Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 19 (676)

Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов

К заседанию Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 20 июня 2017 года

2017

Настоящий выпуск Аналитического вестника подготовлен по итогам Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Процессы в миграционной сфере: перспективы в рамках евразийской интеграции», состоявшегося 15 мая 2017 года.

В семинаре приняли участие представители Института социально-политических исследований РАН, Института государства и права РАН, Академии управления МВД России, ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России».

В вестник вошли следующие материалы: вступительная статья заместителя председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Л.Н. Боковой, статьи участников семинара, информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообществ.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Л.Н. Бокова, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству

Тенденции российской миграционной политики в перспективе евразийской интеграции 5

С.В. Рязанцев, руководитель Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор МГИМО (У) МИД России
А.А. Тер-Акопов, научный сотрудник Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, кандидат экономических наук
Е.Е. Письменная, доктор социологических наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
М.Н. Храмова, ведущий научный сотрудник Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, кандидат экономических наук

Сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции 8

Е.С. Красинец, заведующий лабораторией миграционных исследований Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, кандидат экономических наук

Миграция и миграционная политика в рамках развития евразийской интеграции 19

Ж.С. Сыздыкова, заведующая кафедрой стран Центральной Азии и Кавказа Института Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор

Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из Центральной Азии в Российской Федерации 27

А.В. Дмитриев, главный научный сотрудник Института социологии РАН, член-корреспондент РАН

Социальная адаптация иммигрантов как ресурс стабильности российского общества 33

А.Н. Сандугей, заместитель начальника НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук, доцент

О проблемах обеспечения социальных гарантий трудящихся государств – участников ЕАЭС и членов их семей в рамках евразийской интеграции 38

Е.П. Сигарева, заведующая сектором воспроизводства населения Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, кандидат экономических наук

Современные проблемы и перспективы внешней трудовой миграции: интеграционный контекст 45

Н.А. Воронина, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Вопросы трудовой миграции в рамках евразийской интеграции 51

Н.В. Лукашов, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию стратегических проблем управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, кандидат физико-математических наук, доцент

Методология формирования правового поведения мигрантов в стране пребывания 64

С.Г. Лузянин, директор Института Дальнего Востока РАН, доктор исторических наук, профессор МГИМО (У) МИД России
А.Г. Ларин, ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН

Китайские мигранты в России и сопряжение ЕАЭС – Новый Шелковый путь 70

А.А. Мичников, доцент Академии управления МВД России, кандидат экономических наук

О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации 77

Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации *«Процессы в миграционной сфере и перспективы в рамках евразийской интеграции: опыт регионов»* 81

Тенденции российской миграционной политики в перспективе евразийской интеграции

Л.Н. Бокова, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству

Сегодняшнюю ситуацию с миграцией нередко сравнивают с «великим переселением народов». В странах Западной Европы проблемы во взаимоотношениях беженцев и принимающего сообщества стали злободневной темой, вызывающей живой отклик в обществе и привлекающей внимание не только ученых, но и политиков. Россия, как и другие страны, сталкивается с «вызовами» современной миграции и вырабатывает свою стратегию снижения угроз.

Грамотное регулирование в миграционной сфере повышает возможности роста экономик стран Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС)[1], но и цена ошибок здесь велика. В России за последние годы существенно поменялось миграционное законодательство. Это позволило сделать поток приезжающих иностранных граждан «видимым» и более управляемым, что снизило «теневую» и криминальную составляющую в миграционных процессах.

В первую очередь изменения коснулись трудовой миграции. В конце 2014 г. вместо квотирования иностранных работников была введена система патентов[2], Трудовой кодекс Российской Федерации был дополнен главой «Особенности регулирования труда работников,

[1] 29.05.2014 г. в Астане (Казахстан) президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе. В настоящее время государствами — членами ЕАЭС являются Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Армения, Кыргызская Республика.

[2] Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства»[3]. Для интеграции мигрантов, понимания ими своих прав и обязанностей введена система обязательного тестирования по русскому языку, истории и основам законодательства[4]. С января 2015 г. действует закон, который обязал работодателей отчислять за иностранных работников, временно пребывающих на территорию России, взносы в Фонд социального страхования в размере 1,8%. Данной категории иностранных граждан предоставляется право на пособие по временной нетрудоспособности по причине болезни[5].

В последнее годы наблюдалась тенденция либерализации миграционного законодательства. В 2016 г. был принят закон, который дал судам возможность не подвергать обязательному административному выдворению лиц за однократное нарушение правил въезда или режима пребывания в России, совершенное в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях[6]. Законодатели отказались от привлечения мигрантов к административной ответственности за пересечение границы России при наличии оснований для временного проживания. В июне 2017 г. принят Федеральный закон[7], согласно которому гражданам государств, имеющих визовый режим с Россией, одновременно с разрешением на временное проживание будут выдаваться визы временно проживающего лица на срок действия данного разрешения. Это позволит избежать ситуаций, когда на лиц, имеющих действующее разрешение на временное проживание, накладывались штрафы за пребывание в России с визой с истекшим сроком.

Благоприятные условия созданы для работающих в России граждан стран – членов ЕАЭС. Их возможности во многом

[3] Федеральный закон от 01.12.2014 г. № 409-ФЗ «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства».

[4] Федеральный закон от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». С 01.01.2015 г. иностранные граждане для получения разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента сдают обязательный экзамен по русскому языку, истории России, основам законодательства.

[5] Федеральный закон от 01.12.2014 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

[6] Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 490-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». В 2016 г. количество иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергшихся выдворению и депортации, сократилось на 48% по сравнению с 2015 г.

[7] Федеральный закон от 07.06.2017 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

приравниваются к возможностям граждан России. Для них установлены безвизовый режим въезда, право работать в России без оформления патента. Граждане стран ЕАЭС, работающие в России по трудовым договорам, с 1 января 2017 г. могут бесплатно оформлять полисы обязательного медицинского страхования[8]. В дальнейшем представляется целесообразным гармонизировать национальные законодательства государств – членов ЕАЭС в миграционной сфере. Важным шагом в этом направлении должно стать создание системы, при которой стаж работы в любом государстве ЕАЭС будет засчитываться при начислении пенсии[9].

Такая лояльная к гражданам государств – членов ЕАЭС политика уже сказывается на изменении объемов денежных переводов за границу, что для многих стран является важным фактором поддержания стабильности. По данным Центрального Банка России, в 2016 г. объем переводов в Узбекистан и Таджикистан (стран, не входящих в ЕАЭС) снизился по сравнению с 2015 г. В то же время увеличилась сумма денежных переводов в государства – участники ЕАЭС Кыргызстан и Казахстан[10]. В настоящий момент существует перспектива расширения Евразийского экономического союза, поскольку многие страны проявляют интерес к присоединению к ЕАЭС[11].

Система трудовой миграции неизбежно будет меняться, но дальнейшей либерализации миграционного законодательства ждать не стоит. Это в первую очередь связано с вопросами безопасности и нарастания террористических угроз. Вместе с тем российская миграционная политика нацелена на упрощение избыточных процедур, снятие административных барьеров и внедрение современных информационных технологий в работе с миграционными потоками. Такой путь будет способствовать безопасности государств ЕАЭС и упростит жизнь мигрантам, которые не нарушают закон. Полезным инструментом может стать межгосударственная система миграционного учета на всем пространстве ЕАЭС, позволяющая проводить всесторонний анализ происходящих процессов. Чем интенсивнее будет взаимодействие по этим вопросам внутри ЕАЭС, тем больше выгод принесет трудовая миграция экономике Евразии.

---

[8] Приказ Минздрава России от 27.10.2016 г. № 803н «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28.02.2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г.».

[9] Проект Договора доработан в Евразийской экономической комиссии по результатам внутригосударственного согласования и готовится для направления членам ЕАЭС для внутригосударственных процедур, необходимых для его подписания. Доклад ЕЭК «Барьеры, изъятия и ограничения евразийского экономического союза», 2016 г.

[10] Данные статистики за 2016 г. с официального сайта Центрального банка России.

[11] По оценке Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова, порядка 50 государств выразили заинтересованность в налаживании сотрудничества с ЕАЭС. «Правительственный час» в Государственной Думе 25.01.2017 г.

Сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции[12]

С.В. Рязанцев, руководитель Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор МГИМО (У) МИД России
А.А. Тер-Акопов, научный сотрудник Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, кандидат экономических наук
Е.Е. Письменная, доктор социологических наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
М.Н. Храмова, ведущий научный сотрудник Центра социальной демографии Института социально-политических исследований РАН, кандидат экономических наук

В статье представлены два сценария развития миграционной ситуации в ЕАЭС: экстенсивный и интенсивный. В экстенсивном сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС рассматриваются перспективы географического расширения Евразийского экономического союза, оценивается влияние расширения на потоки трудовой миграции и социально-экономические последствия для вступающих в Союз стран. Оцениваются перспективы и эффекты от присоединения к ЕАЭС Республики Таджикистан. Авторы указывают, что дальнейшее расширение Евразийского экономического союза должно строиться на активном взаимодействии с другими странами и интеграционными объединениями. В интенсивном сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС рассматриваются перспективы углубления экономической интеграции стран-участниц, оцениваются перспективы создания единого рынка труда высококвалифицированных специалистов

[12] Исследование проведено при поддержке грантов РФФИ № 16-36-00411 мол_а и № 16-33-00051_а1

в ЕАЭС на базе единой инновационной инфраструктуры и единого образовательного пространства. Переход интеграционных проектов на постсоветском пространстве к более глубоким формам ограничивается национальными и экономическими интересами действующих и потенциальных членов интеграционных объединений. Стабилизация единого рынка труда ЕАЭС может произойти при условии увеличения не количества, а качества рабочей силы, роста ее профессиональной квалификации, повышения прозрачности миграционных потоков. Низкий уровень профессиональной подготовки не только сужает возможности трудовых мигрантов на внешних рынках труда, но и приводит к обострению социально-экономических проблем. Важно создать необходимые комфортные условия для миграции высококвалифицированных специалистов в рамках ЕАЭС. Существует необходимость стимулирования развития инновационной инфраструктуры и создания единого образовательного пространства, что станет следствием формирования единого рынка труда высококвалифицированных специалистов. То есть речь идет о создании единого рынка труда высококвалифицированных специалистов через механизмы инновационной и образовательной инфраструктуры. Креативная экономика повышает уровень требований к квалификации работников на рынке труда и тем самым стимулирует миграцию квалифицированных сотрудников. Важно не допустить «утечки умов» из стран – участниц ЕАЭС в третьи страны. Формирование экономики знаний на пространстве ЕАЭС способно решить ряд социально-экономических проблем.

Разработка сценариев развития миграционной ситуации является важным компонентом управления миграционными и демографическими процессами. Основные проблемы прогнозирования вызваны тем, что миграционный прирост населения любой страны формируется в результате взаимодействия иммиграции и эмиграции, которые, в свою очередь, обусловлены различными факторами. В случае с интеграционными объединениями, которым является ЕАЭС, прогнозирование миграции усложняется неоднородностью социально-экономического и политического развития государств, в него входящих.

Российская миграционная политика сконцентрировалась в большей степени на регулировании иммиграции, а также на проблемах вокруг иммигрантов в стране. Несмотря на наличие двух концепций регулирования миграции (2003 г. и 2012 г.), в них не содержится конкретных параметров прогнозов миграции. Во второй концепции (Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года) в качестве задач декларируется создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников,

проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности и пр. Однако в этом документе нет конкретных прогнозных параметров миграционного притока населения. Лишь в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., которая была утверждена в 2007 г., отмечается, что необходим миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно. Росстат в демографическом прогнозе до 2030 г. предлагает три варианта прогноза миграционного прироста: низкий (около 200-230 тыс. человек), средний (300-340 тыс. человек), высокий (400-500 тыс. человек)[13].

Достаточно близкой к российской демографической и миграционной политике является Республика Беларусь, которая также рассматривает миграцию как компонент демографического развития. Казахстан также активно принимает мигрантов, в том числе на основе этнической близости (программа возвращения этнических казахов – оралманов) для поддержания этнокультурного баланса, а также трудовых мигрантов для компенсации дефицита трудовых ресурсов. В то же время Армения и Кыргызстан в большей степени сориентированы на стимулирование эмиграции, развитие связей с диаспорой и привлечение ее средств в развитие национальной экономики.

Экстенсивный сценарий развития миграционных процессов в условиях расширения ЕАЭС. Представляется, что конкуренция за трудовые ресурсы, а также развитие единого рынка труда способствуют демографическому и территориальному расширению международных интеграционных объединений для достижения устойчивого социально-экономического развития. В связи с этим стремление большинства интеграционных объединений к поиску ассоциированных членов и принятию новых стран видится абсолютно логичным, экономически оправданным решением[14]. Не является исключением и ЕАЭС, присоединение новых государств-членов к которой может изменить социально-экономическую и демографическую ситуацию внутри группировки.

[13] Рязанцев С.В., Богданов И.Я., Храмова М.Н. Прогнозирование миграции в контексте формирования внешней миграционной политики России// Научное обозрение: Экономика и право. - № 1, 2017. – С. 12-15.

[14] Безвербный В.А. Демографические и миграционные аспекты региональной интеграции// Миграционные мосты в Евразии: Материалы VII международной научно-практической конференции «Роль трудовой миграции в социально-экономическом и демографическом развитии посылающих и принимающих стран» (Москва – Ставрополь, 13-18 октября 2015 года)/ Под ред. чл.-корр. РАН Рязанцева С.В. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – С. 338.

Как отметил Президент России В.В. Путин: «Евразийский экономический союз не стремится объединить только постсоветские государства; формируемое евразийское пространство будет иметь более широкие границы. Экономический союз может сыграть роль связующего звена между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. У взаимоотношений ЕАЭС и ЕС есть большие перспективы совместного развития, несмотря на некоторую напряженность последнего периода, а удовлетворение обоюдных экономических интересов в XXI веке может привести к формированию единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. ЕАЭС станет частью и европейского, и азиатского экономического пространства, создаст большую площадку экономического взаимодействия, «гармоничное сотрудничество экономик»[15]. Также Президент Республики Беларуси А.Г. Лукашенко выдвинул понятие «интеграция интеграций»[16], предполагающее тесное взаимодействие двух интеграционных структур – ЕС и ЕАЭС.

ЕАЭС продолжает оставаться реальной и перспективной формой развития интеграции в рамках бывшего СССР, несмотря на финансово-экономический кризис 2014-2015 гг., значительное обесценивание российского рубля, некоторые разногласия на политическом уровне. По сравнению с другими примерами интеграции и регионализма на постсоветском пространстве, преимущество ЕАЭС заключается в том, что соблюдается последовательно взаимная выгода и уважается суверенитет государств – членов организации.

Как показывает исследование, многие государства проявляют интерес и желание к интеграции с ЕАЭС в различной форме. Например, в 2015 г. было заключено соглашение о создании зоны свободной торговли ЕАЭС с Вьетнамом. О заключении подобных соглашений высказывались лидеры Израиля, Египта, Китая, Индии, Ирана, Пакистана, Зимбабве, Туниса, Сирии, Иордании, Монголии, Албании и пр.[17]. В Евразийскую экономическую комиссию было подано около 30 обращений. Значимым событием может стать реализация договоренностей лидеров России и Китая (май 2015 г.) об объединении двух проектов – ЕАЭС и «Нового Шелкового пути». Наиболее реальным механизмом создания и развития данной формы интеграции может стать зона свободной торговли.

Близки к интеграции в ЕАЭС и страны Центральной Азии, в частности Таджикистан. Президент Таджикистана Э. Рахмон еще в 2014 г. заявил о необходимости изучения экономической базы и

[15] Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня// Известия. – 5 октября 2011 г. – С. 5.

[16] Лукашенко А.Г. О судьбах нашей интеграции// Известия. – 19 октября 2011. – С. 5.

[17] Российская газета. Тунис предложил создать зону свободной торговли с ТС и ЕАЭС; Интерфакс. Зимбабве захотела заключить соглашение о зоне свободной торговли с ЕАЭС; Газета.ру. Египет и ЕАЭС договорились о создании зоны свободной торговли.

правовых документов Евразийского экономического союза «с целью возможного дальнейшего вхождения в это новое интеграционное объединение»[18]. Одним из оснований для вступления Таджикистана в ЕАЭС может быть активная и масштабная трудовая эмиграция в Россию и Казахстан. Для Таджикистана эмиграция в настоящее время стала реальным механизмом снижения безработицы и сокращения дефицита платежного баланса за счет поступления денежных переводов. Трудовая миграция стала не только средством выживания населения и инструментом снижения демографической напряженности, но и механизмом экономической интеграции на постсоветском пространстве снизу[19]. По данным Всемирного Банка трудовая миграция и денежные переводы занимают центральное место в развитии Таджикистана с 2000 года[20].

Население Таджикистана увеличивается, в то время как количество рабочих мест в стране растет недостаточно быстро. По данным национального Агентства по статистике, прирост населения в Таджикистане за 2005-2013 гг. составил 2 млн. человек: его численность возросла с 6,1 млн. до 8,1 млн. человек[21]. При этом сельское хозяйство является одним из немногих секторов экономики, в котором наблюдается увеличение количества рабочих мест. Нужно отметить, что сельское хозяйство аккумулирует около 66% занятых в Таджикистане. Занятость населения в других отраслях экономики практически не растет или увеличивается крайне медленно. Всего около 18% населения заняты в нематериальной сфере национальной экономики. По данным ЕАБР, более 36% населения Таджикистана в трудоспособном возрасте в 2010 г. и вовсе не были заняты в экономике[22]. По данным исследования уровня жизни в Таджикистане, проведенным Всемирным Банком в 2007 г., трудовая миграция концентрируется среди членов бедных домохозяйств: у 60% домохозяйств с низкими показателями уровня потребления как минимум один член семьи работает за рубежом[23]. Существует значительная разница в доходах трудовых мигрантов, работающих в России, и населения, работающего в Таджикистане. По оценкам ЕАБР, мигранты зарабатывают в 3,8 раз

[18] Национальное информационное агентство Таджикистана «Ховар».

[19] Дадабаева З.А. Потенциал и перспективы вступления Республики Таджикистан в Евразийский экономический союз// Экономическое взаимодействие стран – членов СНГ в контексте Евразийского интеграционного проекта: Сборник научных статей/ Отв. ред. Л.Б. Вардомский, А.Г. Пылин. – М.: ИЭ РАН, 2015. – С. 253-269.

[20] Официальный сайт Всемирного Банка. Таджикистан: Замедляющийся рост, растущая неопределенность. Доклад об экономическом развитии Таджикистана № 1. Весна 2015 г.

[21] Официальный сайт Агентства по статистике при президенте Республики Таджикистан.

[22] Официальный сайт ЕАБР. Оценка экономического эффекта присоединения Республики Таджикистан к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству.

[23] Официальный сайт Всемирного Банка. Обследование уровня жизни в Таджикистане 2007 г.

больше, чем работники в Таджикистане с аналогичными социально-экономическими характеристиками. По данным опроса мигрантов, вернувшихся в Таджикистан, проведенному ЕАБР в 2009 г., около 98% опрошенных назвали в качестве основной причины миграции за границу – поиск работы. Более 60% мигрантов были безработными в Таджикистане. А около 27% работали в Таджикистане, но предпочли переехать в другую страну с целью поиска новой работы и более привлекательной зарплаты[24].

Необходимо отметить высокий уровень зависимости национальной экономики Таджикистана от денежных переводов трудовых мигрантов. Более 90% денежных переводов, поступающих в страну, приходит из России. Причем чем больше доля поступлений от трудовых мигрантов в ВВП страны-донора, тем больше национальная экономика страны-донора зависит от экономической ситуации в стране-реципиенте рабочей силы. По данным Национального банка Республики Таджикистан, трудовые мигранты в 2014 г. отправили около 4 млрд. долларов США, что составляет 45% ВВП страны[25], что сделало Таджикистан самым зависимым от денежных переводов государством в мире.

По информации Центрального Банка Российской Федерации, в 2014 г. из России в Таджикистан через системы денежных переводов (Anelik, BLIZKO, Contact, InterExpress, UNIStream, Western Union, Колибри, ЛИДЕР, Почта России, Золотая Корона) было переведено 3,83 млрд. долларов США[26]. Однако данную цифру нельзя считать абсолютно достоверной, поскольку она не учитывает средства, вывезенные в наличной форме и переведенные через неформальные каналы.

Экономический спад в Российской Федерации выявил высокую степень зависимости Республики Таджикистан от миграции. По данным всемирного Банка, в результате резкой девальвации российского рубля стоимость денежных переводов в долларовом эквиваленте снизилась на 8,3% в 2014 г. В начале 2015 г. стоимость денежных переводов продолжила падение: в январе-апреле 2015 г. в республику физическими лицами было перечислено 615,6 млн. долларов США, что на 318,6 млн. (т.е. на 34,1%) меньше показателя аналогичного периода прошлого года[27].

[24] Официальный сайт ЕАБР. Оценка экономического эффекта присоединения Республики Таджикистан к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству.
[25] Официальный сайт Национального Банка Республики Таджикистан.
[26] Официальный сайт ЦБ РФ. Трансграничные переводы, осуществленные через системы денежных переводов по основным странам-контрагентам за 2014 год.
[27] Официальный сайт Всемирного Банка. Таджикистан: Замедляющийся рост, растущая неопределенность. Доклад об экономическом развитии Таджикистана №1. Весна 2015 г.

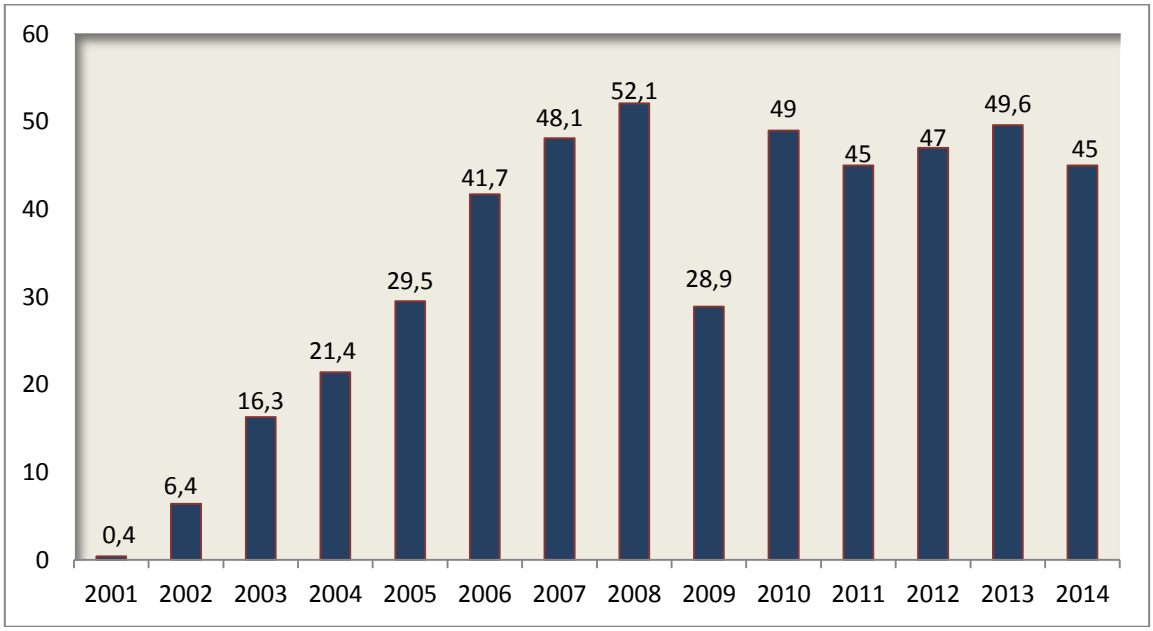

Рис. 1. Доля денежных переводов в ВВП за период 2001-2014 гг., %[28]

Необходимо отметить, что если бы не поступали денежные переводы из России и Казахстана, то уровень бедности в Таджикистане увеличился бы с 34% до 55%. Уровень бедности среди получающих переводы домохозяйств значительно меньше, чем в среднем по стране (19% против 32%). Денежные переводы снижают уровень бедности в сельских районах, способствуют сокращению уровня бедности в Таджикистане, который снизился с 41% в 2012 г. до 34% в 2014 г.[29].

В настоящее время по-прежнему можно наблюдать масштабную трудовую миграцию из Таджикистана в Россию. По данным ФМС России, в мае 2015 г. на территории страны находилось 990 тыс. таджикских граждан, в том числе молодые трудоспособные мужчины в возрасте от 18 до 29 лет составляли около 412 тыс. человек[30]. Реальная численность трудовых мигрантов из Таджикистана в России могла быть значительно больше, поскольку официальная статистика не охватывает всех мигрантов.[31] Экономический кризис, падение доходов мигрантов, ужесточение российского миграционного законодательства в 2014-2015 гг. способствовали сокращению общего числа трудовых мигрантов из Таджикистана в Россию[32].

[28] Таджикистан в цифрах. – Душанбе: Агентство по статистике при Президенте РТ, 2014. – С. 53-55.
[29] Рассчитывается на основе международной черты бедности в 2,5 долларов в день по паритету покупательской способности.
[30] Официальный сайт ФМС РФ.
[31] Там же.
[32] Ryazantsev S., Bogdanov I., Dobrokhleb V., Lukyanets A., Migration from Central Asian countries to Russia and Kazakhstan in the context of integration processes in the Eurasian Economic format, Central Asia and Caucasus. Vol. 18. Issue 1. 2017. P. 39-42

Членство Таджикистана в ЕАЭС позволит его гражданам получить доступ к единому рынку труда. А Россия, как основная принимающая таджикских трудовых мигрантов страна, заинтересована не только в увеличении трудовых ресурсов, но и в легализации мигрантов из Таджикистана, а также в сохранении и укреплении интеграционных связей со странами бывшего СССР. В случае присоединения Таджикистана к ЕАЭС можно выделить следующие эффекты в контексте трудовой миграции.

Для принимающих стран (России и Казахстана) потенциальными эффектами станет: рост доходов бюджетов за счет уплаты подоходного налога (российский бюджет недополучает 10-40 млрд. рублей в год только от налога на доходы физических лиц); оптимизация распределения рабочей силы внутри ЕАЭС; уменьшение издержек по сдерживанию недокументированной миграции (легализация трудовых мигрантов через механизм единого рынка труда)[33].

Для Республики Таджикистан, как посылающей страны, вхождение в единый рынок труда в большей степени приведет к легализации тех трудовых мигрантов, которые работают в странах ЕАЭС без документов, чем к увеличению потоков трудовой миграции из Таджикистана. Можно полагать, что после вступления Таджикистана в ЕАЭС трудовая миграция увеличится незначительно, примерно на 10-15%, учитывая сезонный характер трудовой миграции из Таджикистана. Объем денежных переводов зависит от количества трудовых мигрантов, средней заработной платы и доли доходов, которые перечисляются домой. Учитывая, что при присоединении Таджикистана к единому рынку труда уровень заработной платы мигрантов приблизится к национальному уровню, оценки роста денежных переводов находятся в интервале 15-25% от текущего уровня, а доли переводов до 49-53% ВВП при изменении экономической ситуации в России.

Интенсивный сценарий развития миграционной ситуации в ЕАЭС. Переход интеграции на территории бывшего СССР к более глубоким формам ограничивается национальными интересами действующих и потенциальных членов интеграционных объединений[34]. «Они формируются в результате сопряжения целей развития стран с национальными, глобальными и региональными факторами (ресурсами) их достижения, культурно-историческими традициями и характером

[33] Ryazantsev S., The lingual integration of migrants in Russia: declaration and realities, Life Science Jornal, 2014, No 11 (8s), pp. 139-143.
[34] Ryazantsev S., Bozhenko V., New approaches to managing labour migration under integration in Eurases, Asian Social Sciences, Vol. 10, No 20, 2014, pp. 195-200.

внешних угроз»[35]. Поэтому проблемы развития евразийских интеграционных проектов (СНГ и ЕАЭС) в первую очередь связаны с ответом на вопрос, есть ли у этих проектов реальные возможности эффективного развития взаимных связей. Речь идет как о стратегии экономического объединения, так и о геополитической, военной, интеллектуальной, социокультурной интеграции. В центре повестки дня находятся вопросы создания в Евразии стабильной и предсказуемо развивающейся региональной политической и экономической системы, а также формирования на ее базисе глобального центра мирового развития и стабильности[36].

Полагаем, что стабилизация единого рынка труда ЕАЭС может произойти при условии не только роста количества, но и увеличения качества рабочей силы, прежде всего ее профессиональной квалификации. Низкий уровень профессиональной подготовки значительно сокращает возможности трудоустройства мигрантов на внешних рынках труда, а также приводит к обострению социально-экономических проблем в принимающих странах. Доминирование в миграции низкоквалифицированной рабочей силы усиливает проблемы социокультурной адаптации мигрантов в принимающих странах, а также обостряет ситуацию с медицинским обслуживанием, обеспечением жильем, перегрузкой транспортной и социальной инфраструктуры.

Приоритетным направлением развития ЕАЭС является формирование инновационной экономики, которая требует квалифицированных рабочих и высококвалифицированных специалистов. Существует также объективная необходимость развивать инновационную инфраструктуру и создать единое образовательное пространство. В связи с этим представляется, что важно создать благоприятные условия для стимулирования миграции высококвалифицированных специалистов. Речь идет о создании единого рынка труда высококвалифицированных специалистов через механизмы инновационной и образовательной инфраструктуры. При этом важно не допустить «утечки умов» из стран ЕАЭС в третьи страны.

Возможно создание Евразийского инновационного центра и венчурного фонда, которые будут способствовать развитию НИОКР и диффузии инноваций, а также Фонд поддержки экспортно-ориентированных производств. Деятельность этих структур позволит повысить долю товаров ЕАЭС в мировом товарообороте, а также будет

[35] Вардомский Л.Б. Вопросы евразийской интеграции// Внешнеэкономические связи постсоветских стран в контексте евразийской интеграции/ Отв. ред. Л.Б. Вардомский, А.Г. Пылин. - М.: ИЭ РАН, 2014. – С. 12.

[36] Дадабаева З.А. Потенциал и перспективы вступления Республики Таджикистан в Евразийский экономический союз// Экономическое взаимодействие стран – членов СНГ в контексте Евразийского интеграционного проекта: Сборник научных статей/ Отв. ред. Л.Б. Вардомский, А.Г. Пылин. – М.: ИЭ РАН, 2015. – С. 253-269.

способствовать продвижению экспортно ориентированной наукоемкой продукции. Кроме того, развитие инновационной инфраструктуры позволит создать множество рабочих мест для квалифицированных специалистов.

Стартовые условия формирования инновационных экономик в странах ЕАЭС значительно уступают экономически развитым странам. Согласно данным Глобального индекса инноваций (The Global Innovation Index) по версии французского исследовательского института INSEAD, в списке из 143 стран Россия занимает 49 позицию, Республика Беларусь – 58-е место, Армения - 65-е, Казахстан - 79-е, Кыргызстан – 112-е. Лидером в области инновационных технологий в ЕАЭС можно считать Российскую Федерацию, в которой представлены все основные элементы инновационной инфраструктуры. Однако их деятельность слабо скоординирована и порой неэффективна. В Казахстане инновационная инфраструктура имеет более зрелую форму, но здесь наблюдаются проблемы коммерциализации научных разработок и разрыв исследований с производством, что приводит к низкому уровню инженерно-технического обеспечения. В Беларуси сложилась система информационного обеспечения Государственной инновационной программы, а также система мониторинга инновационного развития отраслей и регионов. В Армении хотя и наметилась тенденция к инновационному развитию, однако научно-техническая составляющая продолжает развитие в отрыве от идеи всестороннего использования человеческого капитала. Здесь пока еще не сформирована концепция развития инновационной инфраструктуры. Кыргызстан имеет ряд проблем организационного и законодательного характера, которые создают препоны на пути правового обеспечения инновационного развития. Для всех стран – участниц ЕАЭС характерен низкий уровень финансирования НИОКР и отсутствие института финансирования коммерциализации. Для достижения эффективного функционирования евразийской инновационной системы необходима скоординированная целенаправленная политика всех стран – участниц ЕАЭС, в частности, согласованность в проведении лицензионной и патентной политики.

***Выводы и рекомендации*.** Представленные сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС (экстенсивный и интенсивный) в целом соответствуют состоянию социально-экономической ситуации на постсоветском пространстве, но могут быть реализованы в различной комбинации в зависимости от внутренних и внешних факторов. В целом развитие миграционной ситуации по обоим сценариям приведет к положительным последствиям как для национальных экономик стран ЕАЭС, так и для единого рынка труда.

В соответствии с положениями экономической теории, трудовая миграция не будет приносить конвергенции развития экономик стран

пока существует серьезная дифференциация в технологическом развитии. В странах с низким уровнем инновационно-технологического развития заработные платы и ставки процента будут ниже, чем в более развитых в технологическом отношении странах-партнерах. Для скоординированной инновационной и образовательной политики необходимо участие всех стран – членов ЕАЭС. Необходимо создание «локомотивов» инновационного и образовательного развития (например, Евразийского инновационного центра и Евразийского университета дружбы народов с сетью филиалов), формирование которых должно происходить с использованием зарубежного опыта развития подобных проектов и привлечением международного научного и экспертного сообщества. Формирование фундаментальной составляющей инновационного и образовательного развития в ЕАЭС также должно сопровождаться одновременной имплементацией законодательных норм и институциональных правил.

Образование может рассматриваться как важный и основной социально-экономический инструмент углубления интеграции в ЕАЭС. Единый рынок труда требует общих подходов в подготовке кадров, а на данный момент единая образовательная система в ЕАЭС отсутствует. В рамках единого рынка труда функционирует система признания дипломов об образовании и квалификаций (за исключением медицинского, педагогического и юридического образования). Формирование единой экономической политики в ЕАЭС вызывает необходимость формирования и единого образовательного пространства, учитывая также, что все страны – участницы ЕАЭС являются членами Болонского процесса за исключением Республики Кыргызстан, что позволит использовать опыт Европейского союза в формировании единого образовательного пространства.

Трудовая миграция высококвалифицированных специалистов - важный фактор, который положительно скажется на национальных рынках труда всех государств ЕАЭС. Выпускники Сетевого университета могут работать в любой стране ЕАЭС и конкурировать друг с другом как на национальных, так и на общем рынках труда. Стоит также отметить значимость изучения русского языка на пространстве ЕАЭС. Во многих странах бывшего СССР русский язык все еще играет важную роль. Русский язык является рабочим языком Евразийской экономической комиссии, СНГ, Шанхайской организации сотрудничества и Организации Договора о коллективной безопасности. Кроме того, учитывая масштабные потоки трудовых мигрантов из Кыргызстана, Армении и Таджикистана в Россию изучение русского языка трудовыми мигрантами является залогом получения более высокооплачиваемого рабочего места.

Миграция и миграционная политика в рамках развития евразийской интеграции[37]

Е.С. Красинец, заведующий лабораторией миграционных исследований Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, кандидат экономических наук

Международная миграция населения относится к числу важнейших аспектов углубления и развития евразийской интеграции. Страны евразийского пространства связаны устойчивыми отношениями миграционной зависимости. Взаимодействие в миграционной сфере представляет один из значимых факторов, определяющих их устойчивое экономическое и социальное развитие.

Миграционные процессы играют существенную роль в формировании демографического потенциала евразийского интеграционного объединения. Важно отметить, что в 2016 году общая численность населения государств Евразийского экономического союза увеличилась почти на 40% за счет международных мигрантов. На евразийском пространстве миграционные потоки оказывают большое влияние на поддержание макроэкономической стабильности, функционирование общего рынка труда и сферы занятости населения.

В основу становления Евразийского экономического союза был заложен принцип реализации четырех экономических свобод на евразийском пространстве: свободы движения товаров, капитала, услуг и рабочей силы. Формирование евразийского интеграционного объединения содержит целый ряд позитивных идей для проведения скоординированного сотрудничества в вопросах миграционной политики и получивших на практике свою реализацию при разработке законодательства, регулирующего трудовую миграцию. Важнейшие среди них – свободное перемещение рабочей силы и обеспечение права граждан ЕАЭС осуществлять трудовую деятельность в любой стране евразийского пространства без получения разрешения на ее осуществление. К трудящимся государств – членов евразийской интеграционной группировки не применяются ограничения по защите национальных рынков труда. Для работы трудовым мигрантам из стран Евразийского экономического союза на территории Российской Федерации не нужно получать патенты. Объем прав, которыми трудовые мигранты пользуются на территории государств ЕАЭС,

[37] Подготовлено в рамках гранта РФФИ, проект № 17-22-01001.

практически равен правам граждан страны пребывания. Свобода передвижения и трудоустройства для граждан стран – участниц Союза является важным стимулом для других государств к присоединению к этому интеграционному объединению.

Вместе с тем до сих пор в миграционной сфере Евразийского экономического союза нерешенным остается ряд вопросов, влияющих на эффективность дальнейшего углубления евразийской интеграции. Несмотря на проделанную работу, сотрудничество стран осуществляется в основном только в вопросах трудовой миграции в рамках Договора о Союзе. Для обеспечения дальнейшего и качественного развития ЕАЭС много еще предстоит сделать, прежде чем страны-участницы смогут в полной мере раскрыть и реализовать положительный потенциал своих межгосударственных миграционных связей и международного трудового обмена.

В миграционных потоках между бывшими республиками СССР мигранты, прибывающие в Российскую Федерацию из государств -– членов ЕАЭС, составляют относительно небольшую долю в общем потоке въезжающих на территорию страны. Согласно официальным статистическим данным, в 2016 году в России общее число поставленных на миграционный учет иностранных граждан составило 14,3 млн. человек. Из стран, вошедших в ЕАЭС, на российской территории зарегистрировано 2,35 млн. человек, или 16,4% от общего количества мигрантов. Для сравнения можно отметить, что в 2016 году число поставленных на миграционный учет в России только из Узбекистана составило 3,4 млн. человек, т.е. почти в полтора раза превысило зарегистрированную численность прибывших из Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана. Заметно большее количество прибывших демонстрируют также Таджикистан – около 1,9 млн. человек, или 13,2% от общего числа зарегистрированных на российской территории, Украина – свыше 1,9 млн. человек (13,5%) и Китай – почти 1,3 млн. человек (9,0%).

При этом большинство прибывших из государств - участников евразийской интеграционной группировки составляют выходцы из Киргизии – 826,6 тыс. человек (35,2%). Численность прибывших из Армении составила 631,7 тыс. человек (26,9%), из Беларуси – 345,8 тыс. человек (14,7%) и из Казахстана – 545,7 тыс. человек, или 23,2%[38].

Следует принимать во внимание, что формат евразийской интеграции представляет собой неоднородное миграционное пространство. В условиях имеющихся различий в уровнях экономического, научно-технологического и институционального развития динамичные миграционные потоки в рамках интеграционного

[38] Данные с официального сайта МВД России.

объединения ориентированы прежде всего на Российскую Федерацию. Благодаря миграции происходит устойчивое перераспределение населения из стран ЕАЭС в пользу России[39]. В качестве другого центра притяжения мигрантов выступает Беларусь. В последние годы за счет миграционного прироста демографический потенциал союзных государств России и Беларуси устойчиво увеличивался. Постоянная миграция выполняет важную компенсирующую роль в депопуляции населения.

Вместе с тем на фоне положительного миграционного сальдо проявляются разнонаправленные миграционные тренды: с одной стороны, тенденция ослабления миграционного притока в Российскую Федерацию, а с другой - усиление миграционного притяжения в Республике Беларусь. Так, за пять лет (2011-2015 гг.) в Беларуси миграционный прирост населения увеличился почти в два раза, тогда как в России произошло снижение нетто-миграции почти на четверть (табл. 1). За этот период со странами ЕАЭС положительное сальдо миграции в России сократилось с 110,2 тыс. человек до 70,2 тыс. человек, то есть на 40,0 тыс. человек, или в 1,6 раза.

Таблица 1

Сальдо международной миграции населения в странах ЕАЭС, тыс. человек[40]

	2011	2012	2013	2014	2015
Армения	-28,5	-9,4	-24,4	-21,8	-25,9
Беларусь	9,9	9,3	11,6	15,7	18,5
Казахстан	5,1	-1,4	-0,3	-12,2	-13,5
Кыргызстан	-39,4	-7,5	-7,2	-7,8	-4,2
Россия	319,8	294,9	295,9	270,0	245,4

В последние годы в рамках развития евразийской интеграции для Армении, Кыргызстана и Казахстана результаты миграционного взаимодействия с другими странами характеризовались отрицательными значениями. Причем интенсивнее теряет население Республика Армения. Перекрывая естественный прирост населения, мощный миграционный отток из Армении для демографического развития республики сохраняет отчетливо выраженный кризисный

[39] Топилин А.В. Общий рынок труда и миграция: новые возможности в рамках ЕАЭС // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2015. № 10 (132). С. 72.

[40] Евразийский экономический союз в цифрах. Статистический ежегодник. Евразийская экономическая комиссия, 2016. С. 48.

характер. Напротив, в Казахстане и Кыргызстане процессы естественного воспроизводства населения многократно перекрывают его миграционную убыль, что обеспечивает устойчивый тренд роста демографического потенциала в этих странах евразийского пространства.

В миграционной сфере формирование единого евразийского экономического пространства сопровождается развитием процессов внешней трудовой миграции, составной частью которых является направление граждан стран – участниц ЕАЭС на работу в Российскую Федерацию.

В России в условиях демографического старения, значительной убыли населения трудоспособного возраста и дефицита трудовых ресурсов иммиграция, массовое привлечение и использование иностранной рабочей силы из стран Союза рассматривается как рычаг восполнения потерь трудового потенциала страны и важный ресурс развития. По прогнозу, в перспективном периоде 2017-2025 гг. в Российской Федерации уменьшение численности населения трудоспособного возраста превысит 4,2 млн. человек. Причем в ближайшие три года сокращение будет идти особенно резкими темпами – около 800 тыс. человек в среднем за год.

Трудовая иммиграция выступает как существенный фактор, призванный решить проблему несбалансированности национального рынка труда. Достаточно сказать, что только в марте 2017 года в целом по Российской Федерации потребность работодателей в работниках, только заявленная в государственные учреждения службы занятости, составила 1,3 млн. человек, то есть более чем на 18% превысила зарегистрированную численность безработных (1,1 млн. человек).

В настоящее время нестабильное экономическое развитие стало причиной оттока трудовых мигрантов из Российской Федерации. Однако в рамках ЕАЭС Россия по-прежнему остается основной принимающей стороной. В 2016 году на работу в Россию въехали свыше 740 тыс. трудовых мигрантов из государств Союза.

Сегодня наиболее крупным поставщиком рабочей силы на российский рынок труда из стран евразийской интеграции является Кыргызская Республика. В 2016 году в Россию на работу прибыли 361,9 тыс. граждан Кыргызстана, или почти половина от общего числа трудовых мигрантов из государств – членов ЕАЭС (табл. 2). Рост числа трудовых мигрантов из Киргизии резко возрос после ее вступления в Евразийский экономический союз.

Таблица 2

Иностранные граждане стран ЕАЭС, прибывшие в Россию с целью работы по найму в 2016 г.[41]

Государства	тыс. человек	%
страны ЕАЭС, всего	741,1	100
в том числе:		
Армения	209,9	28,3
Белоруссия	97,7	13,2
Казахстан	71,6	9,7
Киргизия	361,9	48,8

Второе место по абсолютному количеству трудовых мигрантов занимает Армения - 209,9 тыс. человек, третье – Беларусь, из которой на работу в Россию в 2016 году прибыло 97,7 тыс. человек. Гораздо менее ощутимым для отечественной экономики является участие трудовых мигрантов из Казахстана, из которого в течение 2016 года с целью работы на российский рынок прибыло свыше 70,0 тыс. человек, или почти 10% от общего количества иностранных работников стран евразийской интеграционной группировки.

Появление на евразийском пространстве новых центров притяжения трудовых мигрантов (в частности, Республики Казахстан) свидетельствуют о том, что в ближайшем будущем направления миграционных потоков на евразийском пространстве могут диверсифицироваться, и Россия может столкнуться с нарастанием конкуренции за трудовые ресурсы на региональном уровне.

Сложность и противоречивость экономических и социально-политических процессов дальнейшего развития и углубления евразийской интеграции закономерно выдвигают на первый план немало конкретных вопросов, касающихся регулирования миграционных потоков в рамках Союза.

К проблемным вопросам управления в миграционной сфере относится прежде всего незавершенность разработанности правового обеспечения миграционных процессов, отсутствие унифицированной правовой системы, регулирующей трудовую миграцию. Акцентированного внимания требует решение комплекса задач в области пенсионного обеспечения и социального страхования трудящихся-мигрантов на территории государств – членов интеграционного объединения.

[41] Данные с официального сайта МВД России.

В настоящее время иммиграционная политика в странах Союза осуществляется изолированно. Каждая страна проводит свою визовую политику в отношении третьих стран и пытается регулировать миграцию исключительно в своих собственных интересах. Открытие границ между странами Союза создает риски террористических угроз и чрезмерного притока в Россию под видом рабочей силы криминальных и экстремистских элементов. В связи с этим особую значимость в расширении интеграционного взаимодействия в миграционной сфере приобретают вопросы углубления сотрудничества в области пограничного и иммиграционного контроля, проведения совместных действий по охране границ интеграционной группировки.

Если следовать идее и логике интеграции стран Союза, то одной из задач должно стать создание рынка труда, функционирование которого должно происходить исходя из общих интересов и согласованных договоренностей. С этих позиций трудовая миграция может и должна быть одним из средств регулирования рынка труда Евразийского экономического союза.

В комплексе вопросов развития миграционной сферы ЕАЭС весьма остро стоят проблемы создания надежной информационной базы, характеризующей развитие миграционных процессов в формате Евразийского экономического союза. К ключевым задачам в этой области относится решение вопросов учета объемов и структуры трудовой миграции, которая лишь частично отражается статистикой.

В России официальная информация о численности иностранных трудовых мигрантов представляется на основе данных административного учета количества выданных патентов и выданных разрешений на привлечение иностранной рабочей силы. Однако гражданам стран, входящих в Евразийский экономический союз, на российской территории не требуется получения разрешений на работу и им не нужно получать патенты. В результате в России фактически отсутствует полномасштабный учет трудовых мигрантов. В статистической практике количество трудовых мигрантов из Белоруссии и стран Евразийского экономического союза не учитывается. Не ведется учет распределения иностранной рабочей силы по полу, возрасту и квалификации. Отсутствие полномасштабного учета процессов движения трудовых ресурсов в странах ЕАЭС затрудняет понимание миграционной ситуации и структуры миграционных потоков в целом по Союзу, искажает общие масштабы трудовой миграции и оценки ее воздействия на экономическое развитие стран евразийской интеграции.

В рамках углубления евразийской интеграции целесообразно развитие консультативных процессов и сотрудничества между государствами -– членами ЕАЭС по вопросам миграции. Для решения

проблем в миграционной сфере в формате евразийской интеграции можно выделить несколько основных направлений.

Важные задачи в этой области связаны с разработкой и принятием миграционной стратегии стран -– участниц Евразийского экономического союза, отражающей общее понимание, цели и задачи сотрудничества в миграционной сфере в рамках ЕАЭС и определяющей приоритетные направления регулирования миграции населения в формате интеграционного объединения, что позволит обеспечить рост позитивного социально-экономического и гуманитарного эффекта миграционных процессов на евразийском пространстве.

Необходимо разработать комплекс мер по гармонизации национальных миграционных законодательств стран Евразийского экономического союза, направленных на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования миграционных процессов, сближение миграционной политики и политики занятости государств – участников нового интеграционного объединения[42]. Важно совершенствовать договорно-правовую базу по вопросам трудовой миграции. Требуется принятие отдельного международного договора, регулирующего вопросы пенсионного обеспечения трудящихся – мигрантов государств ЕАЭС и обеспечивающего их равные права и гарантии в пенсионной сфере на всей территории Союза[43].

К числу ключевых задач интеграционного объединения в миграционной сфере относятся координация деятельности участников ЕАЭС в области установления визовых режимов с соседними государствами, выработка единых правил регулирования привлечения и использования трудовых мигрантов из третьих стран, формирование единой системы иммиграционного контроля, действующей внутри Союза.

При решении узловых вопросов развития международного сотрудничества стран Евразийской интеграционной группировки необходимо рассчитать собственные потребности развития экономики Российской Федерации в рабочей силе на основе баланса трудовых ресурсов. Следует определить внутренние возможности удовлетворения потребности в трудовых ресурсах (потенциал трудоустройства безработных, учащейся молодежи, пенсионеров, возможности внутренней миграции трудовых ресурсов и пр.) и четкие потребности в иностранных трудовых мигрантах.

Важно обозначить приоритеты миграционной политики в отношении стран-партнеров и предпринять конкретные меры по

[42] Котляров Н.Н., Левченко Л.В., Алексеев П.В. Проблемы и перспективы свободного движения рабочей силы в ЕАЭС // Экономические науки. 2015. № 12 (133). С. 140.

[43] Алиев С.Б. Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза // Практика интеграции. ЕЭИ №4[29] ноябрь 2015. С. 71.

переходу к программам профессионально-технической подготовки трудовых ресурсов по требуемым специальностям и целевого приема востребованных отечественной экономикой трудовых мигрантов, используя в этих целях заключение международных соглашений об организованном привлечении и использовании иностранных работников. Необходимо усиление интеграционного потенциала трудящихся-мигрантов в части обучения их русскому языку, ознакомления с основами миграционного законодательства, а также традициями и культурой российского государства.

Учитывая, что основная часть иммиграционных потоков включает определенную долю незаконных мигрантов, особое внимание должно быть обращено как на принятие согласованных мер по снижению нелегальной миграции, так и сокращение теневых секторов латентной занятости иностранной рабочей силы.

В практической деятельности должны быть приняты совместные меры по формированию и развитию миграционной инфраструктуры (бирж, рекрутинговых агентств, сети социальных центров поддержки трудящихся-мигрантов) для обеспечения информацией о возможностях трудоустройства, занятости и социальной защиты, создания условий для эффективного использования объединенного трудового потенциала государств-партнеров путем организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие дефицит работников[44].

Вместе с тем на пути активизации и углубления сотрудничества государств – членов Евразийского союза в миграционной сфере важно добиться развития системы статистического наблюдения за миграционными потоками на основе административных данных учета населения и системы выборочных исследований. Большое значение имеет создание и ведение банков данных по вопросам миграции, разработка в рамках евразийской интеграции автоматизированной информационной системы о миграционных перемещениях населения, возможностях трудоустройства и обустройства трудовых мигрантов. Следует обеспечить налаживание на пространстве Союза статистического учета всех трудовых мигрантов, а также создание интегрированной информационной базы данных о незаконной миграции и занятости иностранных граждан.

[44] Осадчая Г.И. Россия в контексте евразийской интеграции: социальное измерение // Вестник РУДН. Серия: Социология. Октябрь 2015. Т. 15. № 4. С. 66.

Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из Центральной Азии в Российской Федерации

Ж.С. Сыздыкова, заведующая кафедрой стран Центральной Азии и Кавказа Института Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор

За последние десятилетия в современном мире произошли серьезные геополитические изменения, которые оказывают влияние на различные стороны жизни мирового сообщества. В настоящее время современный политический процесс как на глобальном, так и региональном уровнях протекает на фоне интенсификации миграционных процессов, что в итоге привело к тому, что проблема миграции стала в ряд глобальных и актуальных проблем современности. Очевидно, что миграционные потоки оказывают влияние на политическую, демографическую, этническую, социально-экономическую ситуацию в государствах, куда пребывают мигранты, в различных уголках мира. В связи с этим возрастает роль политико-управленческих решений, а также инициативы со стороны гражданского общества, направленных на поддержание стабильности и порядка. От принимаемых мер зависит решение вопроса социально-культурной адаптации мигрантов в стране пребывания.

В российском сегменте поток трудовых мигрантов идет в первую очередь из стран Центральной Азии (Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан и Казахстан) и обладает определенным своеобразием по сравнению с европейской и общемировой тенденцией. Важнейшей причиной, положившей начало потоку трудовых мигрантов из республик Центральной Азии, стало резкое падение производства в новых независимых государствах после распада СССР, с одной стороны, а с другой – перенасыщенность рынка труда рабочей силой, что объясняется высоким коэффициентом прироста населения в странах Центральной Азии. В итоге это все вынуждает экономически активную часть населения перемещаться через границы в поисках работы за рубежом. Исходя из этого, совершенно очевидно, что миграция из государств Центральной Азии является экономической, в основном имеет ограниченный и временной характер, так как большинство мигрантов возвращаются в места постоянного проживания. Хотя количество мигрантов, которые хотели бы получить российское гражданство не уменьшается, но этот процесс является сложным и

многоступенчатым, и далеко не всем желающим удается влиться в число граждан Российской Федерации.

Приток мигрантов продолжается, хотя носит волнообразный характер. Это объясняется прежде всего тем, что к настоящему времени по-прежнему остаются на низком уровне показатели зарплат в странах Центральной Азии и в перспективе не ожидается быстрого роста показателей экономического развития. Вот, к примеру, таковы **среднегодовые месячные зарплаты по странам СНГ.** В среднем за год (за 12 месяцев - с августа 2015 г. по июль 2016 г.) среднемесячная зарплата составила в долларовом эквиваленте: в Азербайджане - $368, Армении - $390, Беларуси - $367, Казахстане - $416, Кыргызстане - $200, Молдове - $243, России - $523, Таджикистане - $123, Украине - $191[45].

Эти цифры говорят о том, что в ближайшее время проблема адаптации мигрантов из Центральной Азии в России продолжит оставаться одной из важнейших. Для решения всех вопросов, которые связаны с адаптацией или с интеграцией мигрантов, необходим комплексный подход, включающий в себя поэтапные программы. Нужны разнообразные механизмы, начиная от государственных программ по адаптации приезжих до работы институтов гражданского общества.

Как отметил руководитель Федерального агентства по делам национальностей И.В. Баринов: «В России необходимо разработать единый подход к вопросу социокультурной адаптации мигрантов для того, чтобы иностранные граждане не чувствовали себя одинокими»[46].

Под адаптацией понимается процесс выстраивания социальных и экономических моделей поведения этнических мигрантов в принимающем обществе, в новой для них социальной среде. Можно найти работу и проживать в стране, но при этом не быть интегрированным в российское общество, жить по иным социальным нормам и правилам, не пройти вторичную социализацию в принимающем обществе и не владеть «социальным» языком норм и правил поведения этого общества»[47].

При проведении работы, связанной с вопросами социально-культурной адаптации, необходимо учитывать те сдвиги, которые произошли за последние годы. Прежде всего, стоит отметить изменения в возрастной и социальной структуре миграционных потоков, что может стать одной из причин, ведущих к социальному напряжению в стране пребывания. Если раньше приезжали те, кто родились и получили

[45] http://bdg.by/news/authors/zarplaty-v-stranah-sng-iyul-2016

[46] http://ru.sputnik-tj.com/migration/20170127/1021590227/rossiya-migranti-adaptacija.html

[47] Савоскул М. С. Стратегии адаптации этнических мигрантов в локальных сообществах./ М. С.Савоскул// Мониторинг общественного мнения. – 2011. - № 5 (105). – с. 103.

[47] Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

образование в едином государстве, то есть в СССР, то ныне основную массу мигрантов составляют молодые люди, родившиеся в 1990-е годы, которые уже не так хорошо знают русский язык, а также у них понижен порог образования, как впрочем и по всему СНГ. К тому же к настоящему времени сформированы и действуют новые каналы, способствующие тому, что миграция становится доступной для тех слоев населения, которые раньше не могли себе этого позволить из-за отсутствия информации и средств, то есть теперь среди мигрантов можно наблюдать выходцев из небольших городов и селений. Поэтому, приезжая на работу Россию, эти мигранты зачастую стремятся не интегрироваться в новое принимающее их сообщество, а дифференцироваться от него и стараться, по возможности, решать все вопросы в рамках своей национальной диаспоры.

Мигрантов привлекают развитые регионы, которые зачастую имеют довольно высокую плотность населения, но и более высокий уровень жизни. Затруднения адаптации мигрантов вызвано еще и тем, что многим из них приходится работать в больших мегаполисах. Во-первых, трудности связаны с другой средой и другой культурой, а во-вторых, очень серьезных усилий требует адаптация человека, который приехал из небольшого города и села. Среди лидеров по привлечению трудовых мигрантов – Центральный федеральный округ, на втором месте – Уральский федеральный округ, затем идут Сибирский, Приволжский, Северо-Западный и Дальневосточный федеральные округа. Самая низкая по России доля легальной иностранной рабочей силы – в Южном федеральном округе, что вызвано сложной экономической ситуацией на Северном Кавказе и наличием там избытка трудовых ресурсов.

Конечно же, низкий образовательный и профессиональный уровень мигрантов не полностью соответствует потребностям российской экономики, настроенной на модернизацию и диверсификацию. Очевидно, что в ближайшем будущем потребуется принять ряд необходимых мер по решению назревших проблем причем как на государственном уровне – через специальные миграционные механизмы и программы, так и на уровне организаций гражданского общества.

Непростая ситуация в России с демографическими показателями. По оценкам экспертов, когда высокими темпами происходит убыль населения и эти цифры растут ежегодно, то главным источником пополнения как рабочей силы, так и общей численности населения становится трансграничная миграция. К настоящему времени стало очевидно, что при существующей ныне системе распределения миграционных потоков проблему малонаселенных и незаселенных территорий решить не представляется возможным.

Среди необходимых условий для успешной интеграции этнических мигрантов в российское общество можно выделить следующие: знание русского языка, наличие достойной работы, возможность равноправного доступа к общественному достоянию страны пребывания, а также (для тех, кто получил российское гражданство) возможность полноценного участие гражданина – бывшего мигранта во всех сферах общественно-политической жизни Российской Федерации.

Особо стоит отметить, что при отсутствии необходимых механизмов адаптации мигрантов к новым условиям их пребывания решение всех вопросов, как правило, ложится на плечи диаспор. Надо принимать во внимание то, что представители диаспор, которые проживают в России с давних пор, естественно пытаются сохранить свою идентичность, что нередко входит в противоречие с логикой приспособления трудовых мигрантов к новым условиям проживания в новой среде. В итоге эта ситуация может способствовать формированию замкнутых сообществ, имеющих альтернативные официальным сервисы и каналы для решения различных проблем трудовых мигрантов. Но если, к примеру, принимающее сообщество относится к приезжающим мигрантам настороженно или враждебно, то в конечном счете каналы взаимодействия закрыты. Антитеза «мы» и «они» становится ярко выраженной и затрудняет межличностные коммуникации в социуме.

Мигранты идентифицируют себя прежде всего по конфессиональному признаку и первым важнейшим объединяющим началом является то, что они – мусульмане, а национальность становится вторичным признаком. Пребывание в России накладывает на религиозную культуру мигрантов свои особенности, когда уже нет строгого следования традициям осуществления мусульманских ритуалов. Наряду с национальными мигранты отмечают и российские праздники, в проведении которых, в свою очередь, отражается их религиозное мировоззрение.

Религия является одним из элементов культуры, а процессу аккультурации свойственны частичная или полная утрата индивидами или группой своей культуры в пользу доминирующей культуры окружающего общества[48]. Религия является одной из важнейших составляющих, формирующих основы мировоззрения, от которой во многом зависит отношение человека к окружающему миру. Естественно, что у мигрантов имеется потребность сохранить свои культурные традиции и обычаи, что порой не способствует, а препятствует процессу аккультурации. Очень важно знать, что анализ различных

[48] Тишков, В. А. Этничность, национализм и конфликты / В.А. Тишков. — Москва: Мысль, 1990.

интеграционных стратегий показал, что «мигранты-мусульмане хотели бы стать ближе к местным жителям, соседям»[49].

В последнее время разработано и утверждено немалое количество разных программ, цель которых – помочь мигрантам включиться в единое социальное и культурное пространство России. Безусловно, что самый главный вопрос – это трудоустройство, ведь мигрант приезжает в поисках лучшей работы. И именно достойная зарплата и нормальные условия труда могут быть хорошим подспорьем для позитивного отношения мигранта к новым условиям проживания в стране пребывания.

Для мигрантов из стран, с которыми действует безвизовый режим, с 2010 г. действует патентная система трудоустройства. Первоначально иностранец мог приобрести патент для трудоустройства к гражданам Российской Федерации, которые нанимали иностранного гражданина для выполнения работы, не связанной с предпринимательской деятельностью. С 1 января 2015 г. патентная система введена для всех категорий трудовых мигрантов из безвизовых стран. Патент может быть приобретен в том регионе, где мигрант собирается работать, а его стоимость определяется регионом пребывания, также регионами могут быть отменены квоты на трудоустройство на территории Российской Федерации.

С 1 января 2015 г. мигранты в обязательном порядке должны сдавать экзамены для получения патента, сертификата для временного проживания и разрешения на работу, также необходимо сдать экзамены по русскому языку, истории России и правоведению в устной и письменной форме. Выделены категории иностранцев, которые могут обойтись без сдачи экзамена. К ним относятся высококвалифицированные специалисты, которые закончили школу до 1 сентября 1991 г. и могут предоставить документ об образовании образца СССР, а также студенты, которые приезжают в Россию на учебу и проявляют желание подрабатывать. Им нужно подать заявление на разрешение на работу и предъявить справку об обучении из учебного заведения.

Безусловно, успешность социально-культурной адаптации мигранта во многом определяется внутренними факторами адаптации, к которым можно отнести индивидуальные характеристики (возраст, пол, образование и т. д.). Что же касается внешних факторов, то здесь речь идет о снисходительном отношении к мигрантам той окружающей среды, в которой пребывает мигрант, что напрямую зависит от этнических стереотипов и предрассудков, которые сохраняются в

[49] Солодова Г.С. Интеграция мигрантов — мусульман в Российское общество / Г.С. Солодова // Демография. Миграция. Ежемесячный научный и общественно-политический журнал РАН Социс. — 2011. — № 4 (324). С.45.

обществе. Продуктивность позитивного восприятия мигрантами важнейших ценностей принимающей стороны, во многом зависит от того, какова социально-культурная практика повседневности, распространенных образцов поведения данного сообщества.

Если говорить об этнических стереотипах, которые способствуют формированию образа этнического «мы», то именно их преодоление является ключевой составляющей в формировании солидарного общества. Но, к сожалению, до сих пор отсутствуют действенные механизмы преодоления стереотипизации и предубеждения, так как долгое время межнациональное взаимодействие рассматривалось сквозь призму нивелирования этнических особенностей, а сейчас лишь начинаются лихорадочные попытки по концептуальному осмыслению данной проблемы. Что касается способов преодоления этнических стереотипов, то большую роль в смягчении и преодолении враждебных установок играют неформальные личные контакты между представителями разных этнических групп.

Таким образом, несмотря на успешное завершение процесса социально-культурной адаптации мигрантов, это зачастую не означает принятие ими всех норм и элементов культуры принимающей страны, поскольку протекает на фоне бифуркации. Мигранты из Центральной Азии продолжают следовать исконным обычаям и традициям, не испытывая при этом какого-либо психологического дискомфорта от осознания принадлежности к другой культуре, и довольно спокойно воспринимают существующие различия с представителями титульной нации.

Социальная адаптация иммигрантов как ресурс стабильности российского общества

А.В. Дмитриев, главный научный сотрудник Института социологии РАН,
член-корреспондент РАН

Сплоченность любого социума, как принято считать, зависит от множества воздействий, среди которых движение отдельных его элементов имеет первостепенное значение. Российское общество не является исключением из этого правила, его тренд свидетельствует не только о продвижении и наращивании миграционных потоков, но и о заметном изменении этнического состава.

В связи с этим закономерно возникает ряд проблем. Ведь иммигранты вливаются не в общее пространство, где по-прежнему преобладает славянское население, а в родственные (диаспоральные) группы с их субкультурой, сильно отличающейся от культуры принимающей стороны. Мигранты из республик Средней Азии явно отличаются от местного населения по религиозным признакам, по уровню образования, знанию языка и другим признакам, играющим важную функцию поддержания стабильности общественных отношений.

Различия заметны и по возрастным характеристикам: местные жители имеют одни возрастные показатели, иммигранты другие. Но главное различие не столько в культурной и возрастной разнице, сколько в их квалификации.

Сложившаяся ситуация беспокоит не только массу местного населения, но и политическую элиту страны, вынужденную считаться с потенциальным избирателем.

Ее разъяснения, применяемые, чтобы хоть как-то смягчить ситуацию, не отменяют «неприятные» характеристики приехавших. Хотя конфликты чаще всего провоцируют не иммигранты, не очень склонные к интеграции, а те, кто чувствуют себя постоянными жителями. Речь идет не только об отдельных экстремистских выходцах из групп молодежи, а чаще всего - о молчаливом неприятии большинством. Многие понимают, что для России, как принимающей стороны, иммиграция, как впрочем, и для многих других стран, имеет определенные выгоды. Она частично компенсирует сокращение и старение населения Российской Федерации; удовлетворяет спрос на такую рабочую силу, которая готова работать за низкую заработную плату в непрестижных для местного населения условиях.

Преимущества миграции для самих мигрантов и обществ, в которые они вливаются, осознаются далеко не всеми. Выдвигаются

контраргументы: во-первых, вместе с мигрантами прибывают преступники и террористы, во-вторых, мигранты лишают работы местное население. Для доказательств приводятся цифры официально зарегистрированных российских безработных (в Москве, в частности, сотни тысяч).

Зачастую по этой причине в социокультурной повседневности российского социума преобладают преимущественно не интеграционные, а дезинтеграционные практики, пронизанные конфликтностью и порождаемые взаимодействием двух основных сил: местного и приезжего населения.

Кроме того, практика привлечения нелегалов формирует теневой контекст модели рыночной модернизации страны и модели аморального облика, характерных для системы незаконного предпринимательства влиятельных чиновников, коррупции и разветвленной теневой экономики, нуждающейся в первоочередном притоке дешевой и бесправной иностранной рабочей силы.

Основной поток эмигрантов и иммигрантов, несмотря на административные и законодательные меры, слабо контролируется. Отчасти по этой причине наблюдается заметное многим разделение труда по сферам деятельности между сложившимися и формирующимися этническими группами мигрантов, что также создает известные проблемы. Участились попытки мигрантов разрешать конфликты путем организации неформальных переговоров с работодателями, привлечения для этих целей посредников из числа руководителей местных национально-культурных объединений, созданных этническими соотечественниками – гражданами России. Последние не пренебрегают методами этнической мобилизации соотечественников, формированием неадекватных представлений у чиновников и работодателей по поводу возможных для них последствий конфликтов с этническими группами мигрантов.

Переплетение взаимодействий исподволь создает риски дальнейшей деструкции общего социокультурного фона и подталкивает институализацию криминальных отношений работодателей с трудовыми мигрантами на рынке труда и деформирование содержания трудовых отношений (принудительный труд, обман, дискриминация, изоляция и др.). Они пронизаны напряженностью отношений взаимодействующих сторон.

Автор статьи еще в 2013-2014 гг. сделал попытку определить, проводится ли в местных сообществах работа по содействию интеграции трудовых мигрантов. Определенный ответ сложно было получить хотя бы потому, что до недавнего времени, как отмечалось выше, в масштабе страны отсутствовали соответствующие политика и практика. Ныне определенная работа проводится и представлена в

стихийной форме, опирающейся чаще на инициативы снизу, чем на предметную помощь органов государственной власти и местного самоуправления. Можно сказать, что на этом уровне ситуативно возникают, функционируют или распадаются те или иные формы, создающие примерные контуры намечающихся локальных моделей интеграции.

Формально основным координатором должны быть районные управы, контролирующие использование трудовых ресурсов. Чиновники, осознавая остроту миграционной проблематики, получают соответствующие импульсы из префектуры.

Однако на деле нередко переключают решение этих вопросов на действующие в районах структурные отделения ГУВМ МВД России.

В свою очередь, мизерный штат сотрудников районных отделений даже при желании не смог бы успешно проводить работу по содействию интеграции, так как загружен текущей работой по оформлению разрешительных документов и проведением минимума обязательных контрольных мероприятий за пребыванием мигрантов. Выступая нижним звеном вертикали ГУВМ МВД России, районные отделения реально представляют остроту проблем на местах, возникающих из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, материальных, информационных ресурсов и кадров, владеющих знаниями и навыками содействия интеграции мигрантов.

Другие субъекты, соприкасающиеся с трудовой миграцией,- представители диаспор, коммерческие и некоммерческие организации, разного рода посредники - демонстрируют пестрый, внешне хаотичный, но внутренне взаимосвязанный и целесообразный для себя веер действий, нацеленных на достижение лишь узкогрупповых интересов. Особняком стоят средства массовой информации, для многих из которых миграционная проблематика служит обширным полем для всякого рода измышлений.

Примерно такая же ситуация складывается не только в Москве, но и во многих других регионах страны.

В рамках исследовательских проектов, финансированных Российским гуманитарным научным фондом, а затем и Российским научным фондом, в 2012-2017 гг. были проведены экспертные опросы специалистов, занимающихся проблемами миграции населения. Очевидна стала проблема, отмечаемая многими экспертами: **отсутствует системный подход по содействию интеграции мигрантов в местных сообществах как на государственном уровне в Российской Федерации, так и в странах исхода мигрантов.** При этом большинство экспертов отмечают, что пока включенность происходит в следующих формах: стихийно (но не массово) – по инициативе отдельных людей, на базе повседневного взаимодействия,

т.е. ситуативно; теневыми структурами; фрагментарно при помощи диаспор, мигрантских организаций, бизнес-структур, посредников, национально-культурных организаций и т.д. Редки случаи, когда руководители муниципальных образований принимают участие в работе с мигрантами под руководством городских или окружных органов власти. Эксперты констатировали **наличие заметной культурной дистанции между мигрантами и жителями регионов**. Обнаружилась и тенденция увеличения этой дистанции по ряду причин. Во-первых, изменение состава миграционного притока: возросла доля мигрантов из сел и малых городов страны - донора, где население имеет другой уровень культуры.

Заметно и **общее снижение уровня знания русского языка** выходцами из стран Средней Азии, которым приходится заполнять на русском языке официальные документы. А самое важное – стал заметен **негативный дискурс средств массовой информации,** зачастую транслирующий мигрантофобные настроения.

Культурная и социальная дистанции, по мнению экспертов, скорее всего, будет усиливаться. Религия, как один из маркеров этнической идентичности и этнических границ, несомненно, необходима для изучения проблемы интеграции мигрантов, особенно выходцев из Средней Азии. В то же время большинство экспертов отмечают, что прибывающие мигранты, как правило, либо не очень религиозны, либо не имеют времени на ведение религиозного образа жизни, на посещение мечети.

Пока влияние религии на пребывание и интеграцию мигрантов оценивается как минимальное, хотя при этом эксперты отмечают в целом слабую степень изученности влияния ислама и религии вообще на интеграцию мигрантов в российских условиях.

Тем не менее влияние религии на процесс интеграции может быть и отрицательным (и это новая тенденция), когда религиозные деятели, пользуясь низким уровнем образования и сложными условиями жизни мигрантов, могут задавать тон взаимодействия с местным населением, направленный как на интеграцию, так и на обособление или агрессию.

В целом ситуация с трудовыми мигрантами в сегодняшней России выглядит в этом смысле неопределенно.

Эксперты отмечают, что тесное взаимодействие с диаспорами или НКО влияет на процесс интеграции. Диаспорные организации (а чаще неформальные сети соотечественников), действительно, иногда оказывают помощь и поддержку приезжающим по разным направлениям. Однако эксперты не высоко оценивают качество такой поддержки.

К тому же поддержка со стороны диаспор неравномерна по времени пребывания мигранта, что вполне понятно, поскольку со

временем люди в значительно большей мере ориентируются в новой жизни сами.

Заметно и значимо разделение на мигрантов и старожилов среди выходцев из одной и той же страны, и именно на интересы последних направлена деятельность официальных диаспорных организаций и НКО.

Формы поддержки также составляют особую проблему. Диаспоры или неформальные сети зачастую откровенно используют новых иммигрантов для наживы, а сами становятся криминальными.

Эксперты, помимо анализа ситуации, высказываются о методах решения некоторых проблем, возникающих в процессе содействия интеграции мигрантов, отмечая при этом, что нужны объединенные усилия в рамках единой стратегии органов власти разных уровней, бизнеса, общественных организаций. Разработка четкого единого подхода к интеграции и адаптации мигрантов, а также неукоснительное соблюдение законов – ключевые факторы успешной интеграции. Большинство экспертов признает, что усилий только в сфере культуры, просвещения недостаточно, хотя они также важны.

Представляется возможным сделать следующие выводы. В обществе существует недооценка причин неправовых взаимодействий как с легальными трудовыми мигрантами, так и, особенно, с нелегальными, что повышает риски их отчуждения.

Будущие отношения местного населения и мигрантов можно рассматривать с позиций трех сценариев – позитивного, неопределенного и негативного. Все они пока сосуществуют и взаимодействуют в различных формах.

Какой из сценариев будет господствующим в том или ином регионе в ближайшей перспективе покажет время. Важно, что в обществе уже осознается потребность в адекватной миграционной политике государства, основанной на современном законодательстве и международных стандартах. Пока же сценарий адаптации и интеграции (позитивный) реализуется с заметными трудностями. Особенно это заметно в регионах страны.

О проблемах обеспечения социальных гарантий трудящихся государств – участников ЕАЭС и членов их семей в рамках евразийской интеграции

А.Н. Сандугей, заместитель начальника НИЦ № 4 – начальник 1 отдела ФГКУ «ВНИИ МВД России»

Основываясь на Декларации о евразийской экономической интеграции в г. Астане 29 мая 2014 года, был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС), который ознаменовал новую веху совместного экономического развития «ядра» стран ЕврАзЭС в целях «гарантированного устойчивого роста деловой активности, скоординированной торговли и добросовестной конкуренции» государств-участников.

При этом на фоне создания единой таможенной территории, единого экономического пространства, ликвидации ряда административных барьеров перед государствами-участниками открылись реальные возможности дополнить экономическую составляющую Союза гуманитарной, социальной и право-человеческой составляющими.

Не вызывает сомнения, что одним из механизмов, способствующих деловой активности и социальной интеграции на экономическом пространстве Союза является свободное перемещение рабочей силы, иначе говоря трудовая миграция.

Так, в соответствии со ст. 97 Договора о ЕАЭС работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда.

По существу, в соответствии с Договором территория ЕАЭС стала единым рынком труда для населения государств - членов Союза. При этом использование в Договоре термина «трудящийся государств-членов» позволяет проводить аналогию с работниками и членами их семей, свободно передвигающимися внутри Европейского союза.

Как справедливо отмечают ряд исследователей, «это уже не мигранты в традиционном понимании этого термина. В отношении этой категории работников следует предусмотреть правовое регулирование целого комплекса мер, далеко выходящих за рамки чисто трудовых отношений (прежде всего это широкий спектр вопросов, входящих в

сферу социального обеспечения)»[50].

Отдельные правовые элементы сферы социального обеспечения трудящихся государств-членов предусмотрены в ст. 98 Договора о ЕАЭС.

Например, исходя из положений пункта 3 статьи 98 указанного Договора, социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства[51].

В соответствии с пунктом 8 статьи 98 Договора дети трудящегося государства-члена, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Осознавая необходимость дополнения экономических целей Союза социальной интеграцией наших народов, основанной на миграционном обмене трудящимися, необходимо отметить, что процесс перехода к соответствующим отношениям сопровождается обострением имеющихся и возникновением новых социально-экономических проблем в государствах-членах.

Их появление обусловлено, с одной стороны, – особенностями дореформенного развития каждого из государств, а с другой, – последствиями экономического кризиса и санкциями против Российской Федерации, которая является «локомотивом» Союза[52]. Среди них в

---

[50] См.: Международные трудовые стандарты и российское трудовое право: перспективы координации: монография / Э.Н. Бондаренко, Е.С. Герасимова, С.Ю. Головина и др.; под ред. С.Ю. Головиной, Н.Л. Лютова. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 256 с.

[51] В соответствии со ст. 2 Договора о ЕАЭС «социальное обеспечение (социальное страхование)» – обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование. Следует отметить, что существует неопределенность с правом на бесплатное медицинское обслуживание граждан стран ЕАЭС. Согласно Договору о ЕАЭС указанные лица имеют право на бесплатную скорую медицинскую помощь (в экстренной и неотложной формах) (п. 4 Приложения № 30 к Договору о ЕАЭС). В случае продолжения лечения пациента в медицинской организации после устранения непосредственной угрозы его жизни или здоровью окружающих оплата стоимости оказанных услуг осуществляется непосредственно пациентом (п. 5 Приложения № 30 к Договору о ЕАЭС). Однако экстренная медицинская помощь оказывается всем иностранцам бесплатно (п. 3 Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2013 г. № 186). Несмотря на это, Минтруд России настаивает на уплате взносов в ФФОМС по обычному тарифу с выплат гражданам ЕАЭС (Письмо Минтруда России от 07.05.2015 № 17-3/В-235).

[52] Нельзя не учитывать неравномерность развития экономики государств - членов ЕАЭС (на Россию приходится 80% «всего и вся»). // См.: Глотов С.А. Политика Евразийского экономического союза в области интеграции и международной торговли // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 12 - 19.

социально-трудовой сфере наиболее актуальными проблемами остаются:

- несовершенство налоговых систем и механизма распределения доходов;
- ослабление стимулов к труду (в условиях низкой заработной платы, безадресности социальных пособий) и безработица;
- несовершенство системы социальной защиты (обеспечения);
- рост уровня бедности, ее региональная диспропорция;
- глубокое социальное расслоение, порожденное экономическими, религиозными и этническими факторами;
- сложная демографическая ситуация (в первую очередь для Российской Федерации);
- общая потребность в высококвалифицированных специалистах.

Решение обозначенных проблем на сегодняшний день осуществляется при различных уровнях социально-экономического развития государств Союза что, бесспорно, обусловливает необходимость поэтапного продвижения по пути социальной интеграции.

На этом фоне социальных проблем в государствах – членах ЕАЭС особую озабоченность вызывают перспективы трансформации процессов трудовой миграции в семейную иммиграцию трудящихся государств-членов, где основным камнем преткновения выступает национальный (коренной) интерес российских народов. Актуализации заявленной проблеме придает тот факт, что ЕАЭС является открытой организацией.

С одной стороны, в преамбуле Договора о ЕАЭС выражается убежденность в том, что «развитие евразийской экономической интеграции отвечает национальным интересам Сторон». При этом в качестве одного из основных принципов функционирования Союза провозглашается «обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон». В Договоре также не идет речи, о какой либо дискриминации работников в зависимости от гражданства[53].

В связи с этим хотелось бы надеяться, что в рамках Евразийского экономического союза «будет найдена желаемая модель интеграции, не только основанная на политических и экономических интересах, но и имеющая цивилизационный акцент – евразийское мировоззрение, т.е.

[53] В Договоре все же прослеживается дисбаланс между объемом прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь, с одной стороны, и граждан Республики Казахстан, Республики Армения и Кыргызской Республики – с другой. Данное предположение основывается на наличии национального режима трудовых отношений в Союзном государстве, закрепленном в пункте 2 решения Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4.

целостность, имеющую корни в вековых соприкосновениях различных народов и региональной интеграции, основанной на партнерстве и взаимодополняемости»[54].

С другой стороны, процессы евразийской экономической интеграции могут повлечь за собой негативные эффекты для населения принимающего государства. В частности, наибольшему социальному напряжению на территории Евразийского экономического союза с учетом основных векторов трудовой миграции может быть подвержено именно население Российской Федерации.

На сегодняшний день это не так заметно. Однако правовые предпосылки для этого имеются. Кроются они в дифференцированных подходах к одной и той же форме регулирования миграционных процессов – учету мигрантов.

Так, миграционный учет иностранных граждан направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории России, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах страны и других прав и свобод личности. При этом он также направлен на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции[55].

Миграционный учет иностранных граждан осуществляется по месту жительства и по месту пребывания. При этом в качестве места пребывания иностранного гражданина может выступать учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания.

Соответственно, у трудящихся государств – членов ЕАЭС в Российской Федерации есть альтернативный выбор, по какому адресу встать на миграционный учет в отсутствии места жительства (собственного жилья).

В свою очередь, граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания[56] и по месту жительства в пределах страны. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод

[54] Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизационного единства.

[55] Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

[56] Место пребывания – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации[57].

Однако это не совсем так. Как справедливо отмечал Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин[58], одной из застарелых проблем является практикуемая многими органами власти жесткая увязка реализации конституционных прав в таких сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование и другие, с наличием регистрации по месту жительства или пребывания. Вполне понятно, что в процессе осуществления мер социальной поддержки органы власти субъекта Российской Федерации могут предложить гражданину подтвердить факт его проживания на своей территории. Однако они не вправе требовать, чтобы этот факт подтверждался исключительно регистрацией[59].

Учитывая обозначенную проблему, внутренние трудовые мигранты – граждане Российской Федерации – оказались в ущербном состоянии по отношению к трудящимся других государств – членов ЕАЭС. Ибо для реализации социальных прав россиян в миграционной сфере необходимо разрешение собственника жилья на их временную регистрацию по месту пребывания, а для иностранцев – контрагента в трудовых отношениях.

Единственное, что объединяет всех трудящихся государств - членов ЕАЭС и членов их семей в Российской Федерации, так это отсутствие реальных социальных гарантий по месту их временного пребывания в качестве работников.

В соответствии со ст. 107 Договора о ЕАЭС социальными гарантиями на территории каждого из государств – членов Союза пользуются лишь члены Совета Комиссии и Коллегии Комиссии, судьи Суда Союза, должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда Союза[60].

Совершенно очевидно, что обеспечение права члена семьи трудящегося государства – члена ЕАЭС на посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства невозможно гарантировать. Это повлечет за собой значительную нагрузку на региональные (местные) бюджеты. А при условии активной реализации

[57] Часть 1 статьи 3 Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

[58] В.П.Лукин, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в 2004-2014 гг.

[59] Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 17 февраля 2009 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год» // Российская газета. 2009. № 68.

[60] Объем социальных гарантий определяется согласно приложению № 32 к Договору.

соответствующих прав большим числом иностранных граждан может вызвать социальную напряженность в местах вселения.

Вероятно, в подобных случаях частью 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС предусмотрена возможность установления законодательством государств-членов в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности соответствующих ограничений рода занятий и территории пребывания в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка[61].

Однако указанная проблема массового включения семей трудящихся государств - членов ЕАЭС в российский социум может и не получить своего реального развития даже без введения в действие указанной нормы Договора, поскольку механизмы прописки, являвшиеся основой советского «крепостного права» надолго отпечатались в сознании регионального законодателя. Соответственно социальное обеспечение трудящихся государств - членов ЕАЭС еще долгое время будет находиться в ущербном состоянии.

В свою очередь, развитие евразийской интеграции в Российскую Федерацию посредством ослабления режима трудовой миграции создаст дополнительные предпосылки для развития иммиграционных процессов в нашу страну.

Например, газосварщик, медицинская сестра, слесарь строительный и другие трудящиеся специалисты государств - членов ЕАЭС[62] по истечении не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, осуществлявшие трудовую деятельность в стране по профессии, могут получить гражданство России в упрощенном порядке.

В большинстве своем такого профиля специалисты являются выходцами из среднеазиатских республик, народы которых не относятся к коренным этносам, традиционно населяющим территорию Российской Федерации.

Получая из экономических побуждений российское гражданство, данная категория натурализованных лиц даже не помышляет об ассимиляции. В современных социальных условиях это просто исключено.

В итоге, несмотря на явные провалы теории мультикультурализма в США, негативные последствия роста террористических настроений в

[61] Представляется, что речь идет не только об обеспечении безопасности (экономической безопасности) в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение. Законодатель подразумевает защиту всех без исключения национальных интересов договаривающихся сторон от внутрисоюзных миграционных угроз.

[62] Приказ Минтруда России от 13 июля 2015 г. № 446н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

арабских кварталах объединенной Европы, Российская Федерация решила наступить на свои собственные «грабли».

В связи с этим законодателю следует придерживаться ранее утвержденных взглядов по вопросам социальной политики в отношении мигрантов. При привлечении в страну мигрантов Российской Федерацией должны быть приняты все меры, чтобы не ухудшать положение коренных жителей на рынке труда[63].

При этом необходимо согласится с А.Н. Морозовым[64], что при формировании согласованной социальной политики государств евразийского пространства наиболее оправданной является реализация принципа гибкой интеграции, заключающегося в определении стратегических целей, социальных стандартов и индикаторов, уровня поэтапного формирования социальной политики Евразийского экономического сообщества.

По нашему мнению, для эффективного функционирования механизма реализации согласованной социальной политики на международном и государственном уровнях с учетом формирования Евразийского экономического союза необходимо осуществление ряда мероприятий, включая следующие:

гармонизация и унификация законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в ключевых сферах: медицина, здравоохранение, образование, трудовая политика, занятость и миграция;

разработка системы унифицированных социальных гарантий и индикаторов, приемлемых для апробации и внедрения на уровне государств – членов Евразийского экономического союза;

укрепление социального партнерства и социальной ответственности;

институциональное развитие органов социальной сферы, в том числе на международном уровне;

стабильное и достаточное финансовое обеспечение проводимых мероприятий;

поэтапный мониторинг и контроль за реализацией осуществляемых мероприятий.

---

[63] Раздел 2.7 Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества // (Принята в г. Санкт-Петербурге 31.05.2007 г. постановлением № 28-6 на 28-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ).

[64] См.: А.Н. Морозов гл. 5 пар. 1 «Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей»: монография / М.М. Аносова, А.А. Аюрова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 272 с.

Современные проблемы и перспективы внешней трудовой миграции: интеграционный контекст

Е.П. Сигарева, заведующая сектором воспроизводства населения Центра социальной демографии ИСПИ РАН, кандидат экономических наук

Современный период мирового развития характеризуется усилением глобализации и экономического неравенства, что провоцирует в значительной степени тектонические сдвиги в миграционной сфере. Европейский миграционный кризис, ревизия миграционного законодательства в США, интеграционные процессы на постсоветском пространстве обусловливают поиск новых идей для цивилизованного и сбалансированного регулирования потоков межгосударственной миграции, особенно в ее трудовом аспекте. В этой связи для разработки миграционной стратегии на перспективу следует учитывать как перспективы демографического баланса, так называемый фактор «демографического давления», так и возможности «цифровой экономики».

Что касается внешней трудовой миграции, то, несмотря на многочисленные ее исследования, зафиксированные в трудах экономистов, демографов и других профессиональных и непрофессиональных экспертов, этот феномен продолжает оставаться «terra incognita». В связи с этим хотелось бы предложить ряд тезисов, которые, возможно, позволят несколько иначе взглянуть на межгосударственную трудовую миграцию.

Первое. Если говорить о факторе «демографического давления» на постсоветском пространстве, с которым у России наиболее активные миграционные связи, то можно проиллюстрировать как ретроспективу, так и перспективу динамики численности населения следующим графиком (рис.1)

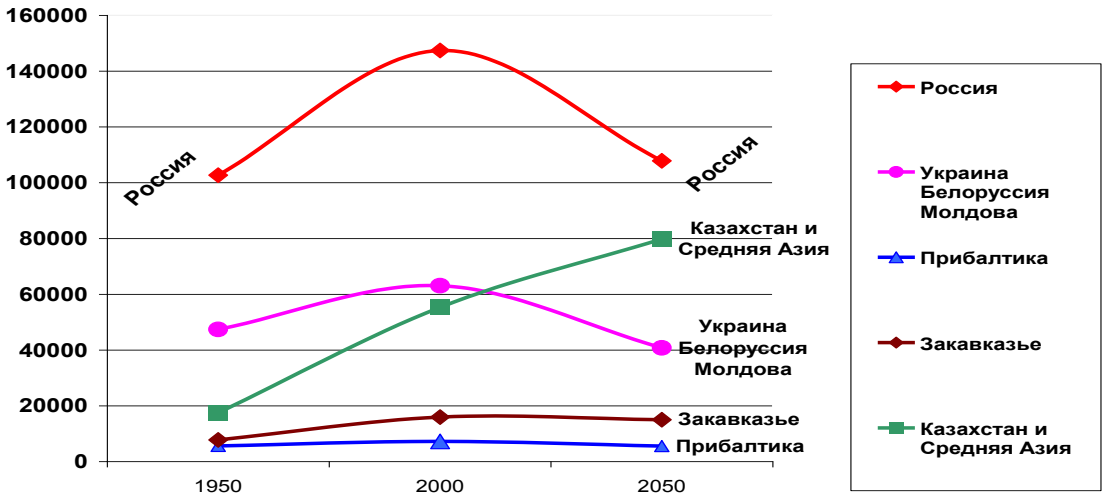

Рис.1. Ретроспектива и прогноз численности населения постсоветского пространства за 1950-2050 гг.

На нем видно, что к середине нынешнего столетия территория Центральной Азии численно будет конкурировать с Российской Федерацией. Поэтому для снижения фактора «демографического давления», а также взаимовыгодного экономического сотрудничества, снижающего риски распространения неравенства, важными являются интеграционные процессы, примером которых и является ЕАЭС. В то же время демографические различия стран – участников ЕАЭС, которые демонстрируют следующие таблицы (табл.2, табл. 3, табл. 4), обусловливают необходимость научной хорошо разработанной системы миграционного взаимодействия.

Таблица 2

Показатели территории, численности и плотности населения стран – членов ЕАЭС

	Территория, тыс. кв. км.	Среднегодовая численность населения, млн. чел.	Плотность населения, чел. на 1 кв. км.
Российская Федерация	17125,2	146,3	9
Республика Казахстан	2724,9	17,4	6
Республика Беларусь	207,6	9,5	46
Республика Киргизия	199,9	5,8	28
Республика Армения	29,8	3,0	101

Таблица 3

Показатели рождаемости, смертности, естественного и миграционного прироста стран – членов ЕАЭС в 2014-2015 гг., (%)

	рождаемость	смертность	естественный прирост	миграционный прирост
Республика Армения	14,3	9,2	5,1	-7,2
Республика Беларусь	12,5	12,6	-0,1	1,7
Республика Казахстан	23,1	7,6	15,5	-0,7

Республика Киргизия	27,7	6,1	21,6	-1,3
Российская Федерация	13,3	13,1	0,2	1,9

Таблица 4

Показатели суммарного коэффициента рождаемости, ожидаемой продолжительности жизни, среднего возраста населения и доли городского населения стран – членов ЕАЭС в 2014-2015 г.

	СКР	ОПЖ	Средний возраст (лет)	Доля городского населения (%)
Республика Армения	1,7	75	34,6	64
Республика Беларусь	1,7	73,2	39,8	75
Республика Казахстан	2,8	71,5	31,6	55
Республика Киргизия	3,2	70,4	27,4	34
Российская Федерация	1,8	71,4	39,4	75

Это связано с тем, что в настоящее время с точки зрения демографических характеристик ЕАЭС состоит из трех типов государств:

- **Первый тип** (**Российская Федерация и Республика Беларусь**) – страны с низким уровнем рождаемости, относительно высоким уровнем смертности, с риском депопуляции, суммарными коэффициентами рождаемости, не обеспечивающими простое воспроизводство населения, средний возраст которого приближается к 40 годам, а ожидаемая продолжительность жизни меньше 75 лет, высокой долей городского населения и положительным сальдо международной миграции.
- **Второй тип** (**Республика Казахстан и Республика Киргизия**) – страны с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, суммарным коэффициентом рождаемости, обеспечивающим простое воспроизводство населения, сравнительно молодым населением, низкой долей городского населения и отрицательным сальдо миграции.
- **Третий тип** (промежуточный) (**Республика Армения**) – страна наименьшая в территориальном и численном отношении, но с высокой плотностью населения, со средними показателями рождаемости, смертности, естественным приростом, суммарный коэффициент рождаемости населения которой не обеспечивает простое воспроизводство, средним возрастом населения близким к 35 годам, ожидаемой продолжительностью жизни в пределах 75 лет, средней долей городского населения и значительным уровнем миграционного оттока населения.

Интеграционный потенциал каждого из этих государств будет реализовываться с разной «скоростью», учитывающей собственные национальные интересы, в том числе в сфере трудовой миграции.

Второе. Параметры внешней трудовой миграции трудно определить статистически, а, значит, и оценить ее влияние и последствия в полной мере. Это связано с особенностями статистического учета в современной России. Источником такого учета являются миграционные карты, где отмечаются цели перемещения через границу Российской Федерации. Однако, во-первых, статистика учитывает не число человек, прибывающих и выбывающих на территорию Российской Федерации, а число событий, то есть число пересечений границы. А исходя из того, что условно «безвизовый» режим предполагает 90-дневное пребывание, трудовые мигранты примерно 4 раза в год выезжают за пределы страны и возвращаются. На этом процессе даже сформировался своеобразный бизнес – поездка за новой миграционной картой, услуги которого «предоставляют» круглосуточно и по сходной цене (от 750 рублей)[65]. Во-вторых, по данным Пограничной службы ФСБ России, такая причина пересечения границы Российской Федерации, как «работа», отсутствует, что делает этот поток «распределенным» по другим видам причин. Если обратимся к статистике формы 2-15, которая определяет миграцию по причинам и гражданству, то окажется, что в 2015 г. сальдо трудовой миграции было отрицательным и незначительным (- 49 052 чел.), причем отток по причине «работа» был обусловлен за счет иностранных граждан. В-третьих, по данным еще одного статистического источника[66], число иностранных граждан, имевших действующее разрешение на работу на конец 2014 г. составляло 1043,8 тыс. чел., а получивших патент на работу у физических лиц – 2134,1 тыс. чел. Учитывая, что число иностранцев, находящихся на территории России в этот период составляло от 8 до 10 млн. чел, можно сказать, что от 70% до 40% иностранцев не работают (здесь нужно исключить нетрудоспособную часть мигрантов) или находятся вне легальной сферы труда, а значит, вне статистического наблюдения. В-четвертых, выборочное федеральное статистическое наблюдение труда мигрантов, осуществленное в 2014 г., также показало иные масштабы трудовой миграции. Иностранные трудовые мигранты, привлекавшиеся для выполнения работ в домохозяйствах России, составляли по результатам данного обследования 3739,7 тыс. чел.[67]. Этот показатель в 1,75 раза превосходил данные предыдущего источника, что говорит о несовершенстве статистического учета трудовой миграции. В-пятых, в отношении интегрируемых стран – участников ЕАЭС следует сказать, что свободное передвижение рабочей силы в том числе являлось

[65] См. многочисленные сайты таких услуг, например, http://доехать-до-границы.рф

[66] Труд и занятость в России. 2015: Стат.сб./Росстат, М., 2015. 176-177 с.

[67] Выборочное федеральное статистическое наблюдение труда мигрантов // http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html

базисным условием создания этого союза, в договоре которого была заложена статистическая сопоставимость данных. Однако в настоящее время наблюдаются существенные различия в подходах учета трудовой миграции. Так, если в Российской Федерации с 2011 г. критерием постоянного пребывания на территории страны обозначен срок в 9 месяцев и более, то в других странах – участниках ЕАЭС этот срок составляет 1 год. Кроме того, наблюдается несопоставимость показателя «трудоспособное население» из-за разных критериев начала пенсионного возраста. Все это делает статистику трудовой миграции «запутанной», несопоставимой, не отражающей реальные потоки и, тем самым, она продолжает оставаться феноменом, масштабы и тенденции которого количественно неопределенны.

Третье. Современный рынок труда на постсоветском пространстве носит «примитивный» характер, он подобен «отходничеству» позапрошлого века. Основная масса трудовых мигрантов отправляется «в никуда» и, лишь преодолев границу России, имеет возможность заняться поиском работы. По данным различных социологических исследований посредством служб занятости находили работу не более 20% безработных. Остальные находили информацию о вакансиях через родных, друзей, знакомых. По данным Росстата, лишь 28% безработных обращались в государственную службу занятости и еще 4% искали вакансию через коммерческие агентства[68]. Это говорит о невысокой эффективности служб государственного и коммерческого трудоустройства. Кроме того, почти 40% безработных, пытались трудоустроиться посредством поиска вакансий в СМИ и сети Интернет, что больше, чем через службы занятости. К сожалению, в сети Интернет речь идет лишь о предоставлении информации о вакантных местах, тогда как возможности цифровых технологий при трудоустройстве значительно больше. Современный рынок труда совершенно не использует преимущества развивающегося «информационного общества», технологии которого успешно уже внедрены в туристической, банковской, медицинской и других сферах экономики. Только сейчас возникли идеи о внедрении электронной трудовой книжки[69]. Наконец-то разработан и вступил в силу закон о дистанционной занятости для фрилансеров, позволяющей небольшой группе трудоспособного населения работать в правовом пространстве и платить налоги. Возможно, следует обратить внимание не только на бюрократическую часть трудовых отношений, но и использовать интернет-технологии для организации процесса трудоустройства, когда еще на «родной» территории трудовой мигрант смог бы заключить

[68] Труд и занятость в России. 2015: Стат.сб./Росстат, М., 2015. 85 с.

[69] Электронные трудовые книжки начнут вводить с 1 января 1918 г. // https://ria.ru/society/20170602/1495708597.html

трудовой договор и пересекал бы границу с гарантией трудоустройства. Подобно системе тур-операторов могла бы быть сформирована, в первую очередь в интегрируемых странах, система «труд-операторов». Такая международная система трудоустройства с применением информационных технологий позволила бы резко снизить нелегальную миграцию, сделать обоснованными территориальные перемещения, нормализировать учет внешней миграции, улучшить налоговую систему, цивилизовать конкуренцию внутренних и внешних мигрантов, реально гарантировать социальные права трудовых мигрантов и, в целом, вывести рынок труда на новый технологический уровень.

Четвертое. Для более глубокой интеграции в трудовой и миграционной сфере странам – членам ЕАЭС необходимо разработать Межгосударственную концепцию развития общего рынка труда, где в качестве составляющей должна присутствовать и «миграционная часть». Понятно, что ее реализация потребует унификации трудового и миграционного законодательства, определения сбалансированных долгосрочных направлений и выработки общих перспективных целей и задач. В настоящее же время интегрируемые страны продолжают руководствоваться в сфере трудовой миграции, главным образом, кратковременными национальными интересами, которые часто приводят к нарушению прежних договоренностей и сдерживанию процесса интеграции. Так, например, объявленный в одностороннем порядке более либеральный безвизовый пятидневный режим для граждан 80-ти государств в Республике Беларусь, введенный в начале этого года, несмотря на все заверения о его согласовании, привел к необходимости усиления пограничного контроля на российско-белорусской границе и повлиял на продвижение интеграционных тенденций[70].

Согласованная на перспективу Международная концепция общего рынка труда будет иметь большое значение, так как она повлияет на судьбы многих миллионов трудовых мигрантов и их семей, сделает предсказуемыми условия работы, а также трудовые и социальные права мигрантов, докажет преимущества евразийской интеграции и создаст импульс для взаимовыгодного экономического сотрудничества.

[70] Москва приступила к постепенному установлению паспортного контроля на российско-белорусской границе // http://belarus-mt.ru/blog/43299646459/Moskva-pristupila-k-postepennomu-ustanovleniyu-pasportnogo-kontr

Вопросы трудовой миграции в рамках евразийской интеграции[71]

Н.А. Воронина, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

В последние годы интеграционные процессы на постсоветском пространстве активно развиваются.

Хотя сегодня не существует какой-либо одной международной или региональной организации (органа), которая бы охватывала всю сферу международно-правового регулирования вопросов миграции либо выполняла общую координирующую функцию, миграционная тематика, в первую очередь, вопросы, касающиеся международной трудовой миграции, входит практически во все международные договоры в рамках СНГ и составляет предмет деятельности различных интеграционных образований на постсоветском пространстве. Кроме того, в настоящее время в мире все более проявляется тенденция переносить правовое регулирование миграции на уровень интеграционных объединений государств.

Деятельность России по установлению многостороннего сотрудничества государств СНГ привела к подписанию 24 сентября 1993 года Договора о создании Экономического союза[72], направленного на обеспечение «благоприятных условий для динамичного и гармоничного развития экономики и проведения экономических реформ в интересах повышения жизненного уровня населения», путем поэтапного формирования общего экономического пространства, основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, а также упрочения прямых связей. Договор подписали главы Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана и Узбекистана[73].

Однако принятые в развитие данного Договора соглашения[74] не были наполнены конкретным содержанием и не включали взаимные обязательства.

---

[71] Более подробно по данной теме см.: Н.А. Воронина. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции: правовые аспекты. // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 1 (59). С.94-113.

[72] Договор о создании Экономического союза // Исполком СНГ. Официальный сайт/http://www.minsk.ru

[73] От принятия документа отказалась Украина; Грузия и Туркменистан присоединились к документу позднее.

[74] «О создании зоны свободной торговли», «О создании межгосударственного экономического комитета».

С момента образования СНГ на постсоветской территории возникли реальные и объективные предпосылки к интеграции. Однако они не давали оснований полагать, что этот процесс будет достаточно быстрым. Несмотря на попытки России в первый постсоветский период придать интеграционным инициативам конкретную направленность, эти усилия не принесли сколько-нибудь ощутимых результатов[75].

В целях координации деятельности по реализации Договора о создании Экономического союза в октябре 1994 г. был создан исполнительный орган СНГ – Межгосударственный экономический комитет (МЭК). Практическим результатом деятельности МЭК явилась подготовка взаимосогласованного аналитического документа – Концепции экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств (1997 г.).

Концепция раскрыла содержание и направления интеграционных процессов на длительную перспективу. В Концепции был впервые четко обозначен основной организационный принцип СНГ – многоуровневое и разноскоростное сотрудничество. В документе отмечалось, что «стержнем Концепции является добровольность и самостоятельность государств в определении направлений и глубины участия в интеграционных процессах, постепенность и этапность реализации мероприятий по развитию межгосударственного сотрудничества»[76].

С этого времени начинается новый этап интеграционных отношений на пространстве СНГ. Доминирующим концептом внешнеполитической стратегии государств также становится многовекторность.

Экономическая интеграция Белоруссии, Казахстана и России началась в 1996 году с создания зоны свободной торговли.

Одним из первых документов в области экономической и политической интеграции государств СНГ явилось Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП), заключенное 19 сентября 2003 г. (г. Ялта) президентами России, Беларуси, Казахстана и Украины[77]. В документе в качестве одного из основных принципов функционирования ЕЭП указывается свободное движение рабочей силы. Под этим понималось обеспечение беспрепятственного перемещения граждан государств-участников в рамках ЕЭП и формирование согласованной миграционной политики в отношении третьих стран.

---

[75] См. Международная научно-практическая конференция «Будущее Союзного государства и потенциальные модели его развития. – Институт диаспоры и интеграции (Институт стран СНГ). – М., 2012. С. 22-29.

[76] Концепция экономического интеграционного развития Содружества Независимых Государств // Интернет-портал СНГ\\ http://www/t-cis/info/page/php?id=21505.

[77] В последующие годы Украина вышла из процесса формирования ЕЭП.

Поскольку рынок рабочей силы является неотъемлемым элементом формирования единого экономического пространства, важное направление в деятельности организации составляли вопросы законодательного регулирования миграционных процессов и миграционной политики.

В целях содействия государствам в развитии национального законодательства в сфере миграции в формате Межпарламентской ассамблеи СНГ было принято 17 модельных законов, касающихся вопросов трудовой миграции. Планировалась разработка и основополагающего документа – Миграционного кодекса.

В настоящее время миграционные процессы стали одним из важнейших факторов международных отношений, а трудовая миграция – неотъемлемой составляющей экономической политики государств региона. Сегодня стоит задача создать и претворить в жизнь такое законодательство, чтобы мигрант, прибывающий в целях занятия трудовой деятельностью в какую-либо страну Содружества, мог быть уверен, что его права как человека и как трудящегося надежно защищены законом.

Следующим этапом интеграционной деятельности стало формирование Таможенного союза (ТС). Правительствами России и Белоруссии 6 января 1995 г. было подписано Соглашение о Таможенном союзе, предусматривающее комплекс мероприятий по его формированию. 20 января 1995 г. к Таможенному союзу присоединился Казахстан, и была утверждена программа действий. В рамках ТС с 1 июля 2011 г. были упразднены таможенные границы между тремя государствами. Создание ТС явилось подтверждением взаимной выгоды от участия в интеграционных процессах. Экономические связи внутри «тройки» укрепились и количественно и качественно; товарооборот вырос на 50%[78].

В условиях нарастающего дефицита в трудовых ресурсах в принимающих странах (Россия, Казахстан, Белоруссия) все более активной становилась идея создания единого рынка труда и миграционного пространства в рамках интеграционного объединения, где были бы устранены все барьеры для лиц, осуществляющих трудовую миграцию.

10 октября 2000 г. было образовано Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭс) – международная экономическая организация, занимавшаяся формированием общих внешних таможенных границ, выработкой единой внешнеэкономической политики, тарифов, цен и другими составляющими функционирования общего рынка[79]. По

[78] Подробнее см.: Путеводитель российского бизнеса. 2015, январь. С. 1.

[79] Договор об учреждении ЕврАзЭс был подписан главами государств России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана и вступил в силу 30 мая 2001 г. С мая 2002 г. статус

прошествии лет - 10 октября 2014 г. в связи с достижением целей и задач, поставленных перед Организацией, был подписан Договор о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества (г. Минск).

Параллельно шло облегчение миграционного режима на основе двусторонних и многосторонних договоренностей, в частности, в соответствии с Договором об образовании Союзного государства России и Белоруссии, Соглашением о взаимных безвизовых поездках граждан Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана, другими документами. В Соглашении о взаимных безвизовых поездках предусматривалось, что граждане независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территории пяти государств без виз по одному из действительных документов, указанных в приложениях к Соглашению.

Как отмечали исследователи, функционирование ТС, а также становление ЕЭП и его экономические результаты сложно отнести к образцовым параметрам интеграционной группировки[80]. Таможенный союз достаточно противоречив – наблюдается разновекторная направленность устремлений стран-участниц, ТС обладает сложной структурой экономического и политического базиса участников. Партнерами по евразийской интеграции выступают государства, различающиеся по экономическим объемам, ресурсам и моделям экономического развития: например, Белоруссия – с высоким уровнем государственного сектора в экономике и низким уровнем развития рыночных отношений; Казахстан – с развитой рыночной финансовой инфраструктурой и высоким уровнем инвестиционных вложений и банковской системой.

В то же время нельзя отрицать заметный экономический эффект работы Таможенного союза. Так, например, первые полгода работы экономического альянса принесли Казахстану увеличение товарооборота с Россией и Белоруссией на 38%. В 15 регионах России реализуются совместные с Казахстаном проекты инновационного характера[81].

18 ноября 2011 г. президенты России, Казахстана и Беларуси подписали документы следующего этапа интеграции **–** Декларацию Евразийской экономической интеграции, Договор о Евразийской

наблюдателя при ЕврАзЭс имели Молдавия и Украина, а с 2003 г. – Армения. Деятельность ЕврАзЭс и его органов прекращена с 1 января 2015 г.

[80] *Мигранян А., Грозин А.* Евразийская интеграция в Центральной Азии и глобальные геополитические трансформации / Постсоветский материк. Институт стран СНГ. № 3. Москва, 2014. С. 6.

[81] ВВП (Валовой внутренний продукт), № 1-2 (62), 2011. С. 87.

экономической комиссии, Решение о Регламенте Евразийской экономической комиссии[82].

Большую роль в развитии интеграционных процессов на постсоветском пространстве, формировании пакетов документов и в целом нормативной базы, в том числе в сфере миграции, сыграла Российская Федерация. При непосредственном участии России были разработаны и на 43-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ (27 ноября 2015 г., г. Санкт-Петербург) приняты два десятка документов, пять из которых были посвящены вопросам трудовой миграции. Среди них: модельные законы «О миграции», «О миграции трудовых ресурсов», «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ»; «Рекомендации по развитию миграции, осуществляемой с целью обучения и стажировки граждан СНГ»; модельные соглашения «Об информационном взаимодействии в сфере миграции».

Подписание в г. Астане 29 мая 2014 г. президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) (вступил в силу 1 января 2015 г.) означало переход евразийского экономического проекта на принципиально новый, более глубокий формат интеграции государств-членов. Договор о Союзе основан на кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства.

2 января 2015 г. к Договору о Союзе присоединилась Республика Армения, а с 12 августа 2015 года – Киргизская Республика. То есть «евразийская тройка» превратилась в «евразийскую пятерку». Таким образом, была заложена основа создания общего (единого) рынка пяти государств, действующего исходя из единообразных правил и норм.

Старт этого проекта пришелся на непростые условия противостояния России и Запада, что определенным образом сказалось на планах и темпах развития в рамках Союза. Тем не менее Договор о ЕАЭС означал создание более чем 170 млн. потребителей, свободу передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Бизнес получил возможность участвовать в перспективных совместных проектах, создавать высокотехнологичные рабочие места в нефтегазовом комплексе, металлургии, химической промышленности, авиа- и машиностроении.

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин: «Реализуемый нами интеграционный проект уникален не только по масштабу и содержанию, но и по духу. Он основан на принципах

[82] Декларация о Евразийской экономической интеграции (Москва, 18 ноября 2011 г.), Договор о Евразийской экономической комиссии (Москва, 18 ноября 2011 г.), Решение Высшего Евразийского экономического совета от 18 ноября 2011 г. № 1 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии».

равноправия, доверия, взаимного уважения и учета интересов друг друга. При этом его участники не отказываются от государственного суверенитета и сохраняют свою национальную самобытность»[83].

Евразийский экономический союз представляет собой международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью. Союз создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения благосостояния и жизненного уровня населения государств-членов.

На сегодняшний день региональная интеграция является столь же неотъемлемой частью современных международных процессов, как глобализация и интернационализация[84]. Сегодня невозможно представить успешно развивающееся государство, не являющееся при этом членом какого-либо международного или регионального интеграционного объединения. При этом усиливающаяся глобальная конкуренция за рынки труда, рабочую силу и пр. неизбежно ставит перед государствами выбор формата: региональная интеграция государств на постсоветском пространстве или геополитическое проектирование со стороны Запада, далекое от национальных интересов стран региона.

В соответствии с Договором Союз осуществляет свою деятельность на принципах уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов, обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон (Ст. 3).

Союз открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами (п. 1 ст. 108).

Договор о Союзе представляет собой объемный документ, насчитывающий 118 статей и 33 приложения, касающихся различных областей сотрудничества.

В статье 2 Договора дается определение используемых основных понятий. Так, например, под «гармонизацией законодательства» понимается сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах; под «унификацией законодательства» - сближение законодательства государств-членов,

[83] Путеводитель Российского бизнеса. 2015, январь. С. 52.

[84] См.: *Безвербный В.А.* Демографические и миграционные аспекты региональной интеграции // Миграционные мосты в Евразии: Материалы VII Международной научно-практической конференции «Роль трудовой миграции в социально-экономическом и демографическом развитии посылающих и принимающих стран» / Под ред. чл.-корр. РАН С.В. Рязанцева. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. С. 336.

направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах.

Договором различаются понятия «скоординированная политика» - политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, и «согласованная политика» - политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования.

Для функционирования и развития Союза учреждена Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) – постоянно действующий наднациональный регулирующий орган ЕАЭС, принимающий решения нормативно-правового характера, обязательные для государств-членов.

На постоянной основе проводятся заседания Консультативного комитета по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза.

Формирование единого рынка основывается на четырех «свободах»: свободном перемещении товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Договор о Союзе вывел на новый уровень такое направление деятельности, как внешняя трудовая миграция. Раздел XXVI Договора «Трудовая миграция» заложил основы правового регулирования в рамках ЕАЭС в сфере международной трудовой миграции. И есть все основания полагать, что международное региональное трудо-правовое регулирование получит дальнейшее развитие.

Правовое регулирование как миграционных, так и трудовых отношений осуществляется на двух уровнях: на международном и на уровне норм национального законодательства стран-членов.

Предмет правового регулирования миграции в рамках ЕАЭС составляют общественные отношения по поводу въезда на территорию государства-члена и пребывания на ней в связи с осуществлением трудовой деятельности трудовых мигрантов (трудящихся) из другого государства-члена. Следует отметить, что правовое регулирование миграционных отношений на национальном уровне в странах ЕАЭС значительно шире. Оно охватывает широкий круг отношений, среди которых: осуществление пограничного и иммиграционного контроля; борьба с незаконной миграцией; противодействие торговле людьми; политика в области предоставления убежища и пр.

Более широкий спектр отношений выявляется, если рассматривать нормы Договора о ЕАЭС не с точки зрения миграции, а с позиции трудо-правового регулирования, включающего также и социальные аспекты.

Субъектами – физическими лицами выступают граждане стран – членов ЕАЭС, на граждан других государств положения Договора на данный момент не распространяются.

Статьей 96 раздела XXVI Договора о ЕАЭС определено, что государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах путем взаимодействия компетентных государственных органов.

Установлен формат сотрудничества в сфере трудовой миграции в рамках Союза: согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; обмен нормативными правовыми актами; обмен информацией; обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов и пр.

Важным для развития системы международных региональных трудовых и миграционных норм являются содержащиеся в данной статье юридические определения понятий: «государство въезда», «государство постоянного проживания», «государство трудоустройства», «трудовая деятельность», «заказчик работ(услуг)», «работодатель», «миграционная карта», «трудовая деятельность», «трудящийся государства-члена» и др. Это упорядочивает терминологию и способствует гармонизации национального законодательства государств-членов.

В настоящее время миграционные процессы стали одним из важнейших факторов международных отношений. Современная парадигма миграции предусматривает сочетание как интересов государств, так и защиту прав трудящихся мигрантов. Вот почему в Договоре речь идет не только об условиях осуществления трудовой деятельности в государствах-членах, но и предусмотрены социальные и другие права трудящихся.

Договор о ЕАЭС существенно расширил права граждан государств-членов при осуществлении ими трудовой деятельности на территории Евразийского экономического союза. Введен безвизовый режим въезда для граждан стран – членов Союза. Договором о ЕАЭС закреплены договоренности, согласно которым граждане государств-членов имеют право осуществлять трудовую деятельность в любом государстве Союза. При этом им не требуется получения разрешения на осуществление трудовой деятельности.

После вступления Договора о ЕАЭС в силу трудовым мигрантам из ЕАЭС предоставлена возможность работать не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору, что значительно расширяет сферы их возможного трудоустройства.

В отношении трудовых мигрантов из стран-членов не применяются ограничения, установленные законодательством этих стран в целях защиты национального рынка труда. Это означает, что трудящиеся имеют право работать во всех сферах деятельности, за исключением отраслей экономики, имеющих стратегическое значение, государственной службы, правоохранительных органов.

Отменены квотирование и обязательные разрешения на работу. Раньше они устраивались на работу в другой стране как нерезиденты, и работодатель должен был получить квоту на привлечение иностранной рабочей силы, заполнить массу бумаг в местном управлении труда, выполнить другие формальности, в том числе связанные с тем, чтобы доказать, что на местном рынке труда нет соответствующего специалиста. Только после этого работодатель мог нанять их на работу. Теперь можно приехать в другую страну – член ЕАЭС и сразу приступить к работе[85].

Ожидается, что свобода перемещения рабочей силы в регионе ЕАЭС также принесет определенные выгоды и работодателям (возможность оптимально управлять трудовыми ресурсами и пр.).

Срок временного пребывания граждан и членов их семей на территории государства трудоустройства определяется сроками действия заключенного трудового или гражданско-правового договора. Граждане ЕАЭС, прибывшие в одну из стран Союза для занятия трудовой деятельностью, освобождаются от обязанности регистрации в течение 30 суток с даты въезда и от обязанности использования миграционной карты. В дальнейшем, после заключения трудового или гражданско-правового договора, они встают на учет на срок действия такого договора.

Трудящиеся имеют право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанной в документах об образовании. Согласно Договору о ЕАЭС допуск на рынок труда осуществляется на основании прямого признания документов об образовании без проведения каких-либо процедур. Исключения касаются трудовой деятельности в медицинской, фармакологической, педагогической и юридической сферах, где требуются процедуры признания документов (установление эквивалентности документа).

Важное значение имеет норма, касающаяся вопросов социального обеспечения трудящихся государств-членов: социальное обеспечение работников из стран Союза осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства занятости. Трудовой, включая страховой, стаж трудящихся, приобретенный на территории

[85] См.: *Алиев С.Б.* Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. Евразийская экономическая комиссия. – Москва, 2016. С. 7-14.

государства занятости, засчитывается в их общий трудовой (страховой) стаж, что важно для получения социальных пособий.

Согласно Договору в каждой стране в рамках ЕАЭС все медицинские услуги, гарантированные государством, должны быть в равной степени доступны всем гражданам стран Союза. Нормами Договора о ЕАЭС предусмотрена возможность оказания бесплатной скорой и медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) трудящимся и членам их семей независимо от наличия медицинского страхового полиса.

В Договоре отражено право детей трудящихся, совместно проживающих с ними на территории государства трудоустройства, на посещение дошкольных учреждений и получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Большое значение для трудящихся имеет реализация достигнутых договоренностей в сфере налогообложения, в соответствии с которыми предусмотрены единые условия налогообложения доходов физических лиц – граждан государств-членов с первых дней работы по найму. Доходы трудящихся из стран Союза с первого дня работы облагаются налогом по такой же ставке, которая применяется к доходам граждан государства трудоустройства (по внутренней резидентской ставке), а не по прошествии 183 дней, как ранее предписывалось.

В силу того, что в государствах ЕАЭС действуют сильно различающиеся пенсионные системы, по этому вопросу не удалось достичь окончательных договоренностей. В настоящее время Евразийская экономическая комиссия совместно с государствами-членами разрабатывает Договор о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза. Подписание этого документа позволит значительно повысить уровень социальной защищенности лиц.

К сожалению, в Договор об ЕАЭС не вошли политические аспекты союза. Поэтому в соглашении отсутствуют такие понятия, как общая охрана границ, общее гражданство, единая внешняя политика, оборона и безопасность, требования к системам образования и здравоохранения, нет совместного законодательного органа[86].

Серьезным препятствием на пути интеграционного процесса как в формате СНГ, так и в ЕАЭС, являются имеющиеся противоречия внутри Центрально-Азиатского региона. Проблемным вопросом становится вопрос границ стран указанного региона. До сих пор не осуществлена окончательная делимитация и демаркация границ между странами региона. Противоречия по вопросам территориальной принадлежности приводят к периодически возникающим конфликтам. Самый крупный

[86] Союзное Вече. 2015. 29 октября – 4 ноября.

узел противоречий касается узбекско-таджикских и киргизско-узбекских отношений по поводу водных ресурсов. Время от времени возникают конфликты между Узбекистаном и Киргизией.

Остается угроза вторжения на территорию государств Центральной Азии различных террористических бандформирований. В целях противодействия этим угрозам на Совете глав государств СНГ (октябрь 2015 г., г. Астана) была утверждена программа сотрудничества по укреплению пограничной безопасности на внешних границах и Концепция военного сотрудничества до 2020 года.

Определенную сложность для сотрудничества стран ЕАЭС создает то обстоятельство, что партнерами по евразийской экономической интеграции выступают государства, различающиеся не только по экономическим объемам, ресурсам и моделям экономического развития, но и по целям, приоритетам и задачам миграционной политики. Ибо два с половиной десятилетия независимости и обособленного развития государств Центральной Азии привели к значительному расслоению бывших советских республик по уровню национального благосостояния и особенностям осуществления экономической деятельности.

Естественно, сотрудничество невозможно без учета интересов стран-участниц, нередко не совпадающих. Так, существуют определенные различия в приоритетах миграционной политики стран – членов ЕАЭС. Например, одним из приоритетов Армении в сфере внешней трудовой миграции является разработка и осуществление государственной политики по поощрению возвращения в Армению своих граждан и осуществление политики интеграции беженцев.

Государственная политика Республики Беларусь направлена в первую очередь на оптимизацию регулирования потоков трудовой миграции, защиту рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, смягчение ситуации на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства белорусских граждан за границей и обеспечение их безопасности. По оценкам, трудовая миграция из Республики Беларусь в Российскую Федерацию составляет от 200 до 300 тыс. человек в год. Это создает определенные проблемы для белорусского рынка труда (нехватка кадров).

Актуальными проблемами в сфере трудовой миграции для Республики Казахстан являются: выбывание и восполнение экономически активного населения в отдельных регионах; необходимость совершенствования механизма привлечения высококвалифицированной рабочей силы; проблема «утечки мозгов» и замещения высококвалифицированных трудовых ресурсов.

Большое внимание в Казахстане уделяется формированию благоприятного климата для привлечения зарубежных «инноваторов»

(высококвалифицированных специалистов, ученых) для инновационного развития и реализации совместных проектов.

Для Российской Федерации к основным задачам в сфере трудовой миграции отнесены, среди прочего, совершенствование механизмов регулирования привлечения иностранной рабочей силы; создание программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда, программ организованного привлечения иностранных работников; создание механизмов стимулирования иностранных работников, востребованных на российском рынке труда, к заключению длительных трудовых договоров и получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации.

Россия является основной принимающей трудовых мигрантов страной, занимая первое место по абсолютному количеству трудовых мигрантов. Казахстан лидирует по количеству мигрантов на душу населения.

На сегодняшний день формирование ЕАЭС для рынков труда основной «тройки» (России, Беларуси и Казахстана) не оказало сколь ощутимого воздействия. В рамках Союзного государства граждане Белоруссии и ранее обладали правом свободного трудоустройства в России. Белоруссия и Казахстан поставляют в Россию в совокупности менее одной десятой трудовой иммиграции из СНГ.

В то же время число прибывающих трудовых мигрантов из Армении и Киргизии может значительно возрасти. Армения от членства в ЕАЭС (со 2 января 2015 г.) приобрела большие выгоды, получив от России крупные льготные кредиты и безвозмездные гранты, а также комфортные условий для мигрантов, чьи трудовые перечисления на родину составляют значительные масштабы.

Киргизия, став полноправным членом ЕАЭС с 1 мая 2015 г., также приобрела облегчение условий для трудовых мигрантов (отсутствие необходимости получения разрешения на работу и пр., для детей – возможность учиться в российских школах и посещать детские сады).

С определенной вероятностью следует ожидать присоединение к ЕАЭС Таджикистана, более 1 млн. граждан которого осуществляют трудовую деятельность в России, и чьи денежные переводы составляют почти половину ВВП страны.

Рост соответствующих расходов в России на социальное обеспечение, медицинское обслуживание трудовых мигрантов из государств-членов в современных сложных экономических условиях развития страны может явиться объектом критики на внутреннем рынке.

Для всех государств ЕАЭС насущной задачей является более эффективное управление миграционными потоками.

От решения этих задач во многом будет зависеть реальное положение трудящихся стран-членов и возможность беспрепятственно осуществлять ими трудовую деятельность в любом государстве Евразийского экономического союза. Успешное развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве позволит, в свою очередь, сделать более эффективным управление миграционными потоками и защиту прав трудовых мигрантов.

Методология формирования правового поведения мигрантов в стране пребывания

Н.В. Лукашов, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию проблем отраслевого управления научного центра Академии управления МВД России, кандидат физико-математических наук, доцент

Актуальность вопросов, связанных с миграцией, в последнее время неуклонно возрастает, при этом значительная часть наиболее проблемных из них связана с явлением конфликта цивилизаций, обусловленным различиями между мировоззрением, системой ценностей, правосознанием коренного и прибывающего населения. При этом не наблюдается качественных, принципиальных различий в проявлениях такого конфликта в случаях миграции, вызванной чрезвычайными обстоятельствами (войны, стихийные бедствия и т.п.), либо экономическими причинами (трудовая миграция). Также представляется очевидным, что обе причины с каждым годом вызывают увеличение миграционных потоков. В первом случае – вследствие эскалации вооруженных конфликтов в Африке и на Евроазиатском континенте. Во втором – в соответствии с закономерностями и логикой развития общественных отношений в современном информационном обществе, для которого характерно углубление специализации и разделения труда на международном уровне.

С одной стороны, деятельность в сфере современных технологий требует хорошего образования и определенного уровня культуры. Исторически кадры, удовлетворяющие этим требованиям, готовятся преимущественно из населения известных стран Европейского (Евроазиатского) и Североамериканского континентов. Здесь сформировались соответствующие научные школы, имеется высокий базовый уровень образованности населения, есть необходимая инфраструктура и другие условия, позволяющие давать необходимые знания и навыки с самого детства. Всего этого лишена основная масса граждан менее развитых стран, жителей Африки, Ближнего и Среднего Востока.

С другой стороны, высокая потребность в высококвалифицированных кадрах создает в «цивилизованных» странах дефицит рабочих для малоквалифицированной, физической и иной работы, не требующей специального образования.

Естественно, что рано или поздно в соответствии с закономерностями международного разделения труда, пустующие рабочие места занимаются выходцами из других, менее развитых стран. При этом объективных предпосылок развивать в этих странах систему образования, особенно высшего, практически нет, за исключением чисто гуманитарных, так как потребность в соответствующих специалистах удовлетворяется высокоразвитыми странами-партнерами.

При этом фундамент конфликта цивилизаций закладывается также и самой логикой построения информационного общества, сложившейся в последние десятилетия. С одной стороны, информационное общество дает своим обитателям большие возможности по реализации их начинаний - высокоэффективные средства связи и телекоммуникаций, транспорта, использование достижений научно-технического прогресса, развитой социальной и экономической инфраструктуры. Имея на вооружении такой богатый арсенал, любой гражданин развитой страны по своим возможностям многократно превосходит возможности человека, находящегося в неразвитом обществе. С другой стороны, возрастают и требования к адекватному их использованию. Это предъявляет повышенные требования к внутренней дисциплине, правосознанию, культуре гражданина.

Для предотвращения таких нежелательных, опасных противозаконных действий необходима эффективная правоохранительная деятельность, и здесь также возникают противоречия системного характера. Формы и методы, используемые в правоохранительной деятельности конкретного общества, соответствуют уровню его развития. Человек, интегрированный в информационное общество, становится объектом учета во многих информационных системах. Его личность может быть с той или иной степенью достоверности идентифицирована по данным медицинского страхования, пенсионного фонда, финансовым и платежным электронным документам, телефонным справочникам, регистрационным данным в системах телекоммуникаций (в первую очередь Интернет), бронирования билетов, товаров, при оплате различного рода услуг и т.д. Очевидно, что соответствующие возможности используются при проведении следственных действий оперативно-розыскных, поисковых и иных, в том числе профилактических мероприятий.

Иное дело, когда подобными средствами пользуются анонимно. Если для постоянного члена информационного общества это может вызвать соответствующие подозрения, то для временных анонимность зачастую обусловлена объективными обстоятельствами, связанными с недостаточной информационной интеграцией. В их числе ограничения на получение многих видов документов, имеющих дополнительные

идентификационные атрибуты. Так, недоступными становятся проверки по учетам страховых, пенсионных фондов и т.д.

Один из путей решения проблемы видится в углублении интеграции временно пребывающих в информационное пространство развитой страны пребывания.

В связи с этим представляется полезным в качестве альтернативы традиционному механизму регистрации по месту пребывания закрепление за каждым мигрантом официального номера мобильного телефона (СИМ-карты) с обязанностью использования в том числе для получения официальных обращений (уведомлений, СМС-сообщений). Данная мера позволить включить мигрантов в систему предоставления государственных услуг, в том числе с целью защиты их прав.

С целью профилактики включения мигрантов в «серый» и криминальный бизнес, представляется целесообразным ввести электронную платежную карту мигранта и обязать работодателей перечислять заработанные денежные средства только не нее. Помимо контроля за правильностью уплаты налогов это повысит безопасность денежного обращения, в том числе при перечислении денежных средств на Родину, для чего такие карты должны обеспечивать минимальный процент за соответствующие переводы. Данная карта может быть интегрирована с миграционной и использована по аналогии с социальной картой гражданина России для получения государственных услуг (медицинских, социальных и др).

Немаловажным фактором, провоцирующим некоторые виды преступлений со стороны мигрантов, является их психологическая обособленность, дефицит социализации по работе, дому, досугу и т.д., а также отсутствие рядом старших, родственников, соседей, просто уважаемых людей из «своей» среды, что может способствовать антиобщественному поведению, недопустимому общепринятыми нормами в месте постоянного проживания на своей Родине.

Это явление, кстати, характерно и по отношению к постоянным жителям больших городов, мегаполисов, в которых отсутствует так называемый дворовый микроклимат, культура соседских отношений и т.д. Изолированность индивида от общества провоцирует антиобщественные проявления.

Таким образом, для повышения эффективности правоохранительной деятельности в отношении временно пребывающих необходимо не ограничивать возможности их социализации, а напротив – принимать меры к многоуровневой и разноплановой интеграции в общее информационное пространство.

Представляется, что большинством трудовых мигрантов предложенные меры должны быть восприняты положительно, поскольку их основная цель – мирная трудовая, а не противоправная

деятельность. Отдельные примеры, зачастую гипертрофировано представляемые в СМИ, не отражают реальной картины. В 2016 году иностранными гражданами и лицами без гражданства всего совершено 3,7% от общего числа всех расследованных преступлений, в том числе гражданами СНГ 3,2%[87]. При этом на территории нашей страны по разным данным постоянно находится от 10 до 20 миллионов мигрантов, что составляет от 6,8 до 13,2% всего постоянного населения. То есть реальный уровень преступности, совершаемой мигрантами, по данным статистики выглядит ниже, чем в среднем по стране, примерно в два раза. С учетом того факта, что подавляющее большинство мигрантов составляет трудоспособное население мужского пола, их криминогенность оказывается еще ниже.

Между тем, статистика показывает, что уровень преступности в регионах России соответствует уровню миграции в них. Соответствующие данные на основе статистики официальных сайтов Госкомстата и МВД России приведены в таблице № 1. Таким образом, несмотря на относительно низкую криминогенность мигрантов в целом, объективно существует тесная взаимосвязь между уровнем преступности и уровнем миграции в регионах.

Некоторую часть преступных деяний совершают этнические сообщества, основу которых составляют бывшие мигранты, ставшие гражданами России. Таким образом, в статистике расследованных преступлений они не учитываются как совершенные мигрантами. Это диктует необходимость учета срока нахождения в гражданстве в криминальной статистике и, возможно, разработки механизма его лишения в случае совершения получившим его умышленных преступлений в течение первых 5-10 лет. Однако с учетом относительно небольшого ежегодного прироста населения указанной категории, этот фактор не является определяющим.

Проведенный анализ позволяет предположить, что повышенный уровень миграции является скорее индикатором неблагополучия социально-экономической и криминогенной ситуации региона в целом, а не непосредственной причиной преступности.

Трудовые мигранты, будучи изолированы от единого культурного и информационного пространства страны пребывания, закономерно вовлекаются в сферы теневой экономики, поскольку легальное трудоустройство для них труднодоступно и экономически менее выгодно. Закономерно, что в таких регионах с высокой степенью криминализации экономики уровень общеуголовной преступности также повышен, а эффективность правоохранительной деятельности,

[87] Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года. М., ГИАЦ МВД России. Документ доступен на официальном сайте МВД России.

соответственно, снижена. Последнее обстоятельство само по себе также благоприятствует нелегальной миграции.

Решение проблемы видится в совершенствовании правосознания, повышении взаимной культурно-информационной доступности мигрантов и общества страны пребывания, возможно, с использованием общей формулы «гость-хозяин», с соблюдением следующих принципов:

- гость постоянно информационно доступен, расчеты в сфере его трудовых доходов ведутся с использованием электронных пластиковых карт;

- для гостя доступны государственные электронные услуги в электронном виде, в т.ч. облегчен доступ к правосудию;

- принимающая сторона («хозяин») относится с пониманием к возможным культурным и иным различиям при условии взаимного уважения.

Представляется, что предложенный комплекс будет способствовать решению ряда основных проблем миграции.

Таблица № 1 Соотношение уровней преступности и миграции в регионах России по данным за 2016 г.

	Зарегистрировано преступлений всего (тыс.)	Оценка численности постоянного населения на 1 января 2016 г. (тыс.)	По состоянию на 2016 г. поставлено на миграционный учет (тыс.)
Российская Федерация всего	2160,063	146544,7	14337,084
Центральный ФО	505,267	39104,3	5958,101
Северо-Западный ФО	198,645	13853,7	2637,186
Южный ФО	218,875	14044,6	1248,324
Северо-Кавказский ФО	73,885	9718	271,170
Приволжский ФО	405,325	29673,6	1402,136
Уральский ФО	205,447	12308,1	977,883
Сибирский ФО	382,167	19324	1111,410
Дальневосточный ФО	122,529	6195	730,874
Крымский ФО	Н.д.	2323,4	Н.д.

	Уровень преступности на 1000 чел. населения / (рейтинг в списке)	**Уровень миграции (поставлено на учет на 1000 чел. населения) / (рейтинг в списке)**	Приобретение гражданства Российской Федерации (тыс.)	Приобретено гражданства РФ на 1000 чел. постоянного населения / (рейтинг в списке)
Российская Федерация всего	6,64 (3)	97,83 (4)	265,319	1,81 (3)
Центральный ФО	11,79 (2)	152,36 (2)	101,336	2,59 (1)
Северо-Западный ФО	13,28 (1)	190,36 (1)	23,281	1,68 (6)
Южный ФО	5,70 (5)	88,88 (5)	21,366	1,52 (7)
Северо-Кавказский ФО	3,67 (7)	27,90 (9)	7,789	0,80 (9)
Приволжский ФО	3,46 (8)	47,25 (8)	34,013	1,15 (8)
Уральский ФО	4,76 (6)	79,45 (6)	30,522	2,48 (2)
Сибирский ФО	2,91 (9)	57,51 (7)	34,74	1,80 (5)
Дальневосточный ФО	5,96 (4)	117,98 (3)	12,258	1,98 (4)
Крымский ФО	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.

Китайские мигранты в России и сопряжение ЕАЭС – Новый Шелковый путь

С.Г. Лузянин, директор Института Дальнего Востока РАН, доктор исторических наук, профессор МГИМО (У) МИД России
А.Г. Ларин, ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН

Выдвижение в повестку дня грандиозной задачи евразийской интеграции заставляет задуматься о том, как будет выглядеть в ходе ее осуществления картина миграции из Китая в Россию, с какими новыми и старыми вызовами столкнутся российские власти и какую политику им следует проводить.

По всей видимости, объем китайской миграции возрастет: ведь экономическое сотрудничество России и Китая будет расширяться, должно увеличиться количество совместных проектов, предполагается значительно повысить производство в стране сельскохозяйственной продукции, в том числе на экспорт в КНР. Реализация всех этих планов подразумевает привлечение дополнительных трудовых ресурсов из Китая.

Заметим, что после экономического кризиса 2008–2009 гг. численность въезжающих в Россию китайцев стала расти из года в год. В 2015 г. она составила 1 353 тыс. чел. против 718,5 тыс. в 2009 г. Однако в связи с осложнением экономического положения страны одновременно стал увеличиваться и отток китайцев из России, отчего миграционный прирост с 2010 г. сделался отрицательным (-1,8 тыс. в 2014 г. и -9,6 тыс. в 2015 г.).

Удельный вес китайских мигрантов в общей массе иностранных трудящихся сравнительно невелик, хотя и превосходит долю мигрантов из любой другой страны дальнего зарубежья. По данным ФМС, число китайских мигрантов, имевших разрешение на работу, составило на конец 2011 г. 6,8% от общего числа иностранных работников, на конец 2014 г. – 6,9%. (Разумеется, в эти числа попадает лишь какая-то доля мигрантов, однако можно предположить, что для мигрантов из разных стран эта доля примерно одна и та же).

Взрывное увеличение притока китайских мигрантов произойдет, если представители ЕАЭС и КНР на текущих переговорах о заключении торгового соглашения вдруг договорятся о создании общей зоны свободной торговли (ЗСТ). Китай добивается создания ЗСТ с Россией уже давно. В 2002 г. он, как член ВТО, потребовал этого от России в

качестве одного из условий ее приема в ВТО, правда, успеха не добился. Аналогичное предложение в том же году было включено в перечень основных направлений сотрудничества в Хартии ШОС. Пункт о ЗСТ был зафиксирован в Совместном заявлении о сотрудничестве по сопряжению строительства ЕАЭС и ЭПШП (2015 г.) и, соответственно, включен в повестку названных переговоров. Однако, по общему мнению членов ЕАЭС, условия для «свободного обмена товарами, услугами и рабочей силой» еще не созрели, и, таким образом, реализация китайской идеи отодвигается в отдаленное будущее.

При сохранении же нынешних визовых и таможенных систем количественные изменения миграционного потока из КНР будут зависеть главным образом от миграционной политики российского правительства и от экономической конъюнктуры в России. Объявленный полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутневым принцип: «80% работников в совместных проектах – это россияне, 20% – китайцы» должен сильно ограничить потребность в китайском труде (и принести очевидную пользу отечественной экономике). В какой мере удастся выдержать этот принцип, – покажет будущее.

Другой важный фактор – соотношение между спросом на китайский труд и его оплатой. Девальвация рубля сделала труд в России менее привлекательным для приезжих наемных рабочих, и если мигранты из стран Центральной Азии, где царит безработица, вынуждены мириться с сокращением своих заработков, то китайцы в этих условиях могут просто остаться у себя на родине: как показывают социологические опросы, китайские мигранты в большинстве своем выезжают за рубеж, в том числе в Россию, не с целью спастись от безработицы, а в поисках более высоких заработков. В этом случае работодателям придется взвешивать, что выгоднее: поднять ли оплату китайского труда или заняться хлопотным и недешевым делом – поиском новых трудовых ресурсов среди соотечественников. Но, похоже, им не удастся обойтись без китайского труда и, скорее всего, без увеличения его объемов. (Вероятно, это увеличение произойдет в виде возрастания «миграционного оборота» китайцев, то есть увеличения и числа их приездов, и числа выездов).

Что же касается профессионального состава мигрантов из КНР, то он, надо полагать, в основном сохранится в нынешнем виде: строительные рабочие, работники сельского хозяйства, лесозаготовители, коммерсанты, а также студенты и стажеры-преподаватели. Приплюсуем сюда небольшое количество инвестиционных мигрантов – резидентов территорий опережающего развития (ТОР).

Труд китайских мигрантов, несмотря на их относительно небольшую численность, распространился по всем регионам России и играет существенную роль в экономике Дальнего Востока, способствуя решению важнейших хозяйственных проблем. Он позволяет выровнять дисбаланс на рынке труда, восполняет нехватку рабочей силы в непрестижных или низкооплачиваемых отраслях, дает возможность снизить издержки производства, получить дополнительную продукцию, увеличить прибыль. Поставляемые из Китая относительно недорогие предметы широкого потребления, в том числе современная промышленная продукция, а также продовольственные товары пользуются массовым спросом населения. Однако во второй половине «нулевых» годов иностранные коммерсанты были вытеснены из розничной рыночной торговли, и их численность в России заметно уменьшилась.

Китайские строители в качестве застройщиков, подрядчиков или даже просто наемных рабочих ведут работы во многих городах Сибири и Дальнего Востока, специализируясь главным образом на возведении крупных жилых и общественных зданий. В г. Благовещенске почти все многоэтажные жилые дома возведены китайской компанией «Хуафу». На счету китайских строителей – жилые кварталы в городах Благовещенске, Иркутске, Хабаровске, Санкт-Петербурге и других. Китайские строители возводят здания быстро и дешево, и это заставляет их российских коллег снижать монопольные цены.

Около двух тысяч китайских рабочих участвовали в прокладке нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан на его якутском участке. Они трудились также на сооружении объектов саммита АТЭС во Владивостоке. Это позволило обеим сторонам накопить опыт использования китайской рабочей силы на крупных стройках.

Китайские сельскохозяйственные работники заняты выращиванием как овощей, так и полевых культур: сои, зерна, в том числе в последнее время – риса (часть – для внутреннего рынка, часть – на экспорт в КНР), животноводством, переработкой сельскохозяйственной продукции, сбором даров природы. На 2010 г. (более поздних данных нет) китайцы, по информации агентства «Синьхуа», арендовали в приграничных районах России 426,6 тысяч га сельскохозяйственных угодий. В частности, в 2010 г. администрация г. Муданьцзян получила в свое распоряжение 146,6 тыс. га земли – на 42% больше, чем в предыдущем году.

Последние годы мелкие и средние китайские предприниматели начали активнее осваивать такие сферы экономики, как пищевое производство, игорный бизнес, ремонт автомобилей, торговля пиломатериалами, изготовление бытовых принадлежностей и даже судоремонт.

В Амурской области, отличающейся особым вниманием к проблемам китайской миграции, специалисты с помощью математических методов попытались определить экономический эффект от привлечения китайской рабочей силы. В результате эксперимента выяснилось, что повышение доли китайского труда в сельском хозяйстве на 1% увеличивает показатель физического объема произведенной продукции на 0,9%, в строительстве – на 1,89%, в торговле – на 0,8%.

Наиболее, пожалуй, острый вопрос, связанный с китайскими мигрантами, – о конкуренции с российскими трудящимися. Вытесняют ли китайцы россиян с рабочих мест или занимают свободные ниши на рынке труда? Создают ли возможность для работодателей урезать оплату труда российских граждан? На этот счет существуют полярно противоположные мнения. По нашему убеждению, в реальной экономической практике имеют место все эти варианты, и иначе не может быть уже потому, что невозможно в точности согласовать количество и профессиональные данные незанятых местных работников и привлеченных мигрантов с потребностями работодателей. Однако в основном китайские мигранты заполняют те рабочие места, которые не устраивают местное население. Большинство дальневосточных экспертов стоит именно на такой точке зрения.

Вместе с тем в таких отраслях, как овощеводство, имеет место засилье производимой по обе стороны границы китайской продукции. В условиях пассивности властей оно оказывается губительным для российского сельскохозяйственного производства, но при этом выгодным для российского потребителя. Тем более, что часто никакой другой продукции, кроме китайской, ему и не предлагается. Задача развязать этот и многочисленные подобные ему узлы давно стоит перед российской экономикой; она приобретает еще б***о***льшую значимость в условиях движения к евразийской интеграции.

Китайский труд мог бы использоваться с большей отдачей, если бы этому не мешали дефекты нашей системы работы с мигрантами: громоздкие правила выдачи и ограничение количества квот; пассивность органов самоуправления, не обладающих ни средствами, ни правами для стимулирования местного бизнеса (в том числе и отечественного); несовершенство нормативной базы. У администрации некоторых субъектов Федерации нет ясного представления о численности китайских мигрантов и о размерах земли, находящейся в их распоряжении. Об этом самокритично говорят, например, сами руководители Еврейской автономной области.

Далее, согласно свидетельствам многих авторитетных специалистов, китайские земледельцы широко применяют в своей практике запрещенные химические удобрения и ядохимикаты, в том

числе незаконно ввозимые из Китая. Таким образом, они производят опасную для здоровья продукцию и отравляют почву. (Подчеркнем: это относится лишь к части китайских крестьян, тогда как другая часть, про убеждению экспертов, работает честно). Однако нам ни разу не довелось услышать о пресечении этой преступной деятельности, о наказании преступников или о высылке их в Китай. Местные органы власти почему-то оказываются бессильными остановить эти нарушения закона и тем самым навлекают на себя подозрения в коррупции.

Особого внимания заслуживают эпизоды, связанные с попытками местных властей сдать сельскохозяйственные угодья в аренду китайским фирмам на длительные сроки – 40–49 лет, что вызывает резкие протесты российской общественности. Так, в июне 2015 г. правительство Забайкальского края и китайская компания «Хуаэ Синбан» подписали протокол о намерении, согласно которому компания получала в аренду по скромной цене на 49 лет 115 тысяч га сельскохозяйственных угодий с перспективой увеличить их размеры до 200 тысяч.

В результате возражений широкой общественности эта попытка не удалась, но остались открытыми вопросы к местной власти:

1. Как она собиралась контролировать выполнение арендаторами фитосанитарных норм?

2. Разве не было бы экономически более выигрышным создать совместное предприятие, которое, кстати, позволило бы плотнее контролировать их работу?

3. Учитывает ли местная власть, что после полувекового проживания на арендованной земле китайские крестьяне, скорее всего, не захотят покинуть ее и будут добиваться через свое правительство разрешения остаться в России?

4. Разумно ли вообще, что местная власть наделена правами распоряжаться землей подобным образом?

Дальше возникают вопросы к федеральной власти: почему она заняла выжидательную позицию и не дала четкой оценки сложившейся ситуации?

Земля с ее богатствами воспринимается в народе как жизненное пространство нации, залог ее суверенитета. Поэтому нет ничего удивительного, что общественное мнение бурно реагирует на сомнительные манипуляции власти с землей. В ходе обсуждений российские специалисты и фермеры не раз отмечали, что при наличии соответствующей материальной помощи со стороны государства сами могли бы справиться с обработкой сдаваемых в аренду площадей. Нам представляется, что, имея в виду перспективу более тесного экономического сотрудничества России и Китая, федеральной власти

стоило бы обратить пристальное внимание на раскрытие потенциала российского крестьянства.

Наряду с трудовой миграцией в Российской Федерации в последнее время стала понемногу набирать вес другая категория миграции: инвестиционная. Мы имеем в виду резидентов открывающихся с 2014 г. ТОРов. Пока иностранных резидентов в ТОРах немного, но китайских среди них – больше половины. На январь 2017 г. на 14 ТОРах на Дальнем Востоке заявки на статус резидента подали 228 компаний, в том числе 27 иностранных, 13 из них – это компании из КНР. Насколько успешными окажутся ТОРы, говорить еще рано. Но права и льготы, предоставляемые там иностранцам, уже вызвали серьезные опасения насчет «тихой оккупации» российского Дальнего Востока, причем не только среди рядовых граждан, но и среди депутатов Госдумы. Нам кажется, к этим опасениям не следует относиться пренебрежительно. Имеет смысл внимательно отслеживать ход событий в ТОРах, не пускать его на самотек и быть готовым в случае необходимости корректировать действующее в ТОРах законодательство.

Идеи евразийской интеграции дают импульс расширению еще одного вида миграции – образовательных обменов между Россией и Китаем. В настоящее время объем этих обменов невелик: в России на сегодняшний день обучаются 26 тысяч китайских студентов, в Китае проходят обучение более 17 тысяч студентов из России (в США – 304 тысячи студентов из Китая). Российскими специалистами предложена серия мер с целью привлечь большее число молодых китайцев к учебе в нашей стране. В их числе: стыковка образовательных стандартов (дипломов, ступеней обучения, званий) и построение в конечном счете единого формата образовательного евразийского пространства; создание совместных учебных заведений, примером чего может служить проект открытия в г. Шэньчжэне совместного университета МГУ и Пекинского политехнического института; организация в университетах научно-образовательных кластеров с участием иностранных ученых и студентов (на Восточном экономическом форуме в 2016 г. Президент России В.В. Путин предложил создать такой кластер на площадке Владивостокского университета) и т.д.

Вместе с тем необходимо понимать, что имеются фундаментальные факторы, существенным образом ограничивающие приток к нам иностранных студентов. Главный фактор состоит в том, что диплом российского вуза, в отличие, скажем, от американского, дает молодому выпускнику слишком мало шансов преуспеть в жизни – за границей или у себя на родине. Этот фактор складывается из целого ряда взаимосвязанных обстоятельств. Так, плохое преподавание русского языка закрывает студенту дорогу к овладению избранной

специальностью; соответственно, у студента пропадает желание учиться всерьез, и он переориентируется на получение диплома любыми способами, поскольку российский диплом в КНР признается. Это расхолаживает его преподавателей и т.д.

К российскому образованию официально относятся в Китае с уважением, но фактически уважение распространяется лишь на несколько специальностей. На 2016 год список специальностей, «наилучшим образом подходящих для китайских студентов», по версии одной из авторитетных консалтинговых компаний выглядит следующим образом: медицина, русский язык, живопись, авиация и космонавтика, нефтяная промышленность, музыка. Комментарии излишни.

В связи с вышеизложенным высказанное заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец предложение довести ежегодный обмен студентами с Китаем до 100 тысяч с каждой стороны к 2020 году представляется непроработанной в практическом плане.

Подведем некоторые итоги. Сопряжение интеграционных проектов России и Китая не отменяет известных проблем, существующих в сфере китайской миграции в Россию, а лишь делает более настоятельной необходимость их урегулирования, для чего в миграционной политике России на китайском направлении целесообразно придерживаться следующих принципов.

1. Привлекать китайских мигрантов в качестве рабочей силы в пределах, диктуемых экономическими потребностями, однако, на временной основе и в ограниченных количествах, учитывая, что никакое сопряжение не отменяет необходимость поддержания демографического баланса и экономической безопасности. Избегать возникновения китайских анклавов.

2. Создавать благоприятные условия для привлечения инвестиционных мигрантов из КНР, не забывая об упомянутых выше проблемах демографической и экономической безопасности.

3. Наладить эффективный контроль, в том числе миграционный, за работой китайских мигрантов в сельском хозяйстве, не допуская нанесения ущерба экономике и здоровью потребителей их продукции.

4. При привлечении китайской рабочей силы стремиться к рационализации бюрократических процедур (квотирование и др.).

5. Стратегической задачей государства должен считаться подъем российской деревни, возвращение деревенского населения к полноценному созидательному труду, что в высшей степени отвечает потребностям демографической и экономической безопасности и в конечном счете является наиболее выгодной моделью экономического развития страны. Наемный иностранный труд при этом должен играть вспомогательную роль.

О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации

А.А. Мичников, доцент Академии управления МВД России, кандидат экономических наук

На протяжении всей истории человечества миграция являлась одним из основных демографических механизмов, формирующих численность и половозрастной состав населения, обеспечивающих поддержание демографического баланса в пределах тех или иных регионов, от небольших сельских поселений до огромных мегаполисов, стран и даже континентов.

В настоящие время Россия переживает серьезный демографический кризис и нуждается в пополнении количества населения, особенно трудоспособного, что может обеспечить миграционный прирост. В нашей стране уже были периоды, когда население пополнялось за счет иммигрантов. В XVII веке быстрое расширение территории России привело к тому, что необходимого для дальнейшей колонизации количества подданных России не хватало. Поэтому были приглашены иностранные колонисты, именно в этот период в Поволжье появились немцы, позже в Россию начали переселяться сербы, болгары, молдаване и др.

По данным Федеральной службы государственной статистики России, на сегодняшний момент население России составляет 146,8 млн. человек, а еще в 1996 году население России 148,3 млн. человек, разница составила 1,5 млн. человек, прогнозируемая же численность населения к 2035 году (средний вариант прогноза) составит 147,1 млн. человек.

На первый взгляд может показаться, что изменения весьма незначительны и численность населения относительно стабильна, однако это не совсем так. В 1997 году миграционный прирост составил 597651 человек, в 2015 году – 598617 человек, в 2035 году прогнозируемый миграционный прирост составит 285400 человек, а естественный прирост населения – минус 443400 человек.

Ниже приводится таблица изменения численности населения (средний вариант прогноза).

На сегодняшний момент в России уже принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция), которая ставит перед собой следующие цели:

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

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Из представленной таблицы видно, что естественная убыль населения весьма значительна. Но при сохранении естественной убыли населения не обязательно сокращение количества жителей Российской Федерации. Этого уменьшения можно избежать путем формирования положительного миграционного сальдо. Однако аксиома состоит в том, что для сохранения стабильной численности населения миграционный прирост должен быть равен естественной убыли.

Изменение численности населения[88] (тысяч человек)

Годы	Средний вариант прогноза			
	Население на начало года	Изменения за год		
		общий прирост	естественный прирост	миграционный прирост
2018	147188,0	323,0	23,3	299,7
2019	147511,0	230,9	-66,2	297,1
2020	147741,9	180,5	-114,4	294,9
2021	147922,4	145,6	-147,4	293,0
2022	148068,0	110,1	-181,2	291,3
2023	148178,1	73,0	-216,8	289,8
2024	148251,1	35,6	-252,9	288,5
2025	148286,7	-4,3	-291,7	287,4
2026	148282,4	-43,8	-330,3	286,5
2027	148238,6	-77,0	-362,8	285,8
2028	148161,6	-103,2	-388,4	285,2
2029	148058,4	-123,8	-408,6	284,8
2030	147934,6	-142,5	-427,1	284,6
2031	147792,1	-157,6	-442,1	284,5
2032	147634,5	-165,2	-449,7	284,5
2033	147469,3	-164,6	-449,5	284,9
2034	147304,7	-161,2	-446,3	285,1
2035	147143,5	-158,0	-443,4	285,4
2036	146985,5			

Из представленных официальных статистических данных видно, что в краткосрочном и среднесрочном периодах целью миграционной

[88] Данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

политики России должно стать привлечение этнически близких к постоянно проживающему населению России мигрантов для сохранения и преумножения численности населения страны.

Нуждается в уточнении и такая цель, как стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации. Исходя из демографических и геополитических реалий сегодняшнего дня, расширенное воспроизводство населения невозможно по определению. Маловероятно и простое воспроизводство населения, один из вариантов которого предполагает, что все семьи должны иметь по 2-3 ребенка. Если такой вариант невозможен, то естественная убыль населения становится правилом.

В долгосрочной же перспективе увеличение численности населения должно осуществляться за счет рождаемости.

В соответствии с Концепцией, «переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития».

Еще одной серьезной проблемой, заставляющей нас обратиться к миграции, как способу увеличения численности населения, становится постоянно растущий коэффициент демографической нагрузки. В соответствии с прогнозом Федеральной службы государственной статистики в 2018 году на 1000 лиц трудоспособного возраста придется 788 нетрудоспособных, а уже в 2036 году эта цифра может увеличится до 867 нетрудоспособных.

Все это говорит о том, что «переселение мигрантов на постоянное место жительства» является не одним из источников увеличения численности населения, а основным источником, и не просто мигрантов, а мигрантов трудоспособного возраста, во всяком случае на краткосрочный и среднесрочный периоды.

По мнению директора Института демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» А.Г. Вишневского, если реализуются оптимистические прогнозы и естественная убыль за ближайшие двадцать лет составит 5-5,5 млн. человек, то для компенсации такой убыли нужно принимать 250-300 тыс. мигрантов в год (речь идет о чистой миграции - прибывшие минус выбывшие). Если же события будут развиваться по пессимистическому прогнозу, то естественная убыль может вырасти до 20 млн. человек за 20 лет. Чтобы компенсировать такую убыль, чистая миграция должна в начале периода быть на уровне полумиллиона человек в год, а ближе к концу периода вырасти до миллиона человек и более. Но, скорее всего,

истина окажется где-то посередине, и потребность в компенсирующей миграции будет увеличиваться примерно с 300 тыс. чел. до 700 тыс. в год и составит за 20-летний период около 11 млн. Для России 11 млн. - не такая уж большая цифра. Ежегодный миграционный прирост населения США - около миллиона человек. Но тут дело не только в арифметике. В Америке давние традиции иммиграции, огромный опыт адаптации мигрантов, а для нас это дело новое. После распада СССР миграция в Россию возросла, но это была скорее репатриация тех, кто когда-то выехал из России в другие республики, или же возвращались их потомки. Из них 65% были этнические русские, еще примерно 15% - другие народы России, а также обрусевшие украинцы и белорусы. Им не нужно было преодолевать языковой барьер, культурную дистанцию, они просто вернулись домой[89].

Естественно, придание на многие годы в демографической динамике миграционной компоненте решающего значения, причем за счет мигрантов иной этнокультуры, чем российская, может привести к возникновению проблем сохранения государственности в том виде, в котором она исторически сложилась. Очевидно, что масштабы миграции не должны выходить за рамки, после которых нарушится этнический баланс. Кроме того, бесконтрольный рост иностранной рабочей силы провоцирует и рост нелегальной трудовой миграции, стимулирует рост теневой экономики, снижает уровень заработной платы граждан России, формирует этнические анклавы и повышает межнациональную напряженность, массовые экономические правонарушения (контрабанда, незаконные финансовые операции), увеличение числа уголовных правонарушений.

Рассматривая все положительные и отрицательные стороны замещения естественной убыли населения Российской Федерации миграционным приростом, становится очевидно, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе миграционный ресурс неизбежно будет использоваться для максимальной компенсации естественной убыли населения, а также для восполнения трудовых ресурсов страны. Вследствие чего цели миграционной политики Российской Федерации должны быть скорректированы в соответствии с новыми реалиями.

[89] Вишневский А.Г. Величие государства - «не в обширности тщетной без обитателей…» Интервью// Миграция XXI век 2010. № 1 Июль. С. 21-25.

Информационно-аналитический материал Аналитического управления Аппарата Совета Федерации «Процессы в миграционной сфере и перспективы в рамках евразийской интеграции: опыт регионов»

В мае 2014 г. президенты Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан на заседании Высшего евразийского экономического совета подписали Договор о Евразийском экономическом союзе[90] (далее – Договор о создании ЕАЭС). Документ заложил основы проведения скоординированной и согласованной экономической политики государств-членов. В настоящее время Евразийский экономический союз объединяет Российскую Федерацию, Республику Беларусь, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику и Республику Армения.

В декабре 2016 г. Президент Российской Федерации подчеркнул, что «в процессе строительства Евразийского экономического союза мы вместе добились действительно серьезных успехов. Создан емкий общий рынок, действующий по согласованным правилам… Последовательно устраняются барьеры на пути свободного движения товаров, услуг, рабочей силы и капитала»[91].

В апреле 2017 г. обращение о предоставлении статуса государства-наблюдателя при ЕАЭС направила Республика Молдова[92]. В июне 2017 г. в рамках первого заседания совместной рабочей группы по взаимодействию между Молдовой и Евразийской экономической комиссией Президент Республики Молдова И.Н. Додон выразил уверенность в том, что «в октябре… Республика Молдова получит статус наблюдателя при этой структуре»[93].

Специфика трудовой миграции в рамках ЕАЭС

Одной из целей Договора о создании ЕАЭС является формирование единого миграционного пространства. Вопросы международной трудовой миграции регулируются разделом XXVI Договора о создании ЕАЭС, который регламентирует сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции (ст. 96), особенности трудовой деятельности мигрантов (ст. 97), а также их права и обязанности (ст. 98).

Для граждан стран, входящих в ЕАЭС, в России действует режим наибольшего благоприятствования в миграционной сфере. Например, с

[90] Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.
[91] Официальный сайт Президента Российской Федерации, 26.12.2016 г.
[92] Решение Высшего евразийского экономического совета № 6 «Об обращении Республики Молдова о предоставлении статуса государства – наблюдателя при Евразийском экономическом союзе».
[93] Информационное агентство «Спутник», 08.06.2017 г.

12 августа 2015 г., в связи со вступлением в силу Договора о присоединении Кыргызской Республики к Договору о создании ЕАЭС[94], было принято решение об исключении из «черных списков» граждан республики, которым был закрыт въезд на территорию России на три года, при условии истечения не менее половины данного срока[95]. Также граждане стран – членов ЕАЭС освобождены от обязанности сдавать экзамен на знание русского языка, оформлять разрешительные документы для трудоустройства.

В Договоре о создании ЕАЭС содержится норма, которая дает работодателям право привлекать к трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. Предусматривается возможность осуществления трудовой деятельности не только по трудовому, но и по гражданско-правовому договору. При этом мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности[96].

Срок временного пребывания или проживания трудящегося определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора. Кроме того, они освобождены от обязанности вставать на миграционный учет в течение 30 суток с даты въезда в страну пребывания.

Помимо этого, согласно ст. 98 Договора о создании ЕАЭС, граждане государств-членов имеют право на получение всех видов пособий по обязательному социальному страхованию (кроме пенсионного) с первого дня работы на территории Российской Федерации, а работодатели должны будут уплачивать за них страховые взносы в тех же размерах, что и за граждан Российской Федерации.

В Договор о создании ЕАЭС заложена правовая норма, в соответствии с которой предусмотрены единые условия налогообложения доходов граждан государств – членов ЕАЭС с первых дней работы по найму. Также в Договоре закреплены вопросы прямого, без каких-либо дополнительных процедур, признания документов об образовании для осуществления трудовой деятельности.

Таким образом, граждане государств – участников ЕАЭС могут свободно и без ограничений осуществлять трудовую деятельность на территории России.

Согласно данным Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, в январе-апреле 2017 г. в России количество поставленных на миграционный учет иностранных граждан из стран ЕАЭС превысило 2 миллиона человек. Примерно треть

[94] «Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.» (Подписан в г. Москве 23 декабря 2014 г.).
[95] ИА Regnum, 21.06.2015.
[96] Ст. 97. Договора о создании ЕАЭС.

из них (свыше 800 тысяч человек) составили граждане Кыргызской Республики, доля граждан Республики Армения – 27%, Республики Казахстан – 23% и Республики Беларусь – 15%[97].

Распределение миграционных потоков в рамках ЕАЭС

С точки зрения демографических характеристик ЕАЭС на сегодняшний день включает три типа государств[98]. К первому типу (Российская Федерация и Республика Беларусь) относятся страны с низким уровнем рождаемости, относительно высоким уровнем смертности, риском депопуляции[99].

Ко второму типу (Республика Казахстан и Кыргызская Республика)[100] – страны с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, обеспечивающим воспроизводство населения.

К третьему типу (промежуточному) можно отнести Республику Армения[101] – страну с относительно небольшой территорией и численностью населения[102], со средними показателями рождаемости и смертности, естественным приростом населения, который не обеспечивает воспроизводство.

В настоящее время основными центрами притяжения мигрантов являются Российская Федерация и Республика Беларусь. Вместе с тем за последние пять лет в Республике Беларусь миграционный прирост населения[103] увеличился примерно в 2 раза, а в России произошло снижение миграционного прироста почти на четверть. В Республике Казахстан и в Кыргызской Республике процесс естественного воспроизводства населения многократно перекрывает естественную миграционную убыль. Помимо этого, Республика Казахстан также становится одним из центров притяжения трудовой миграции.

---

[97] Данные предоставлены заведующим лабораторией миграционных исследований Института социально-экономических проблем народонаселения Е.С. Красинцом в рамках научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Процессы в миграционной сфере: перспективы в рамках евразийской интеграции», состоявшегося 15 мая 2017 г.

[98] Сигарева Е.П., Рязанцев С.В., Демографические, социально-экономические и политические последствия миграционных процессов для Российской Федерации // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 3 (65). С. 94-102.

[99] Так, количество родившихся в 2016 г. в Российской Федерации составило 1888,7 тыс. человек, количество умерших – 1891 (естественная убыль населения – 2,3 тыс. человек); в Республике Беларусь количество родившихся в 2016 г. составило 117,8 тыс. человек, количество умерших 119,4 тыс. (естественная убыль населения – 1,6 тыс. человек).

[100] Количество родившихся в 2016 г. в Кыргызской Республике составило 158,2 тыс. человек, количество умерших – 33,5 тыс. (естественный прирост населения – 124,7 тыс. человек). Количество родившихся в 2015 г. в Республике Казахстан составило 398,6 тыс. человек, количество умерших – 131,9 тыс. (естественный прирост населения – 266,7 тыс. человек).

[101] Количество родившихся в 2016 г. в Республике Армения составило 40,6 тыс. человек, количество умерших – 28,1 тыс. (естественный прирост населения – 12,5 тыс. человек).

[102] Численность населения Республики Армения на 1 января 2017 г. составила 2,9 млн. человек.

[103] Разность между числом прибывших на какую-либо территорию и числом выбывших из нее за определенный срок.

Так, по сведениям Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций[104], в Республике Казахстан проживает более 3,5 миллионов мигрантов всех категорий. Эти цифры включают как миграцию по личным мотивам, так и трудовые миграционные потоки (как урегулированные, так и неурегулированные).

Согласно указанным данным, мигранты составляют 20% населения Республики Казахстан. Согласно данным Министерства внутренних дел страны, в 2015 г. в органах внутренних дел было зарегистрировано 1,4 миллионов иностранцев, из которых только 125 тысяч человек официально объявили целью приезда поиски работы. Однако большинство мигрантов проживают или работают, не урегулировав свой статус, в связи с этим официальная статистика по трудящимся-мигрантам, осуществляемая официальными органами, их не учитывает.

В настоящее время в Республике Казахстан работает от 300 тысяч до 1,5 миллионов трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, что в среднем позволяет оценить их число как минимум в 1 миллион человек. В феврале 2016 г. Главный государственный инспектор по труду Республики Казахстан А.А. Сарбасов отметил, что число мигрантов, находящихся в неурегулированном положении, постоянно растет[105].

Появление на евразийском пространстве новых центров притяжения трудовых мигрантов, в частности Республики Казахстан, говорит о том, что в ближайшем будущем направления миграционных потоков на евразийском пространстве могут диверсифицироваться, и Россия может столкнуться с конкуренцией за трудовые ресурсы.

Проблемные моменты в сфере трудовой миграции в странах – членах ЕАЭС[106]

В числе проблем, связанных с трудовой миграцией в странах – членах ЕАЭС, можно назвать следующие.

1. Проблема учета, достоверности и полноты статистических данных, которые характеризуют миграцию в рамках ЕАЭС. Основная задача в данной сфере связана с решением вопроса учета объемов и структуры трудовой миграции.

Так, в настоящее время в России официальная информация о трудовых мигрантах представляется на основе данных о выданных патентах и разрешениях на привлечение иностранной рабочей силы.

[104] Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН «Доклад о международной миграции», 2015 г.

[105] Круглый стол, посвященный социально-экономическим последствиям миграции, организованный совместно Международной организацией по миграции и Библиотекой Первого президента Республики Казахстан в феврале 2016 // Inform.kz, 26 февраля 2016 г.

[106] Проблемы и предложения озвучены в ходе научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Процессы в миграционной сфере: перспективы в рамках евразийской интеграции», прошедшего 15 мая 2017 г.

Учитывая особый характер миграции и трудоустройства граждан стран Евразийского экономического союза, информация о них не фиксируется. В результате в России фактически отсутствует полноценный полномасштабный учет трудовых мигрантов из стран – членов ЕАЭС.

2. Отсутствие соглашения по пенсионному обеспечению трудовых мигрантов. Так, согласно Договору о создании ЕАЭС пенсионное обеспечение трудящихся граждан государств-членов регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами[107].

Предполагается, что данное препятствие будет устранено при заключении отдельного международного договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС. 19 декабря 2016 г. на заседании Коллегии Евразийской экономической комиссии одобрен проект договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС. Вступление в силу документа обеспечит гражданам государств-членов право формировать, сохранять и реализовывать пенсионные права, приобретенные ими во время работы в странах-членах. В настоящее время проект документа направлен в страны ЕАЭС для проведения внутригосударственных процедур, необходимых для его подписания[108].

3. Риски нелегальной миграции, террористических угроз, проникновения экстремистских элементов в связи с открытием границ между странами ЕАЭС. Особую значимость приобретают вопросы пограничного и иммиграционного контроля, проведение совместных действий по охране границ интеграционного образования.

Так, вместе с трудовыми мигрантами из государств Средней Азии осуществляется проникновение исламских фундаменталистов в Россию. В том числе увеличивается поток мигрантов в богатые природными ресурсами регионы (например, за 2016 г. в Ханты-Мансийском автономном округе поставлено на миграционный учет 225 тысяч иностранных граждан, в Свердловской области – 296 тысяч).

Стоит отметить, что одним из правовых барьеров для нелегальной миграции стали соглашения между Российской Федерацией и государствами – участниками ЕАЭС о реадмиссии[109]. Также в 2015 г. был ратифицирован договор с Республикой Беларусь о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию Союзного государства[110]. Данный документ устранил один

[107] Согласно ч. 3 п. 3 ст. 98 Договора о создании ЕАЭС.

[108] Согласно данным Евразийской экономической комиссии.

[109] В настоящее время в двустороннем формате действуют реадмиссионные соглашения с Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой.

[110] Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 299-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном

из каналов возможной незаконной миграции (ранее иностранный гражданин, которому запрещен въезд на территорию России, мог пересечь государственную границу Республики Беларусь и въехать на территорию Российской Федерации).

Вместе с тем в январе 2017 г. в Республике Беларусь были отменены въездные визы для краткосрочных поездок граждан ряда зарубежных стран[111]. С учетом фактического отсутствия контрольно-пропускных пунктов на российско-белорусской государственной границе существует риск, что въезд в Российскую Федерацию смогут осуществить иностранные граждане, не получавшие на это разрешение.

4. Отсутствие организованного набора мигрантов для работы в России. В настоящее время понимание необходимости подобной деятельности подтолкнуло правительства стран – экспортеров мигрантов к заключению прямых соглашений с предприятиями и организациями России, заинтересованными в привлечении иностранной рабочей силы.

В частности, действует межправительственное соглашение о поддержке трудовых мигрантов из Кыргызской Республики, которое ориентировано на организованный набор, механизмы оптимизации трудоустройства, адаптации иностранных граждан[112].

Так, в г. Бишкек и г. Ош Кыргызской Республикой созданы центры трудоустройства. Согласно данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, только за 2015 г. консультацию по вопросам трудоустройства в Российской Федерации в указанных центрах получили 2 990 человек[113].

Также стоит отметить, что в марте 2016 г. при посольстве Кыргызской Республики в Российской Федерации было учреждено представительство Государственной службы миграции. Планируется, что в г. Москве в службе миграции будут работать четыре сотрудника, еще пять будут находиться в регионах России – наиболее крупных местах проживания трудящихся из республики.

В ряде субъектов Российской Федерации действуют центры по трудоустройству и адаптации иностранных граждан. Так, по данным Комитета по труду и занятости населения г. Санкт-Петербурга, в 2016 г.

признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения».

[111] Указ Президента Республики Беларусь от 9 января 2017 г. № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан». Безвизовый режим распространяется на 39 стран Европы, а также Бразилию, Индонезию, США, Японию и иные государства.

[112] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2014 г. № 2260-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики об организованном наборе граждан Киргизской Республики для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

[113] Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики «Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике», Бишкек, 2015 г.

в рамках организованного набора на предприятиях города было трудоустроено 347 иностранных работников, 52 из которых являются гражданами стран – членов ЕАЭС[114]. Центр трудовых ресурсов, подведомственный Комитету по труду и занятости населения, оказал работникам содействие в оформлении полисов добровольного медицинского страхования, проведении медицинского обследования.

В государственную программу Самарской области «Содействие занятости населения Самарской области на 2014-2020 гг.» включена подпрограмма «Социальная адаптация и интеграция мигрантов, прибывающих в Самарскую область»[115]. Цель подпрограммы – формирование эффективной модели адаптации и интеграции мигрантов с учетом приоритетов социально-экономического развития области.

При поддержке администрации губернатора и правительства Пермского края с сентября 2012 г. начала функционировать автономная некоммерческая организация «Пермский миграционный центр». За время работы организация обработала более 100 тысяч обращений иностранных граждан и работодателей региона. На базе центра реализуется ряд совместных с администрацией губернатора Пермского края проектов с общим объемом финансирования 750 тысяч рублей в год: «Общественная приемная для мигрантов», «Памятка мигранту», «Школа русского языка для мигрантов». Центр активно сотрудничает с Агентством по занятости населения Пермского края и работодателями региона, привлекающими на работу иностранную рабочую силу.

Автономная некоммерческая организация «Центр по трудоустройству и адаптации мигрантов Республики Татарстан» начала свою деятельность в 2013 г., специализируется на комплексной адаптации (языковой, правовой, культурной) и профессиональной подготовке мигрантов, что позволило поднять на качественно новый уровень оказание помощи иностранным гражданам в трудоустройстве.

Целесообразно унифицировать данный процесс и принять конкретные меры по формированию и развитию миграционной инфраструктуры – бирж, агентств, сетей социальных центров поддержки трудящихся мигрантов на международном уровне.

Для реализации данных функций возможно создать совместный институт, координирующий трудовую миграцию в рамках Евразийского экономического союза. Данный орган мог бы заняться в том числе обеспечением информацией о возможностях трудоустройства, занятости, социальной защиты граждан государств – партнеров ЕАЭС.

[114] ТАСС, 13.04.2017.

[115] Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 672 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Содействие занятости населения Самарской области на 2014-2020 годы».

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 19 (676)

Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов

(сборник статей к заседанию Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 20 июня 2017 года)

Редакторская группа:
Т.Е. Семенов, И.П. Паргачева, И.В. Макаренкова

Компьютерная верстка, техническая редакция:
И.В. Макаренкова

Электронная версия аналитического вестника размещена на официальном сайте Совета Федерации в сети Интернет в разделе «Издания и аналитические материалы»: www.council.gov.ru/activity/analytics
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна
Контактные телефоны: 8 (495) 697-50-34, 8 (495) 697-83-70
Подписано в печать 19 июня 2017 г.