностранной рабочей силы. Приведенные результаты исследования свидетельствуют о необходимости более детальной проработки инструмента квотирования трудовых иммигрантов в целях защиты внутреннего рынка труда, а также сокращения числа нелегальных иммигрантов. В качестве выводов представлены некоторые рекомендации.

*Ключевые слова:* внешняя трудовая миграция, иностранная рабочая сила, квотирование, национальная экономика, экономическая безопасность.

### Введение

Одно из ключевых мест в системе государственного управления, с позиции обеспечения экономической безопасности, занимает регулирование внешней трудовой миграции, происходящей на фоне воздействия множества видоизменяемых факторов. При этом государство стремится к достижению компромисса между удовлетворением потребности национальной экономики в квалифицированной рабочей силе и защитой интересов субъектов внутреннего рынка труда.

В целях повышения эффективности государственной миграционной политики Правительство Республики Казахстан в 2017 г. утвердило новую Концепцию миграционной политики на 2017–2021 гг., а также Программу по реализации данной Концепции [1]. Это явно свидетельствует о повышенном внимании государства в отношении вопросов миграции, включая внешнюю трудовую миграцию, которая относится к разряду комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на экономическую безопасность.

Учитывая тот факт, что привлечение иностранной рабочей силы (далее — ИРС) выступает неотъемлемым элементом поступательного экономического развития страны, регулирование данного процесса является важнейшим звеном всей системы государственного управления экономикой. Оно должно быть направлено на подчинение внешней миграции стратегическим и тактическим целям развития национальной экономики. Как показывает практика стран с развитой экономикой, общим инструментом привлечения ИРС является квотирование. Не стала исключением в этом плане и практика регулирования миграционных процессов в Казахстане.

### Основная часть исследования

Еще в Послании Главы государства народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира» высказывалась мысль о необходимости выработки механизмов по привлечению в страну высококвалифицированных и профессиональных работников, способных работать на постоянной основе [2]. В наши дни в Казахстане функционирует комплексная система привлечения ИРС, основанная на квотировании. Используя квотирование, Правительство основывается на состоянии экономической и демографической конъюнктуры, учитывает как внутреннюю, так и внешнеполитическую ситуацию, а также колебания мирового рынка труда.

В то же время действия Правительства направлены на принятие мер для защиты внутреннего рынка труда, включая установление ежегодной квоты на привлечение иностранных специалистов.

В 2017 г. в рамках принятых мер Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан пересмотрело механизм привлечения иностранных специалистов, согласно которому привлекаемая ИРС делится на четыре категории:

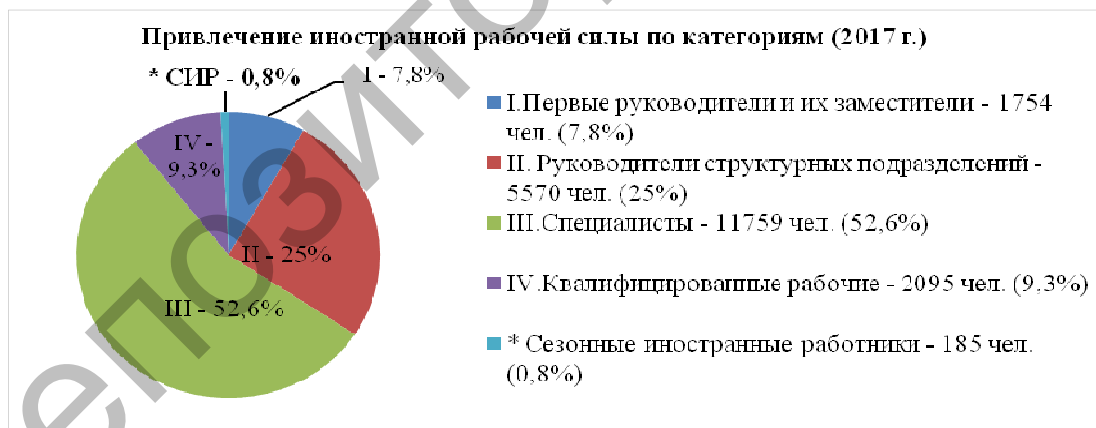
- I категория — руководители и их заместители;
- II — руководители структурных подразделений;
- III — специалисты;
- IV — квалифицированные рабочие [3].

Вместе с тем квота устанавливается не в целом, как процент к экономически активному населению, как это было ранее, а в разрезе конкретных отраслей экономики. Данная мера была направлена на решение проблемы нехватки ИРС, а также повышение качества планирования и адресное применение квоты.

Еще одно изменение касается трудовых мигрантов, работающих в хозяйствах у физических лиц. Дело в том, что ранее мигранты данной категории не квотировались. Согласно изменениям, произошедшим в 2017 г., они также были включены в квоту. Данная мера направлена на то, чтобы, с одной стороны, регулировать количество трудовых мигрантов данной категории, с другой — формализовать их работу и обеспечить защиту трудовых прав.

Согласно последним изменениям была усилена роль, а также ответственность акиматов в формировании квоты. Речь идёт о планировании квот акиматами, так как именно они отвечают за местные рынки труда. Современная практика формирования квоты предполагает, что акиматы перед оформлением заявки на квоту создают комиссию, проводят анализ рыночного спроса на рабочую силу, определяют реальную потребность в рабочей силе и дают оценку возможностей ее удовлетворения местными трудовыми ресурсами. По замыслу разработчиков эти инструменты призваны не усложнить процедуру формирования квоты, а сделать ее более прикладной и экономически обоснованной для каждой области.

Анализ миграционных процессов за последние 5 лет свидетельствует, что ввоз иностранной рабочей силы возрос в 2,7 раза, что связано с реализацией крупных инвестиционных проектов, а также недостатком квалифицированных кадров на внутреннем рынке труда. По итогам 2017 г. в Казахстане действовало 22273 разрешений. На рисунке 1 изображена диаграмма, отражающая удельный вес по каждой категории привлеченной ИРС в 2017 г. [4].



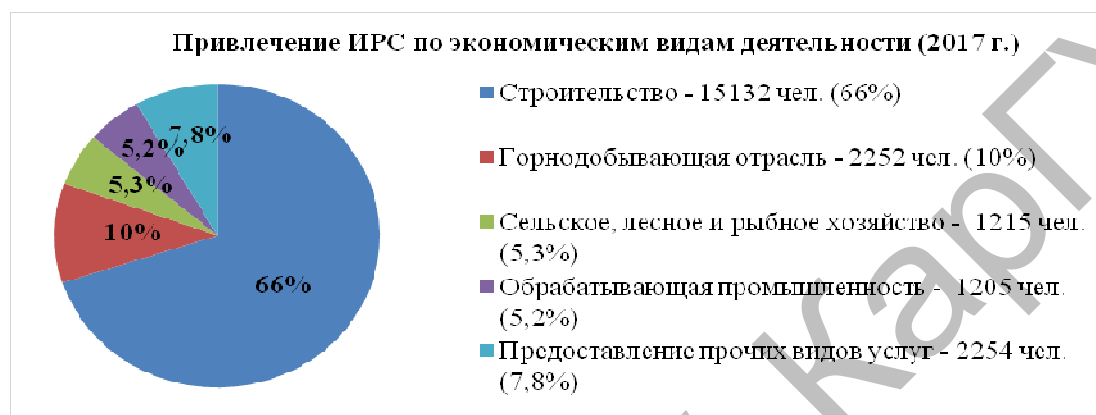
Примечание. Составлено авторами на основе данных [4].

Рисунок 1. Привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан в разрезе соответствующих категорий по итогам 2017 г.

Как показывает диаграмма, большую долю среди привлеченной ИРС занимают специалисты (52,6 %), а также руководители структурных подразделений (25 %), в то время как доля квалифицированных специалистов составляет 9,3 %, а сезонных иностранных работников — лишь 0,8 %. С одной стороны, это свидетельствует о том, что привлекаемая низкоквалифицированная ИРС представлена минимально. В противном случае она не полностью отражена в статистике, представляя собой ряды нелегальных мигрантов. С другой стороны, это демонстрирует заинтересованность казахстанских работодателей в высококвалифицированных специалистах. Действительно, одной из характер-

ных тенденций современной международной миграции является значительное и постоянное увеличение числа привлеченной в развивающиеся страны ИРС с высокой квалификацией, являющейся необходимым компонентом развития современной экономики.

Если мы обратим внимание на отраслевой разрез, то заметим, что доля работающих иностранных граждан по итогам 2017 г. распределилась в следующем порядке: строительство — 16 183 чел., или 66 %; горнодобывающая промышленность и разработка карьеров — 2 282 чел., или 10 %; обрабатывающая промышленность — 1 274 чел., или 5,2 %; сельское, лесное и рыбное хозяйство — 5,3 %; предоставление прочих видов услуг — 2 254 чел., или 7,8 % (см. рис. 2 [4]).



*Примечание.* Составлено на основе данных [4].

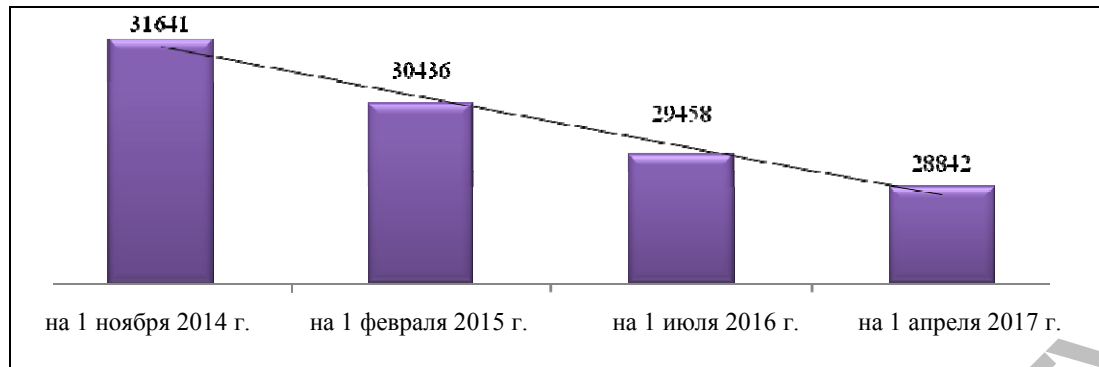
Рисунок 2. Привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан в разрезе видов деятельности по итогам 2017 г.

Как мы видим, большую долю работающих иностранных граждан представляет строительная отрасль (66 %). Если эти данные сопоставить с данными диаграммы на рисунке 1, то из этого следует, что большая часть привлеченных иностранных работников в строительном секторе представляют собой квалифицированные специалисты.

Следует отметить, что в 2017 г. основными странами-экспортерами ИРС в Казахстан являются: Китай — 12 400 чел., или 43 %; Турция — 3 271 чел., или 11,3 %; Узбекистан — 2 256 чел., или 7,8 %; Великобритания — 1 243 чел., или 4,3 %; Индия — 1 226 чел., или 4,2 % [4]. Вместе с тем в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) действует режим свободного перемещения трудовых ресурсов по территории государств-членов [5]. Здесь проявляется еще одна проблема, связанная с регулированием внешней трудовой миграции. Она связана с отсутствием четкой методологии статистического учета всех потоков ИРС, квалифицированной и неквалифицированной, в том числе прибывающей из стран ЕАЭС.

Регулирование внешней трудовой миграции имеет особое значение в контексте реализации государственных программ по трудоустройству местного населения. К сожалению, механизм выявления потребности регионов в ИРС ограничен лишь процедурой установления квоты. При этом акиматы не всегда ориентируются на основные социально-экономические показатели региона, обозначенные в государственных программах. Это еще одна проблема, с которой сталкивается государство при привлечении ИРС.

Правительство пытается усилить меры по защите национального рынка труда. В соответствии с Законом РК «О занятости населения» была снижена квота на привлечение ИРС до 0,75 % к экономически активному местному населению, что направлено на защиту внутреннего рынка труда [6]. Действительно, это отразилось на общем сокращении ИРС. Так, за период 2014–2017 гг. количество трудовых мигрантов сократилось на 8,8 %. Ниже, на рисунке 3, в диаграмме приведена динамика привлечения ИРС [4].



Примечание. Составлено на основе данных [4].

Рисунок 3. Количество привлеченной ИРС в Республике Казахстан за период 2014–2017 гг.

Как видно из данных диаграммы, за период 2014–2017 гг. отмечена устойчивая тенденция к снижению привлеченной ИРС. Но если мы обратимся к данным, касающимся доли привлеченной ИРС в Казахстан в разрезе по категориям, то увидим причины такого сокращения (см. табл.) [4].

Т а б л и ц а

**Доля привлеченной иностранной рабочей силы в Республику Казахстан в разрезе по категориям за период 2014–2017 гг., %**

Категория	На 1 ноября 2014 г.	На 1 февраля 2015 г.	На 1 июля 2016 г.	На 1 апреля 2017 г.
1	5,4	6,6	5,8	6,8
2	19,6	20,6	18,9	20,5
3	42,8	42,8	45,4	50,0
4	32,2	30,0	29,9	22,7

Примечание. Составлено на основе официальных данных сайта Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан [4].

Из данных таблицы видно, что общее сокращение происходит, в основном, за счет ограничения привлечения низкоквалифицированной ИРС (с 32,2 % до 22,7 %), в то время как сохраняется устойчивая тенденция к увеличению доли высококвалифицированных специалистов в общей структуре квот на ИРС. Таким образом, решается лишь часть проблемы, так как по факту государством защищена лишь та часть национального рынка труда, которая связана с низкой квалификацией либо с ее полным отсутствием.

Нелегальные трудовые мигранты обладают в основном общим средним и неполным средним образованием и часто устраиваются в места, где не требуется образование. Следует отметить, что доля трудоустроенной по квоте низкоквалифицированной ИРС составляет лишь малую часть трудовых иммигрантов по данной категории. Для остальной ИРС отсутствуют условия труда, так как работодатели с ними, как правило, не заключают трудовые договоры. Как правило, иммигранты низшей квалификации получают низкую заработную плату в тех сферах экономики, где отсутствует предложение со стороны казахстанских работников.

Вместе с тем наблюдается тенденция роста нелегальной миграции в Казахстан так называемых «сезонных рабочих» из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана. Этому способствуют, с одной стороны, низкие темпы экономического развития и низкий уровень жизни, а с другой — высокий уровень рождаемости в этих странах. Данные обстоятельства заставляют малообеспеченную часть населения этих стран искать работу и лучшие условия жизни за рубежом, в том числе и в Казахстане. С другой стороны, казахстанские работодатели заинтересованы в дешевой рабочей силе и охотно принимают нелегальных мигрантов на работу, что усугубляет ситуацию на казахстанском рынке труда. К тому же в бюджет страны не поступают значительные суммы налогов.

Как правило, трудовой мигрант для получения разрешения на работу вынужден искать работодателя, который имел бы разрешение на найм иммигранта и мог бы зарегистрировать его по месту

временного жительства. В противном случае легально въехавший в страну иностранный гражданин автоматически становится нелегально работающим мигрантом. Другими словами, в соответствии с казахстанским законодательством, труд иностранных рабочих в стране может быть реализован при наличии инициативы местного работодателя и разрешения государства, а не по инициативе лишь самого работника. Как результат, большей части иностранных работников экономически выгоднее работать нелегально, а работодателю проще оплатить штраф. Труд нелегальных мигрантов прочно срывается с теневой экономикой, а дешевая рабочая сила используется недобросовестными предпринимателями. Данное обстоятельство усугубляется еще и тем, что на практике большинство иммигрантов, прибывающих в Казахстан в безвизовом порядке, плохо знают государственный и русский языки и не ориентируются в местном законодательстве.

Таким образом, приток большого числа неквалифицированных мигрантов из соседних стран, используемых местными работодателями как дешевая рабочая сила, становится фактором риска для развития национальной экономики. Вместе с тем, неконтролируемый приток мигрантов, как правило, образует не только экономические, но и социальные проблемы, являясь источником ухудшения криминогенной обстановки, способствуя формированию и развитию сегментов теневой экономики. Увеличение в национальной экономике числа занятых иностранными мигрантами приводит к снижению реальной заработной платы в стране и вытеснению отечественных специалистов с рынка труда.

Нелегальные мигранты занимают рабочие места в тех секторах, где требуется зачастую низкоквалифицированная рабочая сила — в строительстве, в качестве подсобных рабочих на рынках, на отдельных видах сельскохозяйственных работ. Между тем сокращение числа нелегальных трудовых мигрантов не приводит к автоматическому и быстрому заполнению этих рынков труда местным населением. Как отмечают эксперты Международной организации по миграции, «низкоквалифицированные рабочие места в Казахстане в краткосрочной перспективе не станут привлекательными для казахстанцев» [7].

Между тем в Республике Казахстан предпринимаются меры по снижению нелегальной трудовой миграции, среди которых необходимо отметить следующие:

- уточнение порядка въезда и последующего пребывания на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе с целью осуществления трудовой деятельности;
- четкое определение порядка выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства и усиление их ответственности за нарушение правил пребывания на территории страны;
- совершенствование процедуры регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства;
- совершенствование нормативно-правовой базы и деятельности правоохранительных органов путем проведения их ревизии по вопросам миграции на предмет выявления противоречий, пробелов, устаревших правовых норм, координации работы миграционной полиции и паспортно-визовой службы в части сбора информации о внешних мигрантах;
- создание единого банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев, прибывающих на территорию Республики Казахстан;
- укрепление международного сотрудничества в вопросах обеспечения жесткого миграционного контроля;
- создание единой базы данных на лиц, причастных к организации каналов незаконной миграции, взаимное информирование о таких лицах;
- проведение совместных или синхронных оперативно-профилактических мероприятий по пресечению фактов незаконной миграции в приграничных областях;
- постоянный и своевременный обмен информацией между государствами об изменениях миграционного законодательства и др.

Для решения выявленных проблем в Казахстане может быть использован новый механизм выдачи разрешений на трудовую деятельность, основанный на:

- количественном регулировании потоков неквалифицированной рабочей силы;
- разрешениях на работу квалифицированным иностранным работникам на реализацию среднесрочных проектов для получения быстрого экономического эффекта в базовых отраслях;
- разрешениях иностранным специалистам на профессиональную деятельность для участия или реализации долгосрочных проектов в Казахстане.

*Выводы*

Таким образом, попытки государства достичь компромисса между удовлетворением потребности национальной экономики в квалифицированной рабочей силе и защитой интересов субъектов внутреннего рынка труда, в целях обеспечения экономической безопасности страны, сталкиваются с рядом проблем внутрисистемного характера, а также с общемировой тенденцией.

В связи с распространением трудовой миграции государство сталкивается с проблемой нелегальной миграции, что является общемировой тенденцией. Именно поэтому необходимо обратить внимание на зарубежный опыт в регулировании миграционных процессов. Высокая доля нелегальной миграции, характерная для Казахстана, говорит о слабом контроле государства над миграционными процессами, что является угрозой экономической безопасности страны.

Отсутствие четкого учета трудовых мигрантов снижает возможность экономического анализа и прогнозирования иностранной рабочей силы в стране. Кроме того, нет четкой системы анализа влияния всех потоков иностранной рабочей силы на основные рейтинговые и социально-экономические показатели страны.

При существующих условиях организации мониторинга трудовой миграции нелегальная миграция, значительно превышающая легальную, практически не поддается статистическому учету. Данное обстоятельство усложняет задачу регулирования миграционных процессов, исходя из экономических интересов государства.

Новые подходы к управлению внешней трудовой миграции должны быть направлены на решение задач по ограничению потоков нелегальной миграции, развитие более эффективных механизмов привлечения квалифицированных специалистов не в ущерб местному рынку труда, а также создание условий для интеграции трудовых мигрантов.

## Список литературы

- 1 Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2017 года № 602 «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602>
- 2 Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира: Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/287>
- 3 О трудовой миграции, порядке распределения квоты, получения разрешений на ввоз иностранной рабочей силы в Республику Казахстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/592>
- 4 Справка по привлечению иностранной рабочей силы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/344757>
- 5 Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31565247](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31565247)
- 6 Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года № 482-V ЗРК [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000482>
- 7 Привлечение иностранной рабочей силы как элемент регионального воспроизводства трудовых ресурсов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.iom.kz/images/books/FullReportRUS2016.pdf>

Е.С. Сыздыкбеков, А.М. Рахметова, Н.И. Гражевская

### **Қазақстан Республикасындағы сыртқы еңбек көші-қонын реттеу: мәселелер мен мүмкіндіктер**

Бұл зерттеу ұлттық экономикаға шетелдік жұмыс күшінің бақылаусыз тартылуының ықтимал теріс әсерлерін анықтауға бағытталған. Зерттеу шеңберінде Қазақстан Республикасы Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің есептік құжаттарының материалдарына шетелдік жұмыс күшін тарту динамикасы, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің Статистика комитетінің статистикалық деректері талданды. Материалдарды талдау негізінде білікті және біліктілігі жоқ шетелдік жұмыс күшін тартуды реттеу саласында проблемалар анықталды. Зерттеудің нәтижелері ішкі еңбек нарығын қорғау, сондай-ақ заңсыз көшіп келушілер санын азайту үшін еңбек мигранттарына үшін квота құралын егжей-тегжейлі зерделеу қажеттілігін көрсетті. Кейбір ұсыныстар тұжырымдар ретінде ұсынылды.

*Кілт сөздер:* сыртқы еңбек көші-қоны, шетелдік жұмыс күші, квота, ұлттық экономика, экономикалық қауіпсіздік.

Ye.S. Syzdykbekov, A.M. Rahmetova, N.I. Grazhevskaya

## **Regulation of external labor migration in the Republic of Kazakhstan: problems and opportunities**

In the article the main issues of state regulation of external labor migration in the Republic of Kazakhstan as well as some issues related to the attraction of foreign labor and illegal labor migration are considered. This research work is aimed to identifying the possible negative effects of uncontrolled attraction of foreign labor for national economy. In the frame of the research an analysis of the dynamics of attracting foreign labor was conducted based on the study of materials of reporting documents of the Ministry of Labor and Social Protection of the Republic of Kazakhstan, as well as statistical data from the Committee on Statistics of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan. Based on the analysis of the materials, problems were identified in the sphere of regulating the attraction of qualified and unskilled foreign labor. The results of the research suggest the need for a more detailed study of the quota tool for labor immigrants in order to protect the domestic labor market, as well as to reduce the number of illegal immigrants. Some recommendations are presented as conclusions.

*Keywords:* external labor migration, foreign labor, quotas, national economy, economic security.

### References

- 1 Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan ot 29 sentiabria 2017 hoda N 602 «Ob utverzhdenii Kontseptsii mihratsionnoi politiki Respubliki Kazakhstan na 2017–2021 hody i Plana meropriiatii po realizatsii Kontseptsii mihratsionnoi politiki Respubliki Kazakhstan na 2017–2021 hody» [Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan of September 29, 2017 No. 602 «On Approval of the Concept of the Migration Policy of the Republic of Kazakhstan for 2017–2021 and the Action Plan for the Implementation of the Concept of the Migration Policy of the Republic of Kazakhstan for 2017–2021»]. (n.d.). *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602> [in Russian].
- 2 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan N.Nazarbaeva narodu Kazakhstana. «Stratehiia vkhozhdeniia Kazakhstana v chislo 50-ti naibolee konkurentosposobnykh stran mira: Kazakhstan na porohe novoho ryvka vpered v svoem razvitiu» [Message from the President of the Republic of Kazakhstan N.Nazarbaev to the people of Kazakhstan: Kazakhstan's strategy of becoming one of the 50 most competitive countries in the world Kazakhstan is on the verge of a new breakthrough in its development]. (n.d.). *enbek.gov.kz*. Retrieved from <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/287> [in Russian].
- 3 O trudovoi mihratsii, poriadke raspredeleniia kvoty, polucheniia razresheniia na vvoz inostrannoi rabochei sily v Respubliku Kazakhstan [On labor migration, the procedure for the distribution of quotas, obtaining permits for the import of foreign labor in the Republic of Kazakhstan]. (n.d.). *enbek.gov.kz*. Retrieved from <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/592> [in Russian].
- 4 Spravka po privlecheniiu inostrannoi rabochei sily [Information on attracting foreign labor]. (n.d.). *enbek.gov.kz*. Retrieved from: <http://www.enbek.gov.kz/ru/node/344757> [in Russian].
- 5 Dohovor o Evraziiskom ekonomicheskom soiuze (h. Astana, 29 maia 2014 h.) [Treaty on the Eurasian Economic Union (Astana, May 29, 2014)]. (n.d.). *online.zakon.kz*. Retrieved from [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31565247](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31565247) [in Russian].
- 6 Zakon Respubliki Kazakhstan «O zaniatosti naseleniia» ot 6 apreliia 2016 hoda No. 482-V ZRK. [Law of the Republic of Kazakhstan «On Employment» dated April 6, 2016 No. 482-V ZPK]. (n.d.). *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000482> [in Russian].
- 7 Privlechenie inostrannoi rabochei sily kak element rehionalnoho vosproizvodstva trudovykh resursov [Attraction of foreign labor as an element of regional reproduction of labor resources]. (n.d.). *iom.kz*. Retrieved from <http://www.iom.kz/images/books/FullReportRUS2016.pdf> [in Russian].