

ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ НА ПОВЫШЕНИЕ КОНФЛИКТНОСТИ В РЕГИОНАХ КАЗАХСТАНА

Авторы: Айман Жусупова, Гульмира Илеуова, Гульнар Насимова, Шахназа Халикова



14 июля, 2022

На сегодняшний день в Казахстане реализуется политика регулирования механического движения народонаселения на основе нескольких программ переселения жителей, прежде всего, из южных областей в северные. Цели реализации указанных программ различаются, но, в целом, они носят объективно обусловленный характер, связанный с перенаселенностью южных областей при имеющихся процессах оттока и старения населения в северных областях. В свою очередь перенаселенность на юге страны создает трудodefицит, ведет к росту неуправляемой внутренней миграции в мегаполисы, которые страдают от притока сельских мигрантов, что повышает уровень недовольства горожан. Чтобы сделать процесс управляемым и перенаправить миграционный поток, выбраны иные направления – северные области, и стимулы – трудовые и образовательные.

Айман Жусупова, кандидат политических наук, руководитель проектов Евразийского центра по человеческим ресурсам (Алматы, Казахстан)

Гульмира Илеуова, кандидат социологических наук, президент Общественного фонда «Центр социальных и политических исследований «Стратегия» (Алматы, Казахстан)

Гульнар Насимова, доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политических технологий Казахского национального университета имени аль-Фараби (Алматы, Казахстан)

Шахназа Халикова, доктор PhD, старший преподаватель кафедры политологии и политических технологий Казахского национального университета имени аль-Фараби (Алматы, Казахстан)

Данная статья подготовлена в рамках научного проекта «Протестный потенциал в Казахстане: особенности, факторы и тренды» при финансовой поддержке Министерства образования и науки Республики Казахстан. Грант AP08857524.



CENTRAL ASIA
PROGRAM

В то же время новый вектор миграции в северные области страны, как оказалось, сопряжен со сложностями в связи с объективными (недостаточная проработанность условий, предоставляемых в рамках госпрограмм; трудности адаптации южан в холодном климате севера) и субъективными (неприятие прибывших со стороны местного населения из-за их ментальной инаковости; языковой барьер) обстоятельствами. Все это формирует сложный клубок социальных противоречий, который ведет к повышению градуса недовольства и протестности в областях-реципиентах.

В рамках данной работы осуществлено рассмотрение государственных программ переселения; на основе количественных и качественных методов исследования описаны различия в настроениях и оценках населения южных и северных областей, а также определены риски миграции, которые могут оказывать влияние на показатели протестности в принимающих областях.

Введение

Проблема переселения населения Казахстана с юга на север рассматривается с точки зрения задач стратегической значимости для страны в силу ряда причин. Во-первых, из-за интенсивных процессов миграции, как внутренней, но и в первую очередь внешней, в приграничных районах севера и северо-востока резко сократилась численность населения, что выступает важнейшим вопросом безопасности страны¹.

Во-вторых, остро проявилась необходимость государственного регулирования демографической ситуации в южных областях страны, отличающихся наиболее высокими темпами прироста населения, высокой плотностью проживания и избытком рабочей силы.

В-третьих, особенности демографической ситуации в различных частях страны стали значимым образом влиять на темпы экономического и социального развития регионов. Так, например, южные области практически полностью «сидят» на социальных дотациях из государственного бюджета, испытывая при этом острый дефицит среднеобразовательных школ и медицинских учреждений, в то время как на севере одна за другой из-за отсутствия учащихся закрываются малокомплектные школы, что автоматически приводит к деградации и закрытию сел, поскольку именно школы являются «точкой сборки» местного сообщества.

В силу названных и ряда других причин в Казахстане, начиная с 2014 года, в качестве инструментов госполитики в сфере миграции стали применяться программы переселения. Прежде всего, речь идет о «Государственной программе развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы «Еңбек»², и пришедшем ей на смену Национальном проекте «Сильные регионы – драйвер развития страны» на 2022-2026 г.г.³ Также считаем, что в этом ряду стоит отметить и принятую ранее, в 2014 году, Государственную образовательную программу «Мәңгілік ел жастары – индустрияға» – «Серпін-2050», целью которой ставилось «обучить и трудоустроить молодежь из южного региона страны с избытком трудовых ресурсов

¹ «Вопросом безопасности страны назвал Токаев переселение казахстанцев с юга на север», Новостной портал Times.kz, <https://timeskz.kz/78900-voprosom-bezopasnosti-strany-nazval-tokaev-pereselenie-kazhstancev-s-yuga-na-sever.html> (5.03.2021)

² «Об утверждении Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы "Еңбек"», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000746/links> (5.03.2021)

³ «Об утверждении национального проекта "Сильные регионы - драйвер развития страны" на 2022-2026 г.г.», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000729> (5.03.2021)

(Алматинской, Южно-Казахстанской, Жамбылской, Кызылординской, Мангистауской областей) в регионах на востоке, севере и западе Казахстана, испытывающих дефицит кадров»⁴.

С течением времени стало очевидно, что при всех первоначальных благих намерениях и некоторых позитивных результатах, указанные программы переселения стали сталкиваться со сложностями реализации. Так, граждане, переехавшие на новое место жительства, помимо возникающих проблем адаптационного характера, не удовлетворены условиями госпрограмм, уровнем и качеством предоставления обещанной государственной поддержки, которая к тому же осуществляется не в полном объеме и не вовремя. Население областей-реципиентов также не всегда довольно. Здесь и упреки в необоснованности «высокой» государственной помощи внутренним мигрантам на фоне наличия годами нерешаемых проблем социально-экономического характера местных жителей, и различия в языковых практиках русскоговорящих «северян» и казахоязычных «южан». Вместе обе группы критикуют отсутствие синхронности в действиях госорганов, как по вертикали (центр-регионы), так и по линии регионы-доноры и регионы-реципиенты.

Отдельным вопросом стоит невыработанность подхода к обобщенной оценке эффективности принятых за последнее десятилетие программ переселения. Имеющихся на сегодняшний день открытых данных недостаточно, чтобы оценить их успешность, к тому же в государстве так и не сформировалась качественная и адекватная система оценок государственных инициатив ни на промежуточных этапах, ни в целом. Поэтому, по нашему мнению, вопрос эффективности реализации государственных программ не должен сбрасываться со счетов.

Эмпирическая база

При подготовке статьи были использованы различные открытые источники информации по теме, публикации СМИ, большое внимание уделяется анализу данных социологических исследований. Также авторы опирались на собственные наблюдения, сделанные во время посещения северных областей Казахстана.

Источником официальных данных выступили материалы Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017 – 2021 годы «Еңбек», Национального проекта «Сильные регионы – драйвер развития страны» на 2022-2026 г.г., Государственной образовательной программы «Мәңгілік ел жастары – индустрияға» – «Серпін-2050», сборники Бюро национальной статистики РК.

В качестве базы количественных данных выступил анкетный опрос населения Казахстана, проведенный в августе 2021 года (n=1600) в рамках научно-исследовательского проекта «Протестный потенциал в Казахстане: особенности, факторы и тренды»⁵. При этом для демонстрации региональных отличий в оценках респондентов в южных и северных областях последние были сгруппированы в два макрорегиона: Южный, в состав которого вошли Алматинская, Жамбылская, Туркестанская и Кызылординская области, и Северный, в состав которого включены Костанайская, Северо-Казахстанская, Акмолинская и Павлодарская области.

⁴ «Об утверждении Правил организации и финансирования подготовки кадров с техническим и профессиональным образованием, краткосрочного профессионального обучения, по проекту "Мәңгілік ел жастары-индустрияға!" ("Серпін")...», Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017800> (5.03.2021)

⁵ Грантовый проект «Протестный потенциал в Казахстане: особенности, факторы и тренды» на 2019-2022 г.г., №АР08857524, проводится при финансовой поддержке Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан

Также в статье используются материалы корпуса качественных исследований. Для получения комплексной картины были использованы материалы интервью с чиновниками, ответственными за реализацию программ переселения в ходе командировок в Северо-Казахстанскую область (март-июнь, 2021), транскрипты фокус-групп с жителями Северо-Казахстанской области (октябрь, 2021), а также транскрипты глубинных интервью со студентами, обучающимися в северных областях по программе «Серпін» (апрель, 2021).

Обзор литературы

Нельзя сказать, что Казахстан первая страна в мире, которая решает проблемы социально-экономического развития с помощью программ переселения. Уже со второй половине XX в. интерес к миграционным процессам в различных странах мира заметно возрос. С течением времени появилось много новых факторов, которые стали определять тенденции развития миграционных процессов в условиях их многомерности и зависимости от новых реалий. В соответствии с этим менялись и способы изучения миграции, чаще стали использовать междисциплинарный и системный подходы.

Стоит отметить, что в экономической теории существует не менее 15 концепций и подходов к проблемам миграции: неоклассический и мальтузианский, теория мировых систем, двойного рынка труда, а в последнее время важное значение приобрели вопросы изучения трудовой миграции и человеческого капитала. Важным направлением стало изучение проблем ассимиляции и интеграции мигрантов в принимающих регионах, мультикультурализма, идентичности. Все большее распространение стала получать точка зрения о том, что миграционные процессы усиливают дезинтеграцию принимающих обществ, ведут к размыванию их национальной идентичности и нарастанию этно-конфессиональных противоречий, возникновению компактно проживающих этнических групп, которые, как правило, не интегрируются в социально-культурное пространство принимающих стран.⁶

Теории миграции исследователями классифицируются по-разному: с точки зрения уровня рассмотрения миграции (микро-, мезо- и макроуровни), по направлениям исследования (экономика, социология, география, демография). Одна из наиболее известных теорий – неоклассическая теория миграции характеризует миграционные процессы как на макро-, так и микроуровне, но основной упор делается и в том, и в другом случае на зарплату и выгоды для мигранта.⁷

Можно предположить, что в условиях Казахстана регулируемая внутренняя миграция из трудоизбыточных южных регионов в трудодефицитные северные может рассматриваться именно в рамках неоклассической теории миграции, объясняющей перемещение рабочей силы с экономической точки зрения. Рынок труда при данном подходе рассматривается как главный механизм, определяющий миграционные потоки, в первую очередь трудовые. При этом различия в соотношении спроса и предложения на рабочую силу, а также объективное экономическое неравенство регионов обуславливает движение трудовых ресурсов. Большая величина разрыва создает большой объем миграции. Согласно теории, миграция выступает эффективным инструментом, нивелирующим экономическое неравенство путем устранения избытка рабочей силы. На микроуровне авторы рассматриваемой теории выстраивают сугубо рациональную

⁶ Ольга Трофимова, «Фрагментация европейского общества: особенности культурного и религиозного многообразия», *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, 2019, №4: 104-110.

⁷ Ольга Трофимова, «Европейские подходы к теориям миграции: особенности формирования», *Общественные науки и современность*, 2020, №5: 53-66.

логику индивида, исходя из представлений об уровне максимального дохода в условиях разных стран (в данном случае регионов), за вычетом издержек на сам переезд и адаптацию⁸.

К недостаткам данной модели следует отнести то, что рынок труда не может быть совершенным и для балансировки спроса требуется время, тогда как при совершенном рынке не было бы безработицы. По крайней мере, на коротком временном промежутке миграция не уравнивает спрос и предложение на рабочую силу.⁹

В то же время неоклассический подход не может объяснить ряд важных эмпирических фактов. Главная причина ограниченной применимости неоклассической теории – это ее предпосылки, излишне упрощающие действительность. Хотя именно в рамках неоклассической концепции миграцию впервые стали рассматривать, как сознательное решение индивида, стремящегося максимизировать свои доходы¹⁰.

Кроме того, критики неоклассических подходов обращали внимание на то, что данная теория не объясняет механизма возвратных миграций и трудовых миграций, не сопровождающихся увеличением заработной платы¹¹. Теоретические подходы О.Старка, призванные объяснить механизм и смоделировать возвратные миграции, не связанные с территориальными различиями заработной платы, опираются не на различия получения дохода, а на различия возможностей его использования. Возвратная миграция возникает из-за того, что сбережения, полученные от работы в городе, в условиях сельской местности имеют гораздо более высокую покупательскую способность, чем в городской местности¹².

С определенной долей условности в рамках оценки программ переселения могут быть применены теория новой экономики миграции¹³, а также теория социальных сетей¹⁴. В контексте теории социальных сетей рассматривается тот ее аспект, который нацелен на изучение факторов микроуровня, прежде всего, связи между мигрантами и членами их семьи, друзьями для снижения издержек при переезде в другой регион.

В рамках теории новой экономики миграции также рассматриваются влияние социальных связей, в данном случае семьи или домохозяйства. Так, главным доводом является здесь то, что решение о переезде принимают не столько отдельные индивиды, а, как правило, семьи или домохозяйства исходя из необходимости минимизации рисков семейного дохода. То есть решения мигрантов основаны не только на максимизации ожидаемого дохода, но и на минимизации рисков и

⁸ 1. J.R. Hicks, *The Theory of Wages* (2nd ed). (London: Macmillan, 1963), 388. 2. M. Friedman, *A Theory of the Consumption Function*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957) 259. 3. P.A. Samuelson, «Efficient paths of capital accumulation in terms of the calculus of variations» *Mathematical models in the social sciences, Proceedings of the first Stanford symposium* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1960) 77-88. 4. И.В. Ивахнюк, Развитие миграционной теории в условиях глобализации *Век глобализации* 2015 №1: 36-51.

⁹ С. Абылкаликов, М. Винник, «Экономические теории миграции: рабочая сила и рынок труда», *Бизнес. Общество. Власть*. 2012, №12: 1-19.

¹⁰ М. Колосницына, И. Суворова. «Международная трудовая миграция: теоретические основы и политика регулирования», *Экономический журнал ВШЭ*, 2005, №4: 545-547.

¹¹ O. Stark, *Tales of Migration without Wage Differentials: Individual, Family and Community Contexts*, ZEF Discussion Paper on Development Policy. (Bonn: Center for Development research, 2003), 22-23.

¹² O. Stark, *Tales of Migration without Wage Differentials*, 6-7.

¹³ Александр Гребенюк, «Теоретические подходы к изучению международной трудовой миграции», *Миграция и социально-экономическое развитие* 2016, Том 1, № 1: 17–38.

¹⁴ Вардуй Мелконян, «Главные теоретические обоснования и подходы к международной миграции рабочей силы», *Этан* 2015, №3, <https://cyberleninka.ru/article/n/glavnye-teoreticheskie-obosnovaniya-i-mezhdunarodnoy-migratsii-rabochey-sily> (04.06.2022)

ослаблении ограничений, связанных с провалами рынков в разных странах¹⁵. В отличие от индивидов, домохозяйства могут контролировать риски, угрожающие их экономическому благополучию, за счет диверсификации распределения ресурсов домохозяйств, таких как рабочая сила семьи. В то время как некоторые члены семьи могут заниматься экономической деятельностью в родной стране, другие могут работать на зарубежных рынках труда. В том случае, если местные экономические условия ухудшаются и деятельность не приносит достаточного дохода, семья может рассчитывать на денежные переводы мигрантов для поддержки.

Таким образом, новая теория миграции меняет оценку процесса принятия решения о миграции. Эта теория не полностью объясняет миграцию рабочей силы, поскольку при принятии решения о миграции отсутствует мнение индивида, и это решение выступает как процесс на уровне малой группы. Но, тем не менее, данный подход позволяет рассмотреть миграционный процесс с точки зрения такой важной в условиях Казахстана социальной единицы, как семья.

Обе указанные теории – теория социальных сетей и теория новой экономики миграции – могут быть рассмотрены и применены в рамках изучаемой нами темы, будучи сужены в контексте не столько стран, сколько регионов одной страны, которые различаются между собой, как это будет показано в работе, природно-климатически, экономически (основные виды деятельности) и также социокультурно. Кроме того, значение имеет и то, что на сегодняшний день в рамках реализуемой в Казахстане политики рассматриваются вопросы поддержки переезда не только отдельных граждан или семей, но и целых поселений для создания сетей взаимоподдержки в месте переселения.

Чем обусловлено принятие программ переселения населения в Казахстане?

Согласно данным статистики, масштабы внутренней миграции в Казахстане продолжают расти. За последние 5-6 лет внутренняя миграция увеличилась в несколько раз, достигнув почти 1 млн человек¹⁶. В ряде регионов страны, вследствие их перенаселенности, внутренняя миграция воспринимается как фактор, несущий в себе высокий протестный потенциал. Так, крупнейшие города Казахстана – Алматы, Нур-Султан, – а также третий город-миллионник – Шымкент, по-прежнему притягивая основные миграционные потоки, зачастую не в состоянии предоставить условия для самореализации переехавших сограждан, «переварить» такой огромный поток мигрантов. Следствием этого является высокая доля внутренних мигрантов, неустроенных в социально-экономическом плане, и испытывающих проблемы адаптационного характера.

Причинами, определяющими процессы внутренней миграции, являются поиск работы и отсутствие удовлетворяющего уровня заработка, – это запросы, которые наиболее остро стоят у жителей перенаселенного южного макрорегиона. Так, в районах самой густонаселенной Туркестанской области – Сарыагашском (187 тыс. человек) и Сайрамском (свыше 210 тыс. человек)¹⁷ – численность жителей значительно превышает аналогичный показатель некоторых городов, например, бывших областных центров Аркалыка (42 тысячи жителей) и Жезказгана (92 тысячи). По данным Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА) в Казахстане, за период с 1992 по 2018 год существенно

¹⁵ D. Massey, J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, E. Taylor, «Theories of International Migration: A Review and Appraisal», *Population and Development Review* 1993, № 19: 431- 466.

¹⁶ «Данные о внешней миграции в Республике Казахстан за 2000-2019», Бюро национальной статистики Республики Казахстан, <http://stat.gov.kz>.

¹⁷ Багдат Асылбек, «А мы уйдем на север? Смогут ли узбеки оживить пустующие регионы Казахстана», Информационный ресурс «Фергана», <https://fergana.agency/articles/111087/> (5.03.2021)

возросла численность и доля населения южных областей: на треть увеличилась численность населения Кызылординской (на 34,1%) и Туркестанской (на 33,3%) областей, на 22,7% - Алматинской области. В то же время области, расположенные в северной части страны, за тот же период понесли существенные потери в численности населения. Наиболее значительное снижение отмечается в Северо-Казахстанской (-39,6%), Акмолинской (-31,0%) и Костанайской (-29,6%) областях.¹⁸ В целом, население областей южного макрорегиона в два с лишним раза больше населения северного макрорегиона¹⁹. При этом по прогнозам, к 2050 году численность населения в южных областях Казахстана может вырасти на 5,2 миллиона человек, а в северных областях к этому периоду сократится на 0,9 млн. жителей. Таким образом, может сложиться ситуация, когда плотность расселения населения в северных регионах будет в 4 раза ниже соответствующего показателя в южных регионах.²⁰

Особенностью областей южного макрорегиона является их отставание в экономическом развитии от среднереспубликанского уровня, что, безусловно, негативно сказывается на состоянии рынка труда и занятости населения, низком потенциале региона с точки зрения возможности самостоятельного решения вопроса снижения уровня бедности. Не случайно, именно в южном макрорегионе страны наиболее высок показатель самозанятых: так, в Туркестанской области в данное время более 81% работающих на селе имеют статус самозанятого²¹, что, в условиях Казахстана, следует расценивать, как показатель скрытой безработицы.

В северных областях, напротив, нарастают тенденции депопуляции, «оголения» территорий. Сокращение населенных пунктов, переезд жителей в другие регионы и страны связаны в первую очередь с социальными проблемами, среди которых важнейшие – низкое качество и отсутствие автомобильных дорог, невысокий охват централизованным тепло- и водоснабжением²², невысокий уровень заработных плат. К числу определяющих эмиграцию причин для молодежи относятся экономические, прежде всего, неудовлетворяющий низкий уровень зарплат. Согласно последним данным, в СКО уровень зарплат лишь немного выше, чем в наиболее отстающих в этом отношении Туркестанской и Жамбылской областях²³.

Показательны в этом отношении результаты проведенного анкетного опроса населения, согласно которым в южном макрорегионе в перечне наиболее значимых проблем страны чаще выделяют безработицу и ухудшающееся экономическое положение, тогда как в северных областях намного более критично воспринимаются проблемы роста цен, инфляции, а также высоких налогов, т.е., можно сказать, что работа есть, но платят за нее крайне недостаточно.

¹⁸ Отчет «Анализ положения в области народонаселения в Республике Казахстан», ЮНФПА, 2019, https://kazakhstan.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_FullReport_Rus_Final.pdf (5.03.2021)

¹⁹ Численность населения 2019. Бюро национальной статистики РК, <http://stat.gov.kz> (5.03.2021)

²⁰ Закон «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 гг.» Информационно-правовая система нормативно-правовых актов РК «Әділет», <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000602>

²¹ Жаксыбек Кулекеев, Ботагоз Туреханова, Галия Исмурзина, Салтанат Оразбекова, *Социальный портрет самозанятого населения в южных регионах Республики Казахстан* (Алматы: Казстатинформ, 2018) 124-125

²² Павел Притолюк, «Почему из Северного Казахстана уезжают специалисты. И кто в этом виноват», Новостной портал «Курсив», <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-07/pochemu-iz-severnogo-kazakhstan-uezzhayut-specialisty> (05.03.21)

²³ Петр Троценко, «Под боком у «русского медведя»: как живут и чего боятся на севере Казахстана», Информационный ресурс «Радио Азаттык», <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-petropavlovsk-north-kazakhstan-reportage/31024024.html> (29.01.21)

Таблица 1. Какие две, на Ваш взгляд, самые важные проблемы стоят в настоящий момент перед нашей страной? (в разрезе макрорегионов)

Проблемы	Северный	Южный
Экономическое положение	16,4%	25,9%
Рост цен, инфляция	64,0%	53,5%
Высокие налоги	7,2%	4,1%
Безработица	9,5%	32,3%

На ситуацию влияет и ухудшение демографической ситуации в России, что уже отражается в виде роста межстрановой и межрегиональной конкуренции за трудовые и человеческие ресурсы, и как констатация проигрыша в этой конкурентной борьбе – существенный отток квалифицированных кадров из Казахстана в РФ²⁴.

Таким образом, имеющаяся неравномерность с точки зрения социального и экономического развития отдельных регионов актуализировала необходимость внедрения государственного регулирования процессов механического движения населения (внутренней миграции).

Для решения этой задачи в стране были приняты программы по стимулированию переезда граждан из южных областей в северные. В частности, в рамках Госпрограммы «Еңбек» (2017-2021 г.г.) поддерживалась территориальная мобильность трудовых ресурсов за счет содействия государства в добровольном переселении граждан с обязательным условием помощи уполномоченных госорганов в трудоустройстве и/или предпринимательской инициативе мигрантов²⁵. В рамках же реализуемой с 2014 года программы «Серпін-2050» выделяются государственные образовательные гранты для сельской молодежи из южных областей для прохождения обучения и дальнейшего трудоустройства в северных регионах.

В указанном плане значение имеет и то, что в северных (и также в восточных) областях размещена значительная часть промышленных предприятий Казахстана из таких отраслей, как металлургия, машиностроение, химический кластер и других (за исключением легкой промышленности), которые являются основными направлениями в реализации проектов индустриально-инновационного развития страны. Таким образом, реализация задач индустриализации также выступила одним из аргументов для принятия решения по переселению молодых граждан, с учетом возможности открытия новых рабочих мест в этих отраслях²⁶.

²⁴ «Казахстанская молодежь массово уезжает в Россию: в чем мы проигрываем нашему северному соседу», www.caravan.kz/articles/kazakhstanskaya-molodezh-massovo-uezzhaet-v-rossiyu-v-chem-my-proigryvaem-nashemu-severnomu-sosedu-760090/ (05.08.2021) «Теряем кадры: страну покинуло втрое больше медиков, в 5 раз больше технарей и в 4 раза больше педагогов, чем прибыло в РК», Обзор компании Ranking.kz, <http://ranking.kz/ru/a/infopovody/teryam-kadry-stranu-pokinulo-vtroe-bolshe-medikov-v-5-raz-bolshe-tehnarej-i-v-4-raza-bolshe-pedagogov-chem-pribylo-v-rk> (17.02.2021)

²⁵ «Экономическое развитие страны и урбанизация». Центр конкурентоспособности МНКА. 31.01.2017. <https://atameken.kz/uploads/content/files.pdf> (17.06.2021)

²⁶ Айман Жусупова, «Государственная программа переселения «Юг-Север»: востребованность и успешность», *Информационный ресурс Economist.kz* <https://ekonomist.kz/zhussupova/programma-pereseleniya-yug-gosprogramma-sever/> (29.01.21)

Достигнут ли ожидаемый эффект от переселенческих программ?

Программой, задачи которой предполагают выравнивание региональных диспропорций на рынке труда и стимулирование мобильности трудовых ресурсов, являлась Государственная программа «Еңбек» (закончилась в 2021 году). В числе других направлений в ней предполагалась поддержка добровольного переселения участников из трудоизбыточных областей в трудодефицитные. Стоит обратить внимание, что в рамках Программы регионами выбытия назывались 8 областей и городов, и помимо четырех южных областей (Алматинской, Жамбылской, Кызылординской, Туркестанской), в перечень были включены три города республиканского значения, а также западная Мангистауская область. При этом регионами прибытия для расселения мигрантов, помимо четырех северных областей определены Карагандинская и Восточно-Казахстанская области, также столкнувшиеся с процессами депопуляции.

Таблица 2. Регионы переселения

<i>Регионы выбытия</i>	<i>Регионы расселения</i>
Алматинская	Северо-Казахстанская
Туркестанская	Восточно-Казахстанская
Жамбылская	Павлодарская
Кызылординская	Костанайская
Мангистауская	Акмолинская
Нур-Султан	Карагандинская
Алматы	
Шымкент	

Государственная поддержка участников Программы включала предоставление субсидий на переезд, возмещение расходов по найму (аренде) жилья и оплату коммунальных услуг ежемесячно в течение года²⁷. В числе мер поддержки также были определены субсидирование оплаты труда переселенцев, их обучение и переквалификация.

Таким образом, с 2018 по 2022 год государство планировало поддержать переезд 59 тысяч семей. Ежегодно в указанный период правительством определялась квота внутреннего переселения с учетом потребности в трудовых ресурсах регионов и работодателей²⁸. При этом некоторые категории населения имели преимущества при переезде. Так, предпочтение отдавалось молодежи, гражданам с определенным образованием, профессией.

Таблица 3. Квота на переселение 2017-2020 гг.

Годы	Выделено средств	Квота на переселение
2017	710 млн тенге	288 семей ²⁹

²⁷ «Государственная программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек», https://egov.kz/cms/ru/articles/zanyatost_2020 (05.01.2021)

²⁸ М. Мамырханова, «Депутаты предлагают южанам переселяться на север Казахстана». Информационный ресурс «Курсив», <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2017-11/deputaty-predlagayut-yuzhanam-pereselyatsya-na-sever-kazakhstan> (04.02.21)

²⁹ Ботагоз Айтжанова, «710 млн тенге уйдет на переселение 288 семей на север Казахстана». Новостной ресурс «Байгеньюс»

2018	2,4 млрд тенге	9,1 тыс. человек ³⁰
2019	Более 1 млрд тенге	7,8 тыс. человек ³¹
2020	Нет данных	6,4 тыс. человек (1 878 семей) ³²

С 2021 года произошло изменение в подходах, и переселение осуществляется в рамках Национального проекта «Сильные регионы – драйвер развития страны»³³. В планах увеличение квоты по переселению от 2 до 10 тысяч семей в год, усиление программы путем группового переселения по 5-20 семей в один населенный пункт для облегчения прохождения адаптационного периода³⁴.

По официальным данным на сентябрь 2021 года, начиная с 2017 года, в рамках госпрограммы «Еңбек» из южных областей в северные было переселено 30 тысяч человек или 7965 семей³⁵, что, в целом, соответствует поставленным количественным задачам. Тем не менее, ряд косвенных показателей свидетельствует о недостаточно высокой эффективности программы. Речь идет о том, что как показатель ее успешности берется простое общее число граждан, принявших участие в программе и получивших господдержку, тогда как количество закрепившихся на новом месте за вычетом возврата не рассматривается. При этом в целевых показателях Нацпроекта, принятого на 2022 – 2026 годы допускается та же ошибка: в качестве показателя эффективности указывается число переселившихся, а не доля участников программы, переехавших и оставшихся жить в регионах-реципиентах, т.е., не берется в расчет коэффициент приживаемости, не анализируются факторы, оказывающие на него влияние, а также не учитывается число возвратов на прежнее место жительства.

О недостаточной эффективности реализации программы переселения свидетельствуют и выступления первых лиц государства. Так, для повышения мотивации граждан к переселению, в конце 2020 года президент страны выступил с инициативой повысить им размер пособия в два раза, с 35 МРП до 70 МРП (1 МРП = 2 778 тенге³⁶), и отметил: «Государство должно создавать максимально выгодные условия для мигрантов»³⁷.

https://baigenews.kz/news/710_mln_tenge_uidet_na_pereselenie_288_semei_na_sever_kazahstana/ (4.02.21)

³⁰ Доклад Министра труда и социальной защиты населения «О Программе развития продуктивной занятости и массового предпринимательства» (г. Астана, 10 июля 2018 года). Информационный портал ZAKON.KZ, <https://www.zakon.kz/4928259-doklad-ministra-truda-i-sotsialnoy.html> (04.02.21)

³¹ «На переселение казахстанцев с юга на север выделяют свыше \$2 млн.». Новостной ресурс «Фергана», <http://fergana.agency/news/104711/> (04.02.21)

³² «С начала года более 400 семей переселились с юга на север в рамках госпрограммы «Еңбек». Новостной ресурс «Казинформ», https://www.inform.kz/ru/s-nachala-goda-bolee-400-semey-pereselilis-s-yuga-na-sever-v-ramkah-gosprogrammy-enbek_a3625353 (4.02.21)

³³ «Об утверждении национального проекта «Сильные регионы - драйвер развития страны». Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 729. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет», <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000729>

³⁴ «Квота на переселение в северные регионы Казахстана может вырасти в пять раз». Информационный ресурс Nur.kz, <https://www.nur.kz/politics/kazakhstan/1943590-kvota-na-pereselenie-v-severnye-regiony-kazahstana-mozhet-vyrasti-v-pyat-raz/> (23.11.2021)

³⁵ «Послание: когда примут Концепцию миграционной политики, и как будет оказываться пособие переселенцам». МИА Казинформ https://www.inform.kz/ru/poslanie-kogda-primut-koncepciyu-migracionnoy-politiki-i-kak-budet-okazyvat-sya-posobie-pereselencam_a3835082 (11.09.2021)

³⁶ Размер МРП с 1 апреля 2020 года. (МРП – месячный расчетный показатель, – это показатель, используемый в Казахстане для исчисления пенсий, пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, расчёта налогов и других платежей. Размер МРП рассчитывается при планировании бюджета, исходя из ожидаемого размера инфляции в будущем году).

³⁷ «Токаев предложил в два раза увеличить размер пособия переселенцам». Новостной портал «Sputnik.kz», <https://ru.sputnik.kz/economy/20201022/15267244/Tokaev-predlozhit-v-dva-raza-uvlichit-razmer-posobiya-pereselentsam.html> (04.01.21)

Другой программой, вызывающей интерес в рамках рассматриваемой темы, является образовательная программа «Мәңгілік ел жастары – индустрияға» – «Серпін-2050», в рамках которой молодежь бесплатно обучается по одному из трех направлений: педагогические, технические или сельскохозяйственные науки.

Как и в программе «Еңбек», в перечень регионов-доноров среди других включены области южного макрорегиона – Алматинская, Жамбылская, Кызылординская и Туркестанская. В то же время список регионов-реципиентов шире и включает в себя девять областей, но в нем также присутствуют интересующие нас четыре области северного макрорегиона.

Таблица 4. Области, задействованные в программе «Серпін»

<i>Области-доноры</i>	<i>Принимающие области</i>
<i>Алматинская</i>	<i>Акмолинская</i>
<i>Жамбылская</i>	<i>Актюбинская</i>
<i>Кызылординская</i>	<i>Атырауская</i>
<i>Мангистауская</i>	<i>Восточно-Казахстанская</i>
<i>Туркестанская</i>	<i>Западно-Казахстанская</i>
	<i>Карагандинская</i>
	<i>Костанайская</i>
	<i>Павлодарская</i>
	<i>Северо-Казахстанская</i>

Всего за эти годы из бюджета был выделен государственный образовательный заказ на 22 805 мест, в том числе 18 095 мест для обучения в вузах и 4 710 мест – в организациях технического и профессионального образования³⁸.

Таблица 5. Количество выделенных грантов по проекту «Серпін-2050»³⁹

Учебный год	Число грантов	Из них	
		В вузы	В колледжи
2014-2015	2 050	1 050	1 000
2015-2016	6 200	5 000	1 200
2016-2017	4 212	3 162	1 050
2017-2018	4 513	3 793	720
2018-2019	5 830	5 090	740
Всего	22805	18 095	4 710

С каждым годом увеличивается число образовательных учреждений, участвующих в данном проекте, а его масштаб распространился с 7 до 26 вузов, количество колледжей-участников программы на сегодняшний день составляет 34. На 2021 год в рамках программы в вузах обучалось 14 104 человека, выпуск в 2019 году составил 4 271. Что касается колледжей, то в них по данным 2021 года обучалось 978 человек, выпуск на 2019 год составил 647 человек⁴⁰.

³⁸ Маншук Каримова, «Проект «Серпін-2050»: особенности и показатели развития». Обзорно-аналитический портал, <https://strategy2050.kz/ru/news/51615/> (04.01.21)

³⁹ Маншук Каримова, «Проект «Серпін-2050»: особенности и показатели развития». Обзорно-аналитический портал, <https://strategy2050.kz/ru/news/51615/> (04.01.21)

⁴⁰ «Госпрограмма «Еңбек»: реализация, результаты, эффективность». Стенограмма круглого стола. Площадка для профессиональных дискуссий <https://ekonomist.kz/editor/gosprogramma-enbek-kipr-stenogramma/> (04.01.21)

Для обучающихся предусмотрены компенсация расходов на проезд домой (два раза в год), трехразовое питание, стипендия. Для участия в программе абитуриенты должны сдать ЕНТ и набрать не менее 50 баллов, что является сравнительно низким пороговым значением.

В то же время планы по приему в вузы и колледжи реализуются не в полном объеме. В 2019 году фактический набор в вузы по данной программе составил 58%, в колледжи 74,6% от планируемого показателя⁴¹. Вероятнее всего снижение набора связано с тем, что с 2018 года в рамках госпрограммы «Серпін» была введена обязательная отработка для выпускников в регионах-реципиентах не менее 3 лет.

Проведенные интервью в Северо-Казахстанской области акцентировали эту особенность программы, оказывающую прямое влияние на реализуемость поставленных задач. Так, необходимость в обязательном порядке отработать не менее 3-х лет в регионе обучения есть, но в то же время вопрос с жильем для молодых специалистов не решен. Как уже было указано выше, высокооплачиваемую работу, как выпускникам «Серпін», так и переезжающим в рамках программы «Енбек», найти в регионе достаточно сложно, предлагаемой зарплаты не хватает для проживания и оплаты аренды жилья. При том, что сразу после завершения обучения, выпускники программы «Серпін» должны покинуть выделенные им на время обучения места в общежитии и пуститься «в свободное плавание» в условиях полной неопределенности, не имея точного места работы. Все это не добавляет популярности программе и не находит должного интереса в целевых группах.

Как одну из причин следует указать и слабую информированность абитуриентов и их родителей о данной программе, случайный характер получения информации: *«Я вообще хотел поступить в КазНУ на исторический факультет. Но мне посоветовали в приемной комиссии, чтобы я четвертым вузом выбрал учебное заведение по программе «Серпін». Я так и сделал, и теперь учусь здесь по специальности «История»» (студент, ПГУ); «Я поступила случайно по данной программе. Когда я увидела в списке серпиновцев себя, была удивлена, поскольку я отметила 4 алматинских вуза. Мы с мамой обратились в МОН за разъяснениями, где нам сказали, что уже ничего исправить нельзя» (студентка, СКГУ им.Козыбаева).*

Что касается трудоустройства, то, согласно данным Министерства образования и науки, в 2018 были трудоустроены 53% выпускников⁴². Более свежих данных о трудоустройстве выпускников проекта «Серпін» в открытом доступе нет. Тем не менее, можно предположить, что эти показатели не являются достаточно высокими. Данное утверждение доказывается и намеченными дополнительными мерами по повышению трудоустройства выпускников, обучившихся в рамках проекта «Серпін», и тем, что молодые люди в поисках работы и учебы по-прежнему предпочитают переезжать в Алматы и Нур-Султан⁴³.

В итоге, проект, направленный на решение проблем устройства на работу молодежи из трудоизбыточных регионов с годами географически расширяется, увеличивается число вузов и колледжей, задействованных в программе, государством выделяется все больше образовательных

⁴¹ «Госпрограмма «Еңбек»: реализация, результаты, эффективность». Стенограмма круглого стола. Пплощадка для профессиональных дискуссий <https://ekonomist.kz/editor/gosprogramma-enbek-kipr-stenogramma/> (04.01.21)

⁴² Стратегический план Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2020-2024 годы, <https://www.gov.kz/memleket/entities/edu/documents/details/120909?lang=ru> (05.03.2022)

⁴³ «Молодежь юга на севере Казахстана: эффективность затрат вызывает сомнения – эксперт», <https://365info.kz/2020/01/molodezh-yuga-na-severe-kazahstana-effektivnost-zatrat-vyzvaet-somneniya-ekspert> (05.03.2022)

грантов, а в то же время достижение конечной цели – трудоустройство и последующее закрепление молодых людей в регионах-донорах – не решается или решается в малой степени.

Интервью обучающихся по программе «Серпін» подтверждают высказанные ранее тезисы о том, что в их среде недостаточно мотивации для закрепления в северных областях. Помимо сложных и непривычных климатических условий, причинами потребности уехать сразу после окончания обучения назывались: желание вернуться в родные места; отсутствие в области работы по специальности или высокооплачиваемой работы: «*я бы осталась, если бы нашла хорошую работу*»; нежелание работать в сельской местности, куда могут отправить по окончании вуза, поскольку выпускники считают, что в селе нет условий для комфортной жизни. Также для части студентов-бакалавров интересным представляется продолжение учебы в магистратуре и их беспокоит «*трехлетняя отработка, которую должны пройти в обязательном порядке*» по окончании бакалавриата.

Таким образом, несмотря на то, что уже не первый год с помощью мер государственного стимулирования проводится политика поощрения переезда молодежи и граждан трудоспособного возраста из южных областей в северные, а участники интервью – студенты «*благодарны, что государство дало такую возможность – получить высшее образование, увидеть другой Казахстан*», на сегодняшний день судить об уровне эффективности реализуемых усилий государства достаточно сложно.

Вопрос низкой отдачи госпрограмм переселения отмечался и в депутатских запросах. В частности, 18 ноября 2020 года группа депутатов Сената направила депутатский запрос по поводу развития приграничных территорий⁴⁴. В рамках запроса констатировалась неэффективность реализации «дорожных карт» занятости и бизнеса на приграничных территориях наряду с другими мерами социальной защиты, обеспечивающими привлекательность приграничных регионов для внутренних переселенцев. Что интересно, в ответ на депутатский запрос министерством национальной экономики были предоставлены данные о количестве переселившихся семей, о сумме выделенных средств за отчетный период (субсидий) на переезд. Кроме того, было указано, что акимам приграничных областей рекомендовано усилить реализацию «дорожных карт», а также активизировать работу по переселению населения из трудоизбыточных регионов в трудодефицитные приграничные населенные пункты в рамках Государственной программы «Еңбек». То есть, по существу, вместо отчета было пересказано содержание основных направлений госполитики.

Тем не менее, можно ли сделать промежуточные выводы в ходе реализации масштабных государственных программ? Во-первых, данные официальной статистики показывают, что основные миграционные потоки в стране по-прежнему направлены в крупные города-миллионники. Нагляден пример Туркестанской области, население которой отличает положительное сальдо миграции в направлении лишь трех регионов – города Нур-Султан, Кызылординской и Карагандинской областей⁴⁵.

Во-вторых, отсутствуют исследования и, в целом, данные о коэффициенте приживаемости мигрантов-участников программ в местах поселения, в то время как именно эти показатели являются важнейшим индикатором оценки эффективности переселенческих программ. То есть, за основу оценки должны браться не данные о количестве переехавших и потраченных средствах, а итоги лонгитюдных наблюдений, позволяющие судить о том, действительно ли мигранты смогли

⁴⁴ «Запрос депутатов Сената о развитии приграничных регионов». Среда, 18 ноября 2020, [https://primeminister.kz/ru/inquiries \(04.01.21\)](https://primeminister.kz/ru/inquiries (04.01.21))

⁴⁵ «Туркестанская область лидирует по количеству уезжающих», [https://kz.kursiv.media/2021-08-12/turkestanskaya-oblast-lidiruet-po-kolichestvu-uezzhayuschikh/ \(05.03.2022\)](https://kz.kursiv.media/2021-08-12/turkestanskaya-oblast-lidiruet-po-kolichestvu-uezzhayuschikh/ (05.03.2022))

прижиться, адаптироваться на новом месте жительства, что в последующем оказывать более точное влияние на миграционные стратегии населения из регионов-реципиентов.

В-третьих, нет открытых и верифицируемых данных о том, какая часть участников образовательного проекта «Серпін» смогла трудоустроиться, интегрировалась на новом месте, а какая часть вернулась на прежнее место жительства. Как и в случае с программой «Еңбек», акцент успешности сделан на количественных показателях – числе студентов и учебных заведений, вовлеченных в программу, в то время за скобками остается решений главного вопроса – трудоустройство и закрепление выпускников на предприятиях северных областей страны.

А какие риски таят в себе программы переселения?

Как было указано ранее, изначально программы переселения в Казахстане были задуманы, хотя и не напрямую, но в том числе для снижения социальной напряженности и протестности, возникающих в связи с перенаселенностью в регионах-донорах. Можно ли сказать сейчас, что переезд нескольких десятков тысяч семей в какой-то мере снизил социальное давление в южных областях страны? И если неудовлетворенность жизненными обстоятельствами подтолкнула мигрантов к переезду, то не мог ли произойти своеобразный «экспорт» социального недовольства в принимающие области? Находят ли общий язык между собой те, кто недавно переселился на новое место жительства и те, кто проживают в области всю жизнь или продолжительное время?

Можно выделить несколько зон риска, вокруг которых могут возникнуть и уже возникли трения и противоречия между двумя группами населения – жителями областей-реципиентов и участниками программ переселения.

Безусловно, наиболее важными являются **вопросы трудоустройства**, решение которых ставилось основной целью программ переселения. При этом нельзя сказать, что в северных областях все проблемы с безработицей, трудоустройством населения решены, *«опять же, смотрите, бывает, что у нас тоже работы как бы нет, и если люди оттуда сорвутся, куда приедут. Тут работы нет, это не стоит»*. Вместе с тем, как показали интервью уже с участниками программ, у переезжающих не было отчетливого понимания, какой именно работой они будут заниматься в регионе прибытия, какими квалификационными навыками они должны были обладать. В настоящее время нередкими являются случаи, когда переехавшие оказываются без работы, и, соответственно, без средств к существованию или когда их расселяют не в городе, а в селе, и при этом среди них нет специалистов, в которых есть потребность в сельской местности – доярок, механизаторов, пастухов-табунщиков, врачей, учителей. Местные органы власти предлагают курсы по повышению квалификации и переобучению, но даже окончание подобных курсов не означает автоматического получения работы, тем более, высокооплачиваемой. Как уже отмечалось ранее, не во всех областях северного макрорегиона платят высокие зарплаты, а, например, в СКО – области, которая является участником программ переселения, – они одни из самых низких по стране⁴⁶.

Следует обратить внимание, что очень редко уровень образования и квалификации новоприбывших позволяет им трудоустроиться на высокооплачиваемую и престижную работу в городе. По словам представителя областного госоргана, *«такие люди отлично трудоустраиваются и в своих областях»*, и им не нужно переезжать куда-то, чтобы состояться в

⁴⁶ «Статистика: средняя зарплата в Северо-Казахстанской области выросла на 21% за год», <https://pkzsk.info/statistika-srednyaya-zarplata-v-severo-kazakhstanskoj-oblasti-vyroslo-na-21-za-god/> (31.10.2021)

личностном плане. Поэтому основная конкуренция за «место под солнцем» разворачивается чаще всего, в сельской местности, а не в городе.

Очевидно, что жители южных областей, переезжая на север, испытывают трудности из-за климатических условий, не могут сразу достигнуть хороших результатов в животноводстве и растениеводстве. Вполне вероятно, что и в этом случае государству стоило бы оказывать помощь переселенцам, как, например, в Китае, где для них строят теплицы, фермы, предприятия, и они получают не только жилье, но и работу⁴⁷.

Жилой фонд северных областей довольно сильно устарел, особенно в сельской местности, где практически не возводятся новые дома, а в жилищно-коммунальном хозяйстве городов регулярно происходят техногенные аварии, иногда и с человеческими жертвами⁴⁸. В то же время в рамках переселенческих программ («Еңбек») выделялись значительные средства для строительства жилья приезжающим по программе, в частности, в 2019–2021 г.г. на эти цели в Северо-Казахстанской области было выделено 15 млрд тг. с целью обеспечить жильем около трех тысяч семей переселенцев. В то же время, часть переселенцев утверждает, что предоставляемые местными властями новые дома построены некачественно и не пригодны для проживания⁴⁹, что и называется одной из главных причин их возврата на прежнее место жительства. Отчасти подобные аргументы подтверждаются и руководителями северных областей⁵⁰. Но, вместе с тем, новые дома мигрантов вызывают вопросы у местных жителей, которые десятилетиями не могут ни приобрести жилье, ни построить себе новое, в связи с крайне низкими доходами, с одной стороны, и отсутствием неизбирательной политики жилищного строительства для всех категорий сельских жителей, с другой. Хотя в ходе интервью, о переселенцах жители областей говорили с сочувствием, понимая, что на новом месте они испытывают значительные сложности, *«бывает, что дома дают плохие, людям там жить невозможно. И толком работы нет, и может быть еще, что у нас суровый климат, еще вот это, я думаю, проблема. Самое главное, что нормального жилья нет и работы нет»*.

Одним из важных факторов, упускаемых из внимания разработчиков госпрограмм, но, тем не менее, напрямую влияющим на их эффективность, является сложность **адаптации переселенцев** в новую социальную среду в ходе **интеграции в местные сообщества**. Исследования, проведенные в регионе, показали, что между участниками программы переселения «Еңбек» и местными жителями вспыхивают жесткие конфликты из-за пастбищ, сенокосов, путей прогона скота. Как отметил в интервью один сельчанин, *«мои деды здесь косили сено, а этим все равно»*, имея в виду, что новоселы не считаются с годами сложившимися земельными отношениями и пытаются изменить статус-кво в свою пользу в ущерб интересам местных жителей. Все это довольно сильно, как показало наблюдение, вносит нервозность в их жизнь и ухудшает социальное самочувствие.

Участники программы «Серпін» также выделяют продолжительность адаптации в числе основных трудностей, с которыми им пришлось столкнуться. По результатам социологического опроса, проведенного во втором семестре 2018-2019 учебного года среди 250 учащихся колледжей и вузов

⁴⁷ Анна Даниловская, «Что не так с госпрограммами переселения с юга на север». Аналитический ресурс Orda.kz, <https://orda.kz/chto-ne-tak-s-gosprogrammami-pereselenija-s-juga-na-sever/> (04.06.21)

⁴⁸ «Очередная авария произошла на ТЭЦ-2 в Петропавловске», <https://24.kz/ru/news/top-news/item/535492-ocherednaya-avariya-proizoshla-na-tets-2-v-petropavlovsk> (27.03.2022); «Петропавловск во тьме: когда устранят аварию», <https://pkzsk.info/petropavlovsk-vo-tme-kogda-ustranyat-avariyu/> (02.11.2021)

⁴⁹ «Переселенцы в Северо-Казахстанской области замерзают в арендном жилье от государства». Новостной ресурс «inbusiness.kz», <https://inbusiness.kz/ru/last/pereselency-v-severo-kazahstanskoj-oblasti-zamerzayut-v-arendnom-zhile-ot-gosudarstva> (04.01.21)

⁵⁰ «Холодный прием Северного Казахстана ставит под угрозу программу переселения». Новостной ресурс «inbusiness.kz», <https://inbusiness.kz/ru/news/holodnyj-priem-severnogo-kazahstana-stavit-pod-ugrozu-programmu-pereseleniya> (04.01.21)

Павлодарской области (гг. Павлодар и Аксу) по программе «Серпін» каждый четвертый отметил, что долго привыкал к новому месту, а каждый пятый – к языковой среде.⁵¹

Рисунок 1.

Трудности, возникшие после поступления в вуз по программе «Серпін» (выбор нескольких вариантов ответа)



Надо отметить, что исторически сложившиеся практики употребления казахского и русского языков у жителей областей-реципиентов и участников программ переселения выступают не только аспектом процесса адаптации, но и создают временный барьер для мотивации к действию. Так, участники программы «Серпін» сообщали, что из-за языкового барьера (незнание русского языка) они *«не мотивированы и не стремятся к получению качественного образования»*⁵². Студенты-«серпиновцы» говорили о том, что в первый год обучения незнание или слабое знание русского языка ограничивало их не только в образовательном процессе (нет учебников на казахском языке), но и мешало в бытовом плане: *«Для меня это было культурным шоком: все в Павлодаре, даже казахи, говорят на русском языке. Даже поход в магазин сопровождался стрессом. Мы ходили группой в магазин, поскольку даже спросить цену было сложно»*. Но в течение года, по мере изучения русского языка, проблема барьера снимается.

Стоит отметить, что в интервью жителей областей-реципиентов явно выраженного недовольства изменением языковой ситуации в областях не наблюдалось. Однако русскоязычность всех жителей вне зависимости от этнической принадлежности в северных областях сохраняется, так что можно понять возможные причины напряженности в связи с прибытием значительного числа приезжих, говорящих преимущественно на казахском языке.

Также стоит отметить и такой фактор риска, как **недобросовестность, корыстные намерения части переселенцев**, которые переезжают в северные области на краткий период времени, не на постоянное место жительства, а с целью получить средства (субсидии), выделяемые государством на переезд для последующего их присвоения на другие нужды (чаще всего, выплаты кредитов, процентов на них). Такое поведение переселенцев рассматривается жителями областей-реципиентов как иждивенчество, вызывает стойкое неодобрение и рождает предубеждение к будущим участникам программ, *«так что если делать программы, то надо все это*

⁵¹ Социологический опрос, проведенный в рамках выполнения магистерской диссертации на тему: «Программа «Серпін»: социологический анализ», авт. Иманкул А.Б., <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2020/08/doklad-formirovanie-konceptualnyh-podhodov-po-realizacii-gosudarstvennoj-molodezhnoj-politiki-1.pdf> (04.01.21)

⁵² «Формирование концептуальных подходов по реализации государственной молодежной политики Казахстана г. Нур-Султан 2019», <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2020/08/doklad-formirovanie-konceptualnyh-podhodov-po-realizacii-gosudarstvennoj-molodezhnoj-politiki-1.pdf> (04.01.21)

продумывать. А не так с бухты-барухты, люди приехали, пожили и опять уехали. Это тоже нельзя».

Анализ материалов качественных методов исследования показал, что жителями областей приезжие зачастую воспринимаются, как «другие», срабатывает **фактор инаковости переселенцев**, «ладно мы можем перебраться как-то, но эти люди совершенно чужие, так можно сказать». В ходе фокус-групповой дискуссии, проведенной в г.Петропавловске, выявлено настороженное отношение к переехавшим из южных областей, вызывали вопросы конечные цели программы переселения, «идет же сейчас программа переселения с юга на север, вот интересно в чем она заключается?».

Возникает вопрос: в чем выражаются различия жителей северного и южного макрорегионов и как их описать? На основе анкетного опроса выявлены оценки населения по таким социальным вопросам, как материальное положение семей, динамика показателей благосостояния, уровень социального оптимизма (см.Таблицы 6-8). Результаты опроса показывают, что жители юга Казахстана более оптимистичны, по сравнению с северянами: они в два раза чаще считают свое материальное положение хорошим; каждый четвертый отметил позитивную динамику в повышении благосостояния, в то время как в северных областях более трети пожаловались на его ухудшение; практически половина опрошенных (48%) из южного макрорегиона считает, что через год их семья будет жить лучше, чем сегодня, на севере таких оптимистов только четверть.

Таблица 6. Как бы вы оценили в настоящее время материальное (экономическое) положение вашей семьи? (в разрезе макрорегионов)

	Северный	Южный
Очень хорошее	1,7%	5,6%
Хорошее	8,3%	13,2%
Среднее	56,5%	57,3%
Плохое	26,1%	15,4%
Очень плохое	4,7%	6,3%
Затрудняюсь ответить	2,8%	2,2%

Таблица 7. Изменилось ли, по вашему мнению, благосостояние вашей семьи за последние 12 месяцев? Если да, то в какую сторону? (в разрезе макрорегионов)

	Северный	Южный
Да, улучшилось	14,0%	22,5%
Нет, осталось без изменений	45,1%	45,4%
Да, ухудшилось	35,7%	26,5%
Затрудняюсь ответить	5,1%	5,6%

Таблица 8. Как вы считаете, через год вы (ваша семья) будет жить лучше или хуже, чем сейчас? (в разрезе макрорегионов)

	Северный	Южный
Значительно лучше	15,7%	25,8%
Несколько лучше	10,4%	21,8%
Так же, как и сейчас	19,6%	16,7%
Несколько хуже	10,2%	8,5%
Значительно хуже	7,4%	5,4%
Затрудняюсь ответить	36,6%	21,8%

Достаточно сильно разнятся и установки в адаптационных стратегиях у населения из разных частей страны. Так, в случае ухудшения социально-экономической ситуации жители южного макрорегиона будут больше ориентированы на то, чтобы «переждать» ситуацию – 23,2%, тогда как 11,5% опрошенных в северном макрорегионе будут нацелены на эмиграцию. Примечательны различия с точки зрения использования активистских форм поведения в случае ухудшения ситуации: южане два раза чаще говорили о том, что примкнут к организации, добивающейся изменения ситуации, в то время как жители северных областей декларируют возможность участия в акциях протеста. Ясно, что эти установки не являются характерными для большинства населения рассматриваемых макрорегионов, также как и то, что они присущи и жителям из других частей страны, тем не менее, речь идет о проявленной, очевидной разнице между установками жителей южного и северного макрорегионов.

Таблица 9. Как вы вероятнее всего поступите, если в ближайший год социально-экономическая ситуация в стране ухудшится?

	Северный	Южный
Буду терпеливо ждать лучших времен	20,6%	23,2%
Буду самостоятельно искать пути для улучшения своей жизни	41,2%	44,6%
Примкну к организации, добивающейся изменения ситуации	3,0%	6,3%
Приму участие в акциях протеста	5,1%	2,9%
Попытаюсь эмигрировать	11,5%	6,3%
затрудняюсь ответить	18,7%	16,7%

Результаты анкетного опроса выявили наличие значимых различий и во внешнеполитических предпочтениях жителей двух макрорегионов. Заметно, что южане чаще в качестве приоритетов внешней политики назвали страны центральноазиатского региона и Турцию, тюркский мир. В свою очередь для участников опроса из северных областей турецкий вектор практически не интересен, но в то же время почти четверть назвала приоритетом внешней политики направление России и страны СНГ.

Таблица 10. Какое из утверждений, на ваш взгляд, лучше всего описывает приоритетные цели Казахстана во внешней политике? (в разрезе макрорегионов)

	Северный	Южный
Казахстан должен ориентироваться в своей внешней политике на страны центральноазиатского региона	9,4%	19,9%
Казахстан должен ориентироваться в своей внешней политике на Россию и страны СНГ	21,7%	16,3%
Казахстан должен ориентироваться на тюркский мир, включая Турцию	0,9%	6,2%

Таким образом, опросные данные показывают, что у населения южного макрорегиона довольно оптимистичные настроения, и если вернуться к вопросу о возможности «экспорта» социального недовольства в принимающие области, то ответ скорее, нет. Однако заметно, что беспокойство должны вызывать жители северных, принимающих, областей, которые ощущают себя более нестабильно (например, 37% затруднились ответить на вопрос о том, какой будет жизнь их семей через год), оценивают показатели своего материального положения невысоко, и на этом, и без того сложном, фоне приезд новых людей вызывает неприятие и раздражение, «переселение идет, у нас людей не хватает? Или чтобы юг маленько расширился или на юге работы нету?».

Все это позволяет констатировать наличие определенного уровня социального напряжения в отношениях между жителями регионов и переселенцами. Можно предположить, что в случае ухудшения социально-экономической ситуации в областях прибытия, социальные противоречия будут усиливаться, углубляя линии разлома. На это будет влиять и несхожесть установок и социальных настроений жителей из различных групп, которая достаточно заметно проявила себя в ходе исследования. Потому большое значение для эффективной реализации программ переезда и адаптации граждан на новом месте жительства будет иметь не только решение вопросов, связанных с обустройством и обеспечением занятости, но и реализация комплекса мер, направленных на интеграцию переселяющихся в местное сообщество.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Программы «Енбек», «Серпін», направленные на переезд граждан из трудоизбыточных в трудодефицитные регионы, являются стратегически важными, более того, напрямую касаются вопросов безопасности страны. В числе факторов, позволяющих рассматривать их в данном ключе, и задача снижения конфликтного потенциала, связанного с неуклонно растущим уровнем внутренней миграции. В то же время, если вести речь об эффективной миграционной политике, то она предполагает продуманность, взаимосвязанность реализуемых мер, учет объективных обстоятельств, и, безусловно, контроль над реализацией принятых документов.

Стоит отметить, что на сегодняшний день результаты государственных программ, например, «Серпін» характеризуются и с позитивной стороны. Так, в ходе различных исследований, в том числе, проведенных в рамках данной научной работы, видно, что часть обучающихся по этой программе намерены остаться жить на севере. И в этом ключе задачей является сделать так, чтобы этот выбор улучшил их качество жизни и повлиял на аналогичное решение других «южан».

Однако при реализации программ переселения на сегодняшний день очевиден и ряд неучтенных проблемных вопросов (отсутствие требований к квалификации переселенцев, непонимание запросов рынка труда в принимающих областях), и, самое главное, отсутствует промежуточный анализ эффективности реализации программ, планирование с учетом снижения рисков, с которыми уже столкнулись исполнители и участники госпрограмм. В свою очередь, это приводит к недостаточной обоснованности последующих решений, отражается на финансовой стороне программ, повышении их издержек. Хотя очевидно, что, прежде всего, речь должна идти о создании условий для того, чтобы люди оставались жить и работать в северных регионах. И здесь нужно говорить о нескольких аспектах.

Во-первых, о четкой информационной политике в отношении существующего в регионе-реципиенте запроса на работников. Проведение информационно-разъяснительной работы в регионах-донорах об условиях переезда, о специфике принимающего региона, о потребностях в трудовых ресурсах, востребованных специальностях в каждом из регионов-реципиентов, в том числе о профессиональных навыках, которыми должны обладать прибывающие граждане, становится одной из важных составляющих организационно-подготовительных мероприятий по переселению из южных областей в северные. Кроме того, должна быть обеспечена полнота информации об условиях труда, ожидаемой заработной плате и тех трудностях, которые ожидают прибывающих на новое место жительства граждан для соблюдения принципа информированного согласия потенциальных переселенцев.

Во-вторых, надо говорить об обеспеченности работой и жильем. Поскольку, несмотря на то, что регулирование внутренней миграции тесно взаимосвязано с рациональным распределением трудовых ресурсов, в то же время, это не механический процесс пространственного перемещения групп людей, но, прежде всего, процесс смены социального статуса, образа жизни. Здесь также

стоит обратить внимание на такой инструмент, как исследования приживаемости мигрантов на новом месте: адаптивность поведения «новоселов» и местного сообщества – возможности приспособления к социокультурной среде принимающего сообщества, толерантность к существующим жизненным устоям⁵³.

В-третьих, в данной ситуации мог бы быть взят на вооружение зарубежный опыт развития отдельных территорий, по которому активно стимулируется привлечение работодателей, инвесторов в регион, а с учетом трудностей объективного характера, акцент смещается на формирование соответствующей благоприятной институциональной среды. Например, в Северо-Казахстанской области в 2021 году был принят план, согласно которому до 2025 года в области решат проблему с доступом к качественной питьевой воде, аварийными и трехсменными школами, построят новые медицинские объекты и реализуют 64 инвестиционных проекта, которые направлены на развитие АПК, транспорта и логистики, промышленности, туризма и спорта, а также предпринимательской активности региона. При этом кроме средств из республиканского бюджета будут привлечены и частные инвестиции⁵⁴.

Вместе с тем, стоит понимать, что повышение уровня социальной напряженности в регионах-реципиентах, задействованных в программах «Еңбек» и «Серпін» все равно не избежать. В принимающих областях под воздействием государственных мер экономического стимулирования, включающие и переселенческие программы, будут меняться рынок труда, уровень урбанизации, соотношение этносов в структуре населения, и, в целом, привычный традиционный уклад жителей северного региона. Все это не может происходить безболезненно. И в этом контексте задачей является снижение социальной напряженности, как со стороны прибывающих граждан, так и в среде жителей принимающих областей и недопущение роста конфликтности.

⁵³ Лариса Логинова, Оксана Понукалина «Межрегиональные миграционные процессы в современной России: тенденции и проблемы управления», *Вестник Саратовской государственной юридической академии* 2015, №6 (107) 222-229.

⁵⁴ Тамара Вааль, «Комплексный план социально-экономического развития СКО до 2025 года одобрило правительство», <https://vlast.kz/novosti/44354-kompleksnyj-plan-socialno-ekonomiceskogo-razvitia-sko-do-2025-goda-odobrilo-pravitelstvo.html> (04.06.21)