## Рекомендации по совершенствованию программ добровольного переселения Юг-Север

Чуланова З.К., Альжанова Ф.Г.

В целях обеспечения трудодефицитных регионов рабочей силой, сглаживания демографических дисбалансов и региональных диспропорций в Казахстане действуют программы по содействию в добровольном переселении граждан из трудоизбыточных южных регионов в северные - трудодефицитные, где ситуация усугубляется проблемами депопуляции территорий [[[1]](#endnote-1)].

Образовательная программа *«Мәңгілік ел жастары - индустрияға»* - *«Серпін-2050»,* реализуется с 2014 года. В рамках данной программы молодежь из южных регионов проходит бесплатное обучение по одному из трех ключевых направлений: образование, технические или сельскохозяйственные науки, с тем чтобы, получив необходимое образование, остаться жить в северных областях. В процессе обучения обладателям грантов предоставляется общежитие и выплачивается стипендия [[[2]](#endnote-2)].

Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы*«*Еңбек*»*быланаправлена, в том числе, на выравнивание региональных диспропорций труда, стимулирование межрегионального переселения с обязательным условием по содействию в трудоустройстве и/или предпринимательской инициативе. Ежегодно правительством определялась квота внутреннего переселения с учетом потребности в трудовых ресурсах регионов [[[3]](#endnote-3)].

Алматинская, Жамбылская, Мангистауская, Туркестанская, Кызылординская области и города Астана, Алматы и Шымкент, имеющие ежегодный прирост населения за последние 10 лет более 2% от численности населения области и/или плотность населения более 6,4 человек на квадратный километр, рассматривались в качестве донорских регионов. Костанайская, Северо-Казахстанская, Павлодарская и Восточно-Казахстанская области определены как принимающие регионы (рисунок 1).

Примечание – Составлено по данным МТСЗ РК

Рисунок 1 – Результаты добровольного переселения в 2017-2020 г., тыс. чел.

Регионы выбытия и приема обеспечивают взаимодействие по добровольному межрегиональному переселению путем организации ярмарок вакансий в регионах выбытия, представления информации о необходимом количестве переселенцев и қандасов, ситуации на рынке труда. Так, в 2019 году в южных регионах проведено свыше 1000 ярмарок вакансий с участием порядка 16 тыс. работодателей из северных регионов, а в 2020 году в связи с пандемией и карантинными ограничениями было проведено 657 ярмарок, где приняли участие почти 7 тысяч работодателей. При этом, приоритетом в добровольном межрегиональном переселении пользуются молодежь в возрасте до 29 лет, выпускники вузов и колледжей в течение трех лет после завершения учебного заведения, а также лица, высвобожденные в связи с прекращением деятельности работодателя или сокращением численности работников.

В рамках Программы «Еңбек»за 2017-2020 годы было переселено почти 26 тыс. человек, из которых 13 тыс. трудоспособного возраста. Порядка 9 тыс. человек из них были трудоустроены, доля трудоустройства составила 68%.

Основным работодателем для добровольных переселенцев выступает частный сектор. Так, в 2020 году частные предприятия и организации обеспечили работой 71% приехавших граждан трудоспособного возраста, тогда как в госучреждения трудоустроены 29%. Среди переселенцев трудоспособного возраста 24% (725 человек) составили кандасы.

В целом в рамках программы инициируется переезд граждан, в соответствии с имеющимися потребностями на рынке труда, в т.ч. и высококвалифицированных специалистов.

Государственная поддержка участников данной программы включает предоставление субсидий на переезд, возмещение расходов по найму (аренде) жилья и оплату коммунальных услуг в течение. В рамках программы также предусмотрено предоставление в безвозмездное пользование земельных участков. Среди других мер поддержки - субсидирование оплаты труда переселенцев, также предусмотрено их обучение и переквалификация.

Государственная поддержка добровольного межрегионального переселения на новом месте жительства включает:

1) предоставление материальной помощи на переезд – 70 МРП или 204 190 тенге на главу и каждого члена семьи;

2) возмещение расходов по аренде жилья и оплате коммунальных услуг;

3) предоставление служебных жилищ и комнат в общежитиях для трудовой молодежи, построенных ранее в рамках Дорожной карты занятости 2020, а также арендного жилья;

4) предоставление субсидий работодателям, оказывающим содействие в переселении – 450 МРП за каждого принятого работника со сроком не менее чем 3 года, при трудоустройстве не менее 5 участников программы;

5) направление на обучение с техническим и профессиональным образованием и краткосрочное профессиональное обучение при необходимости;

6) содействие в трудоустройстве и предпринимательской инициативе.

Участникам программы «Еңбек», планирующим реализовать стартовый бизнес, предоставляются государственные гранты на безвозмездной и безвозвратной основе. Претендентами на их получение являются участники программы, прошедшие курсы обучения основам предпринимательства в организациях образования или по проекту «Бастау Бизнес», а также переселенцы и кандасы, члены малообеспеченных и (или) многодетных семей из числа получателей адресной социальной помощи [1].

*Проблемы реализации программ переселения* *на примере Северо-Казахстанской области (СКО). По данным Бюро национальной статистики среднегодовая численность н*аселения СКО за период с 2017 по 2022 год уменьшилась на 24 тысячи человек. За 2017-2020 гг. в регион переехали 2 153 семей, что составило 6 672 человек, из которых 3 240 – в трудоспособном возрасте. Из трудоустроенных 2386 чел. (или 74%) в разрезе специальностей за 2020 г.: механизаторов/трактористов – 173 чел., учителей – 73 чел., врачей, медперсонала – 61 чел., рабочих – 45 чел., строителей – 37 чел., других – 397 чел.

Как показали результаты исследования трудности в реализации программы испытывают как регионы, принимающие переселенцев, так и переселенцы.

Так, в 2020 году из вновь переселившихся граждан 235 человек изъявили желание выехать обратно. Основными причинами отъезда стали семейные обстоятельства, состояние здоровья и климатические условия.

Проведенные интервью в фокус-группах Уалихановского, Акжарского, Мамлютского,Тимирязевского районов, районов Магжана Жумабаева и Шал акына, Северо-Казахстанской области по вопросам реализации программ по переселению юг–север, привлечения специалистов в село, адаптации мигрантов, показали, что решение проблем трудодефицитных регионов должно объединять два процесса – создание условий для сохранения местного населения и привлечение переселенцев. А это значит, что должны быть проработаны вопросы снижения выталкивающих факторов и усиления притягивающих факторов.

Очень важно в этом процессе сохранить баланс интересов разных групп населения, самооценки их роли, возможностей и вклада в развитие региона. Поэтому для обеспечения демографической устойчивости этих регионов, необходимо не просто создавать специальные условия для переселенцев, а некий общий (инклюзивный) региональный механизм поддержки населения и бизнес-инициатив в этих регионах, не оставляя «за бортом» местное население. Целесообразно этим регионам придать особый статус на протяжении определенного периода, использовать климатические коэффициенты, реализовывать специальные инфраструктурные проекты, например газификации, водообеспечения, развивать автономные технологии водо- и энергоснабжения для населенных пунктов, разрабатывать и для местного населения, и для переселенцев инструменты поддержки и стимулы, расширить перечень лиц, которые могут получить гранты и льготные кредиты на развитие бизнеса, развивать производства по переработке местного сырья в рамках проектов «экономики простых вещей», инструменты поддержки местного предпринимательства. Необходимо развивать новые форматы дошкольной подготовки и школьного образования, целесообразно сохранить или законсерсивровать объекты социальной инфраструктуры в селах с учетом перспективы роста численности региона. Программы подготовки ТиПО целесообразно не ограничивать рамками отраслевой специализаци региона, а расширять профессиональную подготовку в направлении универсальных, широких специальностей, которые могут быть положены в основу бизнес-стартапов.

Безусловно, с учетом текущих реалий, нацеленности на результат, программы «Енбек», «Серпiн», «С дипломом в село» должны быть значительно доработаны. Следует принять во внимание следующие проблемы:

*Уровень заработной платы.* В СКО самая низкая зарплата по Казахстану. В растениеводстве и животноводстве она составляет 60 тыс. тенге, технический и вспомогательный персонал получает на руки 54 тыс. тенге. Развито в основном растениеводство, а это сезонная занятость. Соответственно, возникают проблемы пенсионными выплатами, люди оказываются исключенными из системы медицинского страхования в период, когда не заняты и не получают зарплату. Поэтому для закрепления населения чрезвычайно создание рабочих мест с постоянной занятостью, в том числе в сельском хозяйстве за счет развития животноводства. Учитывая суровые климатические условия, высокую энергозатратность, целесообразно использовать так называемые климатические (северные) коэффициенты при исчислении заработной платы, социальных и других выплат.

*2. Жилищный вопрос.* В рамках программы «Еңбек» на цели переселения государством задействованы немалые средства на субсидирование затрат по переезду участников переселения. Имеется в виду полный охват граждан, включенных в квоту, денежными средствами в виде подъемных, покрывающих затраты на переезд из регионов убытия до места назначения. С этими гражданами ведется работа по адаптации, оказывается содействие в трудоустройстве.

В данной программе не учтены риски, связанные с высокой закредитованностью населения. В ряде случаев у переселенцев были заблокированы счета, наложены аресты за невыплату кредитов и т.д. Поэтому любые поступления денежных средств будут списываться со счетов в погашение задолженности перед банками. Это сильно ухудшает и без того сложное финансовое положение переселенцев, создает серьезные проблемы для их адаптации и достижения целей программы. Поэтому экспертами рекомендуются использовать механизм социального кошелька или отдельные счета, через которые будет осуществляться денежные выплаты.

Программа переселения, предназначення для перезжающих, не всегда однозначно воспринимается местным населением, формируя чувство отчужденности, ненужности, отсутствия перспектив, риски социальной напряженности. Распространена практика, когда переселенцы, получив подъемные, дом и землю, покадают регион. Жилье пустует, тогда как в регионах категории жителей, имеющих право на льготное жилье, не могут получить его долгие годы. Достаточно распространена практика капитализации полученного имущества и возвращения переселенцев в регион исхода.

Программы «Серпiн» и «С дипломом в село» [[[4]](#endnote-4)] требуют разработки конкретных механизмов, касающихся этой проблемы. Также необходимо учитывать, что одной из причин низкой эффективности программы «С дипломом в село» являлась и недостаточность выделяемых средств на жилье.

Немаловажным аспектом представляется проблема сумм, заложенных для строительства жилья и их соответствия холодным климатическим условиям, что существенно удорожает стоимость жилья. Для реализации данных проектов не в полной мере соответствует и сам механизм, возложенный на местные исполнительные органы через госзакупки с жестким бюджетным графиком.

Зачастую такие тендеры выигрывают компании из других регионов, не имеющие производственной базы на месте, а весь процесс логистики приходится выстраивать с нуля, что увеличивает сроки, удорожает сам процесс. Локальные программы жилищного строительства для переселенцев должны стать в первую очередь источником оживления местных рынков, привлечения местных строительных и сервисных компаний, создания новых рабочих места. То есть может быть создан мультипликативный эффект от таких программ.

Целесообразно использование механизма жилищных программ, реализуемых с участием Отбасы банка или других банков, где будет обеспечено взаимодействие банков, застройщиков и получателей жилья, специально для этих регионов. В данном случае госорганы будут высвобождены из несвойственных им функций в данном процессе, выступая лишь финансовым источником и гарантом. Будет исключен конфликт интересов и существенно снижены другие риски, в том числе коррупционные, операционные, финансовые. Может быть обеспечен более гибкий выбор застройщика, контроль за процессом строительства самих получателей и т.д.

*3. Вопросы трудоустройства.* Зачастую существующие предложения на рынке труда являются малопривлекательными как для переселенцев, так и для местного населения. В связи с тем, что в экономике северных регионов преобладает сельскохозяйственное направление, основными профессиями для трудоустройства являются механизаторы (трактористы, комбайнеры), водители, технологи-машинисты, сельскохозяйственные рабочие, чья работа в большинстве своем носит сезонный характер. В целом, для решения вопроса трудоустройства выпускников необходима четкая координация действий отраслевых и региональных структур, сотрудничество между бизнесом и вузами. Следует вести речь о более определенных гарантиях от предприятий по предоставлению первого рабочего места, о чем, в частности, было заявлено в 2018 году Министерством труда и социальной защиты. На сегодняшний день дуальное образование в рамках программы переселения «Серпiн» реализуется лишь частично.

Не все населенные пункты могут использоватьвозможности программы «С дипломом в село», потому что имеют статус «город», что определяет целесообразность включения в программу малых городов или разработку аналогичной программы для этих населенных пунктов с целью привлечения выпускников медицинских, педагогических вузов и колледжей, работников сферы культуры. То есть очень важно на территории развивать функции, определяемых в регионалистике и урбанистике как «центральные места», которые выполняют важную роль консолидации пространства. Не случайно эксперты отмечают нехватку учреждений досуга для молодежи в районах: домов культуры, музеев, клубов, спорткомплексов и т.д.

Для создания рабочих мест оптимальным представляется механизм государственно-частного партнерства,как это успешно осуществляется в развитых странах с целью развития депрессивных регионов, создание стимулов для развития основных трудопотребляющих производств, способствующих созданию новых рабочих мест в регионе.

*4. Развитие инфраструктуры, создание социально-экономических условий на местах*. К одной из важных причин низкой миграции в северном направлении следует отнести неразвитость инфраструктуры, в первую очередь энергетической. По мнению экспертов, в СКО большое влияние на отток населения оказывает фактор приграничности. Отмечается разница в ценах на обучение, предоставление общежития студентам в соседнем государстве, что является существенным фактором образовательной миграции. В регионе очень серьезной является проблема рождаемости. При этом в Уалихановском районе, где еще сохраняются высокий уровень рождаемости, отсутствует родильный дом, что создает серьезные угрозы для жизни как матерей, так и новорожденных. Очень важной является проблема финансовой поддержки материнства.

*5. Большое влияние на эффективность программ оказывает социально-культурный фактор.*Сюда можно отнести: языковой вопрос, отличающуюся ментальность населения, а также различия в организации труда и культуре для қандасов, прибывающих, из Китая, Ирана, Монголии. Важным также является реализация мер, направленных на адаптацию мигрантов, в частности социально-культурного характера: надо объединять мигрантов и граждан, проживающих в северных регионах, вырабатывать чувство культурной принадлежности к региону. Важной проблемой является языковая адаптация қандасов, которые являются преимущественно носителями казахского языка. В регионе сохраняется дисбаланс в образовательной сфере по языку обучения, нехватка школ с казахским языком обучения, что также является серьезным фактором для успешной адаптации қандасов и переселенцев (таблица 1).

Одним из серьезных последствий может стать проблемаиждивенчества*.* Возможность получения реальных денег в виде подъемных, оплаты коммунальных, жилья, земли от государства, недостаточная проработка финансовых рисков и обязательств создает предпосылки формирования иждивенческих установок и имитации переселения, что негативно влияет на воприятие программы и ее результаты.

Таблица 1. - Общеобразовательные школы по языкам обучения, состав учащихся по национальности и языкам обучения

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Численность школ, единиц | Структура школ по языку обучения, % | | | Численность учащихся, человек | Структура учащихся по этносам, % | | | | Структура учащихся по языкам обучения, % | | | |
| На казахском языке | На русском языке | На смешанных и других языках | Казахи | Русские | Узбеки | Немцы | На казахском языке | На русском языке | На смешанных языках  (каз, рус и др) | На других языках |
| Республика Казахстан | 7 440 | 51 | 17 | 31 | 3481347 | 76 | 12 | 4 | 1 | 44 | 12 | 44 | 0 |
| Акмолинская | 572 | 28 | 33 | 39 | 132325 | 64 | 23 | 0 | 3 | 23 | 20 | 57 | 0 |
| Актюбинская | 422 | 64 | 6 | 30 | 161361 | 89 | 6 | 0 | 1 | 51 | 8 | 41 | 0 |
| Алматинская | 793 | 56 | 2 | 42 | 435664 | 78 | 8 | 0 | 0 | 37 | 2 | 60 | 1 |
| Атырауская | 208 | 67 | 2 | 30 | 136729 | 94 | 4 | 0 | 0 | 53 | 5 | 41 | 0 |
| Западно-Казахстанская | 388 | 66 | 9 | 25 | 112654 | 83 | 13 | 0 | 0 | 51 | 15 | 34 | 0 |
| Жамбылская | 467 | 67 | 3 | 30 | 242353 | 79 | 5 | 2 | 0 | 46 | 4 | 49 | 0 |
| Карагандинская | 535 | 42 | 20 | 38 | 209028 | 64 | 25 | 0 | 2 | 27 | 20 | 53 | 0 |
| Костанайская | 507 | 23 | 54 | 23 | 111873 | 51 | 32 | 0 | 4 | 19 | 57 | 24 | 0 |
| Кызылординская | 314 | 89 | 1 | 10 | 171547 | 97 | 1 | 0 | 0 | 78 | 3 | 20 | 0 |
| Мангистауская | 163 | 80 | 4 | 16 | 160107 | 95 | 3 | 0 | 0 | 77 | 5 | 18 | 0 |
| Павлодарская | 367 | 37 | 17 | 46 | 113507 | 63 | 26 | 0 | 3 | 28 | 13 | 59 | 0 |
| Северо-Казахстанская | 480 | 24 | 56 | 21 | 74789 | 43 | 42 | 0 | 5 | 17 | 49 | 34 | 0 |
| Туркестанская | 930 | 76 | 1 | 23 | 501414 | 77 | 1 | 18 | 0 | 62 | 2 | 35 | 1 |
| Восточно-Казахстанская | 677 | 50 | 23 | 27 | 198003 | 71 | 26 | 0 | 1 | 38 | 23 | 39 | 0 |
| г. Астана | 133 | 24 | 15 | 60 | 194928 | 84 | 9 | 1 | 1 | 30 | 7 | 62 | 0 |
| г. Алматы | 300 | 27 | 33 | 39 | 298520 | 65 | 18 | 1 | 1 | 33 | 31 | 35 | 1 |
| г. Шымкент | 184 | 36 | 0,0 | 64 | 226545 | 72 | 5 | 17 | 0 | 34 | 0 | 64 | 2 |
| Примечание – Источник [[[5]](#endnote-5)] | | | | | | | | | | | | | |

1. Рынок труда Казахстана: развитие в условиях новой реальности. Центр развития трудовых ресурсов, Министерство труда и социальной защиты населения РК, 2021. – 227 с. [↑](#endnote-ref-1)
2. «Мәңгілік ел жастары – индустрияға» - «Серпін-2050» оқыту бағдарламасы. - URL: https://www.enbek.kz/ (дата обращения: 08.06.2022) [↑](#endnote-ref-2)
3. Нәтижелі жұмыспен қамтуды және жаппай кәсіпкерлікті дамытудың 2017 – 2021 жылдарға арналған "Еңбек" мемлекеттік бағдарламасы. - URL: <https://adilet.zan.kz/> (дата обращения: 10.03.2023) [↑](#endnote-ref-3)
4. «Дипломмен — ауылға!» бағдарламасы. - URL: <https://www.gov.kz/> (дата обращения: 10.03.2023) [↑](#endnote-ref-4)
5. Қазақстан Республикасындағы білім беру 2016-2020. Статистикалық жинақ. – Астана: Ұлттық статистика бюросы, 2021. - 167 бет. (қазақ және орыс тілдерінде) [↑](#endnote-ref-5)