

Карагандинский университет Казпотребсоюза

УДК 327:325 На правах рукописи

**СЫЗДЫКБЕКОВ ЕРЖАН СЕРИКОВИЧ**

**Государственное управление внешней трудовой миграцией  
в Республике Казахстан**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание степени  
доктора философии PhD

Научные консультанты  
кандидат экономических наук,  
профессор,  
А.М. Рахметова

доктор экономических наук,  
профессор  
Н.И. Гражевская

Республика Казахстан  
Караганда, 2025

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ .....</b>	<b>3</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ .....</b>	<b>10</b>
1.1 Теоретические основы анализа внешней трудовой миграции .....	10
1.2 Внешняя трудовая миграция как объект государственного управления.	25
1.3 Зарубежные модели государственного управления внешней трудовой миграцией .....	35
<b>2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....</b>	<b>47</b>
2.1 Современные тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане ....	47
2.2 Система государственного управления внешней трудовой миграцией ..	56
2.2.1 Анализ нормативно-правовых и стратегических документов в сфере государственного управления внешней трудовой миграцией .....	56
2.2.2 Структурно-функциональный анализ системы государственных органов управления внешней трудовой миграцией .....	65
2.2.3 Механизмы и инструменты государственного управления внешней трудовой миграцией .....	71
2.3 Анализ социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Казахстане .....	80
<b>3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН .....</b>	<b>100</b>
3.1 Стратегические приоритеты государственного управления внешней трудовой миграцией .....	100
3.2 Совершенствование системы государственного управления внешней трудовой миграцией .....	108
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>118</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>124</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А – Вопросы анкеты на тему: «Внешняя трудовая миграция и государственное управление через призму восприятия гражданами Казахстана».....</b>	<b>133</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ Б – Акт внедрения .....</b>	<b>139</b>

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВВП	– Валовой внутренний продукт
ВНП	– Валовой национальный продукт
ВТО	– Всемирная торговая организация
ГУ	– Государственное учреждение
КНБ	– Комитет национальной безопасности
ЕАЭС	– Евразийский экономический союз
ЕС	– Европейский союз
ИРС	– Иностранная рабочая сила
КИСИ	– Казахстанский институт стратегических исследований
КНБ	– Комитет национальной безопасности
КНР	– Китайская Народная Республика
МВД	– Министерство внутренних дел
МВФ	– Международный валютный фонд
МИД	– Министерство иностранных дел
МНЭ	– Министерство национальной экономики
МОМ	– Международная организация миграции
МОТ	– Международная организация труда
МРП	– Месячный расчетный показатель
МТСЗН	– Министерство труда и социальной защиты населения
НИС	– Новые индустриальные страны
НПО	– Неправительственная организация
ОДКБ	– Организация Договора о коллективной безопасности
ООН	– Организация Объединенных Наций
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ПМЖ	– Постоянное место жительства
РК	– Республика Казахстан
СНГ	– Содружество независимых государств
СРПС	– Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве
СССР	– Союз Советских Социалистических Республик
США	– Соединенные Штаты Америки
СЭЗ	– Специальная экономическая зона
ТНК	– Транснациональные компании
ФРГ	– Федеративная Республика Германия
ЦА	– Центральная Азия
GG	– Good Governance

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Внешняя трудовая миграция, будучи результатом влияния различных факторов, представляет собой сложное многофакторное явление, имеющее, при этом, противоречивый характер. Приток иностранной рабочей силы способствует увеличению производства. Однако этот процесс повышает нагрузку на социальную инфраструктуру, что приводит к усилению социальной напряженности.

Для Казахстана, как участника международного процесса, интегрированного в мировое экономическое пространство, нерешенными остаются задачи повышения эффективной миграционной политики и государственного управления в сфере внешней трудовой миграции.

Исследование данной темы обусловлено активным участием населения Казахстана в международной трудовой миграции, что требует развития институциональной основы со стороны государства, включая нормативно-правовую базу и механизмы регулирования миграционных процессов, и достижение максимально положительного экономического эффекта при сохранении интересов общества.

Кроме того, нельзя отрицать и социально-политический аспект миграционных процессов, несмотря на то, что государственное управление акцентирует свое внимание, прежде всего, на экономических эффектах внешней трудовой миграции. Вместе с тем, если экономисты воспринимают внешнюю трудовую миграцию в контексте ее экономического влияния на национальный рынок труда и демографию населения, то на уровне массового сознания на первый план выдвигаются вопросы общественной безопасности, включая как угрозы распространения экстремизма и терроризма, так и усугубление проблем социального характера.

Учитывая вышеизложенное, в научной литературе в течение последнего десятилетия все чаще обсуждаются вопросы внешней трудовой миграции и роли государства в управлении этим процессом, а также в решении многочисленных проблем в этой области. При этом мировой опыт свидетельствует о возможности выбора мер воздействия на потоки внешней трудовой миграции, наличии механизмов и инструментов управления этими процессами.

**Степень научной разработанности.** Исследованию отдельных вопросов внешней трудовой миграции и государственного управления в этой сфере посвящено множество работ зарубежных и отечественных авторов, использующих различные научные подходы.

В развитии современной научной мысли в области международной трудовой миграции весомая роль принадлежит теориям и концепциям, представленным авторитетными учеными разных научных направлений.

Среди зарубежных ученых, заложивших концептуальные рамки для современных исследований в сфере миграции, наибольший интерес представляют работы таких авторов, как: Э. Равенштайн, А. Маршалл,

К. Менгер, Дж. Кейнс, М. Фридман, П. Самуэльсон, М. Тодаро, Дж. Харрис, Э. Ли, М. Пайоре, Д. Массей, О. Старк, С. Золберг, Р. Болдинг, Дж. Борджас, Д. Коулмэн, Д. Белл, У. Сегал, Р. Р. Парк, Эпплеярд, Ф. Мартин, Дж. Тейлор, Л. Вирт, Р. Маккензи, Ф. Знанецкий, У. Томас, С. Стоффер, Д. Зипфи, Д. Блум, Г. Баудер, и другие.

Вместе с тем, вопросам государственного управления или регулирования в сфере внешней трудовой миграции посвящено сравнительно небольшое количество работ. Среди них можно отметить труды таких зарубежных авторов, как: Д. Бодж, С. Кастлз, Х. де Хаас, М. Сампшн, И. Грабовска и П. Макговерн.

Среди ученых и специалистов ближнего зарубежья, чьи работы посвящены изучению международной трудовой миграции в самых различных ее аспектах можно выделить таких авторов, как: Зайончковская Ж.А., Рыбаковский Л.Л., Заславская Т.И., Ионцев В.А., Волох В.А., Колесов Д.В., Мукомель В.И., Моисеенко В.М., Маркина Н.М., Оболенский В.В., Переведенцев В.И., Рязанцев С.В., Басанд М., Трыканова С.А., Хорев Б.С., Ивахнюк И.В., Юдина Т.Н., Кислицина М.В., Масленкова Е.В., Малышев Е.А., Тарасова Е.В., Рыжкова А.Н., Абалкин Л.А., Бурнашев Р.Р., Витковская Г.С., Костаков В.Г., Топилин А.В. и другие.

В отечественной науке изучению актуальных вопросов миграции населения в Казахстане, вообще, и трудовой миграции, в частности, посвящены труды социологов, демографов, экономистов, историков. Среди них можно выделить работы ряда авторов, таких как: М.Б. Татимов, Е.Ю. Садовская, Б.Л. Татибеков, А.Т. Забирова, С.Б. Кожирова, А.Ш. Хамзин, Б.Н. Бокаев, И.А. Черных, А.Б. Галиев, Д.Б. Абулкасова, Ж.Т. Хишаева, Н.И. Мустафаев, Г.Б. Ахметова, С.А. Калиева и другие.

Следует также отметить релевантные исследования ряда ученых в смежных областях, имеющие отношение к анализу демографических, социально-экономических и правовых аспектов миграционных процессов. Среди прочих работ можно выделить публикации Е.Н. Мусабека, М.Х. Асылбекова, А.Н. Алексеенко, В.В. Козиной, Ю.К. Шокаманова.

Несмотря на наличие исследований в данной области, вопросы государственного управления требуют комплексного изучения, а также обоснования подходов к оптимизации государственного управления.

Таким образом, необходимость совершенствования государственного управления внешней трудовой миграцией, а также его практическая значимость обусловили выбор темы исследования, постановку цели и задач исследования.

**Целью диссертационной работы** является исследование государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан, а также разработка предложений по совершенствованию системы государственного управления.

**Задачи** исследования:

– изучить теоретические основы анализа внешней трудовой миграции;

- раскрыть сущность государственного управления внешней трудовой миграцией;
- изучить зарубежные модели государственного управления в сфере внешней трудовой миграции;
- выявить причины, факторы и тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане;
- изучить действующую систему государственного управления внешней трудовой миграции в Республике Казахстан, выявить ее особенности и эффективность;
- провести анализ социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграцией на основе социологического опроса;
- определить стратегические приоритеты государственного управления внешней трудовой миграцией;
- разработать и предложить рекомендации по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией.

**Объектом исследования** является внешняя трудовая миграция в Республике Казахстан.

**Предметом исследования** является система государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили:

- теории, объясняющие причины и факторы внешней трудовой миграции и обосновывающие применение механизмов и инструментов государственного управления внешней трудовой миграцией: экономические теории (теория человеческого капитала, теория рынка труда, теория двойного (сегментированного) рынка труда), социологические теории (теория «притяжения-выталкивания», теория миграционных сетей, теория миграционной взаимозависимости);
- современные парадигмы и концепции государственного управления: парадигма «Эффективного государственного управления» («Good Governance»), парадигма «Нового государственного управления» («New Public Management»), парадигма «Нового государственного администрирования» («New Public Governance»), концепция виртуального государства (электронного правительства).

**Методы исследования.** В ходе диссертационного исследования для обоснования теоретических положений были использованы:

- методы анализа и синтеза, направленные на изучение и обобщение теоретико-методологической основы исследования, зарубежного опыта государственного управления и определения стратегических приоритетов государственного управления (п.п. 1.1, 1.2, 1.3, 3.1);
- статистический метод – для рассмотрения миграционной динамики, анализа денежных переводов, количества разрешений на работу в Казахстане и т.д. (п.п. 2.1, 2.3);

– графический метод – для демонстрации динамики, выявления различий рядов статистических данных, а также выявления взаимосвязей элементов миграционной системы и системы государственного управления (п.п. 1.1, 1.2, 2.1, 2.3, 3.2);

– сравнительный анализ – для сопоставления показателей миграционных потоков, денежных переводов, количества разрешений на работу в Казахстане, а также выявления этапов формирования миграционной политики (2.1, 2.3);

– контент-анализ – для изучения содержания официальных документов: национальных и международных нормативно-правовых актов (2.2);

– структурно-функциональный анализ – для выявления ролей (функций) и взаимосвязей элементов миграционной системы и системы государственного управления (1.1, 1.2, 2.3, 3.2);

– социологический опрос (анкетирование) населения Казахстана (2.3).

**Информационно-эмпирическая база исследования.** Информационная база диссертации включает в себя научные труды ведущих зарубежных и отечественных ученых, посвященные внешней трудовой миграции и вопросам государственного управления.

Эмпирическая база представлена государственными концепциями миграционной политики, другими концепциями, связанными с международной миграцией. В работе был проведен анализ национальных и международных нормативно-правовых документов в сфере управления внешней трудовой миграцией, включающие Законы Республики Казахстан, Указы Президента и Постановления Правительства РК, материалы ежегодных посланий Президента народу Казахстана, а также конвенции международных организаций и интеграционных объединений, затрагивающих в своей деятельности вопросы трудовой миграции (ООН, МОТ, МОМ, ЕС, ЕАЭС).

Кроме того, были изучены статистические и аналитические материалы, представленные на официальных сайтах государственных органов РК (Комитет по миграции МТСЗН, Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, Управление миграционной службы МВД РК) и ряда международных организаций (МОТ, МОМ, ОЭСР, МВФ).

В рамках диссертационного исследования проводился социологический опрос среди граждан РК на тему «Внешняя трудовая миграция и государственное управление через призму восприятия граждан Казахстана» (Приложение А). Применялись методы «снежного кома» и доступной выборки. Ее формирование осуществлялось на основе релевантности респондентов исследовательской теме, а не по территориальному принципу. Исследованием были охвачены респонденты из Центрального, Северного, Южного, Восточного и Западного Казахстана, а также городов Алматы и Астана. Участники социологического опроса были заранее проинформированы о целях исследования и о том, что полученные результаты будут использованы исключительно в научных целях. Всем участникам опроса были гарантированы анонимность и добровольность участия.

**Научная новизна.** Основными результатами, полученными в ходе диссертационного исследования, их новизной является следующее:

1. Систематизированы теории и концепции, объясняющие причины и факторы внешней трудовой миграции, а также обосновывающие применение механизмов и инструментов государственного управления.

2. Уточнен и развит понятийно-категориальный аппарат исследования в части толкования дефиниций «внешняя трудовая миграция» и «государственное управление внешней трудовой миграцией».

3. Предложен комплексный подход к анализу внешней трудовой миграции, учитывающий взаимосвязь исторических, социокультурных, политических и экономических факторов и позволяющий более полно оценить их влияние на миграционное поведение, развитие миграционных сетей, социальную адаптацию трудовых мигрантов, а также формирование и развитие евразийской миграционной системы.

4. Обоснована необходимость перехода от институционально фрагментированной модели государственного управления к институционально согласованной, интегрированной системе государственного управления.

5. Разработана принципиальная блок-схема системы государственного управления внешней трудовой миграцией, которую можно внедрить в практику работы государственных органов и для создания цифровой платформы как архитектурную схему системы.

6. Предложен комплекс рекомендаций по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Совершенствование и расширение понятийного аппарата в исследуемой предметной области в части уточнения понятий «внешняя трудовая миграция» и «государственное управление внешней трудовой миграцией».

2. Необходимость использования комплексного подхода к анализу внешней трудовой миграции для более точной оценки факторов, влияющих на миграционное поведение и социальную адаптацию трудовых мигрантов, а также на формирование евразийской миграционной системы.

3. Необходимость перехода от институционально фрагментированной к институционально согласованной (интегрированной) модели государственного управления внешней трудовой миграцией.

4. Рекомендации по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан.

**Теоретическая и практическая значимость.** Теоретическая значимость данного исследования заключается в приращении научных теорий и концепций в области исследования внешней трудовой миграции сквозь призму применения механизмов и инструментов государственного управления посредством авторского уточнения и интерпретации ключевых дефиниций, дальнейшего развития теории государственного управления в части теоретического обоснования механизмов и инструментов управления внешней



трудовой миграцией и совершенствования методологических подходов к исследованию на основе применения институционального и системного подходов.

Материалы и результаты диссертационного исследования могут служить теоретической основой определения приоритетных направлений государственного регулирования миграционных процессов и использованы в процессе преподавания дисциплин соответствующего профиля в высших учебных заведениях, а также при разработке элективных дисциплин в области изучения современных проблем внешней трудовой миграции для студентов образовательных программ «Государственное и местное управление» и «Мировая экономика».

Практическая значимость заключается в возможности применения изложенных в работе методологических подходов в процессе принятия управленческих решений в системе органов государственного управления, а предложения и рекомендации автора – в процессе разработки программных и стратегических документов в области государственного управления миграцией в Республике Казахстан. Дополнительно, полученные результаты могут служить альтернативным или дополнительным источником при составлении концепции и других нормативных актов, направленных на государственное управление миграционными процессами в Казахстане.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования нашли отражение в 17 публикациях. Из них 1 – раздел в коллективной монографии, выполненной в рамках реализации проекта Жан Моне «Миграционная политика Европейского союза» программы Эразмус+ (101085024-EUMP-ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH), 1 – статья в издании, индексируемом в международной базе Scopus, 4 статьи – в изданиях, рекомендованных КОКСНВО МНВО РК, 4 статьи – в периодических изданиях (2 статьи – в Известиях НАН РК, 1 статья – в Вестнике КарУК, 1 статья – в Вестнике СибУПК, входящего в базу данных РИНЦ), 7 статей – в сборниках материалов международных научно-практических конференций, в том числе: в казахстанских – 3 тезиса, в зарубежных – 4 тезиса). Имеется акт внедрения от Управления миграционной службы Департамента полиции Карагандинской области (Приложение Б).

**Структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения и списка использованных источников. Основной текст изложен на 132 страницах, в работе имеется 15 таблиц, 41 рисунок и 2 приложения. Список использованных источников содержит 157 наименований.

# 1 КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ

## 1.1 Теоретические основы анализа внешней трудовой миграции

Изучение теорий и концепций, объясняющих причины, факторы внешней трудовой миграции и миграционное поведение населения, является необходимым условием при разработке концепции миграционной политики, а также при формировании эффективной системы государственного управления, которые должны быть теоретически обоснованы и учитывать современные глобальные тенденции развития.

Изучение научной литературы в исследуемой предметной области дает основание полагать, что основным подходом к изучению внешней трудовой миграции долгое время является экономический подход. Основы научного познания миграции и обоснование миграционного поведения населения были изложены Э. Равенштайном в работе «Законы миграции» [1]. Автором была впервые выдвинута гипотеза о том, что своеобразным триггером миграции являются экономические факторы. Его идеи подтолкнули последователей к дальнейшему развитию научных исследований в этой области.

Рассмотрим суть экономического подхода подробнее с позиции идентификации исходных научных концепций для настоящего исследования. В рамках данного подхода к изучению внешней трудовой миграции выделено несколько экономических теорий (таблица 1):

Таблица 1 – Экономические теории

Теория	Позиция в отношении внешней трудовой миграции	Роль государства
1	2	3
<i>Меркантилизм</i> (Т.Ман, А.Монкретьен, Ж.Б.Кольбер)	Привлечение мигрантов как ключевой фактор усиления государства. Запрет эмиграции, создание стимулов для наращивания внутренней рабочей силы для роста благосостояния и численности населения.	Государственное управление предполагает ограничения эмиграции граждан, управление потоками рабочей силы, контроль над трудовыми мигрантами.
<i>Классическая теория</i> (А.Смит, Д.Рикардо)	Рассматривает свободное передвижение рабочей силы. Миграция должна быть свободна и регулироваться рынком труда.	Участие государства сводится к минимальному регулированию миграции в случаях нарушения естественных экономических интересов.
<i>Марксистская теория</i> (К.Маркс, Ф. Энгельс)	Миграция является результатом классовых противоречий, а также эксплуатации рабочей силы для извлечения максимальной прибыли.	Государство регулирует потоки миграции в интересах буржуазии, усиливая ограничения лишь для защиты интересов капитала.
<i>Кейнсианская теория</i> (Дж.Кейнс)	Цель государства – обеспечение полной занятостиместного населения. Мировой рынок труда, как результат международной миграции, является ареной столкновения национальных интересов.	Государственное управление миграцией нацелено на стабилизацию рынка труда и предотвращение социальной напряженности. Меры: ограничительные квоты на миграцию, создание инфраструктуры для распределения рабочей силы

Продолжение таблицы 1

1	2	3
<i>Теория рынка труда</i> (макροэкономическая модель) (М. Фридман, П. Самуэльсон)	Миграционные потоки регулируются спросом и предложением на рынке труда. Международная трудовая миграция обусловлена различиями в заработной плате между странами.	Государственное регулирование миграции минимально и ограничено законодательством, защищающим права работников. Ограничение миграции в зависимости от экономической ситуации.
<i>Теория человеческого капитала</i> (микроэкономическая модель) (Майкл Тодаро, Джон Харрис)	Миграция реализуется как результат решения, основанного на анализе издержек и прибыли. Высокая квалификация усиливает миграцию. Выгода от переселения тем больше, чем выше уровень образования. Миграция представляет собой форму инвестиций в человеческий капитал.	Государственное управление миграцией осуществляется через программы, квоты, визовую политику и создание условий для миграции, для привлечение квалифицированной специалистов.
<i>Теория двойного рынка труда</i> (М. Пайоре, А. Портес)	Спрос на мигрантов основан на специфике индустриального общества. Капиталоемкий сектор экономики привлекает специалистов высокой квалификации. Трудоемкий сектор требует рабочих, не претендующих на высокий социальный статус и высокую зарплату.	Государственное управление включает создание различных визовых категорий для заполнения дефицита в определенных сегментах рынка труда, а также введение визовых квот и программ по активному привлечению иностранной рабочей силы
<i>Теория миграционной взаимозависимости</i> (Белл Д., Иноземцев В., Таран П.)	Зависимость развитых стран от притока мигрантов из развивающихся стран, для которых, в свою очередь, зависимость определена ограниченной возможностью их рынков труда обеспечить занятость населения. Миграция сокращает безработицу в странах-донорах, обеспечивая их денежными переводами.	Государственное управление осуществляется через организацию международного сотрудничества (международные соглашения, двусторонние договоры), а также организация, контроль миграционных потоков между странами.
Примечание – Составлено по источникам [2-7]		

Анализ основных тезисов в рамках вышеприведенных экономических теорий показывает, что главными факторами международной трудовой миграции являются уровень заработной платы, а также спрос и предложение на рынке труда.

Государственное управление имеет место в рамках меркантилизма, где рост численности населения и благосостояния реализуется, в том числе, через механизм привлечения иммигрантов и сдерживание эмиграции граждан. В рамках кейнсианской модели государственное управление реализуется путем обеспечения полной занятости местного населения, в том числе, через сдерживание трудовой иммиграции путем квотирования привлечения иностранных работников.

В рамках классической и неоклассической теорий потребность в государственном управлении трудовой миграцией фактически отсутствует, в виду того, что миграционные потоки регулируются рыночными механизмами (саморегуляция мирового рынка труда). В частности, представители теории рынка труда М. Фридман и П. Самуэльсон утверждают, что рынок труда

является механизмом, который определяет миграционные потоки с целью реализации полной занятости [3,р.397]. Стоит отметить, что данный тезис не всегда является верным на практике. Недостатком теории рынка труда является то, что она исходит из наличия совершенного рынка факторов производства, не учитывая характеристики мигранта, обезличивая его.

Теория человеческого капитала рассматривает мигранта как результат инвестирования [4, р.128]. Предметом инвестиций являются профессиональная квалификация, уровень образования и другое. Трудовая миграция в данной теории представлена как пространственное действие, в результате которого реализуется человеческий капитал, при условии, что выгоды от миграции превышают издержки. Кроме экономических издержек и выгод, стоит учитывать еще и возникающие психологические издержки трудовой миграции, а также влияние других, неэкономических, нематериальных факторов. Так, например, к психологическим издержкам можно отнести потерю общения с друзьями, близкими и родными. Другими, нематериальными факторами, являются более благоприятный климат, уровень доступа к общественным благам и т.д. Стоит отметить, что неэкономические факторы остаются за пределами неоклассических теорий.

М. Пайоре в своей теории «двойного (или сегментного) рынка труда» обосновывает трудовую миграцию как специфику индустриального общества [5, р.35]. Согласно теории, капиталоемкий сектор экономики привлекает квалифицированных специалистов, в то время как неквалифицированные рабочие, не претендующие на высокий социальный статус и высокую зарплату, востребованы в трудоемком секторе. В развитых странах трудоемкий сектор экономики не пользуется популярностью среди местных жителей, зато привлекает трудовых мигрантов из менее развитых или развивающихся стран.

Вместе с тем, теория «двойного или сегментного рынка труда» имеет ряд недостатков. В рамках данной теории рассматриваются притягивающие факторы, тогда как выталкивающие факторы упускаются из виду. В данной теории не находят отражение сами механизмы принятия решения о трудовой миграции.

В контексте данного исследования нельзя не отметить, что в рамках теории «двойного рынка труда» возможности для государственного вмешательства в миграционные процессы довольно низкие. В частности, на спрос в трудовых мигрантах здесь влияют серьезные изменения в структуре экономики.

С позиции теории миграционной взаимозависимости развитие мировой экономики создает такие условия и порядок, при которых трудовой дефицит в более развитых странах ставит их в зависимость от притока недостающей рабочей силы из менее развитых или развивающихся стран [6, р. 4-16]. С другой стороны, такая зависимость проявляется в том, что менее развитые страны получают дополнительный капитал путем денежных переводов своих граждан из-за рубежа на родину. Это, в свою очередь, стимулирует развитие экономики стран-получателей денежных переводов [7, с.213]. К тому же,

необходимость перераспределения ресурсов развития подталкивает обе стороны к поиску партнерских форм взаимодействия и укреплению интеграции между странами-реципиентами и странами-донорами на правительственном уровне.

Итак, согласно экономическим теориям трудовые мигранты выступают в качестве одного из факторов производства. При этом не учитываются иные, неэкономические и нематериальные факторы, такие как: политическая ситуация, языковой барьер, психологические издержки, разрыв социальных связей и т.п.

Далее рассмотрим теории в рамках социологического подхода (таблица 2).

Таблица 2 – Теории социологического подхода

Теория	Позиция в отношении внешней трудовой миграции	Роль государства
1	2	3
<i>Теория взаимодействия подвижности и расстояния</i> (С. Стоффер)	Миграция зависит от расстояния между двумя пунктами (географическое расстояние) и уровня «привлекательности» места назначения или открывающихся перспектив для мигранта.	Государство влияет на миграцию, создавая условия для сокращения расстояния, развивая транспортную инфраструктуру. Государственное управление осуществляется через стратегическое планирование и создание условий для развития миграционных потоков. Регулирование – через конкретные правила и ограничения (визы, квоты).
<i>Гравитационная модель миграции</i> , или теория Зипфа (Дж. К. Зипф)	Миграция между регионами зависит от размеров их экономик и населения, а также от расстояния между ними. Влияние расстояния и издержек на миграцию объясняется принципом наименьших усилий. Крупные экономики притягивают мигрантов.	Государственное управление осуществляется путем стимулирования или ограничения миграции на основе планирования и экономической политики. Регулирование – через конкретные миграционные барьеры: визы, квоты.
<i>Теория «притяжения-выталкивания»</i> , («Push-Pull Theory») (Эверетт С. Ли)	Миграция представляет собой баланс двух факторов: притягивающих (высокие доходы, безопасность, доступ к образованию, здравоохранению и т.п.) и выталкивающих (безработица, бедность, дискриминация и т.п.) – в пунктах выбытия и прибытия под влиянием вмешивающихся препятствий (расстояние, издержки миграции).	Государство может влиять на уменьшение выталкивающих и усиление притягивающих факторов. Государственное управление связано с созданием необходимых условий для улучшения социально-экономического положения внутри страны, чтобы снизить эмиграцию. Регулирование осуществляется через миграционный контроль (визовые и трудовые законы).
<i>Синтетическая теория международной миграции</i> (теория миграционных сетей) (Д. Массей)	Ключевую роль в миграции играют миграционные сети и социальный капитал трудовых мигрантов, который является одним из миграционных ресурсов. Теория обосновывает денежные переводы трудовых мигрантов.	Государство может поддерживать или ограничивать развитие миграционных сетей через миграционную и трудовую политику, а также использовать их как инструмент для привлечения определенной категории мигрантов.

Продолжение таблицы 2

1	2	3
		Государственное управление связано с созданием необходимых условий для поддержки мигрантов и их интеграции, а также созданием соответствующей инфраструктуры. Регулирование осуществляется через определение критериев для въезда мигрантов, их проживания, работы и социальной защиты.
Примечание – Составлено по источникам[8-11]		

Как показывает анализ положений рассматриваемых социологических теорий, на первый план выдвигаются факторы миграционного поведения, многочисленные притягивающие и выталкивающие факторы, материальные и не материальные, различные вмешивающиеся обстоятельства, а также роль миграционных сетей в глобальных миграционных потоках.

В теории взаимодействия подвижности и расстояния Самуэля Стоффера присутствует довольно обширный и расплывчатый перечень так называемых «вмешивающихся обстоятельств» [8, p.847]. Вместе с тем, факторы миграции и миграционного поведения сводятся к зависимости миграции от расстояния между двумя пунктами (географическое расстояние), а также уровня «привлекательности» места назначения или открывающихся перспектив для мигранта. Примечательно, что в рамках данной теории государство может создавать или регулировать «вмешивающиеся обстоятельства».

Гравитационная модель миграции, или теория Зипфа, связывает интенсивность миграционных потоков с двумя факторами – расстоянием и численностью населения [9, p.679]. Игнорирование других факторов является ее недостатком. Вместе с тем, данная теория оставляет место для вмешательства государства, которое может создавать либо регулировать трудности для потенциальных мигрантов, так называемые издержки миграции.

Особого внимания заслуживает теория «притяжения и отталкивания» («push-pull theory») Эверетта С. Ли. Автор данной теории акцентирует особое внимание на определяющей роли притягивающих и выталкивающих факторов в миграционных процессах, которые находятся под влиянием вмешивающихся препятствий или ограничителей [12]. Большинство исследователей рассматривают данную теорию преимущественно в рамках экономического подхода, так как в ней действительно превалируют экономические факторы миграции. Вместе с тем, в данной теории учитываются, кроме экономических, другие факторы: политические, социально-культурные. Однако отсутствует указание на то, какова может быть роль государства и как реализуется баланс притягивающих и выталкивающих факторов.

Д. Массей в своей синтетической теории международной миграции рассматривает миграцию как социальный процесс, связанный с формированием социальных сетей, основанных на тесных взаимоотношениях, где базовой

категорией является сообщество мигрантов [10, p.24]. Функционирование таких сообществ осуществляется чередой волн мигрантов, которые формируют миграционную сеть, при которой адаптация для мигрантов последующих волн облегчается мигрантами предыдущих волн [11, p.331]. Так снижаются миграционные риски, обеспечивается всемерная поддержка в рамках мигрантских сообществ.

Таким образом, в данной теории миграционные сети выступают в качестве основного механизма внешней трудовой миграции, являясь связующим звеном между странами-донорами и странами-реципиентами рабочей силы. Преимуществом данной теории является то, что в ней главное внимание уделяется социально-культурным факторам (семейным, родоплеменным, этническим, религиозным и другим социальным связям), учитывая тот факт, что основные миграционные потоки идут из бедного «Юга» в богатый «Север». Бедный «Юг» представлен, как правило, традиционными обществами, где очень сильны тесные родоплеменные, клановые отношения, подкрепленные в то же время религиозным единством. Во многом, именно эти традиционные отношения являются связующим звеном в миграционных сетях и составляют суть «социального капитала».

В действительности международная миграция вызвана целым комплексом факторов, ряд которых не учитывается в данной теории. Социальный капитал может и не сыграть свою роль или даже обернуться неформальным барьером при ограничительной иммиграционной политике государств. Для полного понимания динамики миграционной системы необходимо использовать комплексный подход.

Представленные выше теории не в полной мере позволяют оценить роль политики и государства в управлении или регулировании внешней трудовой миграции в условиях глобальных изменений. Исследователи в них рассматривают, в основном, социально-экономические характеристики внешней трудовой миграции, в то время как в современных условиях следует обращать внимание на иные подходы, в том числе политологический подход.

Политологический подход в изучении международной миграции стал формироваться лишь в 1980-е годы. Сравнительно недавнее использование этого подхода объяснялось ранее аполитичным поведением самих мигрантов. Кардинальные изменения в странах Запада, обусловленные сильным увеличением объемов миграционных потоков, создали множество новых проблем, в том числе нетрадиционные угрозы национальной безопасности. Существовавшие ранее теории оказались не в состоянии объяснить причины, а тем более спрогнозировать последствия международной миграции. Эти обстоятельства дали толчок развитию политологического подхода, где передовыми стали американские ученые, рассматривавшие государство как главный институт управления миграцией.

В рамках политологического подхода выделяются три измерения анализа внешней трудовой миграции: государственный, ситуативно-политический, глобальный (таблица 3).

Таблица 3 – Измерения анализа внешней трудовой миграции в рамках политологического подхода

Измерения анализа	Позиция в отношении внешней трудовой миграции	Роль государства
<i>Государственное измерение</i> (К. Бреттел, Дж. Холлифилд)	Изучение влияния миграции на политическое устройство страны пребывания и национальную идентичность, отношения внутри общества, а также человеческий потенциал, определяющий роль государства на международной арене. Изучает миграционную политику государства.	Государственное управление включает в себя выработку миграционной политики, направленной на интеграцию мигрантов в общество, решение проблем, связанных с незаконной миграцией, баланс интересов граждан и мигрантов, сохранение национальной идентичности и стимулирование устойчивого развития.
<i>Ситуативно-политическое измерение</i> (А. Портес, Р. Румбо)	Изучение влияния нелегальной миграции, неконтролируемых потоков мигрантов на национальную безопасность страны-реципиента. Сообщества мигрантов рассматриваются как политические акторы, принимающие участие в политической жизни.	Государственное управление включает в себя регулирование миграционных потоков, реагирование на кризисные ситуации, введение особых мер контроля в случае большого наплыва мигрантов, обеспечивает гуманитарную помощь, ограничивает миграцию с целью сохранения стабильности, принимает меры по адаптации и интеграции мигрантов, обеспечению их прав, осуществляет борьбу с нелегальной миграцией
<i>Глобальное измерение</i> Б. Юськив	Мигранты выступают в качестве объектов и субъектов политического влияния на глобальном уровне. Миграция сама является результатом политических действий, изменений, вызвать эти изменения, и таким образом влияет на политическую стабильность	Государственное управление включает в себя активное участие в многосторонних организациях, разработку совместных инициатив, выработку международных соглашений, направленных на регулирование миграции на глобальном уровне
Примечание – Составлено по источникам [13-15]		

К. Бреттел и Дж. Холлифилд в рамках политологического подхода выделяют следующие аспекты, которые необходимо учитывать при изучении внешней трудовой миграции: во-первых, в управлении миграционными потоками играет ведущую роль именно государство; во-вторых, сообщества мигрантов влияют на такие институты как суверенитет и гражданство; в-третьих, государство влияет на процесс ассимиляции мигрантов и обеспечение их прав, приобретение ими гражданства [13, p.137].

Вместе с тем, К. Бреттел и Дж. Холлифилд фокусируют внимание на национальных интересах, упуская из виду социальную интеграцию мигрантов, игнорируя международные и глобальные факторы. В кризисных ситуациях, при массовых потоках мигрантов вследствие вооруженных конфликтов или природных катастроф, акцент на национальных интересах может быть неэффективным и неадекватным, когда требуются международные усилия.

А. Портес и Р. Румбо в рамках «модели инкорпорации» рассматривают международную миграцию с позиции государственной политики [14, p. 4-165].



В данной модели учитывается реакция рынка труда и характер межэтнических отношений в стране пребывания. Недостатком такого анализа является то, что он сфокусирован на краткосрочных последствиях вместо долгосрочных тенденций, связанных со стабильными потоками мигрантов. Оценка при этом делает невозможным прогноз в долгосрочной перспективе.

В рамках глобального измерения трудовая миграция воспринимается как процесс, который затрагивает как отдельные страны, так и глобальные политические и социально-экономические отношения, при этом акцент сделан на политическом характере миграции, а мигранты выступают как важные субъекты и объекты политического влияния на глобальном уровне [15, с.214].

Недостатком глобального измерения анализа международной миграции является недооценка национальных особенностей, национальных различий в миграционных потоках, социокультурного и экономического контекста.

Вместе с тем, в экспертном сообществе все чаще обращают внимание на изучение внешней трудовой миграции на глобальном уровне (таблица 4).

Таблица 4 – Научные теории и концепции глобализационного подхода, рассматривающие внешнюю трудовую миграцию

Теория	Основные тезисы, объясняющие внешнюю трудовую миграцию	Роль государства
1	2	3
<i>Теория мир-системы</i> (И. Валлерстайн)	Внешняя трудовая миграция является частью глобальной экономики в мире, разделенном на центр, полупериферию и периферию. Глобализация создает связи периферии и центра, куда направлены потоки мигрантов. Центр (развитые страны) создает спрос на неквалифицированных мигрантов из периферии (развивающиеся страны), где формируется мобильное население. Международная миграция характерна для бывших метрополий и их колоний.	Государственное управление в странах центра направлено на активное регулирование миграционных потоков, привлекая рабочую силу или устанавливая жесткие ограничения по въезду мигрантов в интересах экономик. Государственное управление в странах периферии ограничено ввиду недостатка экономических ресурсов и невозможности сдерживания потоков эмиграции по экономическим мотивам.
<i>Теория «глобального города»</i> (С. Сассен)	Внешняя трудовая миграция есть неотъемлемая часть функционирования глобальных экономических центров – «глобальных городов» как узловых точек мировой экономики, торговли и финансов. Крупные потоки мигрантов поддерживают динамичное развитие «глобальных городов». Иностранные инвестиции в развивающиеся страны способствуют увеличению эмиграции.	Государство играет ключевую роль в управлении миграционными потоками, стимулируя привлечение трудовых мигрантов в перспективных секторах экономики. Управление включает создание привлекательных условий для мигрантов через визовые режимы, рабочие визы и трудовые контракты, а также условия для их адаптации и интеграции трудовых мигрантов в общество, соблюдение их прав.
<i>Концепция миграционных систем</i> (Дж. Фосетт,	Весь мир – глобальная миграционная система, в которой есть центры притяжения мигрантов и страны-доноры. Мир состоит из региональных	Роль государства заключается в регулировании миграционных потоков через принятие законов и программ, а также создание каналов для привлечения

Продолжение таблицы 4

1	2	3
Ф. Арнольд, А. Портес, Дж. Бороц, М. Криц, Л. Лим, Х. Злотник)	миграционных подсистем – групп стран, между которыми имеются устойчивые миграционные связи, как результат действия исторических, культурных, политических, экономических факторов. Эти связи формируют направления и устойчивость миграционных потоков	мигрантов, обеспечение их правовой защиты, создание условий для социальной интеграции мигрантов, что важно для стабильности миграционной системы. Вместе с тем, в теории предполагается высокая степень автономии «глобальных городов»
Примечание – Составлено по источникам [16, с.22; 17-19]		

Теория мир-системы И. Валлерстайна объясняет международную трудовую миграцию как результат экспансии мирового капитализма, являющего центром всех мировых процессов. Периферия, представленная развивающимися странами – бывшими колониями, является источником мобильного населения, расположенного к эмиграции [17, с.41].

Вместе с тем, недостатком данной теории является фокусирование на экономических аспектах миграции, упрощение сложных социокультурных, политических и других новых факторов, влияющих на миграцию, а также игнорирование различий между регионами внутри стран, что может влиять на миграционные потоки. К тому же теория мир-системы не всегда применима к конкретным современным ситуациям.

В теории «глобального города», предложенной С. Сассен, внешняя трудовая миграция объясняется с точки зрения активизации интеграционных процессов в глобализирующемся мире [18, р. 3-165]. Рост миграционных потоков представлен как результат растущей мобильности трудовых ресурсов и капиталов. В какой-то степени такое положение соответствует ранее представленной теории мировых систем, в которой предпосылки для миграции обосновываются устоявшимися связями между бывшими метрополиями и их колониями [19, р.602].

Вместе с тем, теория «глобального города» содержит ряд недостатков, связанных с ограниченностью фокуса на мегаполисы («глобальные города»), игнорированием миграции в меньшие города и даже сельские районы, которые также могут быть привлекательны для мигрантов. К тому же, внешняя трудовая миграция в «глобальные города» описывается с точки зрения экономической привлекательности без учета политических и социальных барьеров для мигрантов, как-то: дискриминация мигрантов, ограничения на их трудовые права, сложности социальной интеграции).

Концепция миграционных систем предполагает деление мира, как глобальной миграционной системы, на региональные миграционные подсистемы, которые имеют устойчивые миграционные связи. Миграционные связи являются результатом действия различных факторов: исторических, культурных, политических и экономических и других. Такие связи формируют направления и устойчивость миграционных потоков. Недостатком данной концепции является недооценка изменений, которые происходят в реальности в

миграционных потоках под влиянием различных, в том числе неэкономических факторов, а также сложность учета возникающих миграционных путей.

Недостатком теорий в рамках глобализационного подхода является условность деления мира на региональные миграционные подсистемы, нивелирование национальной специфики государств, их внутренней политики по регулированию миграции, излишний фокус на экономическом факторе миграции, игнорирование вопроса о защите прав мигрантов, их интеграции в принимающие общества и другие гуманитарные аспекты миграции.

При исследовании внешней трудовой миграции имеет место обращение к демографическому подходу, в рамках которого выделяют следующие теории (таблица 5).

Таблица 5 – Научные теории и концепции в рамках демографического подхода, рассматривающие миграцию

Теория	Основные тезисы, объясняющие внешнюю трудовую миграцию	Роль государства
<i>Общая теория народонаселения</i> (А. Сови)	Миграция населения есть демографический процесс и воздействует на воспроизводство населения, его возрастную-половую структуру и другие изменения в демографическом развитии. Миграция оказывает косвенное влияние на демографическое развитие.	Государственное управление включает активное регулирование миграционных потоков (визовые режимы, квоты), создание необходимых условий для привлечения иностранной рабочей силы (трудовые контакты, миграционные соглашения), обеспечение прав мигрантов, интеграция мигрантов в общество принимающих стран.
<i>Теория демографического перехода</i> (В. Зелински, Л. Таба, Р. Эпплеард, Ж.-Кл. Шенэ)	Миграция, наряду с другими демографическими процессами, с которыми тесно взаимосвязана и взаимообусловлена, также последовательно изменяется при переходе от доиндустриальной к постиндустриальной экономике.	Государственное управление в стареющих нациях включает разработку, реализацию мер по привлечению иностранной рабочей силы (трудовые контракты, рабочие визы, социальные программы для мигрантов). При переизбытке трудоспособного населения управление включает в себя стимулирование эмиграции.
<i>Концепция «второго демографического перехода»</i> (Диркван де Каа)	Миграция рассматривается как важнейший демографический процесс в развитии современных стран Западной Европы.	Государственное управление должно включать в себя не только привлечение иностранной рабочей силы через разработку законодательства, но также интеграцию мигрантов в принимающее общество (адаптация, образование и социальная поддержка).
<i>Концепция третьего демографического перехода</i> (Д. Коулмен)	Международная миграция ведет к межэтническому взаимодействию, влияет на идентификацию. Обращает внимание на новые формы мобильности, разнообразие миграционных потоков	Государственное управление включает в себя привлечение трудовых мигрантов, обеспечение их прав, интеграцию трудовых мигрантов в принимающее общество, международное сотрудничество в сфере регулирования миграции.
Примечание – Составлено по источникам[20-25]		

А. Сови рассматривает миграцию как демографический процесс, который воздействует на воспроизводство населения [20, с.213]. В теории имеет место признание экономического, политического и других аспектов, которые в

совокупности оказывают косвенное влияние на демографическое развитие. Недостатком теории является игнорирование международных факторов и кризисных явлений, которые могут влиять на политическую нестабильность и изменение интенсивности и направлений миграционных потоков.

Следует упомянуть теорию демографического перехода, представителем которого является В. Зелински, выделяющий структурные закономерности в росте мобильности населения во времени и пространстве [21, p.231]. В данной теории рассматривается историческая эволюция миграции населения и выделяется несколько фаз в миграционном переходе [21, p.233]. Не останавливаясь на деталях каждой из этих фаз, стоит отметить, что последней фазой этого миграционного перехода является так называемое сверхразвитое общество (миграция неквалифицированной рабочей силы из менее развитых областей) [21, p.233].

Согласно теории мобильного перехода, предложенной В. Зелински, масштабы международной миграции могут значительно изменяться, так же, как и миграционные вектора могут менять свои основные направления [21, p.236]. Недостатком теории является построение модели идеального государства для разных этапов истории и отсутствие учета специфики государств. Кроме того, теория не учитывает краткосрочные изменения (экономические, политические кризисы), которые могут повлиять на изменения миграционных потоков, а также роль международных организаций в регулировании миграции.

Демографическую зависимость стран Западной Европы от притока иммигрантов выдвигают представители концепций второго и третьего демографических переходов. В частности Д. Коулмен рассматривает вероятность необратимых изменений этнической картины стран-реципиентов и изменения национальной идентичности [22, с. 12-48].

П. Бьюкенен в своей работе «Смерть Запада» развивает идеи о кризисе европейской цивилизации под влиянием иммиграции [23, с. 4-65]. Он выступает с резкой критикой либеральной миграционной политики США.

Российский исследователь Л.Л. Рыбаковский считает необоснованной переоценку влияния иммиграции на динамику населения и демографическое развитие [24, с.36]. В противоположность ему А.Г. Вишневский акцентирует внимание на ключевой роли иммиграции в демографическом и экономическом развитии любой страны [25, с.11].

Недостатком концепции второго демографического перехода, на наш взгляд, является то, что в ней недостаточное внимание уделяется неравенству между странами, куда направлены миграционные потоки, что ограничивает их экономическую эффективность. В концепции третьего демографического перехода недостаточно учитываются конкретные реалии, к тому же не уделяется внимание сохранению социальных и культурных норм мигрантов.

Обобщая вышеизложенное, необходимо сделать вывод, что большая часть исследований в области внешней трудовой миграции основывается на экономическом подходе. Преимуществом экономического подхода является возможность перехода от качественных характеристик международной

трудовой миграции к количественным. К тому же трудовая миграция рассматривается в качестве ключевого регулятора численности трудоспособного населения, что способствует повышению конкуренции на рынке труда. Роль экономического фактора международной трудовой миграции обусловлена экономической необходимостью и взаимосвязями с рынками труда. Однако применение исключительно экономического подхода ограничивает поиск решений эффективного государственного управления внешней трудовой миграцией.

Междисциплинарный характер изучения внешней трудовой миграции характерен трудам таких исследователей, как: М. Каслс [26], К. Бреттел, Дж. Холлифилд и Д. Массей [27]. Дуглас Массей, автор синтетической теории международной миграции, или теории миграционных сетей, настаивает на применении комплексного подхода [27, p.701]. Аналогично К. Бреттели Т. Юдина используют различные научные дисциплины для анализа международной трудовой миграции [28]. Таким образом, ряд ученых настаивает на необходимости применения междисциплинарного подхода для преодоления сложившихся концептуальных разногласий, существующих среди представителей различных научных направлений.

В данном исследовании представляется обоснованным применение междисциплинарного подхода, учитывающего как экономические, так и социально-политические аспекты государственного управления.

Изучение государственного управления внешней трудовой миграцией предполагает обращение к категориальному аппарату внешней трудовой миграции как целостного явления, содержащего как социально-экономические, так и правовые характеристики.

В контексте социально-экономических отношений под трудовой миграцией понимается перемещение с одной территории на другую трудового капитала (человеческих ресурсов), что влечет за собой изменение места жительства [29]. В теории человеческого капитала трудовая миграция – это пространственное действие, при котором реализуется человеческий капитал [4, p. 126-141].

Важным моментом является пересечение границ, административных или государственных, откуда следует разделение миграции на внутреннюю и внешнюю. Особое значение придается государственному контролю за перемещением через границу, последующим пребыванием и осуществлением трудовой деятельности в стране пребывания. Такое определение дают И.В. Ивахнюк и В.А. Ионцева, делая акцент на продаже труда мигрантами [30].

С точки зрения международного права, внешняя трудовая миграция представляет собой добровольное перемещение лиц, которые покидают страну происхождения с целью трудоустройства в другой стране, что отражено в Конвенции МОТ №97 «О трудящихся-мигрантах» [31] и в Конвенции Генеральной Ассамблеей ООН 1990 г. «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» [32].

В отечественных нормативно-правовых актах отсутствует определение понятия «внешняя трудовая миграция», несмотря на частое его использование в стратегических документах. Так, в Законе РК «О миграции населения» 2011 г. дано определение лишь «трудовой миграции», при этом речь идет как о внешней, так и внутренней трудовой миграции [33]. Понятие «внешняя трудовая миграция» активно применяется в законодательных актах Республики Беларусь и Российской Федерации [34].

Внешняя трудовая миграция в основном рассматривается как процесс перемещения. Вместе с тем, внешнюю трудовую миграцию можно рассматривать как систему возникающих отношений (рисунок 1).

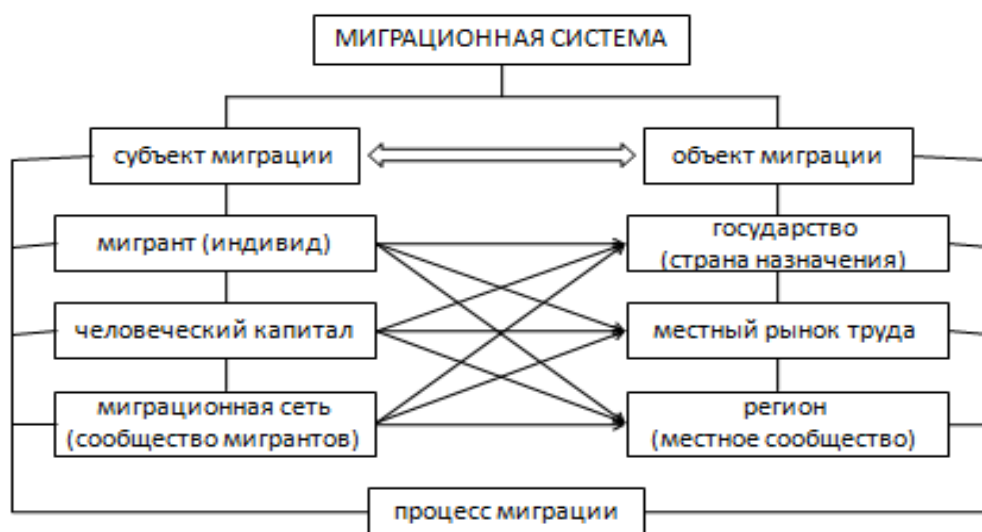


Рисунок 1 – Схема миграционной системы

Примечание – Составлено по источникам [20, с. 208; 28, с. 103]

Миграционная система представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов. Так, Л. Берталани определял любую систему как комплекс элементов, находящихся во взаимодействии [35]. В качестве основных элементов трудовой миграции как системы можно назвать субъект, объект и сам процесс трудовой миграции. Субъектом миграции является трудовой мигрант – носитель части человеческого капитала с его индивидуальными особенностями. Объект миграции представлен как конечная цель пути – рынок труда или рабочее место. С другой стороны, мигрант становится субъектом рынка труда, а рынок труда является объектом деятельности мигранта, или объектом миграционной системы. Мигрант сталкивается на рынке труда с другим его субъектом – местным жителем. Отличие их состоит в том, что мигранты в совокупности более активны, чем местное население, и преобразуют рынок труда [30, с. 34]. Взаимосвязь элементов миграции построена на принципе отношений: экономических, социальных, правовых.

Анализ вышеприведенных теорий и концепций, а также национальных и международных правовых документов позволяет глубже понять существующие определения понятий «международная трудовая миграция», «международная миграция рабочей силы» и «внешняя трудовая миграция». Сравнение указанных трактовок дает возможность выявить общее и особенное, а также определенные ограничения в их использовании.

На основе сравнительного изучения различных определений дано уточнение понятию «внешняя трудовая миграция», которое можно использовать для дальнейших исследований в данной области знаний в зависимости от предмета исследования:

*Внешняя трудовая миграция*– это совокупность добровольных действий физических лиц, включающих пересечение государственной границы и временное пребывание с целью осуществления трудовой деятельности, а также возникающих в связи с этим социально-правовых отношений на территории другого государства в порядке, установленном его законодательством.

Данное определение учитывает вышеприведенные научные подходы, что отражает междисциплинарность исследования, которая в изучении внешней трудовой миграции должна выступать в качестве аксиомы.

Преимуществом данных определений является то, что они, помимо теоретической обоснованности, соответствуют правовым нормам, имея четкие рамки и ограничения, которые свойственны юридическим трактовкам и соответствуют международным стандартам.

Внешняя трудовая миграция включает в себя два разнонаправленных потока: выезд граждан за рубеж с целью осуществления трудовой деятельности и въезд граждан других государств в страну с этой же целью.

Позитивные и негативные эффекты внешней трудовой миграции проявляются через функции и дисфункции миграции в развитии потенциала рынка труда с учетом современных реалий рыночной экономики [36].

Экономическая функция выражается во влиянии трудовой миграции на экономику и включает в себя воспроизводственную, перераспределительную и селективную функции, каждая из которых имеет свои эффекты. Наряду с положительными эффектами можно наблюдать и отрицательные эффекты трудовой миграции:

- вытеснение низко/неквалифицированными иммигрантами местного населения на рынке труда приводит к росту уровня безработицы среди местного населения;
- денежные переводы в страны-доноры трудовых мигрантов приводит к оттоку доходов и капитала из страны-реципиента;
- нелегальная миграция ведет к расширению теневого производства, что наносит ущерб стране-реципиенту;
- при отсутствии регулирования территориальной направленности усиливается дисбаланс на региональных рынках труда [36, с.26].

Социальная функция выражается в удовлетворении потребностей мигранта в повышении доходов, улучшении жилищных условий, получении

образования, повышении квалификации, росте профессиональной подготовки и т.д.

Оптимизация влияния внешней трудовой миграции на национальную экономику видится в мобилизации и реализации функций миграции. В свою очередь, дисфункции диктуют необходимость непосредственного участия государства: создания институтов, ведущих учет потребностей рынка труда и регулирующих миграционные процессы.

Для извлечения максимального эффекта от трудовой миграции для экономики необходимо соответствие ее динамических и структурных параметров потребностям страны-реципиента. Поэтому государственное управление внешней трудовой миграцией требует селективного подхода.

Внешняя трудовая миграция может рассматриваться и как политический феномен в контексте вероятно возможных социально-политических проблем: социальная напряженность, криминализация общества, угрозы национальной идентичности, межэтнические конфликты, экстремизм [37].

Если ранее считалось, что иммиграция вносит исключительно позитивный вклад в экономическое развитие, то теперь, когда возникают негативные социально-демографические и социально-политические последствия иммиграции, все чаще подвергается сомнению ее позитивный экономический эффект. Опыт стран-реципиентов ИРС показывает, что характер и масштабность возникающих в связи этим проблем обнаруживаются со временем [38].

В контексте национальной безопасности отрицательное влияние внешней трудовой миграции чаще всего связано с социально-правовым аспектом отношений мигранты – местное население. Положительные эффекты затрагивают, в основном, экономико-демографический аспект, хотя и здесь, как выяснилось, не все так однозначно. Самое главное, что эти факторы могут быть контролируемы и регулируемы со стороны государства.

Говоря о положительных эффектах трудовой иммиграции, нельзя не упомянуть, что она является показателем «мягкой силы», или латентного культурного влияния и распространения имиджа страны в странах-донорах. Согласно индексу RGMs («Rapid-growth markets soft power index» - «Индекс мягкой силы быстро растущих рынков») «мягкая сила» государства представлена совокупностью 13 показателей, среди которых рост числа иммигрантов [39]. Обосновывается это тем, что высокий уровень иммиграции показывает интерес и восхищение принимающей страной, а также ее растущим влиянием. Иммигранты являются важным индикатором «мягкой силы», подвергаясь ценностям, культуре и идеологии страны-реципиента. Чем больше количество иммигрантов проживают в стране-реципиенте, тем большей является «мягкая сила» в отношении страны-донора.

Вопрос, какой объем мигрантов страна-реципиент готова принять, зависит не только от экономических потребностей, но также от решения вопроса об их возможной адаптации, который, в свою очередь, зависит от настроений и поведения местного населения. Такие настроения формируются под влиянием институциональной системы, которая включает в себя как



формальные и неформальные правила, так и культурные традиции и ценности [40].

С формальными правилами, с точки зрения понимания, все просто: они утверждаются государством, зафиксированы в правовых актах или нормативных предписаниях, которые опираются на правовые акты. Соблюдение формальных правил опирается на силовые структуры. Более сложное явление для понимания – это неформальные правила, которые представлены неписанными социальными нормами. При этом их роль в реальной экономике огромна [41].

В обществе сохраняются весьма противоречивые утверждения по поводу воздействия мигрантов на рынок труда. Кто-то настаивает на негативном воздействии мигрантов, в том числе среди политиков, чья риторика используется для обоснования ограничительной иммиграционной политики. Вместе с тем, результаты ряда исследований показывают, что влияние мигрантов на рынок труда в целом не значимо, а иногда, напротив, позитивно [42]. Это объясняется, как мы уже ранее выяснили, сегментированностью рынка труда.

Таким образом, анализ вышеприведенных теорий, концепций и функций внешней трудовой миграции позволяет выявить основные подходы к изучению государственного управления внешней трудовой миграцией. Основываясь на имеющихся в научной литературе определениях и юридических трактовках, сделан вывод о многогранности этого явления, которое необходимо изучать с учетом как экономических, так и социокультурных и политических факторов. Такое понимание позволит осуществить всесторонний анализ зарубежного и отечественного опыта государственного управления внешней трудовой миграцией, его конкретных механизмов и инструментов.

## **1.2 Внешняя трудовая миграция как объект государственного управления**

В виду сложности и многогранности внешней трудовой миграции как системного процесса, состоящего из целого комплекса структурных элементов, значимость вопроса государственного управления этим процессом в современных условиях геополитической и геоэкономической нестабильности и неопределенности существенно повышается. При этом работа государственных органов должна быть направлена на постановку цели и задач, стратегическое планирование, разработку принципов, а также механизмов и инструментов для реализации государственной миграционной политики.

Сторонники политического реализма, фокусирующие внимание на исключительной роли государства в управлении миграционными процессами, руководствуются приматом национальных интересов [13, р. 3-162]. Противоположную позицию занимают сторонники либерального подхода [15, с. 153]. Наблюдается тенденция постепенного снижения роли государства в управлении транснациональными миграционными потоками [16, с. 22; 18, р. 4-65]. Миграционные потоки все больше приобретают глобальный характер, в то

время как государства вынуждены все чаще прибегать к международному взаимодействию, поэтому усиливается роль транснациональных корпораций и международных организаций в мировой экономике и политике.

По мнению В.С. Малахова и М.Е. Симона, в основе миграционной политики государства лежит столкновение двух подходов к управлению миграцией населения: либерального и консервативного:

1) либеральный подход основывается на той мысли, что международная миграция является самоорганизующимся элементом системы, а государство лишь поддерживает эту самоорганизацию, стимулируя желательные тенденции;

2) консервативный подход гласит, что международные миграционные процессы нуждаются в жестком контроле и ограничениях со стороны государства для обеспечения своей стабильности [29, р. 257-267].

Как бы там ни было, мировой опыт указывает на необходимость активного государственного вмешательства, учитывая все объективные факторы, прежде всего такие как:

1. Масштабы внешней трудовой миграции. Миграционное давление на национальные рынки труда неминуемо ведет к укреплению экономических, правовых и силовых позиций государства. Когда на рубеже XX-XXI вв. на мировом рынке труда предложение иностранной рабочей силы (далее – ИРС) превысило спрос, во многих развитых странах активное стимулирование трудовой иммиграции сменилось жестким усилением контроля и ограничений со стороны государства [43].

2. На национальном рынке труда, кроме интересов работодателей и местной рабочей силы, присутствуют интересы иностранной рабочей силы, с которыми все больше приходится считаться. При определенных условиях позиции местной рабочей силы на рынке труда могут даже уступать [44]. В таком случае вмешательство государства с целью регулирования отношений на рынке труда и защиту интересов местной рабочей силы просто необходимо.

3. Массовое привлечение мигрантов с низкой квалификацией ведет к тому, что хозяйствующие субъекты все меньше заинтересованы в долгосрочных капиталовложениях. В подтверждение такого тезиса можно привести пример Федеративной Республики Германии в 1960-1970 гг., когда привлечение трудовых мигрантов в сфере добывающей и обрабатывающей промышленности привело к торможению модернизации производства и крупным потерям в ходе структурной перестройки национальной экономики [39, с. 52-55].

Таким образом, прямое следование принципам рыночного регулирования в целях реализации интересов бизнеса в ближайшей перспективе может нанести серьезный ущерб экономическому развитию в его долгосрочной перспективе. Напротив, государственное управление способствует устойчивому развитию экономики и общества при условии эффективного применения механизмов воспроизводства человеческого капитала, в том числе через взвешенную политику привлечения ИРС в качестве дополнительного источника.

В целях концептуализации понятия «государственное управление внешней трудовой миграцией» необходимо рассмотреть теоретические аспекты, интерпретировать его составные элементы и выявить их взаимосвязь. Такие категории, как «государственное управление» и «внешняя трудовая миграция» по отдельности имеют собственную интерпретацию, однако в сочетании встречаются довольно редко. Выявление взаимосвязи этих двух элементов на основе анализа и обобщения научных подходов позволяет уточнить дефиницию понятия «государственное управление внешней трудовой миграцией», определить его концептуальные основы.

В научной литературе отсутствует однозначное определение понятия «государственное управление». Государственное управление представлено в различных его интерпретациях как «реализация государственной власти в определенной сфере жизнедеятельности» [45, 46], или же «воздействие государства на процессы и отношения, их организацию, основанную на властных полномочиях» [47]. В узком смысле категория «государственное управление» представлена как «управленческая деятельность в рамках исполнительной власти, направленная на объект» [48, 49]. Понятия «политическое управление» и «административное управление» являются составной частью государственного управления [50].

В отечественной литературе дается определение понятию «государственное управление» как вид управления, особенностью которого являются властность, нормативно-правовая регламентация, исполнительность и социальная направленность [51, 52]. Однако в нормативно-правовых документах отсутствует характеристика категории «государственное управление», поскольку по умолчанию принимается общая суть управления.

В контексте данного исследования предлагается следующее определение:

*Государственное управление* есть основанное на властных полномочиях практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на объект управления, направленное на обеспечение национальных интересов.

В рамках исследования нужно разграничить понятия «миграционная политика» и «государственное управление миграцией». Между ними есть четкий водораздел: государственная политика – это выражение воли государства, а государственное управление – это исполнение воли государства [53]. Другими словами, государственное управление миграцией есть практический инструмент реализации миграционной политики. Управленческая деятельность в сфере миграции – это властное воздействие на объект управления с целью реализации миграционной политики [54].

Наряду с понятием «государственное управление» используется понятие «государственное администрирование». А.Н. Сандугей рассматривает государственное администрирование как «деятельность полномочных органов исполнительной власти по обеспечению миграционных процессов, а также практической реализации миграционной политики государства» [55].

В данной работе используется понятие «государственное регулирование» как одна из функций государственного управления. Управление же

предполагает не только понимание современных тенденций, но и видение перспектив развития, прогнозирование и стратегическое планирование.

Государственное регулирование и управление различаются по целям, методам, области применения, объекту и предмету (таблица 6).

Таблица 6 – Государственное управление и государственное регулирование внешней трудовой миграцией

Критерии	Государственное управление внешней трудовой миграцией	Государственное регулирование внешней трудовой миграции
Цели	Эффективное функционирование госорганов в целях реализации миграционной политики и распределение мигрантов в соответствии с потребностями рынка труда и социальной инфраструктуры.	Установление и поддержание порядка в миграционных процессах, обеспечение безопасности и соблюдение правовых норм.
Методы	Административные методы, стратегическое планирование, организационные меры, программы поддержки и интеграции мигрантов.	Правовые нормы, контроль, инспекции и применение санкций за нарушения.
Область применения	Охватывает деятельность госорганов, их взаимодействие между собой, касается внутренней политики в отношении иммигрантов, включая их привлечение, распределение и поддержку.	Относится к внешним и внутренним аспектам миграции, включая контроль за пересечением границы, пребывание и статус мигрантов, соблюдение ими законодательства.
Объект	Процессы и структуры, связанные с привлечением, распределением и поддержкой мигрантов, включая их трудовую деятельность, социальную адаптацию и интеграцию в общество.	Административно-правовые аспекты миграции, включая условия въезда, пребывания и выезда мигрантов, их права и обязанности, а также процедуры получения статуса и документов.
Предмет	Организация и координация деятельности госорганов, общественных и частных организаций, направленной на привлечение мигрантов, их размещение, трудоустройство, обучение, обеспечение социальной поддержки и интеграции. Включает в себя разработку стратегий и программ, управление ресурсами, мониторинг и оценку эффективности миграционной политики	Создание, внедрение и контроль за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих миграционные процессы. Включает в себя разработку законов и подзаконных актов, установление квот, визовых и разрешительных процедур, контроль за их исполнением, а также применение санкций за нарушения миграционного законодательства
Примечание – Составлено автором		

Государство может регулировать потоки миграции, количество мигрантов, то есть, в целом, миграционный процесс. Вместе с тем, государство может и управлять, как потоками миграции, так и миграционной средой, воздействуя на отношения, возникающие в процессе миграции, а также на сами объекты миграции (рынок труда, национальную экономику) через соответствующие механизмы и инструменты.

Развитие государственного управления происходит под влиянием ведущих управленческих парадигм. При анализе проблем и ошибок при реализации политического курса внимание исследователей все больше

обращено к изучению структур и характеристик объектов государственного управления.

В рамках менеджериализма исследователи отходят от понимания государства как единственного центра управления и контроля. В частности, концепция «государство-администратор» заменяется концепцией «государство – экономически эффективный менеджер» [56]. Рыночная модель государственного управления делает акцент на максимизацию выгод и минимизацию издержек. Благодаря внедрению рыночных механизмов в организацию и деятельность государства получил также распространение сервисный подход, согласно которому государственное управление представляет собой оказание услуг населению.

Предметом научного анализа все чаще становится государственное управление как процесс взаимодействия государства, с одной стороны, и общества, с другой. Такая модель предполагает изучение неиерархичных форм в управлении [57]. Государство представлено лишь как один из участников управления. Такое управление основано на горизонтальных связях, объединяющих государственные органы, институты гражданского общества и бизнес-структуры. В рамках такой модели реализуется механизм разработки решений, достижение которых осуществляется через переговоры между государственными и негосударственными институтами.

В научной литературе можно выделить ряд парадигм государственного управления, заслуживающих внимание в рамках данного исследования.

Парадигма «Нового государственного менеджмента» («NewPublicManagement») в своей основе имеет модель «принципал» - «агент», которая заимствована из рыночной экономики. Государство выступает в роли «агента», удовлетворяющего запросы «принципала» (заказчика) – граждан [58].

В контексте настоящего исследования данная парадигма применима, если учитывать, что в качестве «принципала» выступают хозяйствующие субъекты в случае привлечения ИРС и граждане государства, желающие выехать или выехавшие за его пределы с целью осуществления трудовой деятельности. Однако данная концепция носит ограниченный характер вследствие гипертрофированного рыночного подхода, поскольку снижает социальную ориентированность и игнорирует долгосрочные социальные или экологические последствия. Ведь целью деятельности государственных органов, в какой бы то ни было сфере, должно быть достижение не только экономической эффективности, но также общественной безопасности и справедливости. В таком случае круг «принципалов» расширяется, включая всех граждан, делающих запрос на обеспечение их безопасности.

Далее представлен SWOT-анализ данной парадигмы (таблица 7).

SWOT-анализ парадигмы «Нового государственного менеджмента» (NPM) применительно к внешней трудовой миграции демонстрирует значительные преимущества: эффективность, прозрачность и повышение качества услуг. Вместе с тем, имеются недостатки, связанные с неравным

доступом к услугам, риски относительно прав мигрантов и излишней коммерциализации.

Таблица 7 – SWOT-анализ парадигмы «Нового государственного менеджмента» («NewPublicManagement»)

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Повышение эффективности и результативности.</i> Использование рыночных механизмов, ориентация на результат усиливают миграционные процессы.</li> <li>2. <i>Снижение бюрократии, снижения коррупции и прозрачность.</i></li> <li>3. <i>Гибкость и адаптивность</i> благодаря рыночным принципам управления</li> <li>4. <i>Мигрантоориентированность</i> (улучшение качества обслуживания, индивидуальный подход, онлайн-консультации)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Коммерциализация миграционных процессов.</i> Приватизация, аутсорсинг приводят к злоупотреблениям, увеличению комиссий за предоставляемые мигрантам услуги.</li> <li>2. <i>Неравный доступ к услугам, риски нарушения прав мигрантов</i> с разными финансовыми возможностями.</li> <li>3. <i>Ресурсные сложности внедрения.</i> Требуется значительных затрат на обучение кадров, развитие инфраструктуры.</li> <li>4. <i>Проблемы координации.</i> Дублирование функций государственных и частных структур, снижение эффективности в управлении.</li> </ol>
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Применение новых технологий</i> (цифровые платформы, автоматизированные системы, направленные на прием заявлений, мониторинг миграционных процессов)</li> <li>2. <i>Укрепление международного сотрудничества.</i></li> <li>3. <i>Улучшение качества миграционных услуг</i></li> <li>4. <i>Повышение квалификации мигрантов через программы обучения и сертификацию</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Усиление социальной напряженности</i> из-за ограничения доступа к услугам и недовольства среди местного населения.</li> <li>2. <i>Нагрузка на местный рынок труда</i> из-за массового притока мигрантов</li> <li>2. <i>Угроза маргинализации мигрантов</i> при ориентации на привлечение исключительно высококвалифицированных специалистов.</li> </ol>
Примечание – Составлено по источнику[59]	

Следующая парадигма, вызывающая интерес в рамках данного исследования – парадигма «Нового государственного администрирования» («NewPublicGovernance»). Получив распространение в условиях развития сетевого управления, эта парадигма ориентируется на взаимодействие государственных органов, частных структур и институтов гражданского общества [59, с.242]. Взаимодействие всех заинтересованных сторон имеет большое значение для достижения устойчивых и эффективных результатов государственной политики. Этот подход отличается от предыдущего тем, что, акцентирует внимание не на экономической эффективности и рынке, а на значимости социальной справедливости, общественного доверия.

Применительно к внешней трудовой миграции данная парадигма представляет собой подход, ориентированный на общественные институты, более гибкие и открытые, по сравнению с государственными структурами. Основной фокус делается на улучшение взаимодействия в сфере миграции государственных и частных структур, а также гражданского общества. Ниже представлен SWOT-анализ данной парадигмы (таблица 8).

Таблица 8 – SWOT-анализ парадигмы «Нового государственного администрирования» («NewPublicGovernance»)

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<p>1. <i>Гибкость в управлении.</i> Более эффективная адаптация миграционной политики к глобальным трендам и потребностям рынка.</p> <p>2. <i>Совместное участие</i> государственных органов, гражданского общества и частного сектора в разработке миграционной политики.</p> <p>3. <i>Сокращение бюрократических барьеров,</i> упрощение миграционных процедур.</p> <p>4. <i>Прозрачность и подотчетность.</i> Открытость процессов, связанных с миграционными процедурами, доверие к системе управления.</p>	<p>1. <i>Снижение централизованного управления и единой координации</i> при многостороннем подходе.</p> <p>2. <i>Неясность в административных процедурах</i> для мигрантов и работодателей.</p> <p>3. <i>Риски разрастания неформальных отношений</i> при отсутствии четкого регулирования взаимодействия государства и частного сектора.</p> <p>4. <i>Неэффективность механизмов мониторинга эффективности решений и оценки результатов</i></p>
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)
<p>1. <i>Повышение качества миграционной политики,</i> направленной на учет потребности разных секторов экономики.</p> <p>2. <i>Развитие международного сотрудничества</i> для эффективного решения проблем.</p> <p>3. <i>Улучшение процессов через применение цифровых технологий.</i></p> <p>4. <i>Привлечение квалифицированных специалистов</i> благодаря открытой и гибкой миграционной политике.</p>	<p>1. <i>Отрицательная реакция местного общества</i> в отношении мигрантов, сопротивление нововведения в миграционной политике.</p> <p>2. <i>Усиление нелегальной миграции</i> при отсутствии четкого контроля и регулирования.</p> <p>3. <i>Конкуренция на рынке труда и снижение зарплат</i> при увеличении числа мигрантов.</p> <p>4. <i>Угрозы национальной безопасности</i> при сильном ослаблении миграционного контроля.</p>
Примечание – Составлено по источнику [59, с.243]	

Анализ показывает, что представленная парадигма применительно к внешней трудовой миграции может стать эффективным инструментом государственного управления. Однако практическая реализация данного подхода сталкивается с вопросами единой координации между всеми участниками процесса, готовности правовой базы и создания эффективных механизмов мониторинга и оценки.

Заслуживает внимание парадигма «Эффективного государственного управления» («GoodGovernance»), которая основывается на таких постулатах, как: демократичное принятие и реализация управленческих решений, а также эффективное управление (результат с минимальными издержками) [60].

Парадигма «GoodGovernance», будучи наиболее привлекательной на сегодня моделью государственного управления, может быть реализована при наличии определенных условий: гражданское участие, верховенство закона и оперативность реагирования.

Ниже представлен SWOT-анализ данной парадигмы (таблица 9).

Применение парадигмы «Эффективного государственного управления» («GoodGovernance») в сфере внешней трудовой миграции имеет значительные преимущества, в том числе повышение прозрачности, подотчетности государственных органов, а также улучшение правового положения мигрантов. Вместе с тем, для практической реализации данной парадигмы необходима политическая воля руководства, значительные финансовые ресурсы и

международное сотрудничество, а также учет рисков социальной напряженности и политической нестабильности. Очевидно, что применение данной модели может быть эффективно только в стране с развитой политической культурой. Кроме того, при ее реализации важен отказ от прямого копирования данной модели и учет специфики страны, в том числе ее исторического и политического развития. Таким образом, грамотная интеграция данного подхода в миграционную политику способна улучшить управление внешней трудовой миграцией.

Таблица 9 – SWOT-анализ парадигмы «Эффективного государственного управления» («GoodGovernance»)

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Прозрачность и подотчетность.</i> Снижаются риски неэффективного использования ресурсов и коррупции, повышается уровень доверия.</li> <li>2. <i>Социальная и правовая защита мигрантов.</i></li> <li>3. <i>Участие заинтересованных сторон в процессе разработки миграционной политики</i> (государственные и частные структуры, сообщества мигрантов).</li> <li>4. <i>Социальная интеграция мигрантов.</i></li> <li>5. <i>Устойчивое развитие миграционной политики.</i> Возможность разработки долгосрочной стратегии управления. Поддержание баланса между интересами граждан и потребностями мигрантов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Зависимость внедрения от политической воли руководства.</i> Риски реализации в политически нестабильных государствах со слабой правовой системой.</li> <li>2. <i>Ресурсные сложности внедрения.</i> Требуется значительных финансовых затрат на развитие инфраструктуры, обучение кадров и реализацию политики.</li> <li>3. <i>Риски бюрократизации.</i></li> <li>4. <i>Конфликты интересов заинтересованных сторон.</i></li> </ol>
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Развитие международного сотрудничества в области миграции.</i></li> <li>2. <i>Применение технологий для повышения эффективности управления миграцией.</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Политическая нестабильность</i> может затруднять последовательное внедрение принципов управления в сфере миграции.</li> <li>2. <i>Реакция против мигрантов со стороны националистических групп в периоды кризиса.</i></li> </ol>
Примечание – Составлено по источнику [60, с. 32-35]	

Концепция виртуального государства (электронного правительства) довольно популярна в настоящее время и опирается на различные теории информационного общества [61]. Внимание в концепции обращено на создание интерфейса для получения пользователями информации и услуг от государственных органов. Применительно к внешней трудовой миграции электронное правительство позволяет повысить доступность государственных услуг для мигрантов, усилить взаимодействие между государственными органами и услугополучателями, упростить миграционные процедуры.

Рассмотрим данную концепцию через SWOT-анализ (таблица 10).

Анализ концепции виртуального государства показывает, что она обладает высоким потенциалом для улучшения государственного управления благодаря удобству в использовании, доступности и прозрачности электронных систем. Вместе с тем, практическое применение данного подхода требует постоянного учета рисков, связанных с киберугрозами, наличием цифровых



навыков и техническим сбоем системы. Поэтому реализация государственного управления и достижение максимально положительного эффекта требует высокого уровня информатизации страны и информационной культуры населения.

Таблица 10 – SWOT-анализ концепции виртуального государства

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Упрощение миграционных процедур по оформлению документов.</li> <li>2. Доступность и прозрачность миграционных процедур. Снижение коррупции.</li> <li>3. Автоматизация административных процессов и сокращение издержек и времени.</li> <li>4. Интеграция различных электронных платформ для передачи данных между разными государственными ведомствами. Улучшение координации, ускорение процессов принятия решений.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Цифровой разрыв. Отсутствие доступа к интернету, навыков работы с электронными платформами ограничивает мигрантов в использовании электронных услуг.</li> <li>2. Недоверие мигрантов к электронным системам из-за опасения утечки личных данных или ошибок в системе.</li> <li>3. Риски утечки данных и другие киберугрозы подрывают доверие мигрантов к системе.</li> <li>4. Необходимость значительных финансовых и человеческих ресурсов для постоянной поддержки электронной системы и обновлений.</li> </ol>
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Интеграция служб и ведомств ведет к оптимизации управления.</li> <li>2. Международное сотрудничество усиливается благодаря цифровым системам.</li> <li>3. Использование данных для анализа и прогнозирования миграционных процессов.</li> <li>4. Упрощение процедур оформления документов для работодателей и мигрантов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Утечка, кража персональных данных, другие киберугрозы. Ущерб безопасности системы.</li> <li>2. Технические сбои в системе делают её уязвимой, приводят к ошибкам, подрывают эффективность контроля.</li> <li>3. Сопротивление граждан и мигрантов в применении цифровых платформ из-за возможной утечки данных.</li> <li>4. Мошенничество и другие возможности для манипуляций из-за уязвимости электронных систем.</li> </ol>
Примечание – Составлено по источнику[61, с.101]	

Заслуживает внимания концепция «открытого государства», основанная на доступе граждан к документам и действиям государства в целях реализации общественного контроля [59, с. 241-252]. Суть ее заключается в подотчетности госорганов обществу, прозрачности управления, вовлечении граждан в процесс принятия решений, развитии диалога между обществом и властью [62].

В целом, применение того или иного подхода зависит от многих факторов и, прежде всего, от того, какие приоритеты и акценты ставятся государством на первый план. Думается, что для улучшения эффективности государственного управления целесообразно применение сбалансированного или комбинированного подхода, ориентированного на конкретные нужды, включающего элементы представленных выше парадигм. Например, из NewPublicManagement нужно брать ориентированность на результат, использование рыночных механизмов там, где это уместно для повышения эффективности. При этом обеспечивать принципы справедливости и прозрачности, свойственные GoodGovernance, а также гибкость, характерную для NewPublicGovernance. Ну и, конечно же, в цифровую эпоху не обойтись без

электронного правительства, обеспечивающего доступность, простоту и прозрачность миграционных процедур.

При исследовании государственного управления внешней трудовой миграцией используется системный подход, при котором государственное управление рассматривается в единстве составляющих его элементов [45, с.17].

С точки зрения междисциплинарного подхода государственное управление внешней трудовой миграцией представляет собой «систему политико-правовых, финансово-экономических, организационно-административных мер государства, направленных на регулирование и воздействие на внешнюю трудовую миграцию с позиции национальных приоритетов» [63]. Государство воздействует на общественные отношения, которые возникают в процессе внешней трудовой миграции, то есть управляет ими. Государство может посредством права воздействовать на миграционную среду, стимулируя тем самым желаемое миграционное движение населения.

Следующим пунктом в понимании государственного управления внешней трудовой миграцией является выявление его функций [64].

В отношении внешней трудовой миграции выделяется ряд функций государственного управления, таких как:

- прогнозирование миграции на основе анализа собранных объективных данных, выявленных причин и факторов миграции;
- стратегическое планирование и определение цели и задач;
- организация деятельности по реализации плана действий;
- регулирование потоков мигрантов, их поведения на рынке труда, в принимающем обществе и т.д.;
- координация уполномоченных государственных органов в сфере миграции;
- контроль и учет миграции, фиксация фактических показателей, сравнение с запланированными показателями, выявление причин отклонений.

При реализации миграционной политики и для достижения максимального эффекта государственного управления используются различные механизмы, методы и инструменты. Привлечение ИРС, как один из элементов экономического развития, закономерно подлежит регулированию. Для этого государство обладает административно-правовыми и экономическими рычагами влияния – методами государственного управления [65].

Государственное управление предполагает использование прямых (административных) и косвенных (социально-экономических) методов [66].

Административные методы (контроль, квотирование, требования в ИРС, запреты, лицензирование, взимание налогов и т.д.) централизованно воздействуют на внешнюю трудовую миграцию, изменяя ее характер, динамику, позволяя достичь необходимых показателей, однако увеличивают нагрузку на государственный бюджет.

Косвенные методы (различные программы, санкции, льготы и т.д.) воздействуют через рыночные механизмы регулирования, но провоцируются государством, изменяя миграционную динамику. При этом период действия

данных методов государство может регулировать в зависимости от потребности рынка труда и общественных настроений.

В целом, оптимальное сочетание и применение на практике представленных методов государственного управления позволяет решить задачи миграционной политики. Вместе с тем, эффективность этих методов зависит от того, будут ли они превентивным инструментом или всего лишь реакцией на уже произошедшие изменения. Именно такой подход в государственном управлении позволяет извлекать из миграционных процессов больше выгод, чем проблем.

Таким образом, сущность государственного управления заключается в деятельности государственных органов, направленной на практическую реализацию государственной политики. Неотъемлемым элементом общей государственной политики Республики Казахстан является миграционная политика, в рамках которой компетентные государственные органы выступают в качестве субъектов управления миграционными процессами.

### **1.3 Зарубежные модели государственного управления внешней трудовой миграцией**

В наше время трудовая миграция все больше приобретает международный характер, что заставляет государства обращать внимание на мировые тренды развития миграционной политики, а также опыт зарубежных стран для разработки эффективной миграционной политики и при выборе механизмов и инструментов государственного управления в сфере миграции.

В зарубежных странах разработаны многочисленные практики, соответствующие их социально-экономическим и политическим потребностям, ряд которых заслуживает особое внимание, и могут быть полезны и применимы при разработке государственной политики в сфере миграции в Казахстане.

Говоря в целом о миграционной политике, нужно понимать, что она проявляется на разных уровнях, как то: глобальном, региональном и национальном [67]. При этом характерной особенностью миграционной политики на всех трех уровнях является ее двойственность и противоречивость.

На глобальном уровне миграционная политика основывается на конвенциях и рекомендациях международных организаций. Не останавливаясь на детальном рассмотрении многочисленных рекомендаций, можно отметить, что суть большинства из них сводится к гармонизации миграционной политики различных стран и либерализации национальных законодательств. Здесь и заложена противоречивость миграционной политики на глобальном уровне (рисунок 2).



Рисунок 2 – Противоречивость миграционной политики на глобальном уровне

Примечание – Составлено по источнику [67, с. 577]

Как видно, на глобальном уровне противоречивость миграционной политики заключается в разных подходах стран в зависимости от их национальных интересов и позиций по вопросу либерализации той самой миграционной политики, которую предлагают международные институты. Развитые страны, которые выступают за либерализацию миграционной политики в развивающихся странах, сами проводят совсем иную политику, будучи незаинтересованными в такой либерализации в своих странах. Таким образом, существуют определенные противоречия между странами-донорами, представленными развивающимися странами и странами-реципиентами, в основном более развитыми странами. Данный факт является основной причиной, по которой многие договоры и соглашения, будучи ратифицированными малым числом стран, не вступают в силу или же применяются лишь в некоторых странах [67, р. 575-579].

Иная ситуация складывается на региональном уровне, где сотрудничество в сфере международной миграции осуществляется в рамках интеграционных объединений. Так, образцом управления международной миграцией на региональном уровне является Европейский союз (ЕС): действуют единые механизмы миграционной политики на основе единых решений [68].

Однако и в рамках региональных объединений миграционная политика проявляет свою двойственность или противоречивость (рисунок 3).



Рисунок 3 – Противоречивость миграционной политики на региональном уровне

Примечание – Составлено по источнику [69, р. 19-20]

Противоречивость миграционной политики на региональном уровне проявляется в том, что, с одной стороны, интеграционные процессы требуют унификации миграционного законодательства стран-участниц регионального объединения, формирования так называемых «прозрачных границ», а также свободы передвижения их рабочей силы. С другой стороны, в рамках интеграционных объединений принимаются достаточно жесткие ограничения в отношении мигрантов из третьих стран. Такая политика обусловлена, прежде всего, соображениями региональной безопасности стран участниц, в том числе защитой их регионального рынка труда. Вместе с тем, интересы стран-участниц интеграционного объединения не всегда совпадают, а напротив, даже иногда противоречат интересам отдельных его стран-участниц. Поэтому, несмотря на существующие договоренности, ряд стран продолжают применять ограничительные меры даже в отношении стран-участниц интеграционного объединения. Такой позиции, например, придерживалась Великобритания, будучи членом Европейского экономического сообщества с 1973 г. (затем членом ЕС с 1994 г. до выхода из ЕС), но так и не присоединившись к Шенгенскому соглашению [68, р. 5-102].

В этом контексте следует отметить, что на практике двусторонние договоренности являются более действенными, позволяя правительствам действовать более гибко, нежели в рамках многостороннего сотрудничества.

Разумеется, что больший интерес в рамках данного исследования, представляет национальный уровень миграционной политики, которая может быть преимущественно эмиграционной или иммиграционной. Данные периодического издания ООН по демографической политике (WorldPopulationPolicesDatabase) свидетельствуют, например, о том, что в настоящее время уровень иммиграции не регулируют примерно 13% государств

(в основном страны Африки), не регулируют уровень эмиграции около 45% государств (преимущественно страны Европы и Северной Америки), в то время как все развитые страны регулируют иммиграцию, и только 20% развитых стран регулирует эмиграцию [69].

На национальном уровне также можно наблюдать противоречивость миграционной политики (рисунок 4).



Рисунок 4 – Противоречивость миграционной политики на национальном уровне

Примечание – Составлено по источнику[68, р. 19-20]

На национальном уровне двойственность миграционной политики выражается в необходимости соблюдения интересов экономического развития, когда местные трудовые ресурсы не удовлетворяют потребности национальной экономики, возникает необходимость в привлечении иностранной рабочей силы. Это ведет к необходимости либерализации миграционной политики. С другой стороны, всегда существуют интересы национальной безопасности, которые, в свою очередь, требуют ужесточения миграционной политики.

Применение лучших зарубежных практик государственного управления внешней трудовой миграцией на основе их анализа и адаптации к местным условиям может обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие страны. Считается, что передовой опыт регулирования привлечения ИРС сконцентрирован в развитых странах ЕС, США и Канаде.

Среди стран ЕС, реализующих иммиграционную политику, Германия является лидирующей. В 2005 г. вышел новый закон об иммиграции, согласно которому Германия признала себя иммиграционной страной, а механизмы регулирования иммиграции были ужесточены, в том числе в отношении трудовых мигрантов [70]. На национальном уровне разработана стратегия, направленная на преодоление нехватки рабочей силы, особенно квалифицированной. Это вызвано как общим для Европы демографическим

спадом, так и потребностями национальной экономики, особенно в таких отраслях, как здравоохранение и информационно-коммуникационные технологии. Концепция миграционной политики в Германии включает:

1) подбор персонала, основанный на потребностях национальной экономики;

2) признание и эквивалентность квалификаций, выданных за рубежом, включая упрощенную процедуру признания квалификации, предоставление возможности осуществлять трудовую деятельность в период ожидания признания;

3) система баллов или варианты, основанные на опыте кандидата – предполагает допуск трудовых мигрантов из стран, не входящих в ЕС, но имеющих соответствующий потребностям профессиональный опыт, даже если он не подтвержден формально квалификацией [71-73].

Государственное управление внешней трудовой миграцией в Германии основывается на ряде законодательных актов: Закон о проживании, где имеются разделы, определяющие, кто является квалифицированным работником, а также условия получения вида на жительство и разрешения на работу [74]; Закон о квалифицированной иммиграции, принятый в 2019 г. и вступивший в силу в 2020 г., устанавливает иммиграционные правила для квалифицированных работников из третьих стран [75].

В Германии государственное управление внешней трудовой миграцией представляет собой четко структурированную систему государственных органов, выполняющих определенные функции. Федеральное министерство внутренних дел является главным координирующим органом в сфере управления миграцией, занимается разработкой политики интеграции. Федеральное министерство труда и социальных дел занимается трудовой интеграцией мигрантов, регулированием трудовых условий, отвечает за выдачу мигрантам разрешения на работу. Федеральное агентство по трудоустройству проводит проверку приоритетности занятости местного населения, утверждает заявки на трудоустройство иностранцев, осуществляет контроль за соответствием условий труда мигрантов установленным в стране стандартам, осуществляет прогноз потребностей, сотрудничает с зарубежными агентствами занятости, взаимодействует с работодателями. Федеральное агентство по миграции и беженцам организует интеграционные курсы для мигрантов, осуществляет консультацию, информационную поддержку и анализ миграционных процессов. Федеральное министерство экономики и защиты климата осуществляет анализ потребности в кадрах для национальной экономики, разрабатывает экономическую стратегию привлечения кадров.

Для координации деятельности государственных органов существуют формальные механизмы: межведомственные рабочие группы и единые информационные системы. Благодаря миграционному законодательству реализуется успешная интеграция мигрантов в принимающее общество.

Вместе с тем, в Германии сохраняются проблемы социальной интеграции низкоквалифицированных мигрантов из-за культурных различий, что вызывает

социальное напряжение среди местного населения. Кроме того, мигранты с низкой квалификацией имеют ограниченный доступ к социальным программам.

Швеция, подобно Германии, сталкивается с проблемой интеграции трудовых мигрантов, в особенности не имеющих высокой квалификации. Вместе с тем, шведская модель миграционной политики отличается своей гибкостью и открытостью [76].

Швеция активно применяет систему «рабочих виз» для трудовых мигрантов, что позволяет последним комфортно работать в определенных секторах экономики, где ощущается нехватка рабочей силы. Кроме того, в стране внедрены интеграционные программы для трудовых мигрантов, включающие обучение языку, а также помощь в трудоустройстве [77]. Это позволяет осуществлять адаптацию рабочих-мигрантов более эффективно.

Немаловажным аспектом государственного управления в сфере миграции является партнерство государства с бизнес-структурами, работодателями, а также с неправительственными организациями. Такое сотрудничество позволяет находить оптимальные решения при трудоустройстве мигрантов.

Преимуществом шведской модели является наличие программ интеграции мигрантов в принимающее общество, а также наличие развитой сети взаимодействия государственных и негосударственных акторов. Вместе с тем, имеются некоторые недостатки, связанные с большой финансовой нагрузкой из-за высоких издержек по практической реализации программ интеграции мигрантов, а также проблемы, связанные с социальной адаптацией низкоквалифицированных иммигрантов.

В Великобритании действует балльная система приема трудовых мигрантов (Points-BasedSystem), которая периодически корректируется [78]. Балльная система акцентирует внимание на уровне квалификации, знании языка и уровне заработной платы. С 2008 г. кандидат должен набрать необходимое количество баллов, которые выдаются за прохождение специальной проверки на наличие работников на местном рынке труда и за уровень образования, который должен соответствовать профессиональной квалификации на конкретной работе [79]. Существует также требование, которое больше касается работодателя, по планируемой годовой заработной плате кандидата, а также требование наличия у него определенной суммы на счете в банке за три месяца до принятия предложения о работе [80].

В Великобритании действует специальная программа по использованию высококвалифицированных специалистов (HighlySkilledMigrantProgramme). В соответствии с ней специалисты с высокой квалификацией в определенных отраслях экономики получают бессрочное разрешение на пребывание в стране [81].

Регулирование трудовой миграции осуществляется британским Министерством внутренних дел (HomeOffice), который ответственен за иммиграционный контроль, визовую политику, а также защиту внутреннего рынка труда [82]. Система миграционного учета основывается на реестре



лицензированных работодателей, которые должны регулярно подтверждать право найма иностранных работников.

Однако имеются свои недостатки, связанные с практической реализацией программ интеграции мигрантов, а также проблемы, связанные с социальной адаптацией низкоквалифицированных иммигрантов.

Таким образом, британская модель имеет преимущества в управляемости миграционных потоков и прозрачности данных, но уступает в плане социальной интеграции.

Во Франции функции государственного управления разделены между Министерством труда, Министерством внутренних дел и региональными префектурами, поэтому межведомственное взаимодействие и бюрократические процедуры остаются сложными [83]. Правительство Франции составило список наиболее востребованных для экономики профессий и установило для каждой профессии квоту на привлечение трудовых мигрантов [84].

В миграционной политике Франции в последнее время произошел ряд изменений. В соответствии с принятым в 2023 году Законом по контролю иммиграции и улучшению интеграции был сделан акцент на языковой подготовке мигрантов и их социальной интеграции [83].

В целом, французская практика отличается переходом от чисто административного контроля к модели социальной интеграции мигрантов, когда культурная адаптация является частью миграционной политики.

В Испании миграционная политика выстроена через тесное сотрудничество центральных органов и органов муниципальной власти. Межведомственное взаимодействие ключевых государственных органов (Министерство внутренних дел и Министерство труда) осуществляется через координацию программ сезонной миграции и предоставление региональных квот по привлечению трудовых мигрантов [85].

Практикуется также легализационный механизм, когда мигранты с нелегальным статусом могут, заключив трудовой договор, перейти в статус легальных мигрантов. Особую роль в управлении миграцией играют муниципальные центры интеграции, деятельность которых охватывает организации и проведение языковых курсов, а также консультаций.

В целом испанская модель отличается гибкостью, либеральным подходом к механизму легализации и социальной инклюзией мигрантов. Эффективность государственного управления строится на этих механизмах, а также децентрализации управления при наличии цифрового обмена данными между центральными органами и муниципальными властями.

В США государственное управление внешней трудовой миграцией отличается сложной, многоуровневой системой. В целях усиления межведомственной координации принята и действует с 2021 года Стратегия совместного управления миграцией (Collaborative Migration Management Strategy), которая направлена на интеграцию действий различных ведомств по управлению миграцией [86].

Система миграционного учета основывается на цифровой сертификации работодателей через электронную базу «ForeignLaborApplicationGateway», по которой отслеживаются все заявки на трудоустройства мигрантов [86]. Система отличается своей прозрачностью, что снижает случаи нелегальной занятости.

Особенностью миграционной политики США является ориентация на привлечение квалифицированных мигрантов. Служба гражданства и иммиграции США разрабатывает визовые программы, как для высококвалифицированных специалистов, так и для неквалифицированных и сезонных сельскохозяйственных работников) [79, с.58].

Среди нескольких типов виз для разных категорий мигрантов, предлагаемых в США, выделяются визы для высококвалифицированных специалистов в ведущих секторах экономики. Существуют также специальные программы для сельскохозяйственных и сезонных работников. Кроме того, в США разработана система «GreenCard», предназначенная для всех желающих стать резидентами США [87]. Такую карту можно получить либо через работодателя, либо победив в разыгрываемой лотерее.

Преимуществом американской модели является доступ в ведущие отрасли экономики зарубежных высококвалифицированных специалистов и гибкость в привлечении иностранной рабочей силы в различные сектора экономики. Среди недостатков следует отметить сложность и высокая конкурентность получения визы для работников с низкой квалификацией, а также проблемы с нелегальной миграцией, и как следствие, социальное напряжение среди местного населения.

В США внедрены инструменты социальной адаптации, такие как: программы защиты свидетелей нарушений трудовых прав мигрантов и программ профессиональной переподготовки для мигрантов.

Таким образом, американская модель государственного управления характеризуется гибкостью, акцентом на правовую адаптацию и цифровизацию, демонстрируя эффективность институциональной интеграции.

В Канаде действует гибкая система миграционной политики, направленная на привлечение мигрантов с высокой квалификацией, а также программа интеграции мигрантов в принимающее общество. Благодаря системе ExpressEntry ускоренно обрабатываются поступающие заявки от мигрантов. Список приоритетных специальностей и профессий, по которым целесообразно привлечение иностранцев, определяется также программой ExpressEntry [88]. Въезжающие по программе иностранцы имеют возможность приобрести вид на жительство и трудоустроиться, получив приглашение от работодателя.

В провинциях действуют свои миграционные программы, позволяющие им решать локальные вопросы дефицита рабочей силы. Программы поддержки мигрантов включают курсы изучения языка, а также допуск к образовательным и медицинским услугам. Недостатками государственного управления является сложность социальной интеграции мигрантов с низкой квалификацией и нагрузка на социальную сферу.

Из азиатских стран примером успешной реализации иммиграционной политики являются Сингапур и Южная Корея.

В Сингапуре трудовые мигранты широко используются в таких сферах, как финансы, здравоохранение, IT-технологии и инженерия. Поэтому в стране действуют программы для высококвалифицированных специалистов типа EmploymentPass. При этом оцениваются уровень образования, квалификации и практический опыт работы [65, с.52].

Также в Сингапуре широко используется труд иностранных рабочих в таких сферах, как строительство и сфера услуг. Здесь привлекают мигрантов с низкой квалификацией, в основном из Индии и других развивающихся стран Азии. В этих секторах осуществляется строгий контроль за соблюдением миграционного режима и трудовых прав.

В Сингапуре регулируются миграционные потоки для поддержания баланса на рынке труда. Страна отличается строгим трудовым законодательством, в том числе в отношении работодателей, что направлено на защиту трудовых прав мигрантов.

Недостатком миграционной системы Сингапура является сохранение риска перегрузки социальной инфраструктуры из-за резкого наплыва трудовых мигрантов, что, в свою очередь, может привести к росту социальной напряженности.

В Республике Корея в межведомственную координацию вовлечены ключевые министерства и департаменты – Министерство юстиции, Министерство труда и занятости и Департамент человеческих ресурсов. Система государственного управления трудовой миграцией в Республике Корея отличается высоким уровнем цифровизации миграционных процедур и контроля, а также социальной ориентированностью. Действуют центры поддержки трудовых мигрантов, которые предлагают юридическую консультацию и оказывают помощь в культурной адаптации [89].

Также здесь успешно реализуется государственная система найма неквалифицированных иностранных рабочих – EmploymentPermitSystem, которая реализует электронный учет, профессиональное обучение, подготовку и обязательный экзамен на знание корейского языка [90]. Привлекаются мигранты в такие сферы, как сельское хозяйство и промышленность, применяя систему рабочих виз. В рамках рабочих виз заключаются трудовые контракты на определенный период времени с фиксированными сроками, для чего государственные органы тесно сотрудничают с работодателями.

К недостаткам миграционной политики в Южной Корее можно отнести ряд проблем, связанных с условиями труда в тех сферах, где применяется труд низкоквалифицированных рабочих-мигрантов. В целом, же корейская модель является примером сочетания контроля и адаптации мигрантов.

Таким образом, ряд развитых стран в целях ограничения миграционного притока использует квоты на привлечение ИРС, а также балльную систему. В странах, которые традиционно заинтересованы в значительном увеличении миграционного потока, действуют специальные иммиграционные программы.

Такие программы рассчитаны на привлечение специалистов и включают в себя помощь в социальной интеграции и адаптации на местном рынке труда.

Стоит также обратить внимание на зарубежный опыт государственного управления внешней трудовой миграцией стран-доноров трудовых мигрантов. В этом контексте представляется актуальным филиппинский опыт.

Целью миграционной политики Филиппин является экспорт национальной рабочей силы. Ее задачами являются профессиональная подготовка потенциальных мигрантов для работы за рубежом, обеспечение правовой защиты граждан – трудовых мигрантов за рубежом, взаимодействие государственных и частных структур в работе по подготовке и направлению филиппинских трудящихся на работу за рубеж, а также разделение функций между ними [91].

Государственное управление миграционными процессами в Филиппинах представлено системой компетентных государственных органов.

1. Департамент труда и занятости занимается вопросами содействия своим гражданам в подборе работодателя, оказания правовой поддержки в случаях нарушения их трудовых прав и оказания необходимой финансовой помощи в форс-мажорных ситуациях [92]. К работе по трудоустройству филиппинцев за рубежом Департамент привлекает частные агентства занятости и неправительственные организации.

2. Департамент иностранных дел включает в свою структуру Комиссию по делам филиппинцев за границей, Офис по делам трудовых мигрантов, а также посольства и консульства.

Таким образом, трудоустройство филиппинцев за рубежом носит организованный со стороны государства характер. Можно выделить следующие механизмы государственного управления:

- государственно-частное партнерство в организации трудоустройства граждан за рубежом;
- координирование найма через введение системы лицензирования и мониторинга рекрутских агентств;
- правовая поддержка при нарушениях трудовых прав своих граждан за рубежом;
- финансовая поддержка своих граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Ниже представлен сравнительный анализ зарубежных практик государственного управления внешней трудовой миграции (таблица 11).

Анализ показал различную степень зрелости страновых моделей государственного управления внешней трудовой миграцией в зависимости от приоритетов и возможностей. При этом очевидно, что эффективность государственного управления основывается на соблюдении следующих ключевых условий: институциональной интеграции и цифровизации государственного управления, экономической целесообразности и селективности привлечения трудовых мигрантов, а также социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов в принимающее общество.

Данный анализ позволяет также выделить приоритетные направления совершенствования государственного управления в Казахстане.

Таблица 11 – Обобщенный сравнительный анализ зарубежных практик государственного управления внешней трудовой миграцией

Элемент системы	Высокий уровень	Средний уровень	Низкий уровень
Межведомственная координация и взаимодействие	США, Канада, Республика Корея, Сингапур. Четкое распределение функций, координация и интеграция через единые цифровые системы	Германия, Франция, Швеция. Наличие согласования, но бюрократические сложности между центральными и местными органами	Испания. Слабая интеграция между вертикальными уровнями управления и разрозненность данных из-за децентрализации
Учет и контроль трудовой миграции	США, Канада, Республика Корея, Сингапур. Полная цифровизация системы регистрации и учета мигрантов	Германия, Франция, Швеция. Частичная цифровизация при сохранении бумажного документооборота	Испания. Фрагментарность данных из-за децентрализации управления и недостаточного уровня цифровизации данных
Система привлечения ИРС	Великобритания, Германия, Канада. Гибкость балльных и квалификационных систем, основанных на прозрачных критериях отбора и экономических потребностях рынка	Франция, Сингапур, Республика Корея. Развитые системы квот, разрешительных механизмов, селективных программ	Испания. Ограниченность инструментов отбора, зависимость от сезонной и низкоквалифицированной миграции
Социальная адаптация и интеграция	Франция, Германия, Швеция, Канада. Системность программ культурно-языковой интеграции, доступ к социальным услугам	Испания, Республика Корея. Развитая инфраструктура адаптации, но ограниченный охват и недостаточное финансирование	Великобритания, Сингапур. Отсутствие или недостаточность адаптационных программ, акцент на временной занятости
Примечание – Составлено по источникам [65, с. 12-16; 68, р. 4-6; 70, с. 204; 76, с. 49-50; 81, с. 4-12; 84, с. 126-127; 91, с. 101-102]			

При этом, для того чтобы выделить подходящие для нас зарубежные практики государственного управления, необходимо учитывать ряд ключевых факторов, как то: текущее социально-экономическое развитие страны, правовую систему, а также демографическую ситуацию и потребности в рабочей силе. Казахстан в этом смысле является страной с развивающейся экономикой, которая имеет потребность в высококвалифицированных специалистах, но, вместе с тем, привлекает внимание мигрантов с низкой квалификацией. В связи с этим государство сталкивается с проблемой социальной адаптации и интеграции.

В целом из зарубежной практики можно выделить ряд рекомендаций:

1) внедрить единую межведомственную цифровую систему миграционного учета (по примеру США и Республики Корея) для интеграции баз данных различных ведомств;

2) разработать систему квот для отдельных отраслей, а не только регионов, а также использовать комбинированную модель, сочетающую механизм квотирования и экономические механизмы (ценовые, налоговые механизмы) в рамках региональных квот;

3) внедрить зарубежную практику адаптации мигрантов – создание Центра адаптации с реализацией специальных курсов (по изучению государственного языка, правовой культуры) и консультаций для трудовых мигрантов (по примеру Франции, Испании);

4) разработать и внедрить систему правового сопровождения (по примеру Филиппин) для граждан РК, выезжающих за рубеж для осуществления трудовой деятельности;

5) усилить межведомственную координацию (по примеру США, Республики Корея) через создание отдельной структуры в Правительстве по вопросам миграции и цифровой отчетности.

Внедрение и реализация этих мер дает возможность перейти от традиционного административного контроля к стратегическому управлению внешней трудовой миграцией, которое должно основываться на балансе экономического развития и социальной стабильности. Вместе с тем, успешная адаптация лучших практик требует от государства разработки четкой миграционной стратегии, улучшение правовой инфраструктуры, создание необходимых условий для социальной интеграции мигрантов.

## **2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

### **2.1 Современные тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане**

Миграционное поведение и внешняя трудовая миграция в Казахстане обусловлены влиянием различных факторов. Поэтому изучение внешней трудовой миграции в Казахстане требует использования комплексного подхода.

Уникальная этнодемографическая структура населения и социальная среда в Казахстане сформировалась исторически в результате миграционных процессов в XX веке:

1) переселение русских и украинских крестьян из западной части Российской империи в период столыпинских реформ для решения земельного вопроса и формирования социальной базы колонизации (1906-1914);

2) ссылка заключенных в Карагандинский исправительно-трудовой лагерь, в том числе в целях создания крупной продовольственной базы для промышленного освоения Казахстана (1931-1959);

3) эвакуация в Казахстан трудовых ресурсов из западных районов СССР, находившихся под угрозой немецкой оккупации в годы войны (1941-1945);

4) насильственная депортация в Казахстан в 1937-1945 гг. этнических групп, признанных «неблагонадежными» или «врагами советской власти»;

5) массовый приток молодежи и квалифицированных специалистов из других советских республик для освоения целинных и залежных земель на территории Казахстана (1954-1960);

6) приток квалифицированных специалистов, инженеров, рабочих для строительства и эксплуатации крупных промышленных объектов на территории Казахстана (1960-1980-е гг.) [93].

С начала XX века до конца 1980-х годов в Казахстан переселились около 5,6 млн. человек, в том числе 3,5 млн. за 1940-1988 гг. [94]. В результате миграции и других процессов (коллективизация, голод, репрессии, войны), казахи оказались в меньшинстве: доля казахов в общей численности населения Казахстана снизилась с 81% в 1897 году до 30% в 1959 году, и выросла лишь до 40% в 1989 году [95].

После распада СССР начался массовый отток населения из Казахстана. Попова Е.А. выделяет ряд причин: ухудшение социально-экономических условий жизни, завершение процессов трудовой миграции, начавшихся в советское время, и возвращение этнических групп на историческую родину [96]. Бурнашев Р.Р. отмечает «вынужденную миграцию» в 1990-х гг. и то, что она связана с построением национальных государств [97].

Анализ миграционных процессов в XX веке позволяет сделать выводы:

1) эти процессы носили не стихийный, а строго управляемый (плановый, организованный) характер (первый и последние два этапа), а также силовой характер (миграционные процессы в 1930-1950-е годы);

2) была искусственно сформирована этнодемографическая структура населения Казахстана, для ряда этнических групп не являющегося родиной в культурном и историческом смысле, а лишь местом проживания;

3) исторические факторы, наряду с политическими и социально-экономическими, стали катализатором эмиграционных настроений и пусковым механизмом массовой эмиграции неказахского населения в 1990-е годы;

4) за советский период в евразийском пространстве возникли кросскультурные и диаспоральные связи.

Благодаря этим факторам основные миграционные потоки, касающиеся Казахстана, происходят в рамках евразийского региона. Ввиду особенностей исторического и социокультурного развития региона здесь сформировалась евразийская миграционная система.

Изменения в миграционных потоках в Казахстане стали меняться в начале 2000-х годов, когда на первый план стали выходить и доминировать экономические факторы, а влияние исторических, социокультурных факторов постепенно стало уменьшаться, однако полностью игнорировать их нельзя.

Для лучшего понимания динамики внешней миграции в Казахстане рассмотрим сальдо миграции в период с 1991 по 2024 годы (рисунок 4).

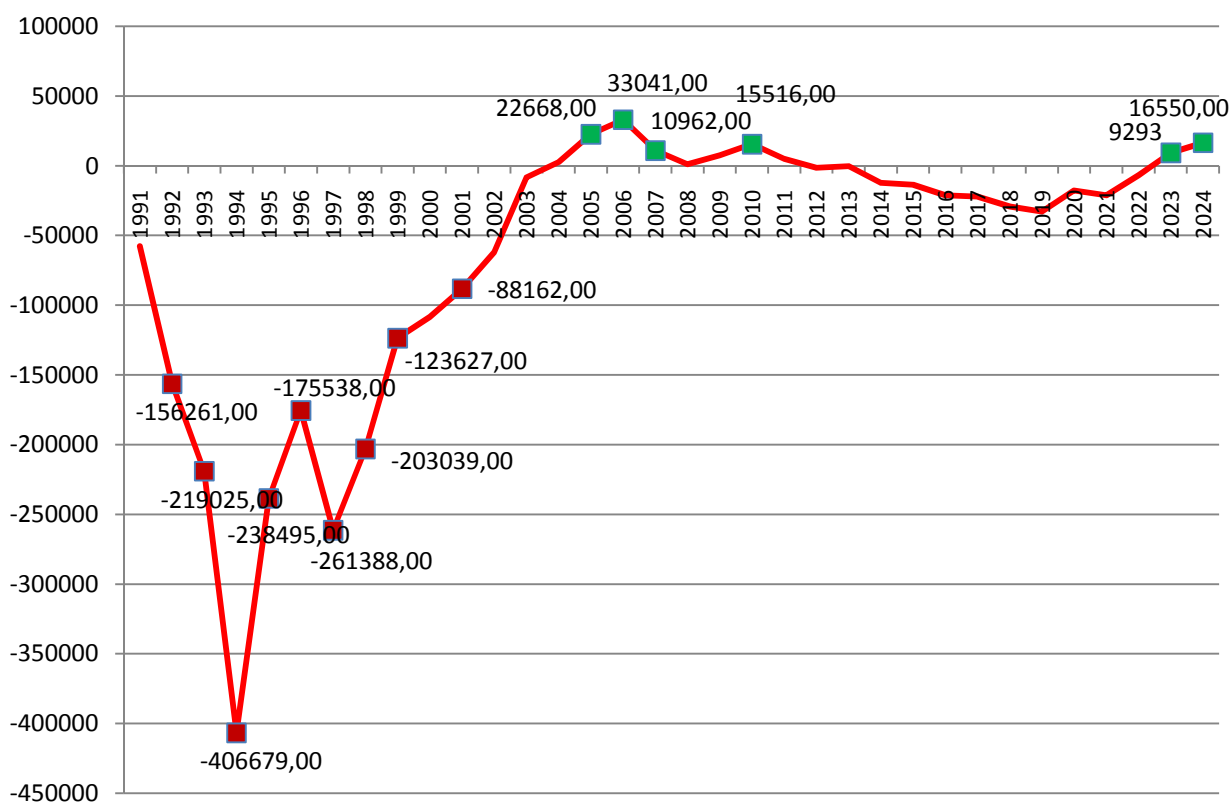


Рисунок 4 – Сальдо внешней миграции в Казахстане за 1991-2024 годы

Примечание – Составлено по источнику[98]

Отрицательная динамика наблюдалась в 1991-2003 годы – связано с массовым оттоком населения из Казахстана (2108525 человек). Положительные



значения приходятся на 2004-2011 годы – связано с экономическим ростом и ростом привлекательности страны для трудовых мигрантов. Переход к отрицательной динамике в 2012-2024 годы – связано с продолжением оттока квалифицированных кадров, в том числе образованной молодежи [99]. Так, за это время эмигрировало 367,1 тыс. человек трудоспособного возраста с высшим и среднетехническим образованием – 38 и 34% соответственно [98].

Максимальное количество мигрантов, принятых по квоте, пришлось на 2015 год (37,9 тыс. человек) и 2016 год (36,8 тыс. человек) [98]. После этого количество трудовых мигрантов сокращалось с каждым годом и в 2022 году составило 10,5 тыс. человек [100].

Одним из ключевых показателей масштабов внешней трудовой миграции в Казахстане являются денежные переводы (рисунок 5).

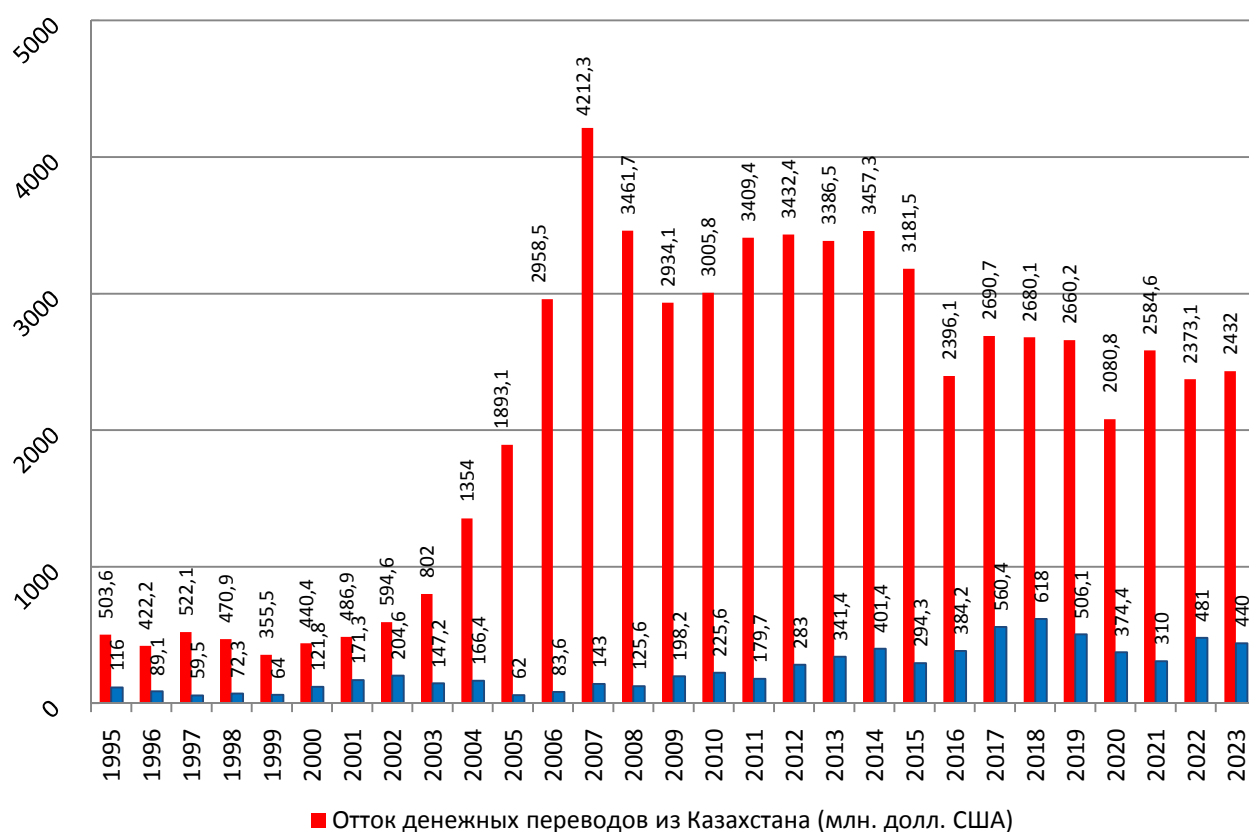


Рисунок 5 – Денежные переводы на 1995-2023 гг. (млн. долл. США)

Примечание – Составлено по источнику [101]

Разница между оттоком и притоком денежных переводов до 2003 года была незначительна: отток превышал приток в среднем в 4-8 раз. С 2004 года, в связи с резким усилением оттока денежных переводов, этот разрыв увеличился в 30 раз, достигнув высшей отметки в 2007 году. С тех пор стал происходить медленный спад с незначительными колебаниями.

Для определения места Казахстана в евразийской миграционной системе был проведен сравнительный анализ денежных переводов в рамках

евразийской миграционной системы, куда включены все страны постсоветского пространства (рисунок 6).

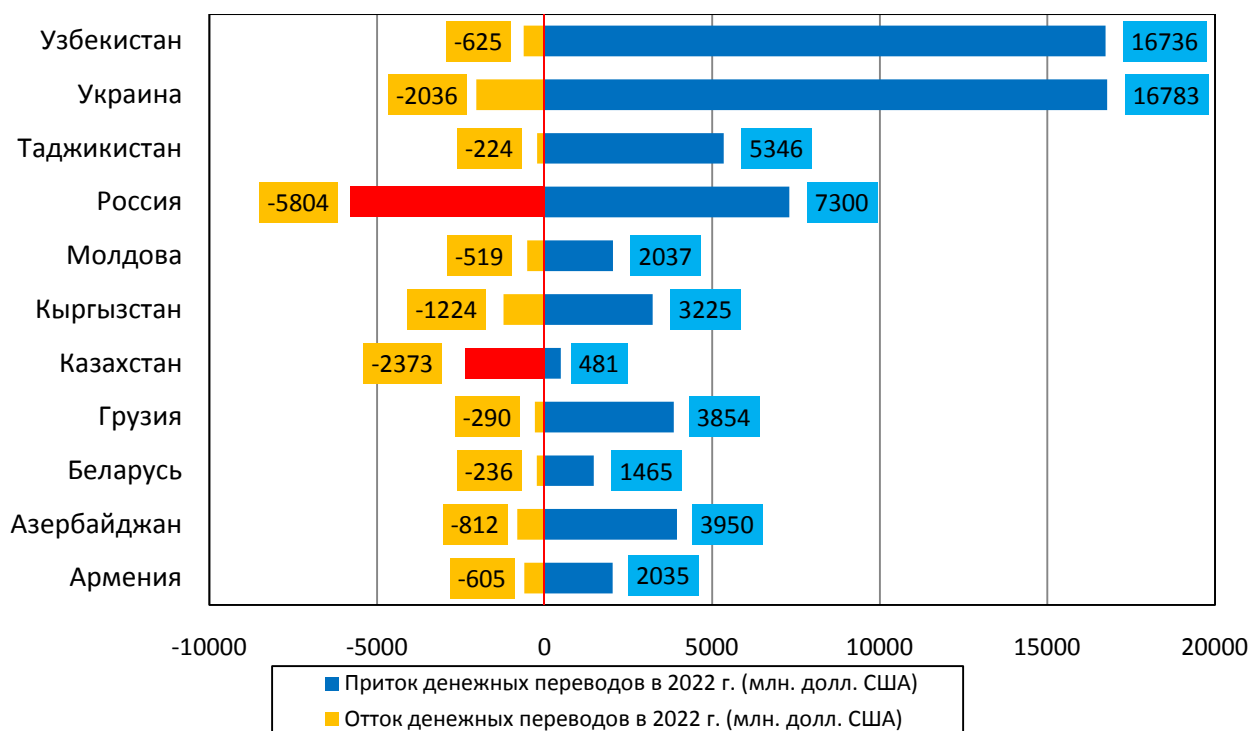


Рисунок 6 – Сравнение денежных переводов в евразийской миграционной системе, млн. долларов США (2022 год)

Примечание – Составлено по источнику[101]

Данные свидетельствуют о том, что отток денежных переводов из Казахстана значительно превышает их приток, в то время как в других странах наблюдается противоположная картина. По оттоку денежных переводов Казахстан уступает лишь России, занимая в общем рейтинге по этому показателю второе место [102].

Сравнительный анализ дает основание утверждать, что Казахстан в евразийской миграционной системе является одним из главных (наряду с Россией) реципиентов трудовых мигрантов, при этом оставаясь страной донором в глобальной миграционной системе.

Следует также обратить внимание на долю денежных переводов в ВВП Казахстана, и их влияние на национальную экономику. Для большей наглядности проведем сравнительный анализ этого показателя в других странах, входящих в евразийскую миграционную систему (рисунок 7).

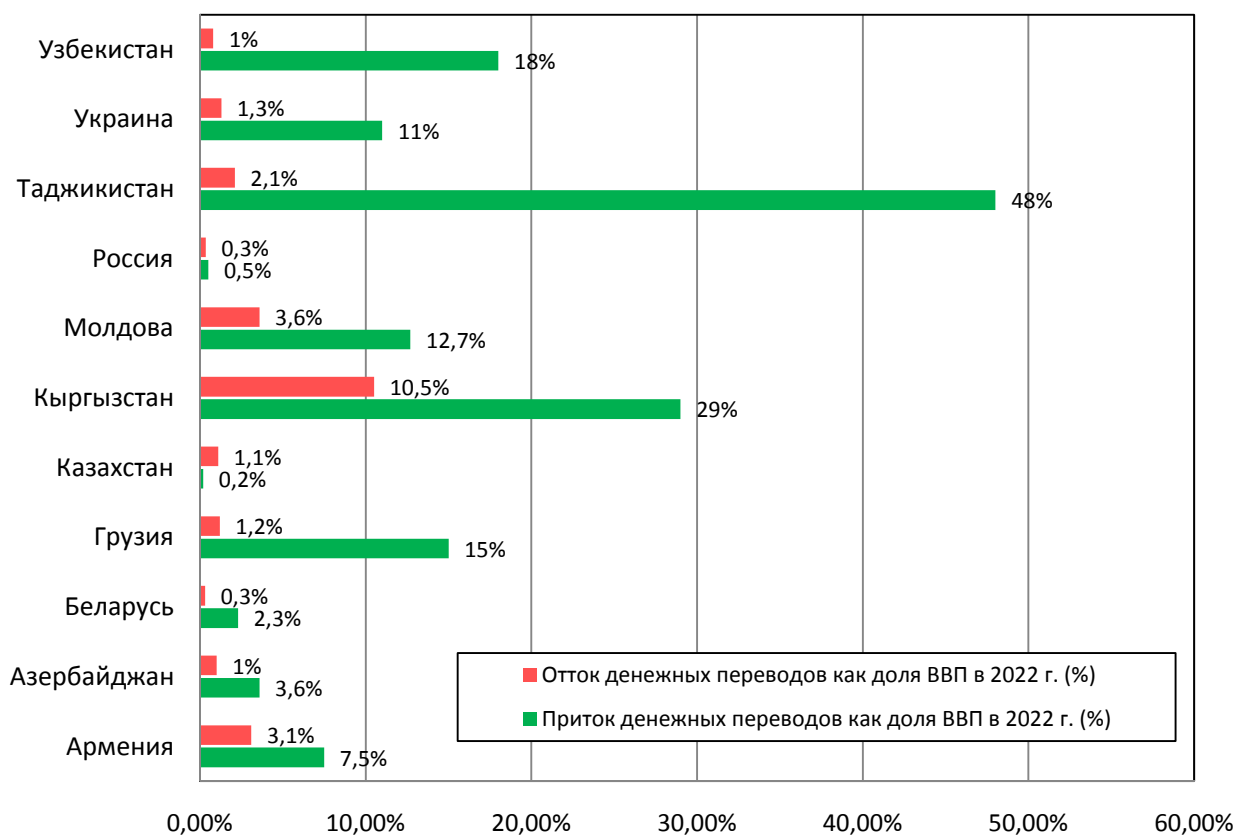


Рисунок 7 – Доля денежных переводов в ВВП стран в евразийской миграционной системе (2022 год)

Примечание – Составлено по источнику [101]

Анализ показывает, что доля денежных переводов в ВВП Казахстана незначительна (0,2% от ВВП) по сравнению, например, с соседними странами Центральной Азии, особенно в Таджикистане (48% от ВВП), где она превышает даже прибыль от экспорта сырья [103]. В других странах этот показатель ниже (в Кыргызстане – 29%, в Узбекистане – 18%, в Грузии – 15%, в Молдове – 12,7% и так далее [101]. Более того, Казахстан становится центром притяжения рабочей силы: денежные переводы, направленные из Казахстана в Кыргызстан составили 23 млн. долл. США, а в Таджикистан – 78 млн. долл. США [104].

Усилившиеся в 2000-х годах миграционные потоки из соседних стран Центральной Азии, ставшие уже стабильными и традиционными, позволяют сделать вывод о том, что в контексте евразийской миграционной системы сформировалась региональная, центральноазиатская миграционная подсистема [102, с.60]. Казахстан в ней является реципиентом, тогда как соседние страны региона – доноры рабочей силы.

Такой вывод основывается также на том, что Казахстан на региональном уровне стал экономическим лидером, что в свою очередь подтверждается данными МВФ согласно рейтингу ВВП на душу населения, составленному

журналом GlobalFinance [105]. Сравним в этой рейтинге показатели стран на постсоветском пространстве (рисунок 8).

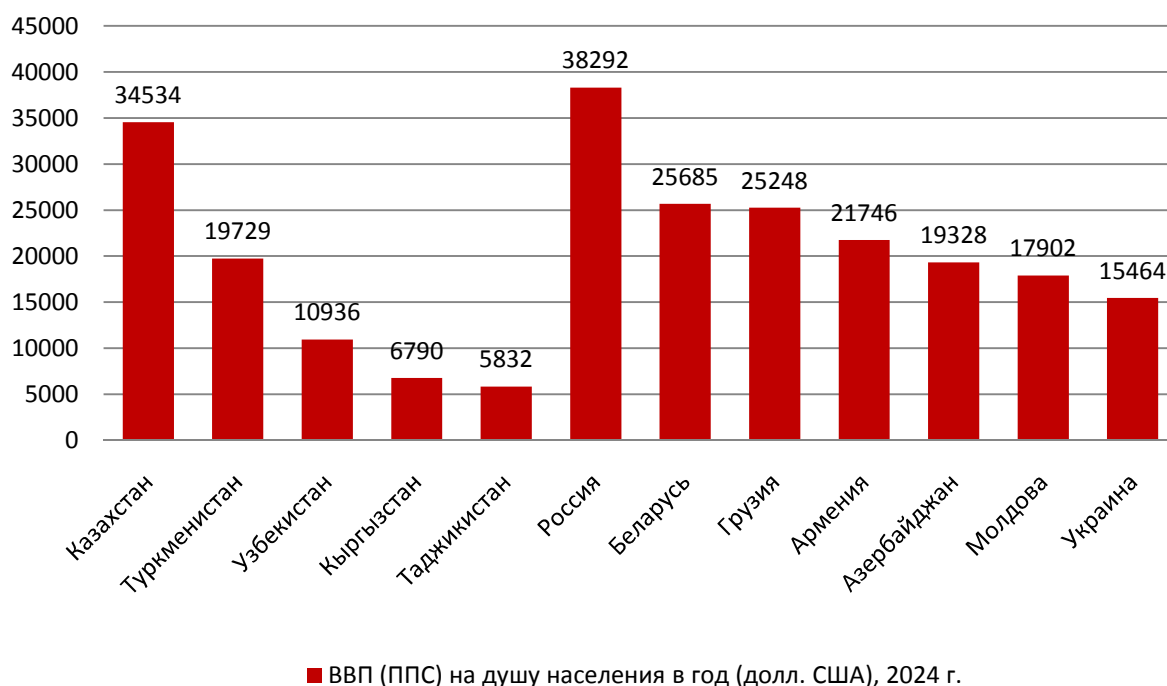


Рисунок 8 – ВВП на душу населения (долл. США) на постсоветском пространстве в 2024 году

Примечание – Составлено по источнику [105]

По этому показателю в общем рейтинге постсоветских стран Казахстан занимает вторую позицию после России, но лидирует среди стран Центральной Азии.

В формирующейся центрально-азиатской миграционной подсистеме системообразующими факторами являются:

- неравномерность экономического развития стран региона;
- трансформация и дисбаланс на региональном рынке труда;
- разница демографических потенциалов;
- либерализация миграционных режимов;
- географическая близость;
- культурная и языковая близость;
- безвизовый режим (кроме Туркменистана) [97, с.167].

В этой подсистеме Казахстан притягивает трудовых мигрантов из соседних стран возможностью трудоустройства, более высокой заработной платой и сравнительно более либеральным законодательством.

Вместе с тем, с развитием региональной миграционной подсистемы усиливаются проблемы, связанные со стихийным характером трудовой миграции из соседних республик: растет доля нелегально занятых в связи с тем, что, при наличии регистрации на территории Казахстана, часть их трудоустраивается без заключения трудового контракта [97, с.167]. Отказ от

легализации во многом объясняется стремлением работодателей сократить собственные издержки, а также желанием самих мигрантов сэкономить денежные средства. Наличие у мигрантов статуса «нелегально занятых» осложняет отношение к ним местных органов власти и местного населения.

Положительным моментом, несколько смягчающим присутствие трудовых мигрантов из соседних республик Центральной Азии, является их этнокультурная, религиозная, или, даже можно сказать, ментальная близость автохтонному населению Казахстана. В этом контексте они не являются неким меньшинством, который бы испытывал системное негативное отношение к ним со стороны власти или общества в целом, и не сталкиваются с той ксенофобией, которая имеет место быть в странах-реципиентах с совершенно иными нормами и культурой, отличной от культуры иммигрантов.

Стоит отметить, что на этом фоне продолжается отток трудоспособного и, главное, квалифицированного населения из Казахстана. В эмиграционном потоке по-прежнему большинство составляют русские, украинцы, немцы, татары, что объясняется продолжением начатого еще в начале 1990-х годов процесса возвратной миграции этнических групп на историческую родину [98]. Вместе с тем, произошли некоторые изменения в этнической структуре эмиграции: большую долю в ней стали составлять казахи. Остается неизменным качество эмиграции: большинство выезжающих являются специалистами с высшим и среднеспециальным образованием [106].

На миграционные настроения граждан Казахстана оказывают влияние различные факторы, объясняемые теорией Эверетта С. Ли [12, р.49].

К притягивающим факторам в странах назначения относятся:

- государственные программы репатриации (Германия, Израиль, Польша) и приглашения бывших соотечественников (Россия);
- сравнительно высокие заработные платы, возможности карьерного роста, повышения качества жизни;
- сравнительно лучше правовая система;
- наличие сложившихся миграционных сетей (родственники, друзья).

Выталкивающими факторами в Казахстане являются:

- сложности трудоустройства по приобретенной специальности, ограниченные возможности профессионального роста и построения карьеры;
- психологический дискомфорт и чувство отчужденности русскоязычного населения, связанные с расширением сферы употребления государственного языка и низким уровнем владения им, неуверенность в будущем;
- неуверенность в экономической стабильности, связанная с возможными неблагоприятными сценариями;
- неудовлетворенность заработной платой, доходами, уровнем жизни, социальной инфраструктурой;
- недоверие к власти, государственным органам, связанное с бюрократией и коррупцией, а также непредсказуемость социальной среды.

Трудовая миграция части казахского населения обусловлена преимущественно экономическими факторами, особенно при наличии высшего образования и высокой квалификации, увеличивающей миграционную мобильность [4, p.128].

Тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане свидетельствуют о снижении человеческого капитала, трудовом дисбалансе и дефиците квалифицированных специалистов, что требует решительных мер со стороны государства [107]. Сохранение такой тенденции в будущем только усилит кадровый дефицит, покрыть который можно либо путем стимулирования и сдерживания молодых специалистов, переквалификации безработных и обучения самозанятого населения, а также продолжая привлекать трудовых мигрантов. Спрос на иностранную рабочую силу будет только расти, что обусловлено реализацией текущих и перспективных инвестиционных проектов и является более простым альтернативным решением проблемы дефицита квалифицированных кадров [108].

В разрезе по отраслям экономики иностранная рабочая сила в 2023-2024 годах была распределена следующим образом (рисунок 9).

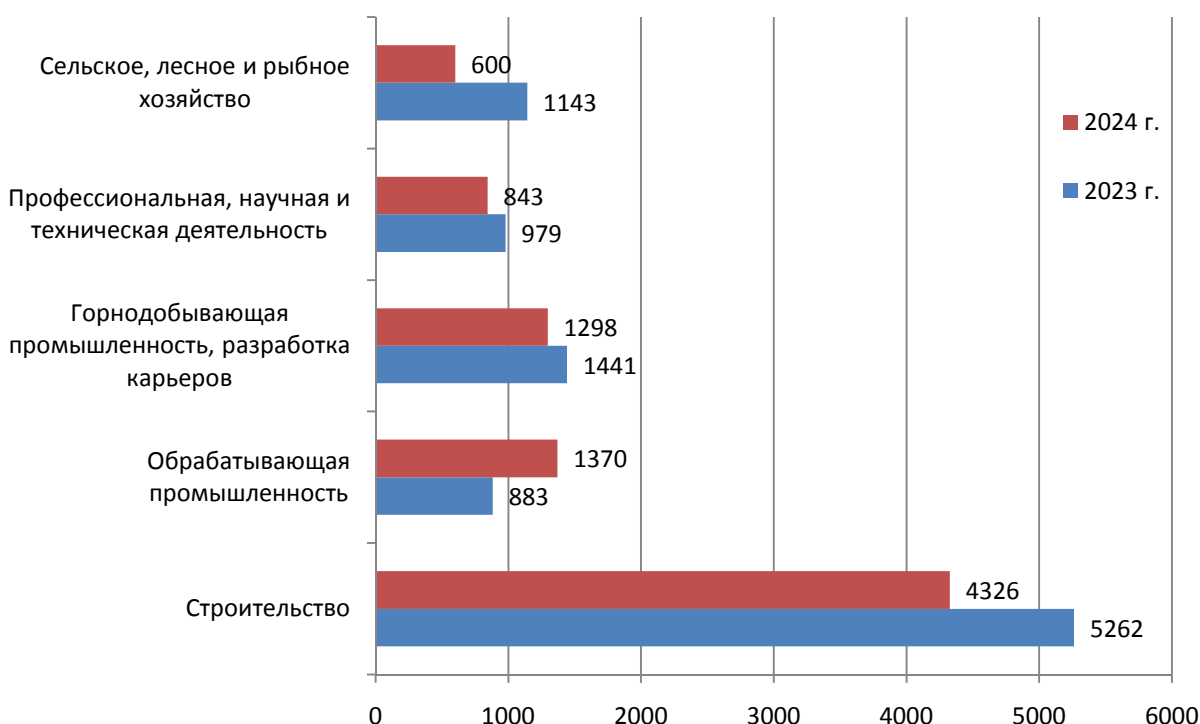


Рисунок 9 – Иностранная рабочая сила, привлеченная по отраслям экономики в 2023-2024 годах

Примечание – Составлено по источникам[98; 109]

Как мы видим, большая доля работающих иностранных граждан привлекается именно в строительную отрасль. Как правило, большая часть

привлеченных иностранных работников в строительном секторе представляют собой специалисты 3 и 4 категории. Высока доля привлекаемой ИРС в таких отраслях экономики, как горнодобывающая, обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство.

Среди основных стран-экспортеров квалифицированной ИРС в Казахстан в 2022-2023 годах можно выделить Китай, Индию и Турцию [110, 111]. Растущее экономическое присутствие Китая оказывает влияние на миграционные процессы в Казахстане. В этом контексте реализация проекта «Один пояс – один путь» может способствовать увеличению миграционных потоков рабочей силы из Китая [112].

Эксперты считают, что увеличение количества трудовых мигрантов из Китая может создать определенные риски социальной дестабилизации, связанные с ростом синофобских настроений среди гражданского населения. Кожирова С. отмечает возможное влияние китайской трудовой миграции на демографическую ситуацию и рынок труда в Казахстане, а также подчеркивает необходимость учета особенностей китайской этнической миграции (создание анклавов в принимающем обществе) и фокусирование внимания государства на обеспечении безопасности [113].

Беспокойство в экспертной среде вызывает также расширение ШОС, которое может способствовать увеличению потока мигрантов из Индии и Пакистана. Избыток трудовых ресурсов в этих странах может вызвать волны эмиграции, в том числе в Казахстан, сопровождающиеся распространением религиозного экстремизма и ростом социально-экономической напряженности [114].

На развитие трудовой миграции в евразийской миграционной системе большое влияние оказывает деятельность Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В пространстве ЕАЭС осуществляется свободное перемещение трудовых ресурсов стран-участниц интеграционного объединения [115]. Казахстан в рамках ЕАЭС занимает второе место после России, являясь страной-реципиентом на региональном уровне [111]. Привлечение иностранной рабочей силы в Казахстане продолжает оставаться альтернативным решением проблемы нехватки квалифицированных специалистов в различных сферах экономики, и такая тенденция будет нарастать на фоне сохраняющихся миграционных настроений среди казахстанских граждан.

Таким образом, анализ современных тенденций внешней трудовой миграции в Казахстане позволил сделать следующие выводы:

1. Современные процессы внешней трудовой миграции в Казахстане имеют свои особенности, обусловленные действием различных факторов (исторических, социально-культурных, этнодемографических, политических, экономических), которые повлияли на формирование евразийской миграционной системы.

2. Неэкономические факторы внешней миграции во многом сложились в результате миграционных процессов в колониальный и советский периоды. Возвращение этнических групп на историческую родину стало одним из

факторов массовой эмиграции в 1990-х – начале 2000-х годов. Действие этого фактора постепенно снижается, но остается актуальным ввиду полиэтничности населения Казахстана и возникновения миграционных сетей за рубежом.

3. Казахстан стал лидером на региональном рынке труда в Центральной Азии. В этих условиях увеличение потока иммигрантов может привести к сужению рынка труда для местного населения, росту конкуренции за рабочие места и возникновению социальной напряженности. Изменения в структуре миграционных потоков стимулируют поиск эффективных механизмов государственного управления внешней трудовой миграцией.

4. Комплексный подход к анализу внешней трудовой миграции позволяет дать более точную оценку влияния различных факторов на миграционное поведение и социальную адаптацию трудовых мигрантов, что необходимо учитывать при разработке миграционной политики и ее реализации через систему государственного управления.

## **2.2 Система государственного управления внешней трудовой миграцией**

2.2.1 Анализ нормативно-правовых и стратегических документов в сфере государственного управления внешней трудовой миграцией

В отечественной нормативно-правовой системе ключевое место занимает Конституция, в которой закреплено положение, что иностранные граждане могут пользоваться правами и свободами, которые установлены для граждан РК, если иное не предусмотрено законами и международными договорами (п.4, ст.12) [116].

Основными правовыми документами, направленными на регулирование процессов внешней трудовой миграции и отношения в этой сфере, являются Закон «О миграции населения» [117], Закон «О занятости населения» [118], Закон «О правовом положении иностранцев» [119].

В казахстанских нормативно-правовых документах в сфере регулирования миграции присутствует неоднозначность в терминологии. Так, в Законе «О миграции населения» часто используются понятия «внутренняя миграция», «иммиграция» и «иностранная рабочая сила», однако нет понятий «внутренняя трудовая миграция» и «внешняя трудовая миграция» [117]. В других нормативно-правовых актах РК, регулирующих экономические и общественные отношения с участием иммигрантов, наблюдается аналогичная размытость в ключевых понятиях.

В статье 3 Закона «О миграции населения» представлены следующие виды иммиграции (рисунок 10).



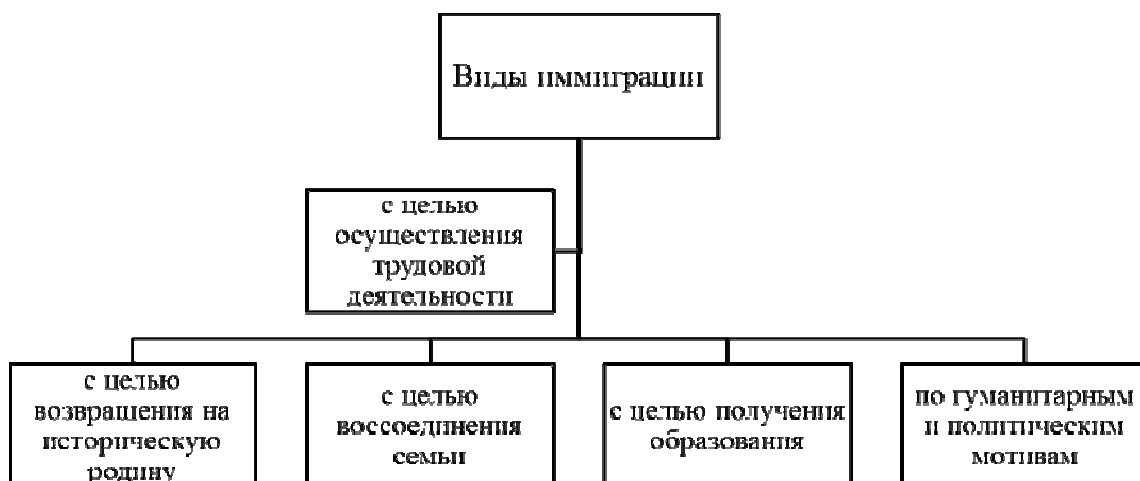


Рисунок 10 – Виды иммиграции в Казахстане

Примечание – Составлено по источнику [117]

Здесь критерием разграничения иммигрантов является цель въезда и пребывания в стране. Среди прочих видов иммиграции в контексте настоящего исследования нас интересует иммиграция, осуществляемая с целью осуществления трудовой деятельности. В свою очередь, в статье 34 Закона «О миграции населения» выделены следующие категории иммигрантов, осуществляющих трудовую деятельность (таблица 12):

Таблица 12 – Категории иммигрантов согласно Закону РК «О миграции населения»

Категории иммигрантов	Определение
Иностранные работники	Прибывающие с целью самостоятельного трудоустройства по тем профессиям, которые востребованы в приоритетных отраслях экономики
	Привлекаемые с целью осуществления трудовой деятельности на территории Казахстана, в т.ч. в рамках внутрикорпоративного перевода
Бизнес-иммигранты	Прибывающие в Казахстан для реализации предпринимательской деятельности
Сезонные иностранные работники	Привлекаемые работодателями для выполнения сезонных работ в течение не более одного года
Трудовые иммигранты	Прибывающие в качестве домашних работников для выполнения работ или оказания услуг у работодателей – физических лиц в домашнем хозяйстве на основании разрешения трудовому иммигранту
Примечание – Составлено по источнику [117]	

Следует отметить, что в данном исследовании нас интересуют все указанные категории иммигрантов, кроме бизнес-иммигрантов. Исключение их из анализа внешней трудовой миграции обусловлено тем, что к трудовым мигрантам мы относим лиц, въезжающих в страну для выполнения работы по

найму (по трудовому договору, в рамках квот и разрешений), в то время как бизнес-иммигранты действуют как работодатели.

При регулировании внешней трудовой миграции защита национального рынка труда является приоритетным направлением. Вместе с тем, выселение иммигрантов, законно пребывающих на территории Казахстана, не допускается [120]. В статье 7 Закона РК «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года отражены условия пребывания иммигрантов в Казахстане, а статья 37 Закона регламентирует порядок выдачи разрешений работодателям на привлечение ИРС и иностранным работникам для самостоятельного трудоустройства [118].

Документом, регламентирующим права и обязанности иммигрантов, является Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года [119]. Согласно статье 6 Закона иностранцы имеют право работать на территории Казахстана в соответствии с международными соглашениями, участником которых является Казахстан. Однако они не могут занимать ряд должностей либо заниматься определенными видами деятельности, если для этого требуется гражданство. Здесь же отмечено, что в целях реализации конституционного права граждан РК на свободу труда законодательно могут быть установлены ограничения на осуществление трудовой деятельности временно пребывающими иностранными гражданами [119]. Кроме того, такая категория иностранцев имеет меньший перечень прав, по сравнению с постоянно проживающими иностранцами. Рассматриваемые в работе трудовые мигранты, как правило, относятся к категории «временно пребывающих» иностранцев.

С 2018 года действуют изменения в некоторых законодательных актах, касающиеся оказания услуг по трудоустройству мигрантов: эта функция передается в ведение частных агентств занятости. Также поставлена задача по формированию электронной биржи труда, способной обслуживать население, а также иностранных граждан [121].

Нормативно-правовая база в сфере миграции включает в себя также международные соглашения, которые заключены на двустороннем и многостороннем уровне по ключевым вопросам регулирования внешней трудовой миграции.

Отечественное законодательство согласуется с теми международными обязательствами, которые Казахстан взял на себя вследствие ратификации международных соглашений. Так, например, Казахстан, вступивший в 1993 году в Международную организацию труда (МОТ), является участником ряда ее конвенций. Рекомендации в рамках этих конвенций создают конкретные условия для участия Казахстана в международной трудовой миграции на цивилизованной основе.

Вместе с тем, Казахстан еще не подписал ряд ключевых конвенций в сфере трудовой миграции: Конвенции №97 «О трудящихся мигрантах» [122] и Конвенции №143 «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей в обращении» [123]. К слову сказать, Конвенция МОТ №97 дает достаточно широкий набор инструментов

для регулирования международной трудовой миграции в основном в звене «государство – мигранты» [122].

Казахстан, подписав ряд конвенций и вступив в МОТ, подготовил почву для так называемого миграционного перехода, то есть превращения страны-донора в страну-реципиент. Не останавливаясь на детальном рассмотрении многочисленных рекомендаций, можно отметить, что их выполнение ведет к либерализации национального законодательства РК. В основном они касаются гармонизации миграционной политики и предотвращения дискриминации трудовых мигрантов, защите их прав на рынке труда и в обществе.

Большое значение в развитии тесных экономических связей Казахстана с его соседями и устойчивых экономических позиций в мировой экономике играет евразийская экономическая интеграция, что находит свое отражение в Концепции внешней политики РК на 2020-2030 годы [124].

Сотрудничество с зарубежными партнерами является одним из направлений развития отечественного миграционного законодательства. В этом контексте уделяется большое внимание совместной работе с Европейским союзом, который оказывает институциональную поддержку по либерализации отечественного законодательства в сфере трудовой миграции [125]. В этом контексте нельзя не отметить рекомендации ЕС и содействие европейских экспертов по внедрению «PartnershipInstrument» для адаптации отечественного миграционного законодательства к стандартам ЕС, а также переговоры по упрощению визового режима между Казахстаном и странами ЕС [126].

Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве, подписанное между Казахстаном и ЕС 21 декабря 2015 года, предусматривает сотрудничество в области обеспечения прав мигрантов, противодействия нелегальной миграции и управления границами [127]. Важным направлением сотрудничества Казахстана и ЕС являются вопросы реадмиссии, договоренности о которой дают возможность высылать из страны в сжатые сроки без решения суда и при минимальных затратах тех иностранных граждан, которые нарушили миграционное законодательство страны пребывания. Подобные договоренности имеются у Казахстана с большинством стран Евросоюза [128].

Миграционный диалог, в котором участвует Казахстан, осуществляется в рамках других региональных международных институтов, как-то: Содружество независимых государств (СНГ), Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и другие диалоговые площадки (Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) и Алматинский Процесс), что подчеркивает важность миграционной проблематики в современных международных отношениях.

В евразийской миграционной системе сформирована институциональная основа международного взаимодействия в сфере трудовой миграции. Так, за годы существования СНГ в ее рамках были разработаны рекомендации и предложения, заключены соглашения на многостороннем и двустороннем

уровне между участниками Содружества по целому спектру миграционной проблематики [126].

Ключевой проблемой регионального взаимодействия в сфере трудовой миграции, а также создания общего рынка в рамках СНГ, остается разница в подходах к формированию, а также реализации миграционной политики на национальном уровне. Противоречия, основанные на несовпадениях национальных интересов, заключаются в разном социально-экономическом развитии и, соответственно, миграционном статусе стран-участниц СНГ: большинство их являются странами донорами трудовых ресурсов (Например, Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан, Молдова, Армения), другие выступают в качестве стран-реципиентов (Россия – для всех стран СНГ, Казахстан – для стран Центральной Азии). Большая часть договоренностей в рамках СНГ носит декларативный характер и не реализуется в полной мере на национальном уровне. Это во многом объясняет, почему договоренности на двустороннем уровне превалируют над многосторонним форматом. В частности, Казахстан заключил двусторонние соглашения с рядом стран СНГ [129]. Одним из важных для Казахстана направлений сотрудничества в рамках СНГ стало улучшение системы миграционного учета, обмен данными [130].

Одним из приоритетных направлений международного сотрудничества для Казахстана является миграционный диалог в рамках ЕАЭС [115]. В числе вопросов миграционной повестки ключевыми здесь являются развитие и унификация нормативно-правовой базы, упрощение условий пребывания трудовых мигрантов, а также установление единых механизмов управления миграцией на пространстве стран-участниц ЕАЭС [115].

В рамках ЕАЭС существуют договоренности между Казахстаном и Россией о свободном доступе на рынок труда, где официально работают около 160 тыс. казахстанцев. Ограничения касаются лишь тех сфер национальной экономики, которые являются стратегически значимыми [115]. Однако работа по унификации национальных миграционных законодательств продолжается [131]. Одним из главных направлений взаимодействия в рамках ЕАЭС остается вопрос об унификации квалификационных требований, предъявляемых трудовым мигрантам для различных специальностей [132].

Миграционная проблематика является одним из приоритетных направлений деятельности ОДКБ, как региональной международной структуры, участником которой с начала ее основания в 1992 году является Казахстан. В частности, в рамках ОДКБ регулярно проводятся оперативно-профилактические мероприятия, а также специальные операции по борьбе с незаконной миграцией. В контексте поставленной перед организацией цели (обеспечение стабильности и безопасности в регионе) незаконная миграция входит в перечень внешних и внутренних вызовов и угроз. Увеличение потоков нелегальных мигрантов из третьих стран представляет собой внешнюю угрозу, а деятельность на территории стран-участниц ОДКБ преступных группировок по организации этих потоков – внутреннюю угрозу [133].

В виду отсутствия регионального механизма, который фокусировался бы исключительно на международной миграции в Центральной Азии и отражал бы специфику региона, по инициативе Казахстана с 2011 года начал функционировать Алматинский Процесс [134]. Став неформальной диалоговой площадкой для обсуждения, поиска решений, обмена опытом в сфере международной миграции и по защите беженцев, Алматинский Процесс, вместе с тем, ничем не обязывает государства-участников, но вырабатывает для них рекомендации и предложения.

Таким образом, международное сотрудничество в сфере управления внешней трудовой миграцией нацелено на унификацию и либерализацию отечественного миграционного законодательства.

Важным ориентиром для государственного управления внешней трудовой миграцией служат программно-стратегические документы.

Одним из первых документов, где была поставлена задача разрешения миграционных проблем, стала «Стратегия Казахстан-2050» от 2012 года [135]. Усиление миграционного контроля, о котором речь идет в Стратегии, обусловлено значительным ростом миграционных потоков в Казахстан из соседних стран Центральной Азии, сопровождающимся увеличением числа нелегальных мигрантов, что является серьезным вызовом национальной безопасности [96, с.77].

В Послании Главы государства народу Казахстана «Экономический курс Справедливого Казахстана» от 1 сентября 2023 года было уделено повышенное внимание вопросам цифровизации и внедрения инноваций, поставлена стратегически важная задача – превратить Казахстан в IT-страну [136]. В этом контексте привлечение квалифицированных IT-специалистов из соседних стран, особенно в условиях последних геополитических изменений, становится одним из перспективных направлений миграционной политики Казахстана.

Важным программным документом, затрагивающим вопросы внешней миграции, является Концепция внешней политики РК, принятая на 2020-2030 годы [124]. В Концепции определены следующие задачи:

- присоединение к многосторонним конвенциям и заключение двусторонних договоров по либерализации визовых процедур и режимов;
- защита прав и законных интересов пребывающих за рубежом казахстанских граждан;
- продолжение тесного взаимодействия с государствами-участниками ЕАЭС в установленных Договором о ЕАЭС сферах [124].

Вместе с тем, в данной Концепции не отражены конкретные механизмы защиты прав и интересов граждан Казахстана за рубежом, в том числе осуществляющих трудовую деятельность.

Необходимость адекватного реагирования на увеличение миграционных потоков и связанных с ними современных вызовов и угроз обуславливает расширение концептуальных основ государственной миграционной политики и государственного управления в сфере миграции. В этой связи огромную роль играет такой базовый программный документ, как Концепция миграционной

политики. За период существования независимого Казахстана было принято четыре концепции миграционной политики:

1. Концепция миграционной политики РК, утвержденная постановлением Правительства РК №1346 от 5 сентября 2000 года (без обозначения периода ее реализации) [137].

2. Концепция миграционной политики РК на 2007-2015 годы, утвержденная указом Президента РК №399 от 28 августа 2007 года [138].

3. Концепция миграционной политики РК на 2017-2021 годы, утвержденная постановлением Правительства РК №602 от 29 сентября 2017 года [139].

4. Концепция миграционной политики РК на 2023-2027 годы, утвержденная постановлением Правительства РК №961 от 30 ноября 2022 года [140].

При анализе указанных концепций акцент был сделан на вопросах управления и регулирования внешней трудовой миграции, а также приоритетах миграционной политики Казахстана.

Концепция миграционной политики 2000 года впервые обозначила основные направления государственной миграционной политики, среди которых акцент был сделан на трудовой миграции и незаконной миграции, как ключевых вызовах безопасности. При этом отсутствовало четкое разграничение внутренней и внешней трудовой миграции. В Концепции 2000 года декларировалось, что миграционная политика должна руководствоваться принятыми обязательствами в соответствии с ратифицированными международными соглашениями, основываться на соблюдении прав человека и недопущении дискриминации [137]. Однако конкретные механизмы и детальные меры по регулированию внешней трудовой миграции (система квотирования ИРС, защита трудовых прав, признание квалификаций и т.п.) в той Концепции просто отсутствовали. Концепция 2000 года задавала лишь рамки и принципы миграционной политики Казахстана. Вместе с тем, ценность этого документа заключается в том, что он заложил фундамент формирующейся миграционной политики, определил ее ключевые принципы и задачи.

Следующая Концепция миграционной политики на 2007-2015 годы продолжила и расширила принципы, более четко (по сравнению с первой концепцией) обозначила цели и задачи, стоящие перед государством в сфере миграции населения [138]. Вместе с тем, в данной Концепции не были обозначены детальные направления и конкретные количественные показатели реализации этих задач. Так же, как и в первой концепции, здесь отсутствовало четкое разграничение внутренней и внешней трудовой миграции.

Третья концепция, рассчитанная на 2017-2021 годы, четко обозначила стратегические цели миграционной политики. В данной концепции отмечается разделение трудовой миграции на иммиграцию и внутреннюю миграцию, которой теперь придается большое значение в плане миграционных перемещений между регионами, из сельской местности в города, а также в

контексте общей демографической политики. Относительно внешней трудовой миграции акцент сделан на взаимодействии с международными организациями, оценке вызовов нелегальной миграции, защите прав граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом и необходимости заключения международных соглашений в данном контексте [139].

Следует отметить, что в Концепцию на 2017-2021 годы уже были включены механизмы регулирования внешней трудовой миграции (привлечение ИРС и система квотирования, разрешения на работу, защита прав иммигрантов) и План по реализации Концепции. Также сильной стороной Концепции стало более четкое разграничение низкоквалифицированных и квалифицированных иммигрантов, что позволило адаптировать миграционную политику в соответствии с потребностями национальной экономики.

Однако в Концепции нет конкретных мер по удержанию и возвращению квалифицированных кадров, также как и отсутствуют четкие механизмы оценки квалификаций иностранных специалистов. Вместе с тем, внешняя трудовая миграция становится более конкретным приоритетом, чем это было ранее. В целом Концепция 2017-2021 годов стала настоящим прорывом в плане инструментальности, детализации и баланса между потребностями рынка труда и ее защитой. Слабой стороной остается практическая реализация и ресурсная база для нее.

Наконец, Концепция на 2023-2027 годы предполагает реализацию семи направлений миграционной политики, включая образовательную иммиграцию, бизнес-иммиграцию, привлечение квалифицированных специалистов по дефицитным профессиям, выполнение принятых международных обязательств по работе с беженцами, защиту прав трудовых мигрантов-граждан РК и стимулирование внутренней мобильности [140].

В контексте образовательной иммиграции обращает на себя внимание необходимость создания в Казахстане регионального образовательного хаба, для достижения чего необходимо привлечение ведущих ученых и специалистов в эту сферу [140].

Сильными сторонами Концепции стали улучшение информационно-институциональной базы (цифровизация, автоматизация процедур), конкретика и инструментальность. Слабыми сторонами являются с одной стороны, недостаточные ограничения иммигрантов с низкой квалификацией, что может вызывать риск перенасыщения местного рынка труда, с другой – сложные процедуры признания квалификаций, вопросы аккредитации, сертификации и соответствия стандартам. Усиление привлечения ИРС требует значительных ресурсов для инфраструктурного обеспечения иммигрантов, в том числе предоставление жилья, обеспечение доступа к здравоохранению.

В Концепции вопросам эмиграции населения, в том числе оттока квалифицированных специалистов, не уделено должного внимания. Никаких системных мер по сдерживанию эмиграции квалифицированных кадров не предусмотрено. Подтверждается лишь необходимость защиты прав граждан РК, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом. Отток

квалифицированной рабочей силы предлагается компенсировать за счет привлечения ИРС, а не внутренних трудовых ресурсов.

Все представленные направления миграционной политики, по мнению разработчиков Концепции, взаимосвязаны и взаимозависимы. Вместе с тем, подходы к миграционной политике и некоторые ее направления остаются противоречивыми.

Анализ Концепции и Плана действий по ее реализации дает основание для ряда выводов. При всей актуальности и новизне содержательной части, в ней имеются недостатки, требующие доработки при формировании последующих программных документов:

- структура концепции сложна для восприятия и понимания, недостаточно продумана аналитическая составляющая данных документов;
- не проработано теоретическое обоснование миграционной политики и механизмов государственного управления в виду отсутствия научного подхода при разработке Концепции;
- отсутствие понятийного аппарата, в результате чего расплывчатые формулировки не всегда позволяют понять, что именно имели в виду разработчики;
- отсутствие конкретных показателей эффективности реализации миграционной политики (по каким экономическим (количественным) и социальным (качественным) показателям оценивать эффективность реализации миграционной политики);
- отсутствие в программном документе ссылок на источники информации при использовании в тексте разрозненных статистических данных при анализе текущей ситуации и приведении примеров при обзоре международного опыта.

Если ранние концепции были недостаточно детализированы, не имели четкого механизма реализации, мониторинга, то в Концепции на 2023-2027 годы имеет мест практичность и более зрелый подход, о чем свидетельствуют более детальные меры по привлечению ИРС, как-то: квоты, список востребованных профессий, контроль над работодателями и т.д.

В целом, концептуальные основы миграционной политики пережили значительную эволюцию: от простого декларирования общих принципов и формулирования задач к детализации регулирования, внедрению инструментов (квотирование, профессиональные списки, разрешения, цифровые системы учета, защита прав мигрантов). Внешняя трудовая миграция постепенно стала одним из ключевых компонентов миграционной политики.

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы и программных документов в сфере государственного управления внешней трудовой миграции дает основание утверждать, что отечественная миграционная политика переживает динамичное развитие, на каждом его этапе совершенствовались нормативно-правовая и концептуальная основы. Вместе с тем, по-прежнему отсутствует четкая стратегия государственной миграционной политики.



Аналогичные выводы приводят и другие отечественные исследователи [141, с.12]

По своему содержанию миграционная политика РК не смогла избежать традиционных противоречий между экономическим развитием страны и вопросами общественной безопасности, а также своей двойственностью, когда, с одной стороны, на высшем уровне провозглашается необходимость привлечения ИРС, с другой стороны, на исполнительном уровне, отношение власти к мигрантам вообще остается во многом полицейским.

В сфере применения международных норм также остаются проблемы, связанные с адаптацией глобальных договоров и конвенций на национальном уровне, а также принятия рекомендаций международных организаций (МОМ, МОТ).

### 2.2.2 Структурно-функциональный анализ системы государственных органов управления внешней трудовой миграцией

Государственное управление внешней трудовой миграцией представляет собой воздействие системы государственных органов на социально-экономические и правовые отношения, возникающие в процессе внешней трудовой миграции. Вместе с тем, эффективное государственное управление требует наличие четко выстроенной системы государственных органов, а также механизмов их координации и взаимодействия.

Система государственного управления внешней трудовой миграцией представляет собой целостный механизм, включающий в себя комплекс элементов, функции которых направлены на регулирование процессов въезда, пребывания, трудоустройства, осуществления трудовой деятельности мигрантов, их интеграцию, а также защиту прав мигрантов и своих граждан за рубежом [142]. Такая система включает в себя:

- 1) систему государственных органов, их функции и координацию;
- 2) методы государственного управления;
- 3) механизмы и инструменты регулирования;
- 4) международное сотрудничество компетентных органов в сфере управления внешней трудовой миграцией.

Субъектами формирования миграционной политики и государственной управления внешней трудовой миграцией являются Президент и Правительство Республики Казахстан. Разработкой основных направлений миграционной политики, а также организацией ее осуществления занимается Правительство.

Система государственных органов, реализующих управление внешней трудовой миграцией, включает в себя ряд компетентных центральных исполнительных органов и их территориальные департаменты, а также местные исполнительные органы, включая акиматы областей, городов центрального значения и столицы, акиматы районов и городов областного значения [117].

Уполномоченным органом в сфере миграции населения является Министерство труда и социальной защиты населения (МТСЗН), которое:

- формирует и реализует миграционную политику через методическое руководство акиматами;
- устанавливает квоты на привлечение ИРС, распределяет ее по регионам;
- формирует перечень наиболее востребованных профессий в целях предоставления разрешения на работу иностранцам;
- создает единую базу данных трудовых мигрантов;
- обеспечивает взаимодействие с информационными системами других государственных органов;
- проводит мониторинг внешней трудовой миграции, а также контроль за соблюдением законодательства РК в сфере трудовой миграции;
- взаимодействует с уполномоченными органами других государств, а также с международными организациями по вопросам миграции;
- осуществляет межведомственную координацию в сфере миграции [117].

МТСЗН РК занимает ключевую позицию в системе государственного управления внешней трудовой миграцией. Однако требуется более активное его взаимодействие с другими ведомствами.

Министерство внутренних дел (МВД) занимается:

- регистрацией и учетом иностранных граждан, формированием единой базы данных (учет въезда и выезда иммигрантов);
- информационным обменом с МТСЗН, МИД, КНБ;
- определением порядка предоставления принимающими лицами информации о пребывающих у них иммигрантах (по согласованию с КНБ);
- выдачей разрешений иностранцам на временное и постоянное проживание, а также выдачей виз, продлением сроков их действия;
- принятием решения об отказе в выдаче виз иностранцам;
- контролем за соблюдением законодательства в сфере миграции и противодействием нелегальной миграции [117].

Для выполнения этих функций в МВД выделено самостоятельное подразделение – Комитет миграционной службы.

МВД играет исключительную роль в обеспечении общественного порядка и безопасности. Однако некоторые его функции (регистрация и учет, выдача разрешений) пересекаются с функциями МТСЗН, что приводит к некоторому дублированию полномочий. Кроме того, органы внутренних дел, выдавая разрешения на временное проживание, не ведут учет трудовых мигрантов из стран, входящих в ЕАЭС по сферам экономической деятельности.

Министерство иностранных дел отвечает за разработку внешней политики РК, а также заключение международных договоров и реализацию других направлений международного сотрудничества в сфере миграции. Кроме того, МИД РК, а также его загранучреждения, выполняют ряд других функций:

- определение процедуры оформления приглашений на въезд иностранцев (совместно с МВД и по согласованию с КНБ) и выдача виз для иностранцев;

- распространение информации о миграционной политике РК за рубежом;
- формирование базы данных учета выдачи виз и информационный обмен данными с МВД и КНБ;
- регистрация документов иностранцев, которые обратились с заявлением о въезде на территорию РК, и направление их в уполномоченный орган;
- содействие развитию связей и контактов с бывшими соотечественниками, этническими казахами [117].

Комитет национальной безопасности формирует единую базу данных учета въезда и выезда иностранцев, обновляет сведения, осуществляет информационный обмен с МВД РК и МИД РК, согласовывает въезд иностранцев в РК [117].

Акиматы обеспечивают получение иммигрантами медицинской помощи, вносят предложения в МТСЗН РК по формированию квоты на привлечение ИРС, ведут миграционный учет и регистрацию трудовых мигрантов, выдают разрешения на привлечение ИРС работодателям [117].

Министерство здравоохранения утверждает порядок оказания иммигрантам медицинской помощи [117].

Изменения трендов международной миграции требуют постоянной корректировки, что касается, в первую очередь, законодательства в сфере миграции. Так, в 2021 году функция межведомственной координации в области миграции была передана в компетенцию МТСЗН РК (статья 11, п.п.14-1). До этого межведомственную координацию осуществляло МВД РК [143]. Кроме того, в МТСЗН РК было выделен Комитет по миграции (рисунок 11).

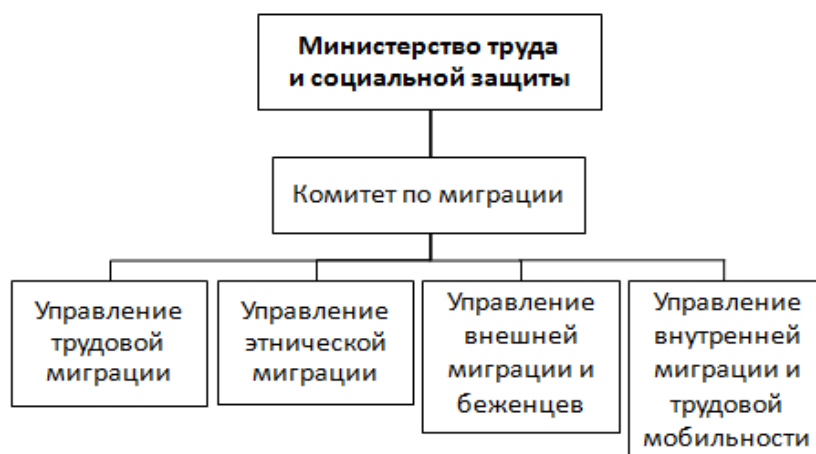


Рисунок 11 – Структура Комитета по миграции МТСЗН РК

Примечание – Составлено по источнику [143]

Вопросами внешней трудовой миграции занимается непосредственно Управление трудовой миграции, в работу которого входит разработка правил установления квоты на привлечение ИРС, распределение привлекаемой ИРС

между регионами и разработка порядка и условий выдачи разрешений работодателям на привлечение ИРС.

Местные исполнительные органы ведут учет и регистрацию трудовых мигрантов, выдают работодателям разрешения на привлечение ИРС, а также, по запросу работодателей, вносят предложения по квотам на привлечение ИРС.

В целом структуру государственных органов в системе управления внешней трудовой миграцией и ряд ключевых функций, непосредственно касающиеся взаимодействия между субъектами управления, можно представить в блок-схеме (рисунок 12).

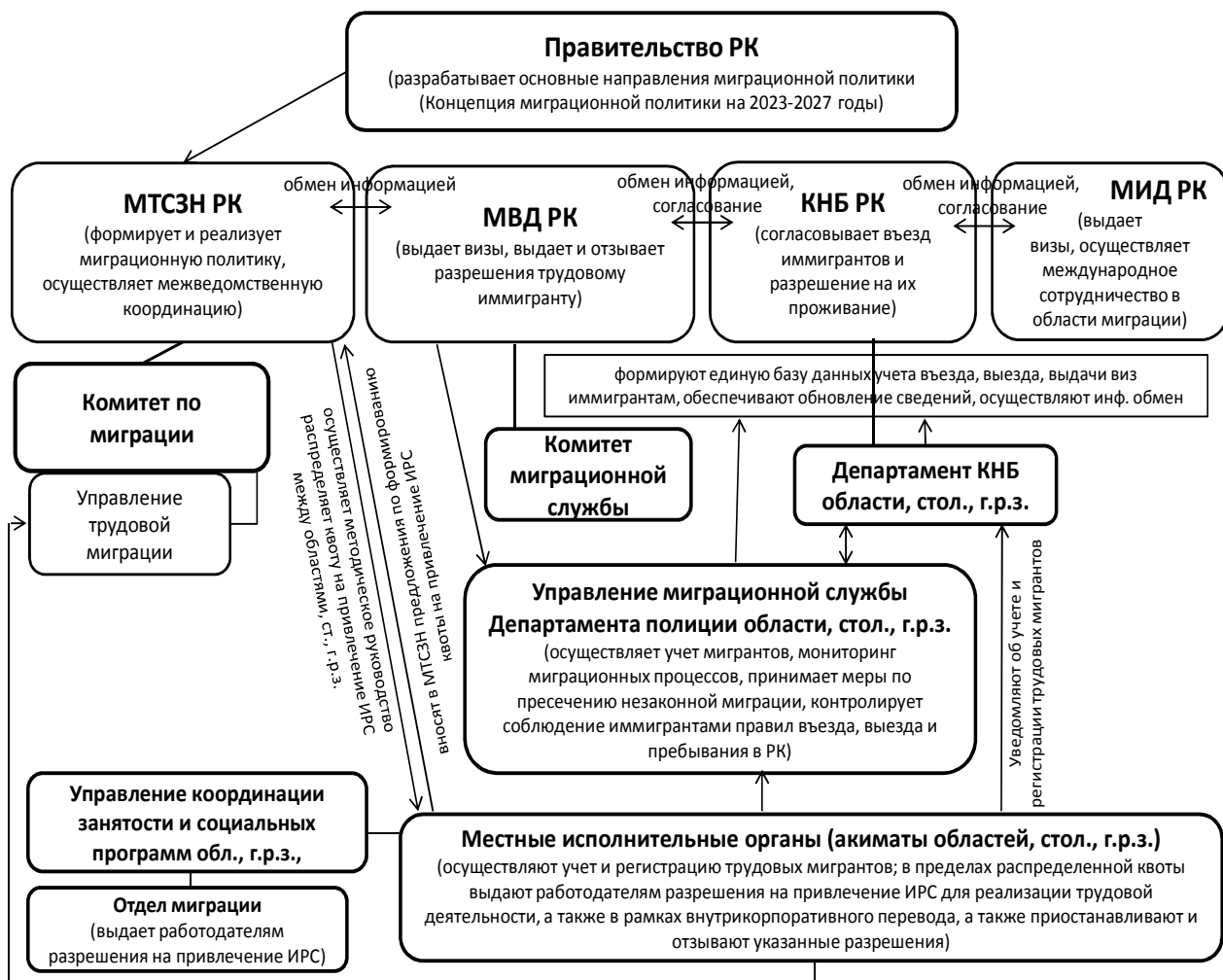


Рисунок 12 – Блок-схема структуры государственных органов в системе управления внешней трудовой миграцией и ряд ключевых функций

Примечание – Составлено по источнику [117]

Анализ системы государственных органов показал, что в ней существуют противоречия и проблемы взаимодействия между ними, среди которых можно выделить основные:

1. Излишняя централизация государственного управления в сфере внешней трудовой миграции. Высокая степень централизации приводит к

перегрузке центральных органов управления и снижению эффективности [144]. Гиперьерархичная система затрудняет оперативное реагирование центральных органов на местные потребности и координацию действий между ними, соответственно, снижая эффективность реализации государственной политики.

2. Дублирование ряда функций между государственными органами ввиду неэффективного распределения между ними полномочий. Разорванность функций между ведомствами, а также их структурными и территориальными подразделениями, имеющих разную подчиненность, приводит к проблемам межведомственной координации.

3. Отсутствие единой, интегрированной, доступной всем государственным органам цифровой платформы, способствующей своевременному и полноценному обмену информацией приводит к неэффективному использованию разрозненных баз данных, затрудняя координацию действий.

Функции государственных органов в системе управления внешней трудовой миграцией целесообразно рассматривать через призму самого процесса внешней трудовой миграции, который включает в себя ряд этапов, начиная с момента принятия решения о трудовой миграции и заканчивая выездом из страны пребывания (рисунок 13).

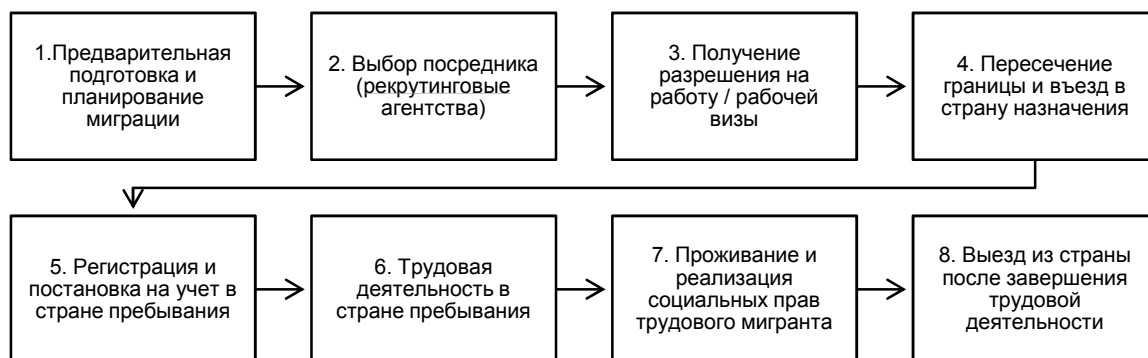


Рисунок 13– Основные этапы внешней трудовой миграции

Примечание – Составлено по источнику [117]

Схема иллюстрирует основные этапы внешней трудовой миграции – последовательность тех процессов, через которые проходят трудовые мигранты. Таким образом, внешняя трудовая миграция является динамической системой, а эффективное государственное управление этой системой требует внимания к каждому этапу: от формирования мотивации (подготовка и планирование миграции) до поддержки этапа возвращения.

В контексте анализа системы государственного управления внешней трудовой миграцией важно выделить основные процедуры и участие государственных органов на каждом этапе (таблица 13).

Таблица 13 – Функции государственных органов на этапах внешней трудовой миграции

Основные этапы	Основные процедуры	Функции государственных органов
1. Предварительная подготовка и планирование миграции	Оценка потребности в миграции. Исследование потенциальных стран для миграции. Изучение трудовых условий принимающей страны.	МТСЗН и дип. консульства: предоставление информации о миграционной политике и требованиях. Миграционная служба: разработка рекомендаций для мигрантов.
2. Выбор посредника (рекрутинговые агентства)	Выбор агентства для трудоустройства за рубежом. Проверка репутации агентства, согласование условий.	МТСЗН, антимонопольные службы: контроль за деятельностью частных агентств по трудоустройству, защита от мошенничества
3. Получение разрешения на работу	Подача заявления на рабочую визу. Получение рабочей визы и разрешения на работу.	Миграционная служба МВД, МТСЗН: оформление виз и разрешений на работу.
4. Пересечение границы и въезд в страну назначения	Процесс пересечения границы. Пограничный контроль и проверка документов.	Пограничная служба КНБ: контроль за въездом мигрантов. Миграционная служба МВД: проверка документов.
5. Регистрация и постановка на учет	Постановка на учет в миграционной службе. Получение разрешения на пребывание, трудовую деятельность	Миграционная служба МВД: регистрация мигрантов, контроль за пребыванием.
6. Трудовая деятельность в стране пребывания	Осуществление трудовой деятельности. Соблюдение трудового законодательства и прав мигрантов.	Миграционная служба МВД: соблюдение прав мигрантов Государственная инспекция труда МТСЗН: контроль за условиями труда
7. Проживание и реализация социальных прав трудового мигранта	Регистрация места жительства. Доступ к базовым социальным услугам. Получение разрешения на проживание. Страхование. Участие в программах адаптации и интеграции.	Миграционная служба: регистрация, контроль за законностью проживания Минздрав: доступ к медицинским услугам. МТСЗН: доступ к социальным правам Акиматы: участие в решении жилищно-бытовых вопросов. Министерство просвещения: допуск к образованию
Примечание – Составлено по источнику [117]		

Такой подход позволяет системно понять саму архитектуру управления. Фиксация функций компетентных государственных органов на каждом этапе внешней трудовой миграции позволяет:

- понять какие ведомства вовлечены на каждом этапе, как распределены их полномочия и, главным образом, на каких этапах возможны пересечения и дублирования функций;
- выявить избыточные процедуры, административные барьеры, замедляющие процесс реализации трудовой миграции;
- оценить эффективность управления, согласованность действий между государственными органами;
- определить зоны для возможной оптимизации – как и где можно упростить процедуры (путем цифровизации или передачи части функций в другие ведомства).

В целом, анализ этапов, процедур и функций государственных органов позволяет не просто проследить бюрократическую цепочку, но использовать как инструмент для оценки системы государственного управления.

За последнее десятилетие система государственного управления внешней трудовой миграцией претерпела значительные институциональные изменения. Следствием реализации Концепции миграционной политики на 2023-2027 годы стало создание межведомственных рабочих групп, занимающихся усилением координации компетентных ведомств и разработкой новых механизмов контроля [145]. Несмотря на это, эффективность таких групп пока остается ограниченной. В рамках реализации Концепции в 2024 году была введена в действие электронная система мониторинга трудовых мигрантов – e-Migration, объединяющая данные о них. Однако, согласно отчету МОМ, данной системой охвачено лишь 60% миграционных потоков [146]. Среди институциональных изменений можно отметить создание специализированного департамента по трудовой миграции в рамках МТСЗН, расширение международного сотрудничества в данной сфере с основными странами назначения трудовых мигрантов из Казахстана – Россией, Кореей, Германией.

Среди институциональных проблем можно отметить недостаточную координацию между МТСЗН и МИД по вопросу отслеживания трудовой деятельности казахстанских граждан за рубежом, недостаточная реализация аналитической и прогнозной функций государственных органов.

### 2.2.3 Механизмы и инструменты государственного управления внешней трудовой миграцией

Важное место в системе государственного управления внешней трудовой миграцией занимают механизмы привлечения ИРС и регулирования потоков трудовых мигрантов в целях защиты внутреннего рынка.

Существует комплекс механизмов, ограничивающих доступ иностранных работников на местный рынок. Такие меры, как квотирование привлечения ИРС, требования по местному содержанию кадров, а также возложение на работодателей, привлекающих ИРС, особых условий (подготовка, переподготовка, повышение квалификации, создание дополнительных рабочих мест) являются механизмами государственного управления.

При этом такие механизмы становятся эффективными только при соблюдении ряда условий и с учетом ряда факторов:

- выявление спроса на дополнительную рабочую силу в регионе на основе тщательного анализ рынка труда;
- прогноз численности безработных лиц и ожидаемого высвобождения работников;
- оценка эффективности привлечения трудовых мигрантов;
- минимальные бюрократические издержки;
- добросовестное выполнение обязательств и условий работодателями.

Не нужно забывать, что защита национального рынка труда является приоритетным направлением в сфере управления внешней трудовой миграцией.

Ключевым механизмом защиты национального рынка труда по праву считается квотирование ИРС. Ежегодно устанавливается квота на привлечение ИРС [147].

Весь процесс привлечения ИРС включает следующие этапы (рисунок 14).

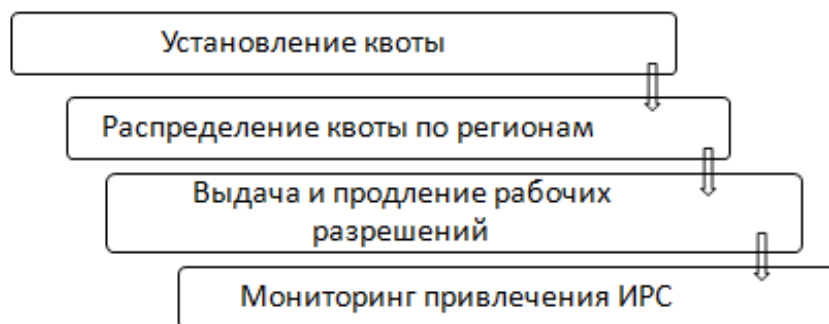


Рисунок 14 – Процесс привлечения иностранной рабочей силы

Примечание – Составлено по источнику [117]

Как уже было отмечено квота на привлечение ИРС устанавливается МТСЗН РК – уполномоченным органом в сфере миграции. Распределение квоты осуществляется местными исполнительными органами (управлениями координации занятости населения), которые делают на месте заключение о целесообразности привлечения ИРС на стадии оформления работодателями разрешения на привлечение ИРС, которая, в свою очередь, тоже представляет определенную процедуру.

Необходимо отметить, что именно местные органы занятости населения (в привязке к месту нахождения работодателей) играют роль сита, которое по состоянию локального рынка труда уже в текущий момент времени определяет актуальность потребности конкретных работодателей в ИРС.

Данная процедура квотирования показывает, что в системе распределения квот местные исполнительные органы включены непосредственно в процесс распределения, чего ранее не было.

Различают несколько категорий трудовых мигрантов. Привлекаемые работодателями мигранты в целях осуществления трудовой деятельности, в том числе в рамках внутрикорпоративного перевода, а также иммигранты, привлекаемые для выполнения сезонных работ, рассматриваются как иностранная рабочая сила (рисунок 15).





Рисунок 15 – Категории трудовых мигрантов

Примечание – Составлено по источнику [117]

В целях реализации Концепции миграционной политики был введен ряд изменений в механизм и процедуры привлечения ИРС:

1. Деление ИРС на четыре на категории (рисунок 16).



Рисунок 16 – Категории привлекаемой ИРС в Казахстане

Примечание – Составлено по источнику [117]

Как мы видим, критерием, по которой в число ИРС включены данные категории, является привлечение непосредственно работодателями для осуществления трудовой деятельности на территории Казахстана.

2. Установление квоты по категориям привлекаемой иностранной рабочей силы. По каждой установленной категории ИРС предполагается отдельная квота, которая регулируется ежегодно в зависимости от потребностей рынка, которую определяют на основании заявок работодателей, а также с учетом местного рынка труда (рисунок 17).

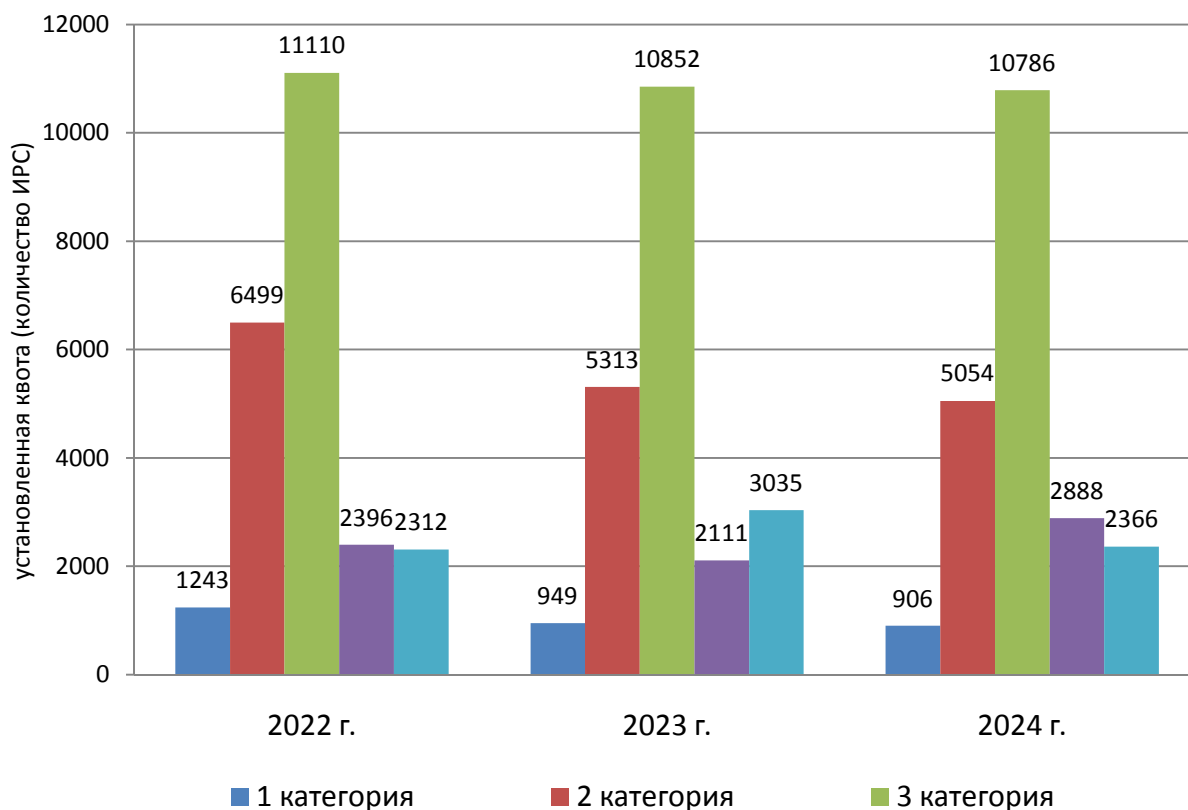


Рисунок 17 – Установленная квота по категориям привлекаемой ИРС на 2022-2024 годы

Примечание – Составлено по источнику [147]

Диаграмма показывает, что больше всего квота выделяется для ИРС 3 категории – специалисты, соответствующие квалификационным требованиям. Это обусловлено острой нехваткой квалифицированных специалистов ввиду сильных эмиграционных потоков из Казахстана за рубеж на протяжении длительного периода.

Примерно в два раза меньше выделяется квота для ИРС 2 категории – это руководители структурных подразделений, которые соответствуют всем квалификационным требованиям, нехватка которых также сильно ощущается в Казахстане.

Для квалифицированных рабочих и сезонных работников квота выделяется в гораздо меньшем объеме, что обусловлено достаточным количеством работников этой категории среди местного населения.

Меньше всего квота выделяется для ИРС 1 категории – это руководители и их заместители, как правило, топ-менеджеры крупных компаний.

3. Включение в квоту трудовых иммигрантов, работающих в домашних хозяйствах у физических лиц (рисунок 18).



Рисунок 18 – Установленная квота на привлечение ИРС и трудовых иммигрантов в РК на 2022-2024 годы

Примечание – Составлено по источнику [147]

Данная мера направлена на регулирование количества трудовых иммигрантов, формализацию их работы и обеспечение защиты их трудовых прав. На диаграмме наглядно продемонстрировано, что выделяемая квота на привлечение трудовых иммигрантов превышает квоту на привлечение ИРС (более чем в 10 раз).

Потребность в трудовых иммигрантах для работы в домашних хозяйствах, где не нужна квалификация, обусловлена сравнительной их

дешевизной, а значит меньшими издержками и более высокой прибылью для работодателей.

4. Повышение роли и ответственности местных исполнительных органов в формировании квот, которое включает целый цикл процедур (рисунок 19).

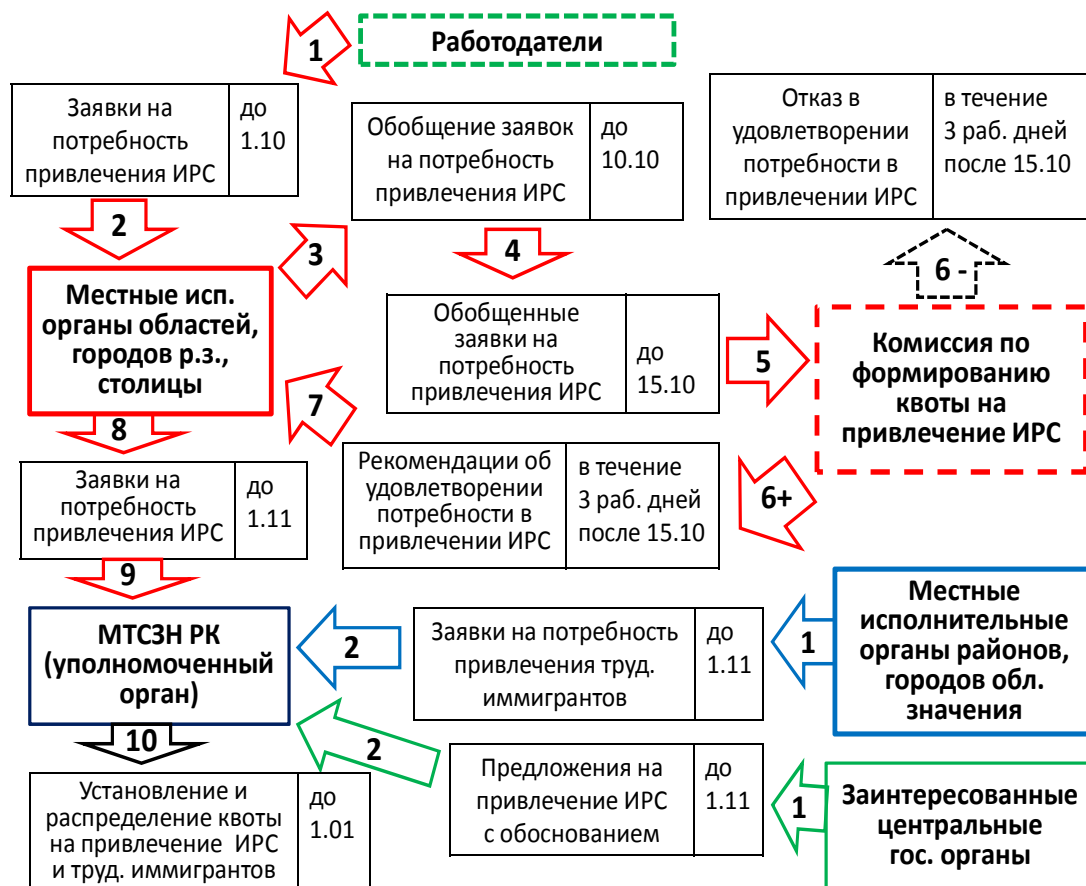


Рисунок 19 – Блок-схема полного цикла формирования квоты на привлечение ИРС и трудовых иммигрантов в Казахстане

Примечание – Составлено по источнику [148]

В представленной блок-схеме отражен полный цикл формирования квоты на привлечение ИРС и трудовых иммигрантов, начиная с заявки работодателя и заканчивая установлением квоты. Видно, что формирование квоты происходит на уровне местных исполнительных органов (управлений координации занятости населения), которые делают на месте заключение о целесообразности или нецелесообразности привлечения ИРС на стадии подачи заявок от работодателей на привлечение ИРС. Местные исполнительные органы формируют и организуют работу специальной комиссии по формированию квоты. Именно местные органы занятости населения (в привязке к месту нахождения работодателя) играют роль сита, которое по состоянию локального рынка труда в текущий момент времени определяет актуальность потребности конкретных работодателей в ИРС.

Специальная комиссия по формированию квоты включает представителей предпринимательства, местных органов внутренних дел, местного органа по инспекции труда, местных исполнительных органов в сфере образования, а также представителей региональной палаты предпринимателей и ассоциаций территориальных объединений профсоюзов на уровне региона [148].

На следующей блок-схеме представлены этапы обоснования заявки на привлечение ИРС (рисунок 20).

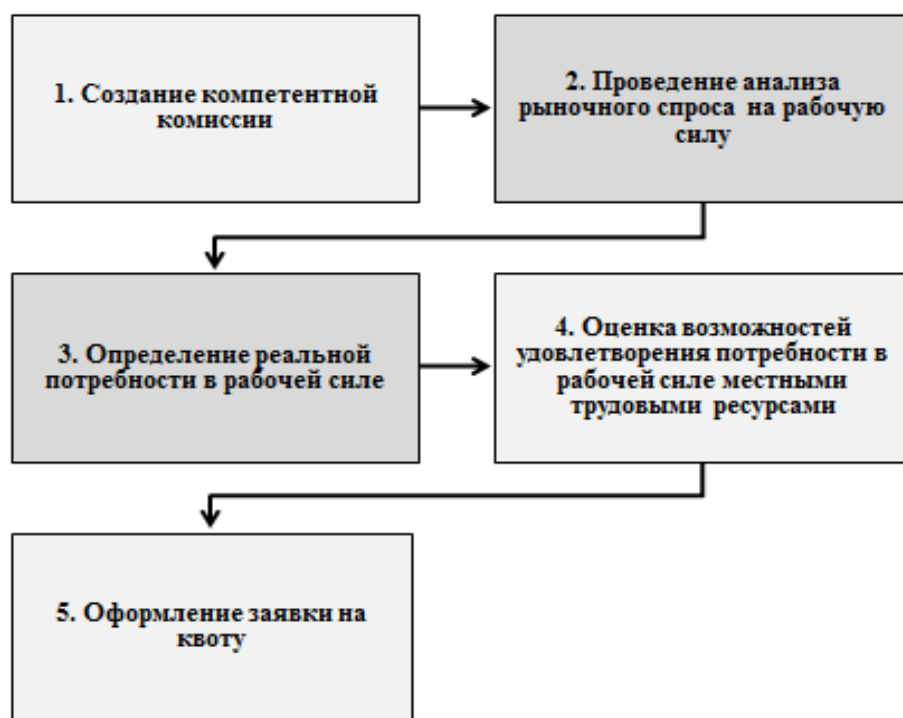


Рисунок 20 – Блок-схема этапов обоснования заявки на привлечение ИРС

Примечание – Составлено по источнику [148]

Данная мера направлена на то, чтобы сделать процедуру более прикладной и экономически обоснованной для каждой области.

Отечественное законодательство обязывает работодателей, желающих привлечь иностранных работников, получить соответствующее разрешение от компетентных органов. К тому же, чем ниже категория привлекаемых иностранных работников, тем выше стоимость услуги для самого работодателя.

Общей проблемой, независимо от выбранной модели иммиграционной политики, является нелегальная иммиграция.

Инструментами борьбы с нелегальной иммиграцией являются:

- штрафные санкции для работодателей, привлекающих иммигрантов;
- штрафные санкции для иммигрантов.

Необходимо отметить, что штраф, налагаемый на работодателя, с экономической точки зрения, эквивалентен налогу на заработную плату,

который оплачивает работодатель. Данный вид штрафных санкции ведет не к сокращению занятости иммигрантов, а к снижению их заработной платы.

Постепенно формируется система организованного выезда казахстанских граждан за рубеж с целью осуществления трудовой деятельности. Эти мера должна способствовать повышению доли контрактной трудовой деятельности, снижению численность нелегальной миграции, созданию каналов мобильности. Проблемными зонами также остаются ограничения возможностей пенсионного обеспечения и страхования за рубежом. Таким образом, несмотря на реализацию государственных мер, фактический охват ими трудовых мигрантов из Казахстана остается ограниченным, что снижает эффективность принимаемых мер. Кроме того, требуется детализация норм, касающихся защиты прав казахстанцев, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, а также развитие системы юридического сопровождения казахстанских граждан.

Вместе с тем, в стране до сих пор отсутствуют механизмы сдерживания квалифицированных кадров, стремящихся к эмиграции. С точки зрения макроэкономики, этот процесс вполне естественный, поскольку до тех пор, пока существует большая разница в заработной плате между странами, стоящими на разных уровнях экономического развития, основной побудительный мотив эмиграции будет сохраняться. Вариантом выхода из этого положения является поддержка со стороны государства отечественных кадров, необходимых стране.

В целом, механизмы привлечения ИРС институционально более развиты, чем механизмы регулирования трудовой деятельности казахстанских граждан за рубежом. Применение этих механизмов и постепенная цифровизация бюрократических процедур будут способствовать повышению уровня легализации трудовой деятельности иностранцев и снижению количества нарушений миграционного и трудового законодательства.

Однако эти механизмы требуют улучшения, например, в части оптимизации распределения квот, перехода от количественных к качественным характеристикам. Сохраняется ряд проблем, связанных с избытком трудовых мигрантов в южных регионах Казахстана и г. Алматы на фоне нехватки квалифицированных кадров в северных регионах, а также отсутствием механизма учета компетенций трудовых мигрантов и низким уровнем социальной интеграции трудовых мигрантов.

К проблемам государственного управления внешней трудовой миграцией можно также отнести отсутствие учета иммигрантов, прибывших для осуществления трудовой деятельности без разрешений, в том числе мигрантов из стран ЕАЭС, отсутствие у органов занятости возможность проводить учет данных иммигрантов, так как первичные данные о въезде ведутся только на уровне миграционной службы РК, тогда как их дальнейшая судьба остается неизвестной.

В представленной ниже таблице дана оценка эффективности текущего состояния системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Казахстане (таблица 14).

Таблица 14 – Оценка эффективности системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Казахстане

Показатель	Характеристика	Оценка (1-5)	Рекомендации
Нормативно-правовая база	Относительно развитая, соответствует международным стандартам.	4	Разработка специализированного закона «О внешней трудовой миграции» или Миграционного кодекса
Межведомственная координация	Частичная, не полностью интегрированная.	3	Создание межведомственного аналитического центра при МТСЗН для анализа и прогнозирования трудовой миграции.
Регулирование выезда	Институционально слабо развито, несистемное. Есть несколько программ, но охват низкий, также как контроль выезда.	2	Юридическое сопровождение трудовой деятельности граждан РК. Увеличение совместных программ трудоустройства за рубежом. Внедрение системы поощрения легальной занятости за рубежом.
Регулирование въезда	Институционально развито, носит системный характер, но наблюдается концентрация трудовых мигрантов в одних регионах и нехватка кадров в других.	4	Усиление регионального подхода к квотированию привлечения ИРС, основываясь на конкретных прогнозных оценках региональных рынков труда.
Мониторинги база данных	Неполные данные. Слабый анализ и прогнозирование.	3	Усиление контроля и учета выезжающих граждан РК и въезжающих иностранцев с целью осуществления трудовой деятельности
Международное сотрудничество	Наблюдается активизация. Требуется развитие механизмов признания квалификаций.	4	Развитие сотрудничества по международному признанию квалификаций, а также по страхованию и пенсионному обеспечению трудовых мигрантов.
Социальная адаптация и интеграция	Практически отсутствуют механизмы социальной адаптации и интеграции.	2	Обеспечение социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов через специальные программы интеграции, языковые курсы, а также доступ к социальной инфраструктуре
Общая эффективность	Уровень эффективности – удовлетворительный. Имеется потенциал роста.	3,2	Переход от административного контроля к государственному управлению, основанному на анализе и прогнозировании данных, региональном подходе и цифровизации. Внедрение стимулов для легальной трудовой миграции
Примечание – Составлено автором			

Анализ показал, что в Казахстане имеется относительно развитая нормативно-правовая база и институциональная структура государственного управления внешней трудовой миграцией. Вместе с тем, эффективность ее реализации по-прежнему остается удовлетворительной, поскольку сохраняются проблемы межведомственной координации, слабо развит мониторинг и аналитика миграционных потоков, а также отсутствуют программы социальной интеграции трудовых мигрантов.

Систему государственного управления характеризует наличие дублирования функций между ключевыми ведомствами, что приводит к избыточным административным барьерам, как для самих государственных служб, так и для трудовых мигрантов. Эффективность институциональной основы ограничена сохраняющейся дезинтеграцией баз данных компетентных ведомств, отсутствием единого аналитического центра внешней трудовой миграции и отсутствием регулярной межведомственной оценки результативности.

В целом же эффективность системы государственного управления оценивается удовлетворительно, но сохраняется устойчивый потенциал роста, чему может способствовать модернизация институтов, развитие межведомственной координации и ориентация на долгосрочные стратегические цели и задачи. Вместе с тем, государственные органы в условиях увеличения масштабов трудовой миграции не могут охватить все группы мигрантов, к тому же оказание социальной и юридической помощи трудовым мигрантам несет большую нагрузку на административный аппарат управления. Поэтому усиливается роль частных агентств занятости, консалтинговых агентств, юридических консультантов, которые оказывают платные услуги, упрощающие сложные бюрократические процедуры.

### **2.3 Анализ социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Казахстане**

Основное противоречие между государственным управлением внешней трудовой миграцией и обеспечением национальной безопасности заключается не в отсутствии обоснования потребности в определенном количестве трудовых мигрантов, а в возможности их интеграции в социально-экономическую систему принимающего сообщества.

В Конституции РК декларируется, что Казахстан является социальным государством [116]. Провозглашаемый конституционный принцип предполагает социальную защиту, социальный диалог и ориентир на потребности гражданского населения, а не только на экономические интересы или потребности хозяйствующих субъектов. Внешняя трудовая миграция является не просто экономическим и демографическим процессом, но оказывает влияние на социальную среду и общественную безопасность.

Общественное мнение и дискурс в социальных сетях формируют массовый образ трудового мигранта и влияют на степень толерантности или ксенофобии. На социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов в



местное сообщество влияют как культурные различия и опыт практического взаимодействия местного населения с трудовыми мигрантами, так и стремление трудовых мигрантов к языковой адаптации и участию в общественной жизни [149]. Кроме того, большое значение имеет официальное положение трудовых мигрантов на рынке труда: легальность или нелегальность их пребывания и занятости [150]. Огромное значение в определении социальной эффективности государственного управления имеет также уровень поддержки со стороны местного населения текущей миграционной политики государства, в том числе отношение местного населения к политике привлечения ИРС: поддержка или неприятие и сопротивление.

Одним из инструментов оценки общественных настроений и практической реализации принципа социального государства является опрос среди населения. В рамках диссертационного исследования был проведен социологический опрос на тему «Внешняя трудовая миграция и государственное управление через призму восприятия граждан Казахстана».

Сразу нужно отметить, что изначально не ставилась задача полной репрезентативности населения регионов Казахстана, важна была общая картина. Опрос носил качественный характер и не был предназначен для генерализации выводов по конкретным регионам. Целью опроса было выявление общей тенденции и гипотезы, а не анализ региональных различий. В социологическом опросе приняло участие 704 респондента: 53,8% - из Центрального Казахстана, 23,8% - из г. Алматы, 5,9% - из г. Астана, 5,1% - из Южного Казахстана, 4% - из Северного Казахстана, 4% - из Восточного Казахстана, 3,4% - из Западного Казахстана.

Среди опрошенных респондентов присутствуют различные возрастные группы, отражающие возрастную структуру: 43,5% опрошенных респондентов составили группу от 18 до 24 лет, 13,9% - от 25 до 34 лет, 20,2% - от 35 до 44 лет, 13,4% - от 45 до 54 лет, 5,1% - от 55 до 64 лет, 4% - от 65 лет и старше.

В этническом плане среди респондентов преобладают казахи (70,8%). Остальные представлены разными этническими группами: 13% - русские, 4% - татары, 2,5% - украинцы, 2,5% - уйгуры, 2% - немцы, 1,1% - корейцы. Остальные 4,1% опрошенных являются представителями более мелких этнических групп, как-то: белорусы, чеченцы, узбеки, таджики, азербайджанцы, курды, иранцы, эстонцы и другие. В целом, этнический состав опрошенных соответствует удельному весу перечисленных этносов в Казахстане с небольшими погрешностями.

По уровню образования респонденты представляют собой несколько категорий: со степенью кандидат наук и доктор наук – 13,9% респондентов, со степенью магистра наук – 19%, с высшим образованием уровня бакалавриата – 42%, со среднеспециальным образованием – 9,1%, со средним образованием – 15,1% и с незаконченным средним образованием – 0,8% респондентов.

Как видно, 74,8% опрошенных респондентов имеют высшее образование. Это обусловлено тем, что исследование направлено на изучение мнений, в первую очередь, лиц, обладающих академическим либо управленческим

опытом. Здесь важны глубина и содержательность ответов респондентов, а не просто статистическое распространение на все группы населения Казахстана. Образованные респонденты способны осмысленно выражать свое мнение, основываясь на информированность и рефлексия. Фокус был сделан на активной, граждански вовлеченной общественности, которая может оказывать влияние на восприятие миграционных процессов в публичном пространстве.

Для общественного восприятия трудовых мигрантов имеет значение частота контактов с ними. В этом контексте на вопрос «Как часто в вашей повседневной жизни встречаются иммигранты, работающие в Казахстане?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 21).

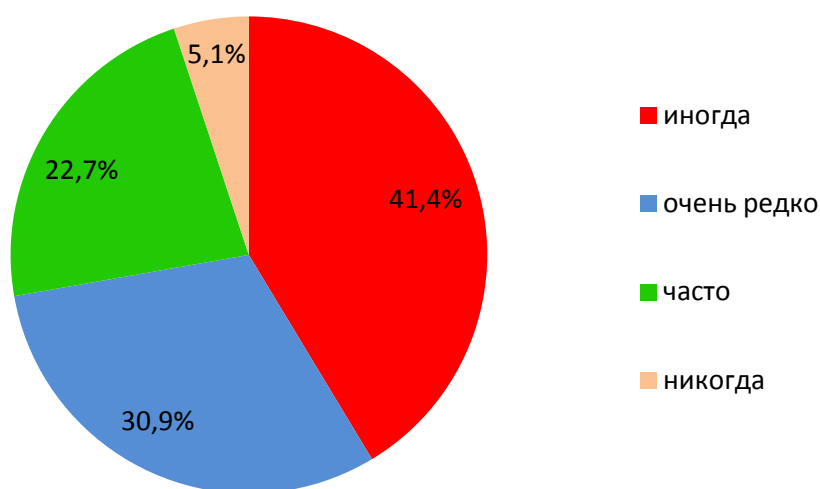


Рисунок 21 – Частота встреч с трудовыми мигрантами

Примечание– Составлено автором

Как показывают результаты опроса, встречи с трудовыми мигрантами не являются редкостью для большинства респондентов, среди них 22,7% респондентов встречают мигрантов периодически. Почти треть участников (30,9%) отметила лишь эпизодические встречи с трудовыми мигрантами, и лишь незначительная часть (5,1%) не имеет опыта встречи с трудовыми мигрантами. Данные свидетельствуют об относительно заметном присутствии трудовых мигрантов в повседневной жизни местного населения. Интенсивность встреч заметно варьируется, что, по всей видимости, связано с условиями жизни, территориальными различиями и сферой деятельности респондентов.

Однако нас интересует не только частота контактов, но и осмысление и идентификация мигрантов как «других» или «чужих», потому что от этого зависит степень их адаптации и интеграции в принимающем обществе.

С этой точки зрения интерпретация данных выглядит следующим образом: узнаваемость мигрантов через частоту встреч, как субъективное восприятие, говорит о том, что трудовые мигранты ярко выделяются как социальная группа по внешнему, культурному и языковому признакам. Это также может свидетельствовать о слабой адаптации или отсутствии социальной

интеграции трудовых мигрантов. И наоборот: некоторые мигранты хорошо адаптированы и стали частью социальной среды, так что их присутствие не вызывает особого внимания.

В контексте нашего исследования ключевую роль играет психологическое восприятие иммигрантов гражданским населением Казахстана. Так, на вопрос «Как бы вы оценили взаимоотношения между местным населением Казахстана и трудовыми мигрантами?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 22).

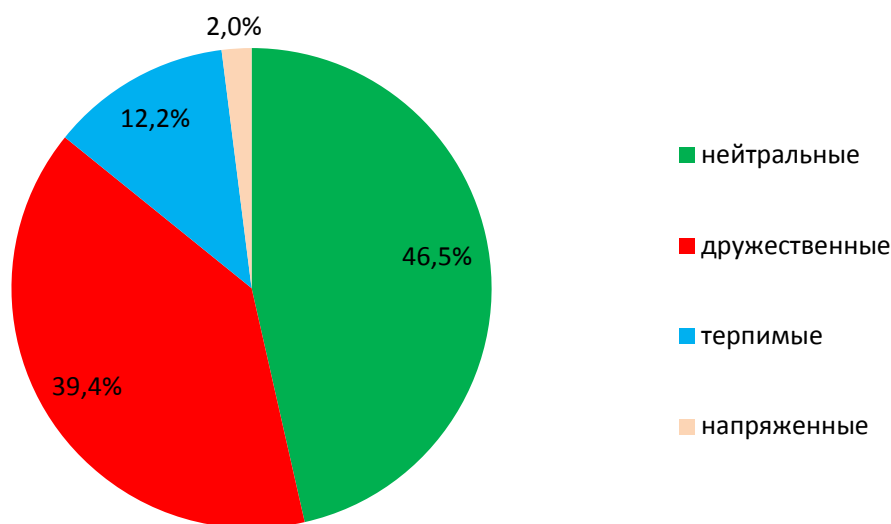


Рисунок 22 – Уровень отношений между местным населением и мигрантами

Примечание – Составлено автором

Общая картина свидетельствует об отсутствии в обществе острой социальной напряженности и конфликтов, которые могут быть вызваны присутствием мигрантов. Это показывает в целом социальную устойчивость, поскольку 9 из 10 респондентов (или 87,8%), выражающих в совокупности нейтральное и дружественное отношение, не проявляют негативных эмоций в отношении трудовых иммигрантов и не рассматривают их в качестве угрозы. Однако, в этой совокупности преобладают нейтральные оценки (48,3%). Это говорит о том, что трудовые мигранты не рассматриваются большинством респондентов как часть социальной среды. Наличие дружественных отношений (39,5%) свидетельствует о социальной адаптации части трудовых мигрантов.

Следует обратить внимание на часть респондентов, давших ответ «терпимые отношения», что составляет 12,2% всех опрошенных. Такой ответ может указывать либо на наличие скрытой напряженности, либо на сохраняющуюся социальную дистанцию между населением и мигрантами. Эти респонденты в целом допускают присутствие мигрантов на рынке труда, но и не проявляют желания их интеграции в местное сообщество, что может быть вызвано ощущением временного пребывания мигрантов в стране и

культурно-языковыми барьерами. Такой показатель указывает на возможные скрытые риски и даже потенциальные зоны конфликта.

Особого внимания требует немногочисленная группа респондентов, отметивших напряженный характер отношений между населением и мигрантами (всего 2% опрошенных). Несмотря на их небольшую долю среди респондентов, они все-таки выражают мнение пусть небольшой, но части населения. Такая напряженность может возрасть в условиях экономического кризиса и безработицы, особенно в регионах с достаточно высокой плотностью населения и большой долей присутствия мигрантов. Представители местного населения, входящие в «зону риска», могут провоцировать конфликтные ситуации, подогреваемые в социальных сетях.

Таким образом, общество в целом показывает достаточно высокую степень толерантности, терпимое или умеренно позитивное отношение к мигрантам, не видя серьезных проблем в их присутствии в стране и на рынке труда. Можно утверждать, что в Казахстане миграционная ситуация находится в настоящее время в сбалансированном состоянии. С другой стороны, индифферентное отношение к мигрантам является показателем точки роста: отсутствие социального контакта указывает на ограниченную интеграцию иммигрантов в местное сообщество, являясь социальным барьером и латентной угрозой в случае экономических потрясений.

На вопрос «Считаете ли вы, что иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, вносят значительный вклад в экономическое развитие страны?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 23).

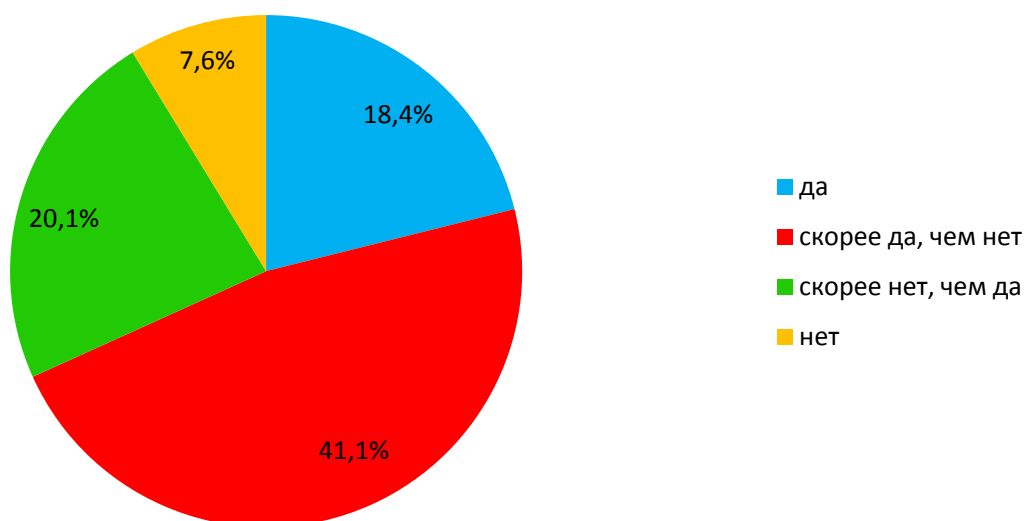


Рисунок 23 – Отношение населения к трудовым иммигрантам с точки зрения их вклада в экономическое развитие страны

Примечание – Составлено автором

Данные показывают, что суммарно 59,5% опрошенных позитивно настроены в отношении трудовых иммигрантов, как необходимой рабочей

силы с позиции их вклада в экономику. Вместе с тем, наблюдается определенная осторожность в позитивной оценке, что подтверждается большим процентом умеренного одобрения (41,1% - «скорее да») по сравнению с категоричным «да» (18,4%).

27,7% респондентов ответили «скорее нет» и категорично «нет», что свидетельствует о негативном восприятии трудовых мигрантов со стороны каждого четвертого опрошенного, отрицающего либо сомневающегося в пользе иммигрантов. Это можно объяснить восприятием мигрантов в качестве конкурентов на рынке труда и как нагрузки на социальную инфраструктуру, а также влиянием среди населения негативных стереотипов.

Оставшиеся 12,8% респондентов не определились с позицией в отношении трудовых мигрантов, что может свидетельствовать либо о недостатке данных о мигрантах, чтобы делать какие-то выводы, либо о том, что они не сталкивались с ними напрямую. В отношении данной группы следует проводить информационные кампании.

Таким образом, большинство респондентов воспринимает трудовых мигрантов как экономически полезных, несмотря на имеющиеся негативные стереотипы среди части населения, зачастую обусловленные страхами и недостатком достоверной информации. Однако такая положительная оценка прагматична и осторожна, не являясь выражением полной поддержки.

На вопрос «В каких отраслях экономики Казахстана, по вашему мнению, наибольшая потребность в трудовых иммигрантах?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 24).

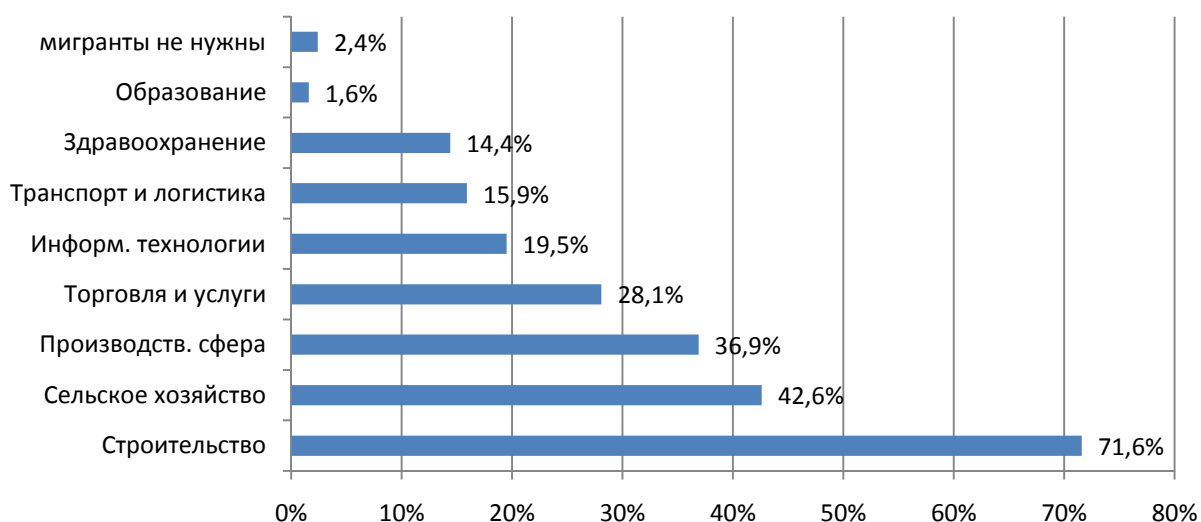


Рисунок 24 – Потребность отраслей экономики Казахстана в трудовых мигрантах

Примечание – Составлено автором

Результаты опроса не являются показателем реальных потребностей рынка труда в Казахстане, поскольку он проводился среди представителей

различных социальных групп и профессий, а не среди конкретно работодателей, которые руководствуются практическими задачами и экономическими выгодами.

В контексте исследования важна интерпретация результатов, которые демонстрируют мнение населения по поводу того, в каких отраслях допустимо или приемлемо привлечение трудовых мигрантов, а также какие профессии можно считать подходящими для приезжих (таблица 15).

Таблица 15 – Интерпретация ответов на вопрос: «В каких отраслях экономики Казахстана наблюдается наибольшая потребность в трудовых мигрантах?»

Сфера экономики	Процент (уровень потребности)	Интерпретация
Строительство	71,6% (высокий уровень)	Значительное присутствие мигрантов. Самая востребованная сфера для трудовых мигрантов, включая неквалифицированных. Укоренившийся стереотип в обществе.
Сельское хозяйство	42,6% (значительный уровень)	Заметное присутствие сезонных работников-мигрантов. Осознание нехватки работников в сельском хозяйстве.
Производственная сфера	36,9% (значительный уровень)	Потребность в иностранной рабочей силе, особенно на уровне производства и сборки.
Торговля и услуги	28,1% (средний уровень)	Сфера услуг и торговли нуждается в трудовых иммигрантах на низкооплачиваемых должностях (продавцы, уборщики, курьеры, кассиры).
Информационные технологии	19,5% (относительно низкий уровень)	Несмотря на высокий спрос на IT-специалистов, эта сфера в восприятии населения не считается приоритетной сферой для привлечения иностранных специалистов. Большинство населения не ассоциирует эту сферу с мигрантами.
Транспорт и логистика	15,9% (относительно низкий уровень)	В условиях развития сферы логистики в Казахстане возрастает спрос на водителей, грузчиков и вспомогательный персонал, в том числе из среды мигрантов. Однако большинство населения не ассоциирует эту сферу с мигрантами.
Здравоохранение	14,4% (относительно низкий уровень)	Более «локализованная» сфера, в которую привлекаются лишь высококвалифицированные специалисты для обучения местных кадров. Большинство населения не ассоциирует эту сферу с мигрантами.
Образование	1,6% (очень низкий уровень)	Наименьшая потребность или отрицание необходимости привлечения иностранных специалистов в сфере образования. Большинство населения не ассоциирует эту сферу с мигрантами.
Мигранты не нужны	2,4%	Общее осознание, что трудовые мигранты нужны, хотя бы в некоторых сферах.
Примечание – Составлено автором		

Анализ показывает, что самыми популярными сферами экономики для привлечения ИРС являются строительство и сельское хозяйство – наиболее мигрантоёмкие отрасли из всех перечисленных и физически тяжелые в понимании местного населения. При этом необходимо иметь в виду, что в

производственной сфере и сфере строительства среди иностранной рабочей силы есть представители топ-менеджмента с высокой заработной платой.

Сферы образования, медицины и IT-технологий воспринимаются населением как менее привлекательные для мигрантов из-за высоких требований квалификации.

Общественное восприятие трудовых мигрантов является больше прагматичным, потребительским, нежели интеграционным: мигранты рассматриваются как временно необходимая рабочая сила в определенных сферах, но никак не в рамках долгосрочной социальной политики по их интеграции.

На вопрос «Как бы вы оценили влияние иммигрантов, прибывающих в Казахстан с целью трудовой деятельности, на уровень безработицы в стране?» респонденты отметили следующим образом (рисунок 25).



Рисунок 25 – Влияние трудовых мигрантов на уровень безработицы

Примечание – Составлено автором

Данные показывают, что самая многочисленная группа респондентов (33,4%) рассматривает мигрантов в качестве конкурентов на рынке труда и один из факторов повышения уровня безработицы. Такое мнение отражает обеспокоенность части населения сохранением рабочих мест в условиях нестабильной экономики, а также выражает восприятие мигрантов как конкурентов на рынке труда. Другая группа респондентов (24,6%) воспринимает привлечение мигрантов как необходимость восполнения рабочей силы, особенно в отдельных секторах экономики, таких как строительство, сельское хозяйство, бытовое обслуживание.

Умеренное отношение показали 20,7% респондентов, признавая незначительное влияние мигрантов на безработицу, однако, не видя в этом существенной угрозы. Еще 7,6% респондентов воспринимают иммигрантов как участников рынка труда, создающих спрос на товары и услуги и

стимулирующих развитие экономики, что свидетельствует о положительном восприятии иммигрантов. Вместе с тем, 13,6% респондентов не смогли определиться с ответом, что может говорить либо о недостатке информации, либо о слабом интересе к этому вопросу. С другой стороны это свидетельствует об отсутствии единого общественного дискурса и подчеркивает поляризацию мнений.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что общество разделено во мнении: одна треть считает, что иммигранты способствуют усилению безработицы, другая треть суммарно считает, что иммигранты либо не влияют, либо приносят пользу обществу. Наличие большой доли сомневающихся респондентов подтверждает необходимость проведения информационно-просветительской работы и разъяснения роли иммигрантов в развитии экономики.

На вопрос «Должно ли государство ограничивать доступ иммигрантов к определенным профессиям?» ответы распределились следующим образом (рисунок 26).



Рисунок 26 – Необходимость ограничения доступа мигрантов к определенным профессиям со стороны государства

Примечание – Составлено автором

Сторонниками ограничительных мер в привлечении трудовых мигрантов являются 57,2% респондентов: ограничения касаются как некоторых отраслей, так и профессий. 40,5% респондентов отметили, что привлечение трудовых мигрантов не должно ограничиваться, особенно при условии, если они имеют нужную квалификацию. 11,6% респондентов не имеют однозначного мнения, что свидетельствует о сложности поставленного вопроса, либо о безразличии к нему.

Таким образом, общество разделено на сторонников и противников ограничения доступа иммигрантов к определенным профессиям, что



свидетельствует о возможной поляризации взглядов в условиях обострения экономического кризиса. При этом большинство респондентов поддерживают привлечение трудовых мигрантов при условии наличия необходимой квалификации и востребованности в определенных отраслях, что говорит о гибкости позиций.

На вопрос «Как, на ваш взгляд, иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, влияют на социально-экономическое развитие в Казахстане?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 27).



Рисунок 27 – Влияние трудовых мигрантов на социально-экономическое развитие

Примечание – Составлено автором

В совокупности в общественном мнении преобладает позитивная оценка влияния трудовых мигрантов на социально-экономическое развитие, что говорит в целом о признании их роли в контексте восполнения дефицита рабочей силы, роста потребления товаров и других положительных эффектов. Вместе с тем, почти четверть респондентов не видит положительного эффекта в привлечении трудовых мигрантов. Причиной этому могут быть скептицизм и обеспокоенность по поводу конкуренции (реальной или мнимой) на рынке труда, а также культурные различия и давление на социальные услуги.

Результаты опроса свидетельствуют о многоаспектности восприятия роли иммигрантов в экономике страны. При этом отражается разнообразие профилей

мигрантов – от низкоквалифицированной рабочей силы до квалифицированных специалистов и представителей топ-менеджмента.

На следующий вопрос «Какую роль, на ваш взгляд, играют трудовые иммигранты в социокультурном развитии местного общества?» ответы респондентов распределились следующим образом (рисунок 28).

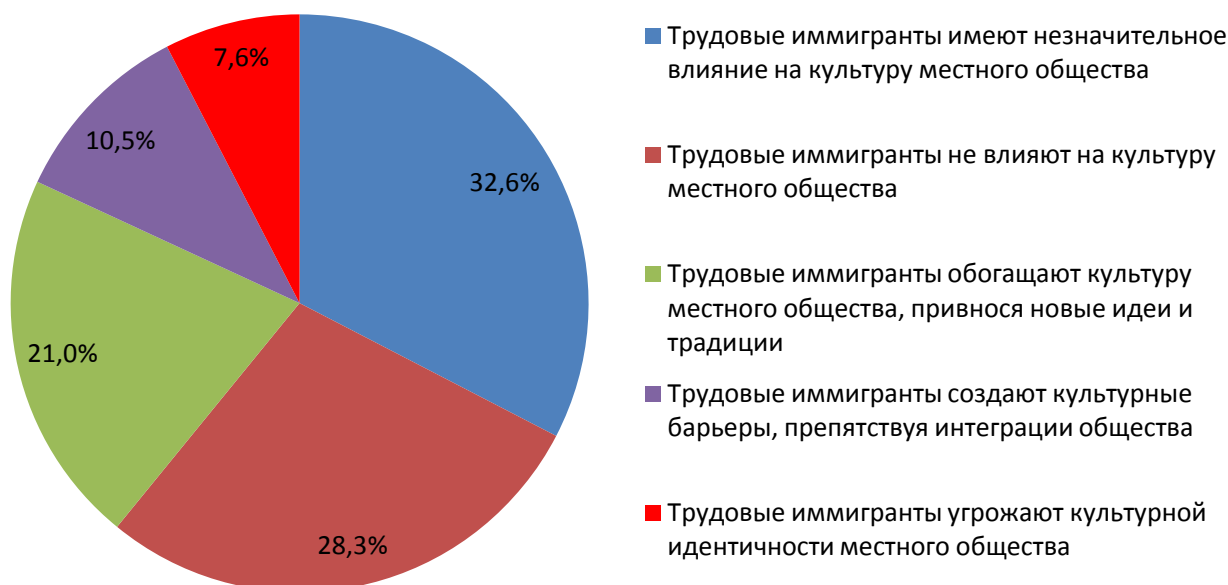


Рисунок 28 – Роль трудовые мигрантов в социокультурном развитии местного общества

Примечание – Составлено автором

Данные свидетельствуют о том, что в совокупности большинство (60,9%) не рассматривает трудовых мигрантов как значительный фактор социального влияния, то есть их вклад в социокультурное развитие не значителен. Здесь мы имеем дело с нейтральным либо скептическим отношением и восприятием местного населения. Результаты говорят о низком уровне вовлеченности мигрантов в социокультурную жизнь принимающего общества.

Позитивное влияние мигрантов на социокультурное развитие, обогащение местной культуры новыми идеями и традициями признает 21% опрошенных, что свидетельствует о положительном восприятии культурного многообразия частью населения.

Вместе с тем, суммарно 18,1% респондентов указывают на негативное восприятие трудовых мигрантов в контексте социокультурного развития, отмечая угрозу культурной идентичности местного населения и создание культурных барьеров. Несмотря на меньшинство, эти данные свидетельствуют о наличии напряженности в межкультурной коммуникации.

На вопрос «Как мигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, могут повлиять на политическое развитие в Казахстане?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 29).

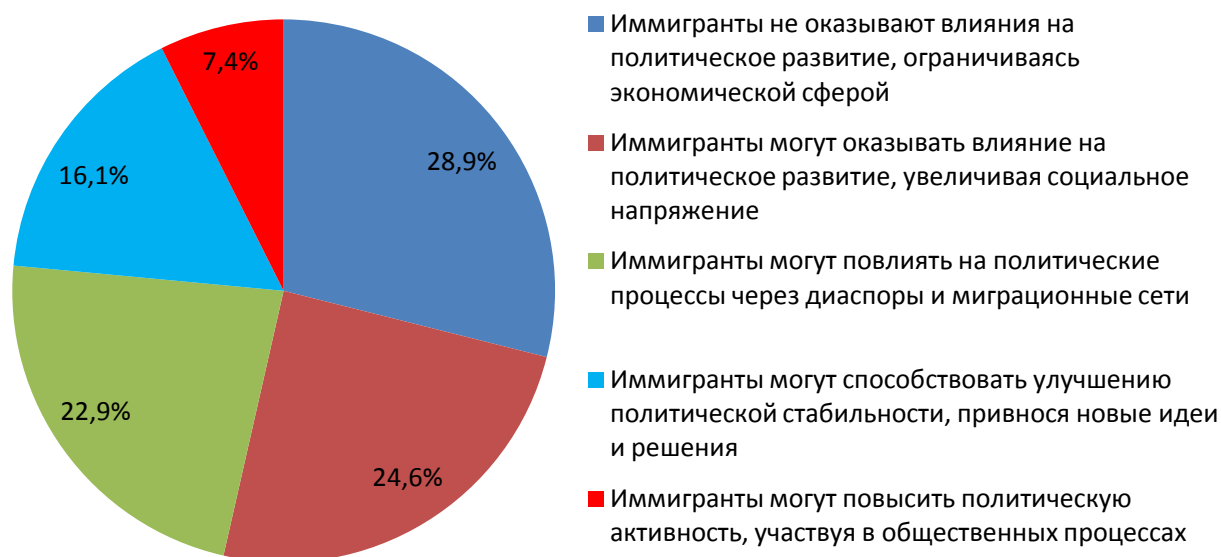


Рисунок 29 – Влияние трудовых мигрантов на политическое развитие

Примечание – Составлено автором

Почти треть респондентов считает, что мигранты, как временная и изолированная рабочая сила, ограничиваются экономической деятельностью и не включаются в процессы государственного развития. Четверть населения связывает присутствие мигрантов с возможным риском усиления социальной напряженности в условиях дестабилизации. 22,9% населения допускает возможность неформального участия мигрантов в политической жизни через лоббирование своих интересов с помощью существующих в Казахстане диаспор и социальных сетей. Также можно наблюдать наличие позитивных оценок (суммарно 23,5%) в отношении мигрантов, как источника идей и решений, способствующих стабилизации общества, из них 7,4% респондентов даже допускают участие мигрантов в общественных процессах, что свидетельствуют о наличии незначительной группы населения, открытой для интеграции мигрантов.

Доминирование настороженного восприятия указывает на сложившиеся стереотипы и страхи среди населения в отношении мигрантов, поэтому их роль в политике воспринимается как изначально проблемная для государства и общества. В этом контексте позитивное восприятие не значительно, что говорит об ограниченном вовлечении мигрантов (либо его отсутствии) в общественные процессы и об отсутствии институциональных механизмов интеграции мигрантов.

На вопрос «Какие вопросы, связанные с трудовыми иммигрантами в Казахстане, являются наиболее актуальными?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 30).



Рисунок 30 – Наиболее актуальные вопросы, связанные с трудовыми иммигрантами в Казахстане

Примечание – Составлено автором

Результаты показывают, что внимание общества направлено, прежде всего, на обеспечение национальной безопасности в условиях усиления нелегальной миграции, а также на вопросы занятости населения в условиях создаваемой мигрантами конкуренции на рынке труда и их влияние на заработные платы. В этом контексте трудовые мигранты воспринимаются как потенциальная угроза в условиях нестабильности рынка труда.

Правовые и социальные аспекты трудовой миграции, в частности, вопросы условий труда и прав человека, а также социальной интеграции являются менее значимыми, второстепенными: мигранты рассматриваются в большей степени как источник проблем, нежели уязвимую группу, которая нуждается в помощи и поддержке. Еще меньше респондентов обращают внимание на культурное влияние мигрантов, как положительное в развитии современного общества.

На вопрос «Нужно ли открывать курсы и программы для интеграции трудовых иммигрантов в общество?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 31).



Рисунок 31 – Необходимость открытия курсов (языковых курсов, курсов по адаптации) и программ для социальной интеграции трудовых мигрантов

Примечание – Составлено автором

Более половины респондентов (56,7%) считают, что курсы по адаптации, языковые курсы являются важным инструментом для улучшения социальной гармонии и интеграции общества. Таким образом, значительная часть респондентов признает трудовую миграцию долговременным явлением, нуждающимся во внимании государства. Это говорит о том, что определенная часть общества готова к социальной интеграции иммигрантов при условии ее реализации в организованной форме.

Суммарно 22,6% респондентов считают бесполезными интеграционные программы, не видят необходимости в оказании помощи трудовым мигрантам, что может выражать социальную дистанцию и убежденность части населения в культурной несовместимости. Наличие такого меньшинства говорит об имеющемся социальном напряжении в межэтническом взаимодействии.

Вместе с тем, имеется достаточно большой процент неопределившихся респондентов (20,7%), что свидетельствует либо о недостатке информации о миграционных процессах и миграционной политике, либо о безразличии к данному вопросу.

На вопрос «Необходима ли интеграция трудовых иммигрантов в местное общество для благополучия граждан Казахстана?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 32).



Рисунок 32 – Необходимость интеграции трудовых мигрантов в местное общество для благополучия граждан Казахстана

Примечание – Составлено автором

Результаты свидетельствуют о том, что большинство населения (суммарно 54,4%) склонно к признанию важности и пользы социальной интеграции мигрантов как фактора социальной стабильности (37,1%) и экономического развития (17,3%). Однако четверть респондентов отрицает необходимость интеграции, обосновывая свое мнение отсутствием влияния интеграции на благополучие граждан (18,4%) и потенциальной угрозой обществу (8,2%), что в очередной раз демонстрирует наличие социального напряжения, основанного на стереотипах и экономических страхах.

Почти пятая часть респондентов (19%) затрудняется с ответом, что свидетельствует либо о нейтральности позиции и равнодушии, либо о низкой осведомленности и неопределенности мнений. Наличие таких позиций в общественном мнении указывает на важность проведения информационной работы по укреплению межкультурного диалога через организацию информационных кампаний для снижения социальной изоляции трудовых мигрантов.

В вопросе «Как бы вы оценили меры, принимаемые государством для адаптации иммигрантов в Казахстане?» мнения разделились следующим образом (рисунок 33).



Рисунок 33 – Оценка мер, предпринимаемых государством для адаптации трудовых мигрантов в Казахстане

Примечание – Составлено автором

Ответы респондентов дают понимание того, насколько государственная политика в этой сфере соответствует ожиданиям населения. Результаты опроса демонстрируют довольно низкую удовлетворенность населения и высокий уровень неопределенности.

Суммарно чуть более трети респондентов (39,1%) полагает, что государство создает достаточные (умеренные или хорошие) условия для социальной адаптации мигрантов при наличии ряда пробелов в своей работе. Это свидетельствует о признании государственной деятельности в этой сфере и частичной удовлетворенности её масштабами и качеством.

Треть респондентов (33,4%) негативно оценивает деятельность государства в этой сфере, полагая, что адаптация носит символический характер, проводится неэффективно, либо вовсе отсутствует. Все это снижает доверие общества к компетентным государственным органам.

Еще одна треть респондентов не смогла однозначно оценить деятельность государства в этой сфере. Причиной тому может быть низкая осведомленность населения о проводимой работе, непрозрачность деятельности государственных органов.

На вопрос «Какова должна быть политика государства в отношении трудовой иммиграции?» были получены следующие ответы (рисунок 34).



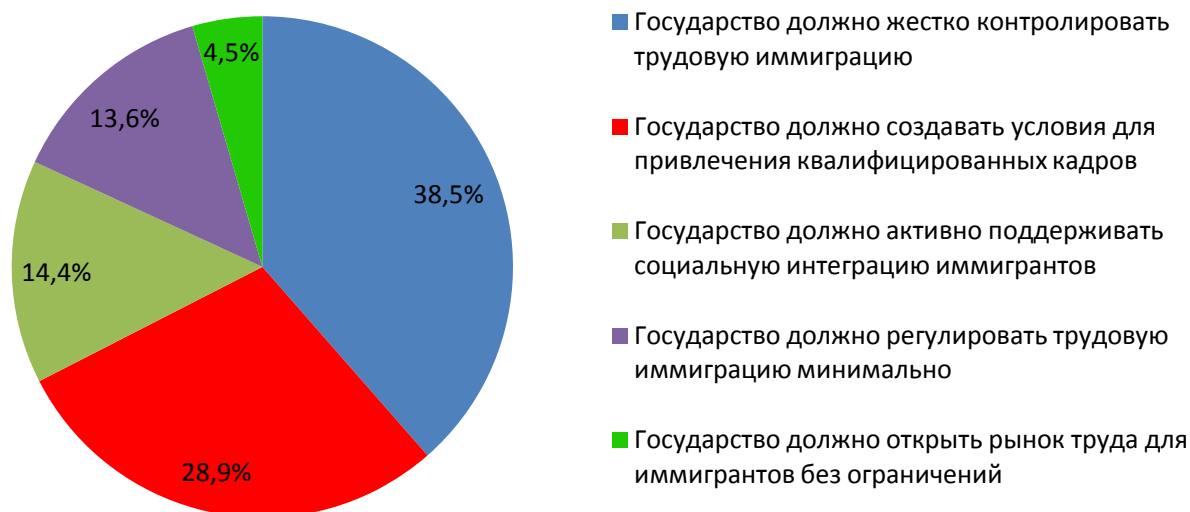


Рисунок 34 – Политика государства в отношении трудовой иммиграции

Примечание – Составлено автором

Ответы показали, что приоритетными для большей части респондентов (38,5%) являются контроль и безопасность, что согласуется с результатами предыдущих вопросов. Они выступают за жесткое регулирование притока трудовых мигрантов, что свидетельствует о достаточно высоком уровне беспокойства вопросами безопасности и конкуренции на рынке труда.

Прагматичный подход отмечается у 28,9% респондентов, выступающих за привлечение квалифицированных кадров и необходимость их поддержки со стороны государства, что отражает экономически обоснованную точку зрения. Это сторонники отборочной миграционной политики.

14,4% респондентов согласны с тем, что государство должно создавать необходимые условия для трудовых мигрантов, включая их социальную интеграцию. Это наиболее социально ориентированная позиция, которая не является популярной, оставаясь на периферии общественного внимания. Либеральных взглядов в отношении трудовой миграции придерживаются суммарно 18,1% респондентов: они либо согласны с минимальным вмешательством государства (13,6%), либо вовсе выступают за открытие рынка труда без каких-либо ограничений (4,5%).

В целом, результаты свидетельствуют о преобладании в общественном сознании достаточно осторожного, ограничительного подхода к трудовой миграции, демонстрируя напряженный баланс между пониманием необходимости привлечения рабочей силы и желанием обеспечить свою безопасность через жесткий контроль.

На вопрос «Считаете ли вы, что государство обеспечивает достаточную защиту трудовых прав иммигрантов?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 35).



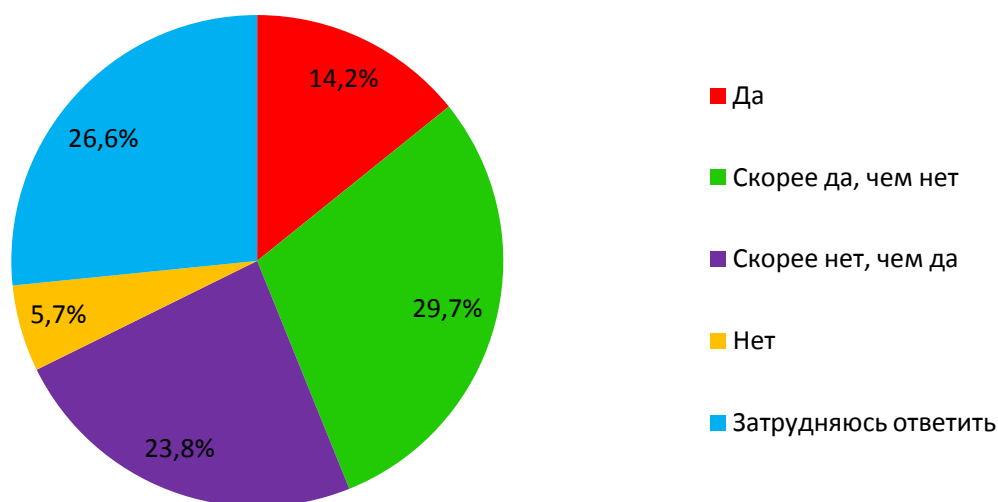


Рисунок 35 – Обеспеченность государством защиты трудовых прав мигрантов

Примечание – Составлено автором

В целом население недостаточно уверено в защите прав мигрантов со стороны государства: всего 14,2% ответивших однозначно «да». Значительная часть опрошенных уверена, что защита прав мигрантов либо отсутствует (5,7%), либо недостаточна (23,8%). 26,6% сомневающихся респондентов говорит о недостаточной информированности населения в этом вопросе.

На вопрос «Способствует ли миграционная политика укреплению международного имиджа Казахстана?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 36).

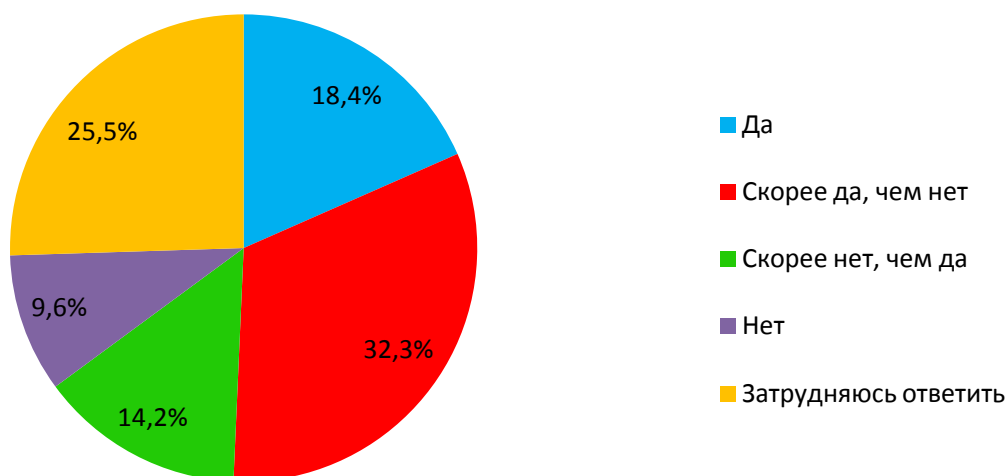


Рисунок 36 – Способствование миграционной политики укреплению международного имиджа Казахстана

Примечание – Составлено автором

Половина респондентов (суммарно 56,5%) считает, что миграционная политика оказывает положительное влияние на международный имидж Казахстана либо способствует его развитию. Однако, четверть опрошенных (суммарно 25,8%) выражают скептицизм в отношении внешнеполитического аспекта миграционной политики, ее влияния на имидж страны.

Более четверти респондентов (27,8%) выразила сомнение по данному вопросу, что также говорит о недостаточной информированности, либо отсутствии интереса к данному вопросу.

На вопрос «Считаете ли вы, что миграционная политика способствует экономическому развитию регионов Казахстана?» респонденты ответили следующим образом (рисунок 37).

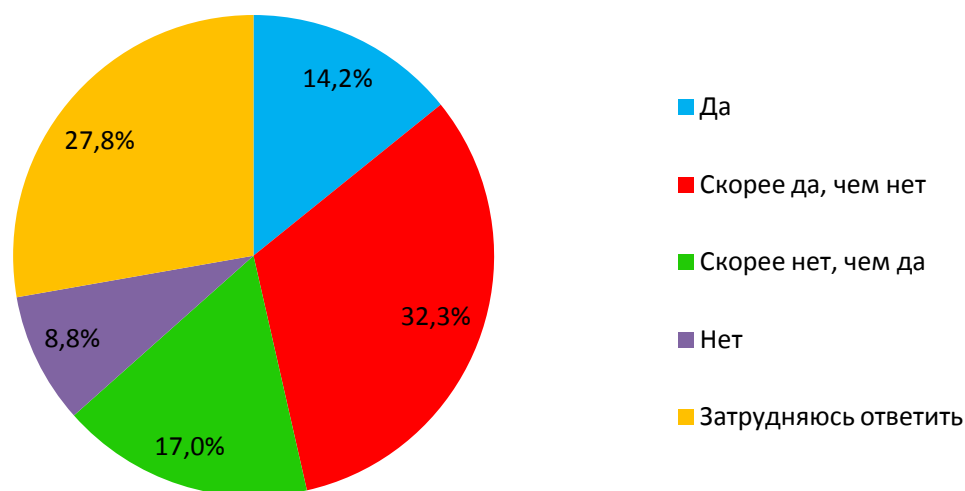


Рисунок 37 – Способствование миграционной политики экономическому развитию регионов Казахстана

Примечание – Составлено автором

Ответы респондентов показали, что в обществе имеет место (суммарно 46,5%) положительное восприятие миграционной политики в контексте экономического развития, что свидетельствует о понимании потенциала трудовой миграции. Четверть респондентов (25,8%) не видит положительного эффекта миграционной политики в контексте экономического развития регионов и даже отмечают отрицательное влияние (8,8%). Это может объясняться беспокойством части населения по поводу возможной конкуренции на рынке труда за рабочие места, а также снижением заработных плат и другими экономическими рисками. Высокий процент сомневающихся (27,8%) свидетельствует о сложности восприятия и оценки миграционной политики ввиду слабой информированности населения.

На основе обобщенного анализа результатов социологического опроса можно сделать ряд выводов:

1. Большое значение для общественного восприятия трудовых мигрантов имеет не столько частота контактов с ними, сколько их идентификация как

«других» или «чужих», их узнаваемость, поскольку это свидетельствует о степени их адаптации и интеграции в принимающем обществе;

2. Информированность, восприятие и осмысление обществом внешней трудовой миграции формируется на основе личных наблюдений, устойчивых социальных стереотипов и существующего медийного контента, который отражает как господствующие общественные установки, так и официальные заявления государственных органов и политическую риторику.

3. Разнонаправленное восприятие трудовых мигрантов с преобладанием скепсиса и нейтралитета свидетельствует об устоявшихся стереотипах в отношении мигрантов, слабом развитии межкультурного диалога, а также об отсутствии государственной интеграционной политики, либо недостаточной ее реализации.

4. Наличие негативных оценок и установок среди части населения является сигналом о социальных напряжениях, которые имеют место и, соответственно, требуют внимания и дополнительных мер со стороны государственных органов, образовательных учреждений и гражданского общества.

5. Результаты социологического опроса свидетельствуют о наличии потенциала для внедрения программ социальной интеграции мигрантов. При этом очень важно проводить просветительскую работу, прежде всего, с сомневающимися и теми, кто не видит пользы в таких программах.

6. Трудовая иммиграция, прежде всего, рассматривается с точки зрения потенциальных угроз, а не с точки зрения возможностей или выстраивания сбалансированной миграционной политики в интересах обеих сторон (местного населения и мигрантов). При этом восприятие связанных с этим проблем зачастую политизировано и обуславливается чисто экономической выгодой.

7. Неопределенность в оценках и мнениях указывает на необходимость прозрачности и освещения данной тематики в средствах массовой информации, повышения осведомленности населения путем проведения информационных кампаний, улучшения коммуникации государственных органов и общества, осуществления регулярного мониторинга влияния трудовой миграции на экономическое развитие и публикации его результатов.

8. Наблюдается социальный запрос на баланс между жестким контролем и гуманизмом, поскольку трудовые мигранты в целом приемлемы, однако существуют проблемы с нелегальной миграцией и слабой интеграцией, что вызывает обеспокоенность, часто преувеличенная в восприятии местным сообществом.

Таким образом, социологический опрос позволяет адаптировать систему государственного управления под интересы общества, сделать ее более адаптивной и чувствительной к общественным настроениям.

### **3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

#### **3.1 Стратегические приоритеты государственного управления внешней трудовой миграцией**

Постоянное изменение внешней среды требует не только оперативных мер по адаптации к меняющимся условиям, но также организации стратегического планирования. При этом ключевым принципом должна стать его адаптивность, наличие альтернативной стратегии и альтернативного плана действий.

Поскольку в Концепции миграционной политики РК больший акцент сделан на иммиграционной составляющей, ниже представлены возможные альтернативные стратегии:

1) стратегия расширения, предполагающая необходимое в соответствии с экономическими потребностями (дефицит трудовых ресурсов) увеличение числа привлекаемых трудовых мигрантов;

2) стратегия стабилизации, предполагающая углубление миграционной политики и совершенствование имеющихся программ, улучшение оперативной деятельности государственных органов при стабильной внешней (экономическая стабилизация в соседних странах) и внутренней среде (естественный рост численности населения, стабильное развитие экономики);

3) стратегия сокращения, предполагающая необходимое сдерживание иммиграции, сокращение привлечения трудовых мигрантов, свертывание миграционных программ как меры, направленные на решение возникших внутренних проблем, и как реакция на резкое изменение внешней среды;

4) комбинированная (ситуативная) стратегия предполагает использование той или иной стратегии в зависимости от специфики и потребностей каждого региона страны [151].

Как мы видим, на национальном уровне можно использовать первые три стратегии (расширения, стабилизации и сокращения). Четвертая стратегия (комбинированная) предполагает применение регионального подхода при формировании и реализации миграционной политики: в регионах с острым дефицитом трудовых ресурсов применима стратегия расширения, в регионах, где остро ощущается иммиграционное давление и конкуренция на местном рынке труда, следует применять стратегию сдерживания, в регионах с отсутствием перечисленных факторов рационально применять стратегию стабилизации.

Традиционный подход к формированию миграционной политики и плана действий по ее реализации не является адаптивным, поскольку является лишь поздней реакцией на уже произошедшие внешние и внутренние изменения. Предлагаемый ситуативный подход к стратегическому планированию дает возможность выбирать и реализовывать оптимальный для страны вариант развития внешней трудовой миграции в зависимости от сложившихся

обстоятельств. Таким образом, будет осуществлен переход от реактивной миграционной политики, которая сейчас реализуется в Казахстане, к превентивной, что позволит извлекать из внешней трудовой миграции максимальную пользу, минимизируя при этом негативные эффекты.

Применение комбинированной стратегии требует сценарного подхода, учитывающего мировые миграционные тренды и специфику демографического и экономического развития Казахстана, а также миграционное поведение его граждан. Принимая во внимание невысокий демографический рост, отток трудоспособного населения, особенно квалифицированных специалистов, и, как следствие, дефицит рабочей силы в определенных отраслях экономики, можно представить следующие сценарии развития событий:

Сценарий 1. Политика отказа от привлечения иностранной рабочей силы, трудовых иммигрантов (рисунок 38).

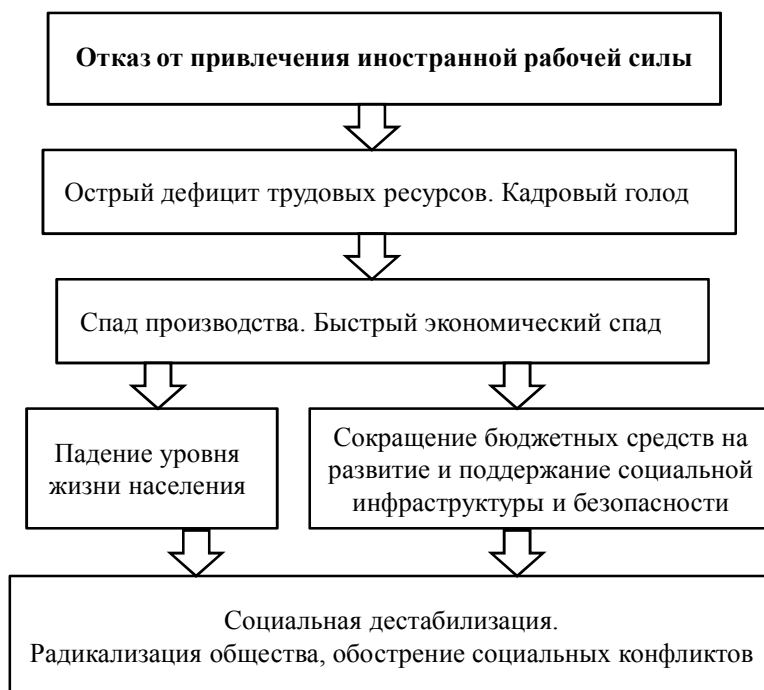


Рисунок 38 – Сценарий 1. Политика отказа от привлечения иностранной рабочей силы, трудовых иммигрантов

Примечание – Составлено по источнику [151]

Данный сценарий, ориентированный на использование исключительно внутренних трудовых ресурсов, практически не реализуется в современном мире. Однако фрагментарная или временная реализация подобного сценария не лишена логики и вполне возможна. По крайней мере, этот сценарий может быть представлен для теоретического анализа и демонстрации тупикового пути.

При возможной реализации такого сценария демографический спад приведет к снижению заселенности ряда регионов страны. На этом фоне будет происходить увеличение доли нелегальных иммигрантов, особенно на юге

страны. В совокупности все это может привести, в условиях Казахстана, к дестабилизации и конфликтам на национальной почве, особенно в приграничных областях.

Сценарий 2. Политика свободного привлечения иностранной рабочей силы, трудовых иммигрантов (рисунок 39).

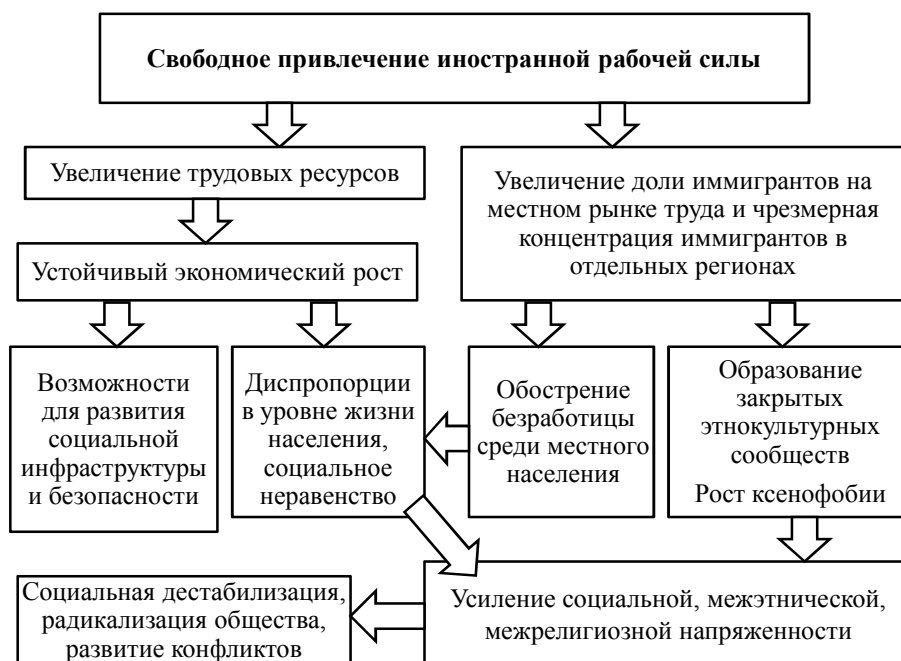


Рисунок 39 – Сценарий 2. Политика свободного привлечения иностранной рабочей силы, трудовых иммигрантов

Примечание – Составлено по источнику [151]

Второй сценарий, полярный предыдущему, соответствует абсолютной либерализации миграционной политики. Этот сценарий, несмотря на его определенные экономические преимущества, имеет определенные риски. Во-первых, неограниченное привлечение иммигрантов и, особенно, их чрезмерная концентрация в пределах определенной территории может вызвать резкое обострение проблемы безработицы среди местного населения и, как следствие, неравномерное распределение доходов среди населения и глубокое социально-экономическое неравенство. Во-вторых, как правило, такая иммиграция будет сопряжена с резким увеличением представителей некоренных этнических групп в стране пребывания и, как следствие, это приведет к усилению ксенофобских настроений в среде автохтонного населения, а также к межэтнической, межрелигиозной напряженности и развитию на этой почве конфликтов.

Сценарий 3. Политика, сочетающая ограниченное привлечение иностранной рабочей силы и использование трудовых ресурсов внутренней миграции (рисунок 40).



Рисунок 40 – Сценарий 3. Политика, сочетающая ограниченное привлечение иностранной рабочей силы и использование трудовых ресурсов внутренней миграции

Примечание – Составлено по источнику [151]

В отличие от предыдущих двух полярных сценариев, третий предполагает сочетание ограничительной иммиграционной политики с использованием ресурсов внутренней миграции. При таком сценарии важно применение регионального подхода: привлечение ресурсов внешней и внутренней трудовой миграции, в первую очередь, в трудодефицитные регионы с приоритетом использования внутренних ресурсов, квалифицированных иностранных специалистов и мигрантозамещения. Такой подход будет способствовать более равномерному распределению доходов по регионам и снижению социальной напряженности.

Вместе с тем, реализация третьего сценария требует стимулирования со стороны государства внутренней миграции из трудоизбыточных в трудодефицитные регионы, привлечения квалифицированных специалистов в те регионы, где невозможно восполнить дефицит кадров внутренними резервами из других регионов, а также учет региональных особенностей рынка труда и демографической ситуации в региональном разрезе.

В государственном управлении внешней трудовой миграции, исходя из сложившихся устойчивых тенденций, можно выделить ряд стратегических приоритетов:

#### *1. Сдерживание эмиграции квалифицированных кадров*

Как показывает динамика миграционных потоков последнего десятилетия, в Казахстане продолжается отток квалифицированных кадров, в результате чего национальная экономика испытывает дефицит человеческого

капитала. В этом контексте государству необходимо предпринимать меры, которые будут направлены на решение проблем, лежащих в основе устойчивого оттока квалифицированных кадров. Когда мы говорим о негативных последствиях эмиграции для страны, для национальной экономики, то предполагаем потерю человеческого капитала, приобретенного эмигрантами в данной стране, в том числе за счет бюджетных средств, средств налогоплательщиков, а также пользования общественными благами.

Попустительством со стороны государства является отсутствие стратегии и политики сдерживания эмиграции человеческого капитала, отсутствие эффективных механизмов и инструментов сдерживания, что можно рассматривать как нерациональное использование бюджетных средств – экономические потери.

Безусловно, в сдерживании эмиграции не могут быть использованы прямые (административные) меры, поскольку «каждый гражданин имеет конституционное право беспрепятственно выезжать за пределы Республики Казахстан» [116]. Задачей государства является создание таких условий или среды, когда эмиграция перестает быть привлекательной для людей, которые имеют возможность реализовать себя, свои амбиции внутри страны. Для этого можно использовать теоретически обоснованные косвенные механизмы сдерживания. В этом контексте ключевую роль играют экономические инструменты, влияющие на решения мигрантов о перемещении [152, с.185]

Для этого нужно обратить внимание на внутренние, зависящие от государства и общества, выталкивающие факторы, которые способствуют эмиграции или влияют на миграционное поведение, согласно теории «притяжения-выталкивания» Эверетта С. Ли [12, р. 47-56]. Путем исключения, изменения или уменьшения силы действия этих факторов можно достичь желаемого результата.

К выталкивающим факторам, действующим в Казахстане, относятся следующее:

- психологический дискомфорт и чувство отчужденности русскоязычного населения, связанные с расширением сферы употребления государственного языка и низким уровнем владения им, неуверенность в будущем;
- недоверие к власти, государственным органам, связанное с бюрократией и коррупцией, а также непредсказуемость социальной среды;
- неуверенность в экономической стабильности, связанная с возможными неблагоприятными сценариями;
- неудовлетворенность заработной платой, доходами, уровнем жизни, социальной инфраструктурой;
- сложности трудоустройства по приобретенной специальности, ограниченные возможности профессионального роста и построения карьеры.

Когда мы говорим о выталкивающих факторах, мы подразумеваем системную проблему, когда языковая ситуация, экономические проблемы, проблемы коррупции и бюрократии, а также влияние социальной среды тесно



переплетены. Люди не уезжают по какой-то одной причине, эмиграция является следствием целого комплекса причин и факторов.

Языковая политика в Казахстане построена на гармоничном развитии двух языков – государственного (казахского) языка и языка межнационального общения (русского языка), используемого официально наряду с казахским в соответствии с Конституцией РК, и основывается на балансе национальной идентичности и практического двуязычия, учитывая особенности этнической картины гражданского населения Казахстана. Только такая политика может способствовать сдерживанию русскоязычного населения от эмиграции. В этом контексте со стороны государства должна проводиться воспитательная и разъяснительная работа среди населения.

Продолжение политических реформ в Казахстане должно способствовать дальнейшей демократизации политической системы, развитию институтов гражданского общества, доступности и открытости государственных органов для гражданского населения, противодействию коррупции. Государственные меры по повышению качества жизни населения включают в себя не только повышение минимальной ставки заработной платы и пенсий, но и развитие сферы медицинских, образовательных и иных услуг для населения.

В рамках государственной стратегии необходимо обратить внимание на реальные меры, которые могут изменить миграционное поведение граждан РК:

1) переход от лозунгов и требований знания государственного языка к практическому, методически обеспеченному, комфортному обучению казахскому языку посредством качественных и интересных курсов, мотивационных программ и цифровых контентов, а также сохранение естественного двуязычия;

2) взаимодействие образовательных учреждений с работодателями частного сектора (профессиональная ориентация, практикоориентированное обучение, подготовка кадров по заказу предприятий, ориентация на реальные потребности рынка);

3) структурное развитие рынка труда, основанное на диверсификации сырьевого сектора, а также государственная поддержка предпринимательства, направленного на развитие отечественного производства и создание новых рабочих мест для казахстанских граждан;

4) улучшение состояния рынка труда применительно к женщинам, сокращение дискриминации по гендерному признаку.

Теперь обратим внимание на другие возможные инструменты сдерживания эмиграции – «сдерживающие обстоятельства» по Эверетту С. Ли [12, р. 47-56].

1. Усиление обязательств граждан РК, получивших образование по государственному гранту, ввиду того, что затраты на обучение растут, а обязательства – нет. Обязательства могут включать увеличение сроков практической отработки на территории Казахстана, или обоснованный отказ в предоставлении разрешения на выезд из РК на постоянное место жительства или выезд за рубеж с целью осуществления трудовой деятельности. Такой отказ

может быть основан на статье 56 п.4 и п.8 Закона «О миграции населения» и обоснован уклонением от исполнения обязательств и наличием финансовой задолженности [117].

2. Социальная ответственность граждан за все бюджетные издержки, понесенные государством и обществом, которые были направлены на получение бесплатных медицинских, образовательных и иных услуг. Такую форму социальной ответственности необходимо воспитывать среди подрастающего поколения и молодежи, проводя мероприятия патриотического характера.

### *II. Привлечение зарубежных квалифицированных специалистов*

На фоне острой нехватки квалифицированных специалистов на местном рынке труда государство вынуждено принимать меры по их привлечению из-за рубежа, к тому же, спрос на ИРС в Казахстане будет расти в связи с реализацией новых инвестиционных проектов [102, с. 52-62]. В этом направлении со стороны государства проделана большая работа. Вместе с тем, государству необходимо предпринять ряд мер, направленных на оптимизацию этого процесса, извлечения максимальных выгод для экономики и развития отечественного человеческого капитала, использовать все возможности.

Следует продолжить практику привлечения высококвалифицированных кадров, квалифицированных специалистов по приоритетным направлениям экономики с развитием введенного недавно института наставничества [153].

Необходимо продолжить практику применения двух основных подходов к формированию миграционной политики, как на основе спроса, так и на основе предложения. При этом первый подход должен учитывать не только потребности работодателей, но и определенные государством категории квалифицированных специалистов. Бремя отбора и ответственность должны нести работодатели. Режимы регулирования на основе спроса должны сопровождаться дополнительными мерами, как-то:

- проведение тестов рынка труда с предоставлением справки с государственной службы занятости;
- определение приоритетных отраслей и профессий;
- взимание с работодателей платы за выдачу им разрешений на привлечение ИРС;
- регулирование минимального уровня заработной платы;
- обязательное участие профсоюзов и представителей общественности в процессе рассмотрения заявки на выдачу разрешений на работу.

Подход, основанный на предложении, должен быть основан на балльной системе оценки претендента с учетом его профессиональных качеств. Такой режим должен учитывать долгосрочные потребности национальной экономики.

### *III. Защита внутреннего рынка, трудовых прав граждан РК и регулирование трудовой иммиграции*

Как страна-реципиент Казахстан также сталкивается с рядом проблем, связанных с регулированием трудовой иммиграции, привлечения ИРС. Государству следует продолжить реализацию мер и механизмов,

способствующих защите внутреннего рынка труда, в том числе обеспечивать пропорцию представительства отечественных и иностранных специалистов по отраслям экономики, а также регулировать предоставление равной и справедливой оплаты труда на одинаковой позиции трудовой единицы. Система квотирования должна быть ориентирована по отраслям экономики.

В условиях, когда воздействие на рыночные силы, влияющие на трудовую миграцию, практически не возможно с помощью ограничительных мер, государству следует применять меры (социальные программы), направленные на предоставление компенсаций работникам, негативно затронутым миграцией. Эти меры должны быть направлены на сокращение временных финансовых издержек отечественных работников, которые, вследствие возникшей конкуренции, вынуждены менять профессии, переходя в другие отрасли либо вовсе переезжая в другие регионы. Такие меры могут включать выплату временных социальных пособий, в том числе по страхованию от безработицы, а также программы переквалификации.

#### *IV. Противодействие нелегальной занятости иммигрантов*

Сдерживание незаконной миграции является одним из приоритетов миграционной политики [140]. Наблюдаемая тенденция роста нелегальной миграции из соседних республик Центральной Азии охватывает, в основном сезонную миграцию. Нелегальная занятость иммигрантов связана с нарушениями с их стороны и со стороны работодателей казахстанского законодательства в сфере трудоустройства и найма при отсутствии должного оформления трудового договора. В таких случаях для определения нелегальных мигрантов применяется термин «нелегально занятые мигранты» или, по определению МОМ, мигранты с «неурегулированным статусом». Зачастую именно неквалифицированные трудовые иммигранты становятся нелегалами. Изучение зарубежного опыта показывает, что для противодействия нелегальной занятости иммигрантов необходимо, помимо традиционных административно-принудительных мер воздействия, использовать рыночные механизмы, экономически обоснованные меры:

- упрощение процедур для получения разрешений, снижение затрат на оформление трудовых договоров;
- дифференцирование налогообложение хозяйствующих субъектов, в том числе предоставление налоговых льгот в тех отраслях, где зафиксировано большинство случаев нелегальной деятельности;
- частичная компенсация страхования трудовых мигрантов, а также заработной платы для мигрантов для тех хозяйствующих субъектов, кто соблюдает трудовое законодательство;
- доступ мигрантов к услугам социальной инфраструктуры при соблюдении трудового законодательства;
- оформление реестра добросовестных работодателей с предоставлением квот и госзаказов;

– лицензирование тех частных агентств занятости, которые оказывают поддержку трудовым мигрантам на всех стадиях официального трудоустройства.

Эти меры способны стимулировать работодателей и мигрантов взаимодействовать в правовом поле.

*V. Укрепление миграционных связей, стимулирование возвратной миграции и защита прав казахстанских граждан за рубежом*

Укрепление миграционных связей является важнейшим аспектом усиления взаимодействия государства с диаспорой [154]. Эти связи, с одной стороны, могут стимулировать эмиграцию, с другой – обеспечивают связь эмигрантов с родиной, способствуя инвестированию и реэмиграции [10, р. 3-25]. Существует вероятность, что условия пребывания бывших соотечественников за рубежом могут измениться не в лучшую сторону. Поэтому необходимо стимулировать возвратную миграцию, создавая такие условия труда, при которых бывшие соотечественники смогут безболезненно вернуться на родину.

Реэмигранты могут оказывать позитивное влияние на экономическое развитие. В мировой практике существуют меры по возвращению бывших соотечественников из-за рубежа – специальные программы, направленные на стимулирование добровольной репатриации: репатриантам оплачивается проезд, выделяются пособия. Другой мерой поддержки репатриантов является их профессиональное обучение, с тем, чтобы они могли легче трудоустроиться. Аналогичные меры направлены на возвращение этнических казахов, но не бывших соотечественников, покинувших Казахстан. В ряде стран принимаются меры, стимулирующие возвращение успешных эмигрантов, например налоговые стимулы квалифицированным эмигрантам, которые прожили минимум пять лет за границей, в качестве стимула для возвращения на родину.

Таким образом, стратегическое планирование, использование управленческого и сценарного подхода, а также определение стратегических приоритетов служат повышению качества и совершенствованию государственного управления внешней трудовой миграцией, является предметом долгосрочной миграционной политики, направленной на обеспечение национальных интересов Казахстана.

### **3.2 Совершенствование системы государственного управления внешней трудовой миграцией**

Эффективному государственному управлению должна способствовать тесная взаимосвязь всех элементов системы государственного управления. Вместе с тем, в результате проведенного в диссертационной работе анализа системы государственного управления внешней трудовой миграцией был выявлен ряд проблем, нуждающихся в их решении, как-то: дублирование ряда функций между компетентными государственными органами, недостаточная межведомственная координация, отсутствие единой информационной системы, ограниченные ресурсы.

Ниже представлена принципиальная блок-схема системы государственного управления внешней трудовой миграцией (рисунок 41).

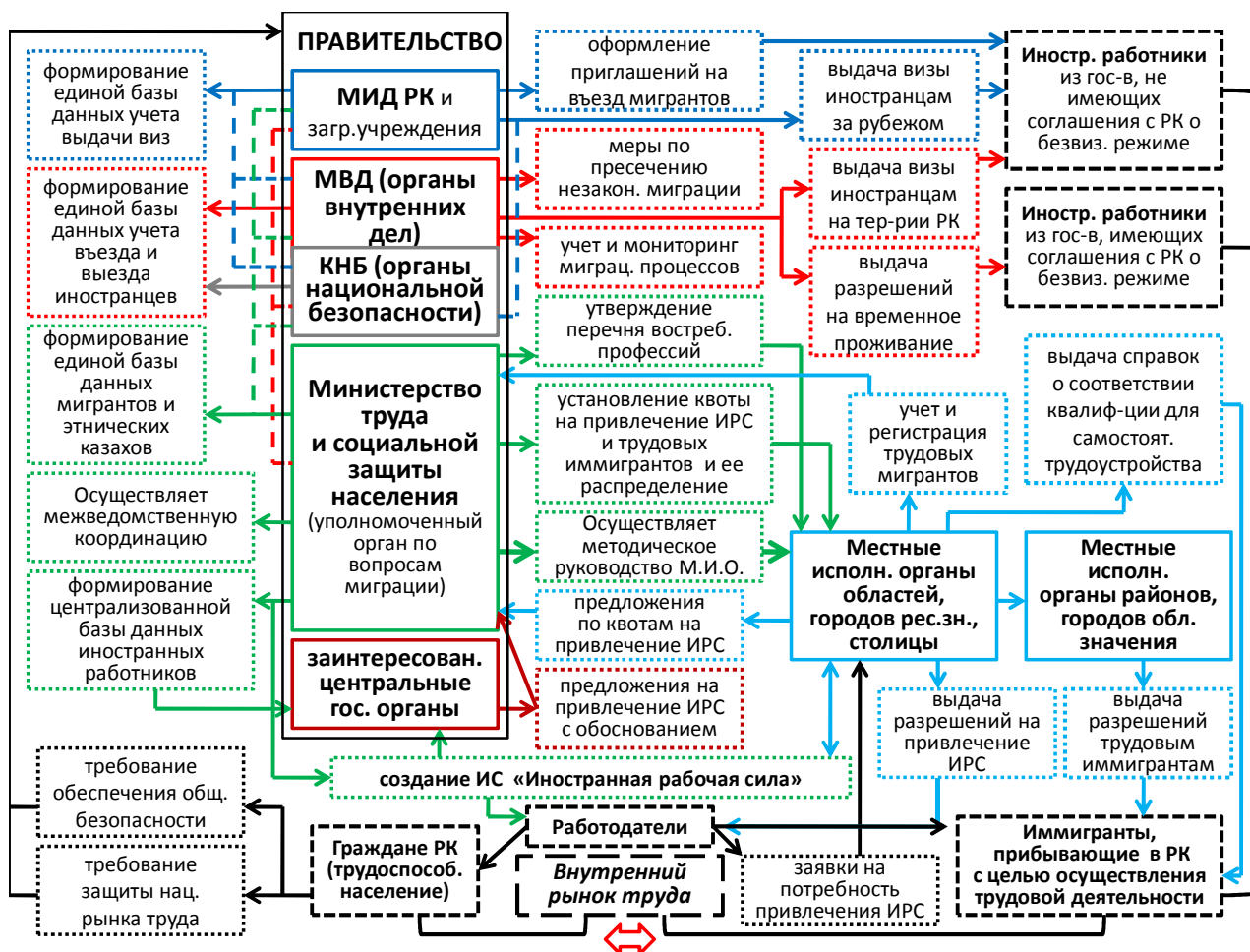


Рисунок 41 – Блок-схема системы государственного управления внешней трудовой миграцией

Примечание – Составлено по источнику [117]

Предложенная блок-схема представляет собой визуальную модель системы государственного управления, демонстрирующую ключевые органы, информационные потоки и механизмы обратной связи. В данной блок-схеме предпринята попытка максимально отобразить организационно-структурные и функциональные взаимосвязи, существующие в системе государственного управления, а также систему отношений, возникающих в процессе управления: с одной стороны, между субъектами и объектами внешней трудовой миграции, с другой – субъектами и объектами государственного управления.

В качестве субъектов внешней трудовой миграции здесь выступают иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности (в блок схеме представлены как иностранная рабочая сила (ИРС) и трудовые иммигранты), а объектом выступают в широком смысле государство (страна в целом) и в узком смысле – внутренний рынок труда. При этом в блок-схеме показано столкновение интересов иммигрантов и граждан РК

по поводу, как минимум, внутреннего рынка труда и реакция местного населения: требование защиты внутреннего рынка труда и обеспечения общественной безопасности, предъявляемые правительству, как субъекту государственного управления. Правительство, в свою очередь, реагирует на эти требования и через административно-правовые механизмы обеспечивает защиту интересов граждан. В частности, все контрольно-учетные функции, выполняемые органами внутренних дел, направлены на обеспечение общественной безопасности. Компетенции Министерства труда и социальной защиты также направлены на удовлетворение требований гражданского населения по поводу защиты внутреннего рынка труда.

Субъектом государственного управления в широком смысле является государство, а в узком смысле – система взаимодействующих государственных органов. В качестве объекта государственного управления здесь выступают, главным образом, иммигранты, прибывающие с целью осуществления трудовой деятельности на территории Казахстана.

Блок-схема не претендует на исчерпывающее раскрытие всего функционала и взаимосвязей субъектов государственного управления. Некоторые функции, касающиеся регулирования внутренней миграции и этнической миграции (переселение кандасов), а также других видов внешней миграции (с целью получения образования, воссоединения семьи, иммиграция по гуманитарным и политическим мотивам, а также переселение на постоянное место жительства) в блок-схеме не учтены. Это все то, что выходит за рамки объекта и предмета данного исследования. Нас интересует только один вид миграции – внешняя трудовая миграция.

Некоторые функции в системе государственного управления остались за пределами блок-схемы, подчеркнем, умышленно. В частности, в блок-схеме не нашла место недавно появившаяся функция в пределах компетенции Министерства иностранных дел и загранучреждений РК – содействие развитию связей и контактов с бывшими соотечественниками и этническими казахами. На наш взгляд, государство в настоящее время не обладает ни достаточными финансовыми ресурсами, ни социально-экономическими условиями, ни инструментами «мягкой силы» для стимулирования возвратной миграции.

Не представлена также в блок-схеме вошедшая в 2023 году в компетенцию МТСЗН РК функция по реализации межведомственной координации для защиты трудовых прав граждан РК за рубежом (статья 11, п.п. 6-2 Закона о миграции), поскольку до сих пор отсутствуют четкие механизмы и инструменты ее реализации [117].

Вместе с тем, представленная блок-схема имеет практическую значимость, прикладную ценность: она может служить не просто иллюстраций, но инструментом оптимизации управления. Блок-схема позволяет визуализировать фрагментарные функции и связи, а также места дублирования функций, что является важным, например, для проектирования цифровой платформы. Кроме того, блок-схема объясняет сложные межведомственные

процессы управления, что может служить приложением к методическим рекомендациям и инструкциям для государственных служащих и аналитиков.

На основе проведенного анализа системы государственного управления внешней трудовой миграцией были сделаны следующие выводы:

1) ряд функций разорван между различными ведомствами, структурные и территориальные подразделения которых имеют разную подчиненность;

2) осуществляемая МТСЗН межведомственная координация сталкивается с трудностями в реализации, поскольку отсутствуют вертикальные связи между центральными государственными органами;

3) некоторые функции МТСЗН РК и МВД РК сводятся к контролю и надзору, зачастую дублируя друг друга [141, р. 95-97].

Предложения и рекомендации по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан:

*1. Улучшить статистический учет внешней трудовой миграции путем использования комплексного подхода, включающего межведомственное взаимодействие и технологические решения:*

- создание централизованной базы данных – реестра граждан, выезжающих с целью осуществления трудовой деятельности за рубеж и трудовых мигрантов с фиксацией паспортных данных, цели выезда, указания работодателя или агентства по трудоустройству, условий трудового договора и срока пребывания в стране назначения;

- обеспечение своевременной, систематической передачи и обновления данных всех компетентных государственных органов в сфере миграции;

- фиксация в базе данных фактических дат выезда и возвращения граждан и трудовых мигрантов через интеграцию с пограничной службой КНБ РК;

- ведение динамической статистики покинувших страну граждан с целью осуществления трудовой деятельности, с указанием страны назначения, периода и отрасли деятельности;

- регистрация трудовых договоров граждан за рубежом (через частные агентства занятости) и трудовых мигрантов в Казахстане (через работодателей) в уполномоченном органе;

- предоставление отчета специализированного органа по трудовой миграции о количестве граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, и трудовых мигрантов в Казахстане, по отраслям экономики и профессиям;

- автоматический обмен цифровыми данными между компетентными государственными органами (МТСЗН РК, МВД РК, МИД РК, КНБ РК) и национальным бюро статистики;

- внедрение электронных трудовых договоров и виз их использование для автоматического обмена цифровыми данными;

- внедрение уникального ID-кода трудового мигранта – цифрового идентификатора, присваивающегося при регистрации мигранта в стране

пребывания или для выезда граждан за рубеж, применяемого для цифрового учета в единой базе данных трудовых мигрантов, отслеживания их трудовой истории и выплат работодателей, автоматического продления разрешения на работу, а также для доступа к государственным услугам;

- внедрение мобильного приложения для граждан, выезжающих за рубеж и трудовых мигрантов для подтверждения факта прибытия в страну назначения, осуществления трудовой деятельности и возвращения, а также оказания консультативной помощи;

- обеспечение свободного доступа к централизованным статистическим данным по миграции (кроме персональных данных) для граждан РК при введении ИИН и электронной подписи.

Эта мера поможет сформировать реальную статистику внешней трудовой миграции, будет направлена на упрощение регистрации и контроля за миграционными перемещениями, исключение дублирования и несоответствия данных различных ведомств, автоматический обмен данными, а также защиту прав мигрантов. Вместе с тем, технологические решения данной меры требуют защиты персональных данных и международной координации с зарубежными странами.

## *2. Создать единый механизм межведомственной координации и согласования в системе государственного управления миграцией населения*

Для реализации данной меры необходимо:

- устранить основные противоречия между МТСЗН РК, как уполномоченного органа в сфере миграции, и МВД РК, которое отвечает за фискальную часть этого направления, а также другими ведомствами, регулирующими внешнюю трудовую миграцию в сфере своей компетенции;

- передать полномочия по определению основных направлений миграционной политики и ее реализации, а также межведомственной координации от МТСЗН РК к отдельному ведомству в структуре Кабинета Правительства РК, либо самостоятельному подразделению в рамках МВД РК.

## *3. Систематизировать и кодифицировать нормативно-правовые акты в сфере миграции – разработать Миграционный кодекс Республики Казахстан*

Различные аспекты государственного управления и правового регулирования миграции, разбросанные по разным законам, курируются разными ведомствами, что приводит к фрагментарности, дублированию и даже противоречиям, поскольку в них нет единого определения и четкого понимания предмета государственного управления в сфере миграции. Поэтому необходимо все эти нормативные акты логически интегрировать в один документ, создать единую нормативную базу, упорядочить понятийно-категориальный аппарат государственного управления в сфере миграции. Такая мера позволит привести нормы в соответствие с международными стандартами МОТ, МОМ, ЕАЭС. Актуальность обусловлена также тем, что Казахстан, будучи одновременно страной-донором и страной-реципиентом рабочей силы, в перспективе может стать хабом трудовой, логистической и даже цифровой миграции при создании



соответствующей инфраструктуры. Поэтому необходимо усилить правовую базу и инфраструктуру адаптации мигрантов.

#### *4. Создать Центр социокультурной адаптации и интеграции мигрантов (в регионах, городах республиканского значения и столице)*

В виду усиления роли Казахстана в евразийской миграционной системе в качестве регионального центра притяжения трудовых иммигрантов, назрела необходимость в создании центра социокультурной адаптации и интеграции иностранных работников.

В Казахстане существует Центр адаптации и интеграции для отдельной категории мигрантов – переселенцев и кандасов, а в 2024 году разработаны Правила оказания услуг по их адаптации и интеграции [155]. Необходимо распространить эту практику на иностранных работников с целью привлечь в страну больше квалифицированных специалистов, заинтересованных в социокультурной интеграции в местное сообщество, проявивших желание изучать казахский язык и культуру, историю казахского народа. Кроме того, такая практика может повысить международный имидж страны, делая ее привлекательной для посещения.

Трудовые мигранты облагаются налогами и сборами в РК на общих основаниях с гражданами РК [119]. Поэтому иностранцы также как и граждане РК, должны иметь равный доступ к получению государственных услуг и пользованию социальной инфраструктурой. Дополнительными финансовыми средствами для реализации данного проекта могут обеспечить работодатели, заинтересованные в привлечении ИРС.

Основными задачами Центра социокультурной адаптации и интеграции иностранных работников должны стать:

- организация обучения казахскому языку (в т.ч. онлайн обучение);
- консультирование по вопросам легализации и поддержания статуса законного нахождения на территории Казахстана;
- оказание консультативной помощи семьям трудовых мигрантов в получении образовательных и медицинских услуг;
- оказание консультативной помощи в трудоустройстве, подаче документов, заключении трудовых соглашений;
- содействие в получении услуг по переводу правоустанавливающих документов на государственный язык;
- предоставление других информационных и справочных услуг;
- нормализация взаимоотношений мигрантов и местного населения.

В этом контексте важно взаимодействие государства и существующих национально-культурных объединений, включение их в процесс адаптации иммигрантов, их взаимодействие с государственными органами, использование такого инструмента, как Ассамблея народа Казахстана. Функционирование миграционных сетей должно иметь институциональный, подконтрольный государственным органам характер.

### *5. Расширить институт наставничества казахстанских работников*

Наставничество казахстанских работников (закрепление наставника из числа иностранной рабочей силы первой, второй, третьей и четвертой категории) следует расширить путем привлечения приглашаемых на работу иностранных специалистов и менеджеров, топ-менеджеров в учебные заведения для проведения курсов, тренингов, платиновых лекций в оффлайн или онлайн режиме, что будет способствовать практикоориентированному обучению будущих специалистов приоритетных областей экономики.

Дефицит квалифицированной рабочей силы можно покрыть в основном за счет привлечения безработных, самозанятых, в том числе не имеющих навыков. Для этого предлагается использовать тот же институт наставничества, только для 4 категории ИРС – «мастер – ученик», где мастер – это иностранный квалифицированный рабочий, а ученик – приглашенный на обучение и последующую работу в данной организации по линии работы биржи труда.

Издержки на реализацию указанных мер должны ложиться не столько на государство, сколько на тех, кто получает выгоду (хозяйствующие субъекты и сами иммигранты). Необходимо также изменить подходы в системе образования, чтобы будущие отечественные специалисты не были вынуждены конкурировать на рынке труда с мигрантами.

### *6. Ввести программу временной миграции, направленную на удовлетворение спроса на низко/неквалифицированных работников*

В некоторых секторах экономики (строительство, сельское хозяйство) остается актуальной кратковременная или сезонная занятость. Программа временной миграции должна быть направлена на создание временных рабочих мест исключительно в этих трудоемких секторах экономики. Такая мера позволит восполнить дефицит рабочей силы, снизить число нелегально занятых мигрантов, упростить процедуру их регистрации, что принесет пользу самим мигрантам и работодателям.

### *7. Ввести комбинированную модель регулирования потока и привлечения трудовых мигрантов на рынок труда – сочетание механизма квотирования с ценовыми механизмами и налоговыми режимами*

Преимуществами квотирования являются жесткий контроль за количеством мигрантов, планирование по отраслям и относительная защищенность местного населения на рынке труда, а недостатками – множественные бюрократические процедуры, риски коррупции при распределении квот, административные издержки.

Именно поэтому в зарубежной практике был предложен альтернативный вариант – введение рыночных или ценовых механизмов регулирования трудовой миграции. Идея использования экономических механизмов регулирования заключается в том, чтобы заменить ими систему жестких квот, неспособную гибко реагировать на меняющийся спрос рынка труда.

Из множества вариантов таких механизмов привлечения трудовых мигрантов мы остановимся на двух, более оптимальных для казахстанских реалий:

1) дополнительный налог на доходы мигрантов – специальный налог, оплачиваемый самим мигрантом или работодателем, выступающий как источник дохода;

2) плата за выдачу разрешений на работу (или рабочих виз), стоимость которой «динамична», то есть может меняться при изменении спроса.

Эти механизмы имеют явные преимущества перед механизмом квотирования, поскольку отличаются простотой администрирования, автоматической регуляцией потока мигрантов, увеличением легализации занятости за счет регистрационной мотивации, и, что важно, является дополнительным источником пополнения бюджета, в том числе для нужд адаптации и социальной интеграции мигрантов.

Однако имеются определенные минусы, поскольку рыночные механизмы не регулируют качественный состав трудовой миграции, поскольку нет фильтров по их квалификации, и создается дополнительное налоговое давление, как на работодателей, так и на мигрантов, что может стимулировать развитие теневого рынка труда.

Ввиду указанных обстоятельств для Казахстана более целесообразным и оптимальным вариантом было бы комбинирование административного квотирования и рыночных, ценовых механизмов регулирования трудовой миграции. При этом административное квотирование было бы направлено на ограничение и контроль общего объема трудовой миграции и, возможно, для стратегических отраслей экономики, а налоги и сборы – на регулирование внутри квоты по отдельным отраслям и регионам страны, в том числе для сезонной, кратковременной миграции. Такая модель может быть эффективной при прозрачной налоговой системе и надлежащем цифровом контроле.

*8. Проводить мониторинг и анализ общественного мнения, настроений и восприятия как социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграции*

Государственное управление не должно ограничиваться формальными механизмами, но учитывать социальные последствия внешней трудовой миграции, включая проблемы межкультурного взаимодействия и риски социальной напряженности, реагирование на общественное мнение и восприятие миграции, опасения и ожидания гражданского населения. В этом контексте важным элементом оценки обществом эффективности государственного управления с точки зрения социального эффекта является удовлетворенность граждан проводимой миграционной политикой, а также деятельностью государственных органов в сфере миграции.

Одним из инструментов оценки общественных настроений и, что очень важно, практической реализации принципа социального государства является социологический опрос среди населения. Обоснованность включения социологического опроса в инструментарий государственного управления в сфере миграции подтверждается аналогичной практикой в странах ОЭСР, где регулярно проводятся такие опросы для корректировки миграционной политики [156, 157].

Практическая значимость социологического опроса обусловлена тем, что его результаты могут служить основанием для формирования и реализации информационной политики, быть полезны для разработки мер по повышению социальной интеграции мигрантов в принимающее общество, дают аргументы в пользу баланса между экономическими интересами и социальными настроениями, могут снизить риски социальной напряженности, вызываемой миграционными потоками. Социологический опрос позволяет адаптировать систему государственного управления под интересы общества, сделать ее более адаптивной и чувствительной к общественным настроениям.

Так, на основе анализа результатов проведенного социологического опроса предложены следующие рекомендации, направленные на уменьшение негативного настроения части населения в отношении трудовых мигрантов, дальнейшее формирование эффективной миграционной политики и реализацию государственного управления в сфере внешней трудовой миграции:

- повышение прозрачности и публичной доступности статистических баз данных о трудовых мигрантах, их участии в экономическом развитии;
- поддержка толерантности среди населения через просветительскую работу, информирование населения об экономическом вкладе и значимости трудовых мигрантов, вовлечение общественных организаций в реализацию просветительских программ;
- реализация социальных проектов по адаптации и интеграции мигрантов;
- повышение информированности о проводимой миграционной политике и мероприятиях по ее реализации через СМИ, социальные сети, другие цифровые платформы;
- мониторинг миграционной ситуации в регионах, где наблюдается потенциальный рост «терпимых» и «напряженных» отношений, учет специфики миграционной нагрузки по регионам, разработка региональных миграционных стратегий, которые бы учитывали конкретные потребности и кейсы;
- минимизация и упрощение процедур для легализации трудовой деятельности мигрантов;
- поддержка социологических исследований на предмет общественного восприятия мигрантов, миграционной политики и механизмов государственного управления.

*9. Утвердить и внедрить разработанную блок-схему системы государственного управления внешней трудовой миграцией в практику работы государственных органов как методический инструмент, в стратегические документы как организационную модель системы управления, и для создания цифровой платформы как архитектурную схему системы.*

Предложенная автором блок-схема системы государственного управления внешней трудовой миграцией отражает существующие функциональные связи между ключевыми участниками процесса управления и

может служить инструментом оптимизации межведомственного взаимодействия, систематизации процессов обмена данными, повышению эффективности управленческих решений, а также быть использована при проектировании единой цифровой платформы для учета миграционных процессов.

Таким образом, повышение качества государственного управления внешней трудовой миграцией, укрепление его институциональных основ, а также эффективное использование механизмов и инструментов регулирования на основе адаптации опыта зарубежных стран должно стать предметом долгосрочной миграционной политики, направленной на обеспечение национальных интересов страны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные в диссертационной работе исследования позволили сделать следующие научно-теоретические и практические **выводы**:

1. Изучение теорий и концепций, объясняющих внешнюю трудовую миграцию, является необходимым условием при разработке механизмов регулирования в системе государственного управления, которые должны быть теоретически обоснованы и придерживаться современных тенденций развития.

Ведущими теориями, нашедшими практическое применение в государственном управлении, стали экономические теории (теория человеческого капитала, теория рынка труда и теория двойного рынка труда) и теории в рамках социологического подхода (теория «притяжения-выталкивания», теория миграционных сетей и теория миграционной взаимозависимости).

Изучение теоретических основ внешней (международной) трудовой миграции позволило использовать положения некоторых теорий в обосновании механизмов государственного регулирования, а также сформулировать альтернативное определение «внешняя трудовая миграция»:

*Внешняя трудовая миграция* – это совокупность добровольных действий физических лиц, включающих пересечение государственной границы и временное пребывание с целью осуществления трудовой деятельности, а также возникающих в связи с этим социально-правовых отношений на территории другого государства в порядке, установленном его законодательством.

2. Анализ теоретических основ государственного управления позволил раскрыть сущность государственного управления, применительно к объекту управления – внешней трудовой миграции, как процессу и как системе социально-экономических и правовых отношений.

Предложены следующие определения понятий:

*Государственное управление* является основанным на властных полномочиях практическим, организующим и регулирующим воздействием государства на объект управления, направленным на обеспечение национальных интересов.

*Государственное управление внешней трудовой миграцией* является основанным на властных полномочиях практическим, организующим, регулирующим, направленным на обеспечение национальных интересов воздействием государства на процесс внешней трудовой миграции, а также возникающие в связи с этим правовые и социально-экономические отношения.

Выявлено, что ведущими парадигмами государственного управления на современном этапе выступают:

– парадигма эффективного государственного управления («GoodGovernance»), базирующаяся на расширении горизонтальных связей и числа участников управленческого процесса в системе государственного управления;

– парадигма нового государственного управления («NewPublicManagement»), основывающаяся на рыночном подходе в выполнении «агентом» (государством) заказа «принципала» (граждан) с достижением наилучшего результата;

– концепция электронного правительства или виртуального государства, которая основывается на использовании цифровых технологий для получения пользователями информации и услуг от государственных органов.

Отмечено, что внешняя трудовая миграция является особым объектом государственного управления и регулирования, поскольку, в зависимости от ее уровня и масштабов, нуждается в гибкости системы государственного управления, динамичном изменении механизмов регулирования.

Определено, что государственное управление внешней трудовой миграцией представляется собой институт и процесс. Институциональный компонент представлен организационными и нормативными основами деятельности государственных учреждений, в компетенции которых находится разработка миграционной политики и ее непосредственная реализация на всех уровнях. Процессуальный компонент государственного управления включает в себя миграционную политику, реализуемую органами власти, а также методы и инструменты ее реализации на местах.

3. В результате изучения зарубежных моделей государственного управления внешней трудовой миграцией выявлено, что их эффективность основывается на соблюдении ряда ключевых условий: институциональной интеграции, цифровизации, экономической целесообразности и селективности привлечения трудовых мигрантов, а также социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов.

Из практики наиболее успешных зарубежных моделей можно выделить следующие меры, применимые для Казахстана:

– внедрение межведомственной цифровой системы миграционного учета для интеграции баз данных различных ведомств;

– разработка системы квот для отдельных отраслей, а также использование комбинированной модели, сочетающей механизм квотирования и ценовые, налоговые механизмы в рамках региональных квот;

– создание Центра адаптации трудовых мигрантов с реализацией специальных курсов по изучению государственного языка, правовой культуры;

– внедрение системы правового сопровождения для граждан, выезжающих за рубеж для осуществления трудовой деятельности;

– усиление межведомственной координации через создание отдельной структуры в Правительстве по вопросам миграции и цифровой отчетности.

Внедрение и реализация этих мер дает возможность перейти от традиционного административного контроля к стратегическому управлению внешней трудовой миграцией, которое должно основываться на балансе экономического развития и социальной стабильности.

Отмечено, что адаптация зарубежных практик требует разработки четкой миграционной стратегии, улучшения правовой инфраструктуры, создания необходимых условий для социальной интеграции мигрантов.

4. В результате проведенного анализа современных тенденций внешней трудовой миграции в Казахстане выявлено, что:

- современные процессы внешней трудовой миграции в Казахстане имеют особенности, обусловленные действием различных факторов (исторических, социально-культурных, этнодемографических, политических, экономических), которые повлияли на формирование евразийской миграционной системы;

- неэкономические факторы, сложившиеся в результате миграционных процессов в колониальный и советский периоды и вызвавшие массовую эмиграцию в 1990-х – начале 2000-х годов, остаются актуальными и влияют на процессы внешней трудовой миграции и развитие миграционных сетей;

- в евразийской миграционной системе Казахстан играет особую роль, выступая в качестве транзитной страны (миграционный поток из Средней Азии в Россию через Казахстан), страны-донора (миграционный поток из Казахстана в Россию) и страны-реципиента (миграционный поток из Средней Азии в Казахстан) одновременно;

- Казахстан стал одним из примеров миграционного перехода с позиции страны-донора на позицию страны-реципиента рабочей силы в рамках формирующейся центральноазиатской миграционной подсистемы;

- комплексный подход к анализу внешней трудовой миграции позволяет дать более точную оценку влияния различных факторов на миграционное поведение и социальную адаптацию трудовых мигрантов, что необходимо учитывать при разработке миграционной политики и ее реализации через систему государственного управления.

5. В результате анализа системы государственного управления внешней трудовой миграцией выявлены следующие проблемы:

- недостаточная проработанность понятийно-категориального аппарата в отечественных нормативно-правовых актах – отсутствие определения понятия «внешняя трудовая миграция», несмотря на использование этого термина в Концепции миграционной политики;

- отсутствие специализированного закона, регулирующего конкретно внешнюю трудовую миграцию;

- отсутствие научного подхода, теоретического обоснования и понятийного аппарата в Концепции миграционной политики как стратегическом документе;

- отсутствие конкретных количественных и качественных показателей эффективности реализации миграционной политики;

- отсутствие в Концепции миграционной политики ссылок на источники информации при использовании статистических данных;

- недостаточная межведомственная координация по отслеживанию трудовой деятельности казахстанских граждан за рубежом;



– недостаточная реализация аналитической и прогнозной функций компетентных органов: слабо развит мониторинг и аналитика миграционных потоков;

– отсутствие программ социальной интеграции трудовых мигрантов;

– наличие пересечений, дублирования функций между ключевыми ведомствами (МТСЗН, МВД, МИД), что приводит к избыточным административным барьерам, как для самих государственных служб, так и для трудовых мигрантов;

– дезинтеграция баз данных компетентных ведомств;

– отсутствие единого аналитического центра внешней трудовой миграции;

– отсутствие регулярной межведомственной оценки результативности.

Эффективность системы государственного управления оценивается удовлетворительно, но сохраняется устойчивый потенциал роста, чему может способствовать модернизация институтов, развитие межведомственной координации и ориентация на долгосрочные стратегические цели и задачи.

6. Выделены ключевые компоненты социальной среды, влияющие на социальную эффективность государственного управления внешней трудовой миграцией:

– общественное мнение и дискурс в социальных сетях формируют массовый образ трудового мигранта и влияют на степень толерантности со стороны местного населения в отношении трудовых мигрантов;

– культурные различия и опыт практического взаимодействия местного населения с трудовыми мигрантами влияют на социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов в местное сообщество.

Отмечено, что большое значение в определении социальной эффективности государственного управления имеет уровень поддержки со стороны местного населения текущей миграционной политики, в том числе отношение местного населения к политике привлечения иностранной рабочей силы: поддержка или неприятие и сопротивление.

На основе анализа результатов социологического опроса выявлено:

– разнонаправленное восприятие населением трудовых мигрантов с преобладанием скепсиса свидетельствует об отсутствии государственной интеграционной политики, либо недостаточной ее реализации;

– наличие негативных оценок и установок среди части населения является сигналом о социальных напряжениях, что требует внимания и дополнительных мер со стороны государственных органов;

– неопределенность в оценках и мнениях указывает на необходимость прозрачности и освещения в СМИ деятельности государственных органов в сфере миграции, повышения осведомленности населения путем проведения информационных кампаний, улучшения коммуникации государственных органов и общества, осуществления регулярного мониторинга влияния трудовой миграции на экономическое развитие;

– наблюдается социальный запрос на баланс между жестким контролем и гуманизмом: трудовые мигранты в целом приемлемы, однако существуют проблемы с нелегальной миграцией и слабой интеграцией, что вызывает обеспокоенность гражданского населения.

– социологический опрос позволяет адаптировать систему государственного управления под интересы общества, сделать ее более адаптивной и чувствительной к общественным настроениям.

7. На основе выявленных причин, факторов и устойчивых тенденций внешней трудовой миграции в Казахстане представлены альтернативные стратегии миграционной политики, выделен сценарный подход для применения комбинированной стратегии миграционной политики, а также стратегические приоритеты государственного управления:

- сдерживание эмиграции квалифицированных кадров;
- привлечение зарубежных квалифицированных кадров;
- защита внутреннего рынка, трудовых прав граждан РК и регулирование трудовой иммиграции;
- противодействие нелегальной занятости иммигрантов;
- укрепление миграционных связей, стимулирование возвратной миграции и защита прав казахстанских граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом.

8. Сформулированы основные предложения и рекомендации по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан:

1) улучшить статистический учет внешней трудовой миграции путем использования комплексного подхода, включающего межведомственное взаимодействие и технологические решения;

2) создать единый механизм межведомственной координации и согласования в системе государственного управления миграцией населения;

3) систематизировать и кодифицировать нормативно-правовые акты в сфере миграции – разработать Миграционный кодекс Республики Казахстан;

4) создать Центр социокультурной адаптации и интеграции мигрантов (в регионах, городах республиканского значения и столице);

5) расширить институт наставничества казахстанских работников;

6) ввести программу временной миграции, направленную на удовлетворение спроса на низко/неквалифицированных работников;

7) ввести комбинированную модель регулирования потока и привлечения трудовых мигрантов на рынок труда – сочетание механизма квотирования с ценовыми механизмами и налоговыми режимами;

8) проводить мониторинг и анализ общественного мнения, настроений и восприятия как социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграции;

9) внедрить разработанную блок-схему системы государственного управления внешней трудовой миграцией в практику работы государственных органов как методический инструмент, в стратегические документы как

организационную модель системы управления, и для создания цифровой платформы как архитектурную схему системы.

Таким образом, поставленные в диссертации задачи были подробно изучены и решены: изучены теоретические основы анализа внешней трудовой миграции, раскрыта сущность государственного управления внешней трудовой миграцией, изучены зарубежные модели государственного управления в сфере внешней трудовой миграции, выявлены причины, факторы и тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане, изучена система государственного управления внешней трудовой миграции, выявлены ее особенности, проведен анализ социальной среды системы государственного управления внешней трудовой миграцией на основе социологического опроса, определены стратегические приоритеты государственного управления внешней трудовой миграцией, предложены рекомендации по совершенствованию системы государственного управления внешней трудовой миграцией. Актуальность, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования подтверждаются определенным уровнем новизны всех его пунктов.

Использование результатов исследования, учет вынесенных предложений и рекомендаций может способствовать повышению эффективности системы государственного управления внешней трудовой миграцией в Казахстане.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Ravenstein E. The Laws of Migration// Journal of the Statistical Society of London. – 1885. – Vol. 48, Issue 2. – P. 167-235.
- 2 Научитель М.В. История экономических учений. –М.: Интеграция, 2005. – 119 с.
- 3 Molho I. Theories of Migration – a Review // Scottish Journal of Political Economy. – 1986. – Vol. 33. – P. 396-419.
- 4 Harris J.R., Todaro M.P. Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis // American Economic Review. – 1970. – Vol. 60. – P.126-142.
- 5 Piore M. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. – London: Cambridge Univ. Press, 1979. – 217 p.
- 6 Frank A.G. The Development of Underdevelopment //Inbook: Dependence and Underdevelopment. – NY.: Anchor Books, 1972. – P. 4-17.
- 7 Белл Д., Иноземцев В. Эпоха разобщенностей. Размышления о мире XXI в. – М., 2007. – 304 с.
- 8 Stouffer S. Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance // American Sociological Review. – 1940. – Vol. 5. – P.845-867.
- 9 Zipf G. The P1P2/D Hypothesis: On the Intercity Movement of Persons // American Sociological Review. – 1946. – Vol. 11. – P. 677-686.
- 10 Massey D.S. Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration // Population Index. – 1990. – Vol. 56. – P.3-26.
- 11 Nogle J. The System Approach to International Migration: an Application of Network Methods // International Migration. – 1994. – Vol. 2. – P. 329-342.
- 12 Lee E. A Theory of Migration // Demography. – 1966. – Vol. 3, Issue 1. – P. 47-57.
- 13 Brettell C. Hollifield J. Migration Theory: Talking Across Disciplines. – NY.: Routledge, 2007. – 304 p.
- 14 Portes A. Rumbaut R. Immigrant America. A Portrait. – Ed. 3rd. – Berkeley, 2006. – 460 p.
- 15 Юськів Б. Глобалізація і трудова міграція в Європі. – Рівне: видавець О.М. Зень, 2009. – 479 с.
- 16 Полтораков А. Миграция как вызов безопасности: национальные и международные аспекты // Дневник Алтайской школы политических исследований. Современная Россия и мир: альтернативы развития (Трансграничные мигранты и общество страны пребывания: взаимное восприятие и проблемы межкультурного взаимодействия): сб. науч. ст. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2014. – С. 22-27.
- 17 Василенко П.В. Зарубежные теории миграции населения // Псковский регионологический журнал. – 2013. – №16. – С. 38-45.
- 18 Sassen S. The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow. – Cambridge, 1988. – 224 p.

- 19 Hollifield J. Migration, Trade and the Nation-State: The Myth of Globalization // *Journal of International Law and Foreign Affairs*. – 1998. – Vol. 3, Issue 2. – P. 595-636.
- 20 Урсуа Р. Социальные исследования и меры по взаимодействию в общественной политике. Международная миграция, социальные науки и общественная политика // *Международный журнал социальных наук*. – 2001. – №32. – С. 207-217.
- 21 Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition // *Geographical Review*. – 1971. – Vol. 61, Issue 2. – P.219-249.
- 22 Коулмен Д. Иммиграция и этнические сдвиги в странах с низкой рождаемостью – третий демографический переход? // *Миграция и развитие: докл. междунар. конф.* – М., 2007. – С. 12-49.
- 23 Бьюкенен П. Смерть Запада: чем вымирание населения и усиление иммиграции угрожают нашей стране и цивилизации. – М.: АСТ, 2003. – 165 с.
- 24 Рыбаковский Л.Л., Карелова Г.Н. Демографическое будущее России. – М.: ЦСП, 2001. – 53 с.
- 25 Вишневский А.Г. Демографическое будущее России // *Отечественные записки*. – 2004. – №4. – С.8-22.
- 26 Castles S., Miller M. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. – NY.: Guilford Press, 1993. – 307 p.
- 27 Massey D. An Evaluation of International Migration Theory. The North American Case // *Population and Development Rev.* – 1994. – Vol. 20. – P. 699-751.
- 28 Юдина Т. О социологическом анализе миграционных процессов// *Социологические исследования*. – 2002. – №10. – С. 102-109.
- 29 Malakhov V.S., Simon M.E. Population and Migration //In book: *Russia: Strategy, Policy and Administration*. – London, 2018. – P. 257-268.
- 30 Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 192 с.
- 31 Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) // <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100>. 10.10.2024.
- 32 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990 // <https://www.ohchr.org>. 10.10.2024.
- 33 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2023-2027 годы: утв. 30 ноября 2022 года, №961 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000961>. 10.11.2025.
- 34 Трудовая миграция на постсоветском пространстве: тренды, проблемы, возможности регулирования: сб. матер. междунар. науч.-теорет. конф. – Уфа: Мир печати, 2017. – 236 с.
- 35 Bertalanffy L. An Outline of General System Theory // *British Journal Philosophy of Science* – 1950. – Vol. 1, Issue 2. – P. 134-165.
- 36 Ситарчук Е.А. Экономические функции миграции в развитии потенциала рынка труда // *Terra Economicus*. – 2010. – Vol. 8, Issue4. – P.25-29.

- 37 Mc Clory J. The New Persuaders: An international ranking of soft power // [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications). 10.10.2025.
- 38 Цапенко И. Роль иммиграции в экономике развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – №5. – С.34-42.
- 39 Русакова О.Ф. Softpower как стратегический ресурс и инструмент формирования государственного бренда: опыт стран Азии // Известия Уральского федерального университета. – 2013. – №3(118). – С. 52-56.
- 40 Кузьминов Я.И. др. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – №5. – С. 28-32.
- 41 Sorensen E. Measuring the Employment Effects of Immigrants with Different Statuses on Native Workers // In book: Immigrants and Immigration Policy: Individual Skills, Family Ties, and Group Identities. – Greenwich, 1996. – P. 245-264.
- 42 Gross D. Immigration Flows and Regional Labor Markets Dynamics // [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882302](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882302). 10.10.2024.
- 43 Controlling a New Migration World / ed. by V.Guiraudon, C.Joppke. – London, 2001. – 272 p.
- 44 Киреев А.П. Международная экономика. – М.: Международные отношения, 1998. – 416 с.
- 45 Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – Изд. 2-е. – СПб.: Питер, 2006. – 332 с.
- 46 Денисов А.П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы: монография. – СПб: Реноме, 2011. – 143 с.
- 47 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – Изд. 2-е, доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 573 с.
- 48 Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Р-на-Д., 2001. – 719 с.
- 49 Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. – Изд. 6-е, перер. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 494 с.
- 50 Вильсон В. Наука государственного управления // В кн.: Классики теории государственного управления: американ. школа. – М., 2003 – С. 24-43.
- 51 Есимова Ш.А. Экономическая эффективность системы государственного управления Республики Казахстан: теория, методология, практика: автореф. ... док.экон. наук: 08.00.05. – Туркестан, 2010. – 40 с.
- 52 Добрякова Т.М. Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: автореф. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Алматы, 2003. – 28 с.
- 53 Гуднау Ф. Политика и управление // В кн.: Классики теории государственного управления: американская школа. – М., 2003. – С. 43-47.
- 54 Хорев Б. Расселение населения: основные понятия и методология. – М.: Финансы и статистика, 1981. – 192 с.

- 55 Сандугей А.Н. Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования): монография. – М., 2018. – 260 с.
- 56 Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции Governance // Полис. – 2003. – №4. – С.50-58.
- 57 Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // Political Communication. – 2007. –Vol. 24, Issue 1. – P.1-18.
- 58 Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Los Angeles, London: University of California Press, 2004. – 204 p.
- 59 Мингалева Ж.А., Ломоносова Я.Г. Трансформация парадигмы государственного управления // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. – 2023. – №3. – С. 241-253.
- 60 Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «GoodGovernance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ// Менеджмент в России и за рубежом. – 2004. – №1. – С.31-49.
- 61 Орлов И.Б. Современные теоретические и методологические доктрины (модели) государственной политики и управления // Научная дискуссия. – 2013. – №4. – С.95-104.
- 62 Открытое государство // <http://www/polit.ru/article>. 17.04.2024.
- 63 Петрова Т. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки. – Київ, 1996. – 41 с.
- 64 Миронов А.Л. Государственное управление: основные цели и функции // Вестник Московского университета МВД России. – 2012.– №3. – С. 162-164.
- 65 Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. – М.: Юнити, 2015. – 135 с.
- 66 Верпатова О.Ю. Управление миграционными процессами в современном обществе: монография. – Тверь, 2022. – 152 с.
- 67 Козлова Е.В. Современная миграционная политика: принципы функционального структурирования и классификации // Фундаментальные исследования. – 2015. – №12. – С. 575-580.
- 68 Syzdykbekov Ye.S., Abeuova S.T., Baigozhina G.M. The European Union migration policy: monograph. - Karaganda, 2024. - 110 p.
- 69 World Population Policies 2019: International Migration Policies and Programmes // <https://www.un.org/en/development/desa/population>. 10.10.2024.
- 70 Кочеткова Н.Д. Практика формирования избирательной иммиграционной политики Германии // Закон и право. – 2021. – №7. – С.203-205.
- 71 BMWЕ - The Federal Government's strategy for attracting skilled workers from third countries // <https://www.bundeswirtschaftsminis>. 10.10.2024.

- 72 BMI - News - The Skilled Immigration Act – one year on // <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2021/02/>. 10.10.2024.
- 73 Act to Promote Skilled Worker Immigration – Key simplifications at a glance // <https://www.noerr.com/en/insights/act-to-promote-skilled-?utm>. 10.10.2024.
- 74 Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory // <https://www.gesetze-im-internet.juris.de/englisch>. 10.10.2024.
- 75 The New German Skilled Worker Immigration Act // <https://www.heuking.de/en/news-events/newsletter-articles/detail/the>. 10.10.2024.
- 76 Бистрина М.Г. Миграционная политика Европейского Союза // PolitBook. – 2019. – №1. – С.49-61.
- 77 How many different maintenance requirements are there? // <https://www.migrationsverket.se/en/about-the-swedish-migration>. 10.10.2024.
- 78 UK Points-Based Immigration System: Further Details Statement // <https://www.gov.uk/government/publications/uk-points-based>. 10.10.2024.
- 79 Малышев Е.А. Способы защиты национального рынка труда // Право и управление. XXI век. – 2017. – №2(43). – С.54-60.
- 80 Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся мигрантах и планировании миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт / Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – М., 2009. – 162 с.
- 81 Иммиграционная политика стран Западной Европы: Альтернатива для России/ под ред. Г. Витковской. – М., 2015. – 286 с.
- 82 Chambers R. UK Immigration Rules: A Comprehensive Guide 2025 // <https://immigrationbarrister.co.uk/uk-immigration-rules-a>. 10.11.2025.
- 83 France: Law adopted to control immigration, improve integration // <https://home-affairs.ec.europa.eu/news/france-law-adopted-control>. 10.10.2024.
- 84 Рыспаева А.Т. Миграционная политика Франции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – №4-2. – С.126-130.
- 85 Hooper K. Spain's Labour Migration Policies in the Aftermath of Economic Crisis. – Brussel, 2019. – 39 p.
- 86 FY 2022–2026 Strategic Plan / United States Department of Labor // <https://www.dol.gov/evidence/building-plans-and-assessments>. 10.10.2024.
- 87 Spencer A., Lee H.H. et al. Immigration and America's Future: New Chapter: Report of the Independent Task Force on Immigration and America's Future.– Washington, 2016. – 134 p.
- 88 McDougall D.M. Immigration in to Canada 1851-2011 //The Canadian Journal of Economics and Political Science. – 2013. – Vol. 27, Issue 2. – P.162-175.
- 89 Lee Y.W., Park H. The politics of foreign labor policy in Korea and Japan // Journal of contemporary Asia. – 2005. – Vol.35, Issue 2. – P. 143-165.
- 90 Employment Permit System (EPS): Overview and Implementation/ Ministry of Employment and Labor (Republic of Korea) // <https://www.eps.go.kr/eo/langMain.eo?langCD=ph>. 10.11.2024.
- 91 Золотухин И.Н. Филиппинская модель организации и управления процессами трудовой миграции // Ойкумена. – 2012. – №1. – С.100-105.



- 92 Шодиев Х. Миграционная политика Филиппин: есть чему поучиться // <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20140707>. 10.10.2024.
- 93 Сыздыкбеков Е.С. Основные факторы и тренды внешней трудовой миграции в Республике Казахстан // Вестник российского университета кооперации. – 2020. – №1(39). – С.87-72.
- 94 Козина В.В. Демографическая история Казахстана (конец XIX - начало XXI вв.). – Караганда: Изд-во КарГУ, 2007. – 145 с.
- 95 История Казахстана (с древнейших времен до наших дней): в 5 т. / под ред. М.К. Козыбаева и др. – Алматы: Атамұра, 2009. – Т. 4. – 768 с.
- 96 Попова Е.А. Международная миграция: исторический контекст и современные реалии // Государственное управление и государственная служба. – 2017. – №1. – С. 72-80.
- 97 Бурнашев Р.Р. Трудовая миграция в Казахстане: масштабы, динамика и последствия // Трудовая миграция на постсоветском пространстве: тренды, проблемы, возможности регулирования: сб. матер. междунар. науч.-теорет. конф. – Уфа, 2017. – С.162-168.
- 98 Миграция населения Республики Казахстан (2023) // <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/demography/>. 10.10.2024.
- 99 Global Flow of Tertiary-Level Students // <https://uis.unesco.org/>. 10.10.2024.
- 100 Статистический бюллетень на 1 апреля 2023 года // <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details>. 10.10.2024.
- 101 Outward Remittances / KNOMAD/World Bank, 2023 // <https://www.knomad.org/data/remittances>. 10.10.2024.
- 102 Рахметова А.М., Сыздыкбеков Е.С. Современные тенденции внешней трудовой миграции в Казахстане // Мемлекеттік аудит - Государственный аудит. – 2024. – №3(64). – С.52-63.
- 103 Рахмонов А.Х. Роль денежных переводов таджикских трудовых мигрантов из Казахстана в Республику Таджикистан // Территория науки. – 2022. – №2. – С.28-31.
- 104 Bilateral remittance matrix / KNOMAD/World Bank, 2022 // <https://www.knomad.org/data/remittances>. 10.10.2024.
- 105 Poorest Countries in the World 2024 // <https://gfmag.com>. 10.10.2025.
- 106 Садовская Е.Ю. Международная миграция в Казахстане в период суверенитета // Казахстан Спектр. – 2016. – №1(75). – С. 7-42.
- 107 Актуальные проблемы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Республике Казахстан: аналит. докл. /под ред. К. Султанова, Т.Абишева. – Астана, 2017. – 196 с.
- 108 Иностранцы-специалисты в Казахстане: кто они и откуда? 2010-2017// <https://iac.enbek.kz/ru/node/552>. 10.10.2025.
- 109 Халдарова Д. Названо официальное количество мигрантов, работающих в Казахстане // <https://www.zakon.kz/obshestvo>. 10.10.2025.
- 110 Baseline assessment and surveys: international migrant workers in Kazakhstan December 2022 – February 2023// <https://dtm.iom.int>. 10.10.2025.

- 111 Kazakhstan – Quarterly Compilation Report 1 (October - December 2022) // <https://dtm.iom.int/reports/kazakhstan-quarterly-compilation-report>. 10.10.2025.
- 112 Акматалиева А.М. Инициатива «Один пояс – Один путь» в Центральной Азии // Сравнительная политика. – 2018. – Т. 9, №4. – С. 139-146.
- 113 Кожирова С. Китайская миграция и Казахстан // Казахстан Спектр. – 2016. – №1(75). – С. 43-63.
- 114 Садовская Е.Ю. Мировые миграционные системы и миграционные процессы в странах ШОС // Шанхайская организация сотрудничества после расширения: риски, возможности и перспективы: сб. ст. – Алматы, 2018. – С. 88-98.
- 115 Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 05.2014) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_). 10.10.2025.
- 116 Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // <https://online.zakon.kz/document>. 10.10.2025.
- 117 Закон Республики Казахстан. О миграции населения: принят 22 июля 2011 года, №477-IV//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>. 10.10.2025.
- 118 Закон Республики Казахстан. О занятости населения: принят 6 апреля 2016 года, №482-V ЗРК // <http://egov.kz/cms/ru/law/list/>. 10.10.2025.
- 119 Закон Республики Казахстан. О правовом положении иностранцев: принят 19 июня 1995 года, №2337 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.10.2025.
- 120 Специальный доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан» / под ред. К. Султанова, Т. Абишева. – Астана, 2013. – 159 с.
- 121 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам занятости и миграции населения: принят 16 апреля 2018 года, №147-VI ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000147>. 10.10.2025.
- 122 Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) // <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?>. 10.10.2025.
- 123 Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers. 1975, № 143 // <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration>. 10.10.2025.
- 124 О Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020-2030 годы // [https://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/o-koncepcii](https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-koncepcii). 10.10.2025.
- 125 Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Казахстан, с другой стороны (Астана, 21 декабря 2015 года) // [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=37496546](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37496546). 10.10.2025.
- 126 Даирова О. Чего ждать Казахстану от Соглашения о расширенном партнерстве с ЕС // <https://forbes.kz>. 10.10.2025.
- 127 Казахстан – Европейский союз // <http://www.mfa.gov.kz/ru>. 10.10.2025.
- 128 О порядке регистрации иностранцев рассказали в МВД РК // <https://www.inform.kz/ru/o-poryadke-registracii-inostrancev-rasskazali>. 10.10.2025.
- 129 Интернет-портал СНГ // <http://www.e-cis.info/page.php?id>. 10.10.2025.

130 Андреев В.В., Антонова Е.И. Правовые аспекты сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией // Вестник Российского университета кооперации. – 2017. – №2(28). – С. 89-93.

131 Трудовая миграция и миграционная политика / Евразийская экономическая комиссия // <http://www.eurasiancommission.org>. 10.10.2025.

132 Масанов Ю., Тукушева А. Четыре свободы ЕАЭС: успехи и проблемы интеграции // <https://informburo.kz>. 10.10.2025.

133 Стратегия коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2025 года // <http://economy.kz>. 10.10.2025.

134 Причины и последствия региональной миграции изучает Казахстан в рамках «Алматинского процесса» // <https://www.inform.kz/ru/>. 10.11.2025.

135 Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Стратегия Казахстана-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана// <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.10.2024.

136 Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев. Экономический курс Справедливого Казахстана: послание народу Казахстана // <https://baiterek.gov.kz/ru/president-messages/poslanie-glavy>. 10.10.2024.

137 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Концепции миграционной политики Республики Казахстан: утв. 5 сентября 2000 года, №1346 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001346>. 10.10.2025.

138 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы: утв. 28 августа 2007 года, №399 // [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000399\\_compare](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000399_compare). 10.10.2025.

139 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 года и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы: утв. 29 сентября 2017 года, №602 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602>. 10.10.2025.

140 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2023-2027 годы: утв. 30 ноября 2022 года, №961// <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.10.2024.

141 Бокаев Б.Н., Оспанов Е.А. Государственное регулирование миграционных процессов в Республике Казахстан: вызовы и риски // Государственное управление и государственная служба. – 2018. - №3 (66). – С.2-13

142 Сыздыкбеков Е.С. Система государственного управления внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан // Proceed. 45th Internat. Multidisciplinary conf. “Prospects and Key Tendencies of Science in Contemporary World”. – Madrid, 2024. – P. 95-98.

143 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новой регуляторной политики в сфере предпринимательской деятельности и перераспределения отдельных функций органов внутренних дел

Республики Казахстан: принят 30 декабря 2021 года, №95-VII ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000095>. 10.10.2025.

144 Современное антикоррупционное законодательство: проблемы его совершенствования и модернизации// <https://www.gov.kz/memleket>. 10.12.2024.

145 Ертаев А. проинформировал о реализации Концепции миграционной политики // <https://gurk.kz/news/a-ertaev-proinformiroval-o-realizaczii>. 28.03.2025.

146 IOM Kazakhstan Country Office Annual Report 2024 / International Organization for Migration // <https://iom.kz/publications>. 10.10.2024.

147 Квота на привлечение ИРС// <https://stat.gov.kz/ru/>. 10.10.2024.

148 Приказ Заместителя Премьер-Министра - Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. Об утверждении Правил установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан и ее распределения между областями, городами республиканского значения, столицей: утв. 30 июня 2023 года, №274 // <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/V2300032955>. 10.11.2025.

149 Askarov U., Sultanova M., Akbarkyzy E. et al. Legal factors influencing social integration of labour migrants from Central Asia // Social & Legal Studios. – 2024. – Vol. 7, Issue 3. – P.44-53.

150 Khamzin A., Khamzina Zh., Aldabergenova N. et al. Labor Migration: A View from Kazakhstan // Journal of Educational and Social Research. – 2023. – Vol. 13, Issue 4. – P.84-93.

151 Неклюдова Н.П., Мельникова А.С. Разработка механизмов исследования и управления миграционными процессами // <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14917>. 10.11.2025.

152 Ахметова Г.Б., Бокаев Б.Н., Торебекова З.Т. Социально-экономические инструменты регулирования миграционных процессов: анализ мировых практик // Мемлекеттік аудит - Государственный аудит. – 2024. – №3(64). – С.179-188.

153 Проект приказа «Об утверждении Правил организации наставничества казахстанских работников и требований к работодателям, привлекающим иностранную рабочую силу» 29 марта 2024 года // <https://www.gov.kz/memleket/entities/kqon/documents/details/636035?>. 10.11.2025.

154 Торреальба А.А. Три основных подхода диаспоральной дипломатии во внешней политике // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – Т. 11, №2. – С.154-169.

155 Адаптация переселенцев и кандасов: разработаны правила // <https://www.zakon.kz/pravo/6427095-adaptatsiya-pereselentsev-i>. 10.10.2024.

156 Heath A., Richards L. How do Europeans differ in their attitudes to immigration?: Findings from the European Social Survey 2002/03–2016/17.–Paris, 2018. – 41 p.

157 Indicators of Immigrant Integration 2023 European Commission. – Paris, 2023ю – 322 p.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

Вопросы анкеты на тему: «Внешняя трудовая миграция и государственное управление через призму восприятия гражданами Казахстана»

1. *Сіздің жасыңыз / Ваш возраст:*

- 18-24;
- 25-34;
- 35-44;
- 45-54;
- 55-64;
- старше 65.

2. *Ваша национальная принадлежность:*

- казахи;
- русские;
- украинцы;
- белорусы;
- татары;
- корейцы;
- чеченцы;
- немцы;
- узбеки;
- уйгуры;
- другое.

3. *Ваш уровень образования:*

- незаконченное высшее;
- среднее;
- средне-специальное;
- высшее (бакалавриат);
- высшее (магистратура);
- высшее (кандидат наук, доктор наук, PhD);

4. *В каком регионе Казахстана Вы проживаете?*

- Северный Казахстан;
- Южный Казахстан;
- Западный Казахстан;
- Восточный Казахстан;
- Центральный Казахстан;
- г.Алматы;
- г.Астана.

5. *Как часто в вашей повседневной жизни встречаются иммигранты, работающие в Казахстане?*

- часто;

- иногда;
- очень редко;
- никогда.

6. Как бы вы оценили взаимоотношения между местным населением Казахстана и трудовыми мигрантами?

- дружественные;
- нейтральные;
- терпимые;
- напряженные.

7. Считаете ли вы, что иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, вносят значительный вклад в экономическое развитие страны?

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;
- затрудняюсь ответить.

8. В каких отраслях экономики Казахстана, по вашему мнению, наибольшая потребность в трудовых иммигрантах? (Отметьте максимум 3 варианта)

- строительство;
- сельское хозяйство;
- торговля и услуги;
- производственная сфера;
- информационные технологии;
- здравоохранение;
- транспорт и логистика;
- другое.

9. Как бы вы оценили влияние иммигрантов, прибывающих в Казахстан с целью трудовой деятельности, на уровень безработицы в стране?

- иммигранты не влияют на безработицу, заполняя дефицитные вакансии;
- иммигранты создают конкуренцию на рынке труда, что повышает безработицу;
- влияние иммигрантов на безработицу незначительно;
- иммигранты способствуют росту рабочих мест через экономическое развитие;
- затрудняюсь ответить.

10. Должно ли государство ограничивать доступ иммигрантов к определенным профессиям?

- да, в некоторых отраслях это необходимо;
- да, в зависимости от востребованности профессии;
- нет, если иммигранты имеют нужную квалификацию;

- нет, ограничения вообще не нужны;
- затрудняюсь ответить.

*11. Как, на ваш взгляд, иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, влияют на социально-экономическое развитие в Казахстане? (Отметьте максимум 3 варианта)*

- увеличивают трудовой потенциал и производительность;
- способствуют созданию новых рабочих мест и развивают бизнес;
- восполняют дефицит рабочей силы, способствуя экономическому росту;
- увеличивают потребление товаров и услуг, стимулируя экономику;
- способствуют развитию международных связей и торговли;
- влияют на рост налоговых поступлений и улучшение социального обеспечения;
- помогают улучшить инфраструктуру и общественные услуги;
- присутствие иммигрантов не имеет положительного социально-экономического эффекта.

*12. Какую роль, на ваш взгляд, играют трудовые иммигранты в социокультурном развитии местного общества?*

- трудовые иммигранты обогащают культуру местного общества, привнося новые идеи и традиции;
- трудовые иммигранты создают культурные барьеры, препятствуя интеграции общества;
- трудовые иммигранты угрожают культурной идентичности местного общества;
- трудовые иммигранты имеют незначительное влияние на культуру местного общества;
- трудовые иммигранты не влияют на культуру местного общества.

*13. Как, на ваш взгляд, иммигранты, прибывающие в Казахстан с целью трудовой деятельности, могут повлиять на политическое развитие в Казахстане?*

- иммигранты могут способствовать улучшению политической стабильности, привнося новые идеи и решения;
- иммигранты могут оказывать влияние на политическое развитие, увеличивая социальное напряжение;
- иммигранты не оказывают влияния на политическое развитие, ограничиваясь экономической сферой;
- иммигранты могут повысить политическую активность, участвуя в общественных процессах;
- иммигранты могут повлиять на политические процессы через диаспоры и миграционные сети;

*14. Какие, на ваш взгляд, вопросы, связанные с трудовыми иммигрантами в Казахстане, являются наиболее актуальными? (Отметьте максимум 3 варианта)*



- вопросы занятости и конкуренции за рабочие места;
- влияние иммигрантов на уровень заработных плат в стране;
- условия труда и защита прав трудовых иммигрантов;
- проблемы адаптации и интеграции иммигрантов в общество;
- нагрузка на социальные системы и государственные услуги;
- влияние иммигрантов на культуру и традиции страны;
- регулирование трудовой миграции, её экономическая целесообразность;
- нелегальная миграция и риски для национальной безопасности.

*15. Как вы считаете, нужно ли открывать курсы (языковые курсы, курсы по адаптации) и программы для интеграции трудовых иммигрантов в общество?*

- да, это поможет интеграции и улучшит социальную гармонию;
- нет, иммигрантам не нужна помощь в интеграции;
- нет, считаю, что такие курсы не принесут преимуществ для общества;
- затрудняюсь ответить.

*16. Как вы думаете, необходима ли интеграция трудовых иммигрантов в местное общество для благополучия самих граждан Казахстана?*

- да, интеграция необходима для социальной гармонии и стабильности в обществе;
- да, интеграция важна для экономического роста и улучшения качества жизни граждан;
- нет, интеграция не играет значимой роли для благополучия граждан Казахстана;
- нет, интеграция может создать проблемы и негативно повлиять на благополучие граждан;
- затрудняюсь ответить.

*17. Как бы вы оценили меры, принимаемые государством для адаптации иммигрантов в Казахстане?*

- государство создаёт хорошие условия для адаптации иммигрантов, обеспечивая поддержку и интеграцию;
- государство создаёт умеренные условия для адаптации, но есть пробелы в поддержке иммигрантов;
- государство не предоставляет достаточных условий для адаптации иммигрантов, что затрудняет их интеграцию;
- государство создает лишь минимальные условия для адаптации, не обеспечивая полноценной поддержки иммигрантов;
- государство не занимается адаптацией иммигрантов, оставляя этот процесс на усмотрение самих иммигрантов;
- затрудняюсь ответить.

*18. На ваш взгляд, какова должна быть политика государства в отношении трудовой иммиграции?*

- государство должно жестко контролировать трудовую иммиграцию;



- государство должно регулировать трудовую иммиграцию минимально;
- государство должно активно поддерживать социальную интеграцию иммигрантов;
- государство должно открыть рынок труда для иммигрантов без ограничений;
- государство должно создавать условия для привлечения квалифицированных кадров.

*19. Считаете ли вы, что государство обеспечивает достаточную защиту трудовых прав иммигрантов?*

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;
- затрудняюсь ответить.

*20. Считаете ли вы, что проводимая в настоящее время миграционная политика способствует укреплению международного имиджа Казахстана?*

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;
- затрудняюсь ответить.

*21. Считаете ли вы, что проводимая в настоящее время миграционная политика способствует экономическому развитию регионов Казахстана, принимающих иммигрантов?*

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;
- затрудняюсь ответить.

*22. Считаете ли вы, что проводимая в настоящее время миграционная политика способствует улучшению демографической ситуации в Казахстане?*

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;
- затрудняюсь ответить.

*23. Считаете ли вы, что проводимая в настоящее время миграционная политика способствует укреплению социальной стабильности и согласия в обществе?*

- да;
- скорее да, чем нет;
- скорее нет, чем да;
- нет;

– затрудняюсь ответить.

*24. Считаете ли вы, что проводимая в настоящее время миграционная политика способствует снижению уровня нелегальной миграции в Казахстане?*

– да;

– скорее да, чем нет;

– скорее нет, чем да;

– нет;

– затрудняюсь ответить.

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Акт внедрения

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ  
ІШКІ ІСТЕР МИНИСТРЛІГІ  
ҚАРАҒАНДЫ ОБЛЫСЫНЫҢ  
ПОЛИЦИЯ ДЕПАРТАМЕНТІ  
МЕМЛЕКЕТТІК МЕКЕМЕСІ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИЦИИ  
КАРАГАНДИНСКОЙ ОБЛАСТИ  
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

100800, Караганды қ., Ерубаев көшесі, 37  
Тел.: 8-7212-42-90-24  
электрондық мекенжай: krgdp@mail.ru

100800, г. Караганда, ул. Ерубаева, 37  
Тел.: 8-7212-42-90-24  
электронный адрес: krgdp@mail.ru

2024 ж. 17 шолсан

№ 1-8-3/2532-10

В диссертационный совет

### АКТ ВНЕДРЕНИЯ

Данный акт подтверждает, что результаты диссертационного исследования Сыздыкбекова Е.С. на тему «Государственное управление внешней трудовой миграцией в Республике Казахстан» достаточно актуальны, представляют собой практический интерес и могут быть рекомендованы для разработки мероприятий по совершенствованию и развитию системы государственного управления внешней трудовой миграцией, в том числе в рабочем процессе Управления миграционной службы Департамента полиции Карагандинской области.

В диссертационном исследовании на основе изучения вопросов координации деятельности государственных органов в системе управления внешней трудовой миграции предложены пути решения и рекомендации по созданию единого механизма межведомственной координации и согласования в системе государственного управления.

И.о.начальника  
Управления миграционной службы  
ДП Карагандинской области  
полковник полиции



А.М.Уалиев

004897