
ЕДИНАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Н.П. Гусаков, И.В. Андропова

Кафедра международных экономических отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В условиях интернационализации мировой экономики потоки трудовой миграции становятся все более массовыми. На объективный характер этого процесса накладываются и субъективные факторы, в частности политическая нестабильность в ряде стран рассматриваемого в статье региона. Целью данной статьи является исследование миграционной политики стран Единого экономического пространства (ЕЭП), ее развитие по мере углубления интеграционного процесса среди стран — участниц ЕЭП и выработка предложений и рекомендаций по разработке единой миграционной политики ЕЭП.

Ключевые слова: единая миграционная политика, внешнеэкономическая безопасность, экономическая интеграция, легальная миграция, нелегальная миграция.

ОБЩИЙ РЫНОК ТРУДА ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА (ЕЭП), ПРОБЛЕМА РАЗРАБОТКИ ЕДИНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Одним из итогов развития интеграционных процессов между Россией, Беларуссией и Казахстаном стало создание общего рынка труда на основе Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Соответственно, сегодня на повестку дня встал вопрос о согласованной политике в области регулирования рынка труда. Несмотря на то, что все три страны когда-то существовали в рамках одного правового поля, которое регулировало все процессы на рынке труда, однако именно в этой сфере с момента независимого существования стран произошли наиболее существенные изменения. Были сняты многие запреты и ограничения, существовавшие в Советском Союзе, например на безработицу, на совместительство и дополнительную занятость, появились новые виды занятости, в том числе работа за рубежом, т.е. сформировались национальные рынки труда со своими специфическими характеристиками и проблемами.

Вместе с тем рынки труда стран — членов ЕЭП имеют ряд схожих характеристик. Одной из главных особенностей рынков труда рассматриваемых стран является трудозатратный тип производства, требующий привлечения большого количества рабочих рук. А при существующей во всех трех странах демографической ситуации покрыть потребности национальной экономики в рабочей силе за счет национальных трудовых ресурсов не представляется возможным. Отсюда следует, что странам необходимо сосредоточиться на модернизации производства и переходе на инновационный путь развития. Но поскольку процесс этот долгий, обойтись без привлечения сторонней рабочей силы тоже вряд ли получится.

Проведение единой миграционной политики предусматривает два объекта регулирования:

- 1) миграционные процессы внутри ЕЭП;
- 2) внешняя миграция.

ЕДИНАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННИХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Унифицированный правовой режим в части трудоустройства был впервые разработан и принят в рамках Союзного Государства России и Белоруссии в 1999 г. В частности, «Договором между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан» было предусмотрено, что обе страны обеспечивают приезжим работникам право на трудоустройство, оплату труда и иные социально-правовые гарантии на своих территориях. С развитием интеграционных процессов и образованием таможенного союза, а затем и ЕЭП, Беларусь, Казахстан и Россия разработали и ратифицировали Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, которое вступило в силу в 2012 г. Соглашение касается временно пребывающих и временно проживающих граждан любой страны — члена ЕЭП на территории любой другой страны — партнера по интеграционной группировке.

Соглашение предусматривает:

1. Свободный порядок привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации, Беларуси и Казахстане граждан государств — участников ЕЭП.

2. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора. Т.е. для граждан ЕЭП, поступающих на работу в государстве-партнере, единственным дополнительным документом, который надо предъявить работодателю теперь является миграционная карта с отметкой органа пограничного контроля о пересечении государственной границы соответствующей страны ЕЭП.

3. Увеличение сроков с 5 до 30 дней для совершения необходимых действий по регистрации (постановке на миграционный учет) по месту пребывания в стране ЕЭП.

4. Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства-участника рассматриваемого Соглашения и членов его семьи на территории другого государства — участника Соглашения. Причем члены семьи могут иметь гражданство третьей страны, не являющейся членом ЕЭП.

5. Предоставление возможности детям трудовых мигрантов посещения дошкольных учреждений, получения образования в порядке, установленном для граждан соответствующей страны.

6. Предоставление трудящимся-мигрантам из одного государства — участника ЕЭП права на вступление в профсоюзные организации других государств — членов ЕЭП.

Данное соглашение фактически завершило процесс формирования общего рынка труда, который создает как дополнительные преимущества странам — членам ЕЭП, так и новые опасности и угрозы [1].

Об угрозах своей национальной безопасности чаще всего говорит белорусская сторона. В научных и экспертных кругах Белоруссии существует мнение, что либерализация правил въезда белорусских граждан в Россию и Казахстан может спровоцировать усиление миграционных потоков в эти страны. Свое мнение эксперты основывают на разнице, которая существует в величине доходов и ВВП на душу населения в Казахстане и России по сравнению с Белоруссией.

Однако унифицированный правовой режим в части трудоустройства был впервые разработан и принят в рамках Союзного Государства России и Белоруссии в 1999 г., и за пятнадцать лет его существования массового оттока белорусских граждан в Россию не наблюдалось. Поэтому опасения белорусской стороны в данном случае необоснованы. Что касается Казахстана, то, как по официальным данным, так и по мнению экспертов, миграционные потоки между странами столь незначительны, что Казахстан в принципе отказался от учета миграционных потоков граждан Белоруссии и России после принятия Соглашения.

Таким образом, принятое Соглашение завершило процесс формирования единого рынка труда стран ЕЭП. Но единый рынок труда не должен быть самоцелью для интеграционной группировки. Главное, что с его созданием у стран — членов ЕЭП появляется возможность начать эффективно регулировать трудовые потоки, распределять их в соответствии с потребностями того или иного региона или предприятия, в рамках реализации единой политики в области промышленного производства и сельского хозяйства.

ЕДИНАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНИХ ЛЕГАЛЬНЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Две из трех стран ЕЭП, Россия и Казахстан, являются крупнейшими центрами притяжения трудовых мигрантов со всего постсоветского пространства и из других стран. Статус крупного миграционного центра для России не нов. Так, по данным ООН на 2013 г., в России проживало порядка 11 млн мигрантов [5], по данным экспертов — от 15 до 20 млн человек, по данным Федеральной миграционной службы России — 11 280 975 иностранцев. Это второе место после США по количеству мигрантов.

Казахстан только в 2006 г. достиг положительного сальдо миграции. До 2006 г. сальдо было отрицательным, и связано это было прежде всего с оттоком русскоязычного населения, который начался сразу после распада СССР.

Тем не менее после 2006 г. Казахстан в полной мере ощутил все плюсы и минусы трудовой миграции. Так же, как и в России, основу эмиграции составили высококвалифицированные трудовые мигранты, основу иммиграции — низкоквалифицированный персонал, который в качестве постоянного места жительства выбирает трудоизбыточные либо столичные регионы. В 2013 г. в Казахстане было выявлено 174 тыс. трудовых мигрантов, 128 тыс. из них — граждане СНГ [7].

Страны — члены ЕЭП, независимо от остроты проблемы внешней миграции, имеют свое национальное законодательство в области миграционных процессов.

В России для защиты национального рынка труда применяется ряд мер, основными из которых являются:

- 1) квотирование разрешений на работу иностранных граждан;
- 2) принятие перечня профессий на квотирование иностранной рабочей силы;
- 3) установление допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации.

В Казахстане защита национального рынка регламентируется Законом от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК «О миграции населения». Согласно статье 11 Закона Республики Казахстан «О занятости населения» в целях защиты внутреннего рынка труда правительством Республики Казахстан ежегодно устанавливается квота на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории страны. А работодатели, прежде чем принимать иностранцев на работы, должны получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Кроме того, с 1 января 2014 г. был введен обязательный налог в размере двух минимальных размеров оплаты труда за каждый месяц, на который оформляется разрешение, а физическое лицо не сможет привлекать к труду более пяти мигрантов [8].

Белоруссия, хотя и не является центром притяжения миграции, тем не менее также имеет свое законодательство в этой сфере. В республике с 3 января 2011 г. действует Закон «О внешней трудовой миграции». Приоритетным правом на занятие свободных рабочих мест пользуются граждане Белоруссии и иностранцы, постоянно проживающие в республике. В отношении остальных действует общий разрешительный порядок — специальное разрешение выдается иностранцу, не имеющему разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, по ходатайству нанимателя этого государства.

Таким образом, базовые механизмы регулирования внешней миграции у стран фактически одинаковы. Более того, они ничем фактически не отличаются от общей мировой практики. Вопрос в эффективности этих механизмов.

Ни в России, ни в Казахстане как основных центрах притяжения миграции, в том числе и нелегальной, не ведется работа по реальному выявлению потребностей в специалистах [4]. При декларируемом в странах инновационном пути развития и нехватке высококвалифицированных рабочих и инженеров основу легальной и нелегальной миграции составляют неквалифицированные работники либо работники с образованием, но которые также привлекаются исключительно на низкоквалифицированную работу с мизерной оплатой.

Плохо налажена работа по сбору статистики. Разница между данными официальной государственной статистики и реальным количеством въезжающих в страны ЕЭП огромна. Проблема контроля миграционных потоков ставит вопрос о необходимости унификации правил въезда и визовой поддержки. У Российской Федерации вызывают озабоченность периодические заявления Казахстана о введении безвизового режима с Китаем. Фактически решен вопрос о присоединении Киргизии к ЕЭП, но когда страна является крупнейшим транзитным центром

миграции граждан Китая в РФ и Казахстан, когда по данным парламента республики граждане Китая незаконно, но беспрепятственно покупают паспорта Кыргызстана в среднем за 10 тыс. долларов [5], отсутствие единой миграционной политики становится серьезной угрозой национальной безопасности других членов интеграционной группировки.

Плохо контролируемая внешняя миграция несет реальные угрозы экономике и обществу стран ЕЭП. Поэтому основной задачей стран ЕЭП в части регулирования процессов внешней легальной миграции является совместная работа по унификации правил приема иностранных граждан на работу, разработка и внедрение экономических механизмов регулирования миграционного потока, формирование единой базы потребностей экономики в специалистах, организация единой системы учета, проведение совместной научно-исследовательской работы по выявлению закономерностей развития и последствий миграционных процессов.

Еще одним важнейшим аспектом единой миграционной политики должна стать работа по привлечению высококвалифицированных специалистов, с одной стороны, и создание соответствующих условий и мотиваций для прекращения оттока высококвалифицированного персонала, с другой. Единая миграционная политика может внести свою лепту в решение проблемы насыщения стран ЕЭП профессионалами.

Так, например, при существовании единой миграционной политики стран ЕЭП уже в 2014 г. основной ее задачей должно было бы стать максимальное привлечение и помощь в трудоустройстве и в социально-экономической адаптации русскоязычных украинских беженцев, значительную часть которых составляют люди с высшим образованием.

В сложившихся условиях за счет этих беженцев экономики стран ЕЭП могли бы решить проблему нехватки профессионалов (например, проблему комплектации сельских больниц врачами и младшим медицинским персоналом) или проблему нехватки трудоспособного населения в отдельных регионах, например в российском Приморье или западных регионах Казахстана (Атырауская и Мангистауская области). В Белоруссии в 51 районе из 118 ощущается острая нехватка трудоспособного населения. По прогнозам белорусского правительства при сохранении существующих демографических тенденций к 2032 г. таких районов станет 77 [3].

Назрела необходимость разработки межгосударственной программы помощи вынужденным переселенцам. При этом следует учитывать негативный опыт российской программы возвращения соотечественников, которая реальных результатов не дала из-за недофинансирования и переноса ответственности за переселенцев с федерального на местный уровень. Очевидно, программа должна полностью финансироваться за счет государственных бюджетов трех стран. При этом странам на основе данных, собранных российской стороной в лагерях беженцев, необходимо определить свои возможности по количеству принимаемых семей, сформировать четкий пакет предложений семьям беженцев с указанием заработной платы, а также перечисление других социальных льгот (детский сад, школа, медицинская страховка и т.д.), на которые может рассчитывать беженец.

Конечно, предлагаемая программа на первый взгляд выглядит затратно, но к финансированию можно подключить частный капитал. Денежные средства должны аккумулироваться в фонде программы помощи вынужденным переселенцам. Эта программа в конечном итоге будет носить не только экономический характер, но и, что не менее важно, имиджевый. Проведя в жизнь данную программу, страны ЕЭП, с одной стороны, возрастят пусть небольшую, но благодарную и патриотичную часть населения. С другой стороны, страны ЕЭП впервые в мировой практике проведут столь широкомасштабную гуманитарную акцию, которая не сможет быть проигнорирована мировым сообществом. Рейтинг привлекательности России и ее партнеров по ЕЭП существенно вырастет.

В рамках единой миграционной политики стран ЕЭП должна получить новый импульс в развитии программы возвращения соотечественников. Пока основные потоки русскоязычного высококвалифицированного населения, например из прибалтийских государств, Грузии, Молдовы, направляются исключительно в страны западной Европы, меньше — в США и Канаду. Но в условиях, когда Великобритания фактически ввела ограничения на прием граждан Прибалтики, а другие страны ЕС находятся в глубоком экономическом кризисе, при котором в отдельных странах уровень безработицы среди молодежи достигает 50%, страны ЕЭП, проводя единую миграционную политику, имеют все шансы перенаправить эти потоки в свою сторону. Конечно, только при совместной, хорошо финансируемой единой миграционной политике.

ЕДИНАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: РАБОТА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Нелегальная миграция все больше привлекает к себе внимание как своими объемами, которые по экспертным оценкам в несколько раз превышают объемы легальной миграции, так и масштабностью последствий, которые она уже оказывает и которые способна оказать в будущем в отношении практически любого аспекта безопасности государств — членов ЕЭП.

К вышеперечисленным угрозам легальной миграции, которые полностью можно отнести и к нелегальной, добавляются такие специфические угрозы, как:

- чрезвычайная сложность борьбы с указанным явлением;
- деформация геополитического пространства вследствие замещения населения по этническому признаку (нарастающий отток из приграничных регионов постоянного населения происходит параллельно с притоком нелегальных мигрантов из соседних стран);
- образование внесистемных автономных групп, кланов или профессиональной общности, имеющих влияние на легальных мигрантов;
- утверждение религиозно-фундаменталистского образа жизни и антироссийской, антиказахской, антибелорусской культуры;
- снижение качества государственного языка из-за того, что подавляющее большинство нелегальных мигрантов являются убежденными носителями материнского языка и не готовы к изучению языка общества-реципиента;

- снижение духовно-нравственного потенциала местного населения, возникновение девиантных агрессивных субкультур и мигрантофобии, которая также ведет к усилению агрессии против как нелегальных, так и легальных мигрантов;
- формирование рынка рабского труда, фактически развитие работорговли;
- потеря доверия населения к местным органам власти.

Практика принятия и реализации различных программ сотрудничества России, Белоруссии и Казахстана в области борьбы с нелегальной миграцией началась в 2006 г. в рамках СНГ. Последняя программа в этой области сотрудничества была утверждена решением Совета глав государств — участников СНГ 3 сентября 2011 г. на период 2012—2014 гг. Ежегодно в различных субъектах стран — членов ЕЭП проводятся оперативно-профилактические операции «Нелегальный мигрант». Для объединения усилий в борьбе с этой проблемой 19 ноября 2010 г. странами было подписано «Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств». В Соглашении устанавливается порядок осуществления взаимодействия по следующим основным направлениям:

- разработка и реализация согласованной политики по противодействию нелегальной трудовой миграции;
- осуществление согласованных мер в отношении нелегальных трудящихся-мигрантов, физических и юридических лиц, организующих и/или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции.

В целях реализации Соглашения стороны договорились о сформировании общих подходов и принципов в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции, а также выработке мер, ограничивающих въезд с целью осуществления трудовой деятельности на территории государств — членов ЕЭП ранее высланных лиц [2].

Заявленные в Соглашении цели, безусловно, правильные. Но проблема нелегальной миграции все же связана с коррупцией на местах, фактически открытыми границами между странами СНГ и очень сложным миграционным законодательством.

Россия поставила перед собой задачу создания миграционного кодекса. Похожие цели ставят перед собой Казахстан и Белоруссия.

Но в условиях создания общего рынка труда необходима разработка единого миграционного кодекса стран ЕЭП, который, как Шенгенское соглашение, облегчил бы движение рабочей силы внутри стран ЕЭП и обеспечил бы тщательный контроль в отношении представителей всех других стран мира.

Как и в случае с единой промышленной и сельскохозяйственной политиками, единая миграционная политика в части ее разработки и реализации содержит массу проблем, так как затрагивает межгосударственные отношения стран ЕЭП с другими странами мира. Тем не менее опыт европейских стран, выбравших путь интеграции, показывает, что противоречия и в этой области можно успешно решать.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, которое вступило в силу в 2012 году. URL: <http://base.garant.ru/2571231>.
- [2] Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/tm/Pages/sogl2.aspx>.
- [3] Рязанцев С.В. Трудовая иммиграция в Россию: старые проблемы и новые подходы к регулированию // Вестник Санкт-Петербургского университета, серия «Экономика», выпуск 1, 2013 г.
- [4] Рязанцев С.В., Гусаков Н.П., Маньшин Р.В. Проблемы старения населения России // Научное обозрение, серия 1: экономика и право. № 1. 2014.
- [5] Бактыбаев З. Почем паспорт Кыргызстана? URL: http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_citizenship_corruption_china/24955558.html.
- [6] Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf.
- [7] URL: <http://migrant.ferghana.ru/newslaw/chronicle.html> — информационный сайт «Новости, консультации, услуги для мигрантов».
- [8] URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/81106> — сайт Федеральной миграционной службы РФ.

THE COMMON MIGRATION POLICY OF THE EURASIAN ECONOMIC AREA' COUNTRIES: PROBLEMS OF FIGURING OUT AND THE PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION

N.P. Gusakov, I.V. Andronova

Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

Flows of the labor migration are becoming more massive under the conditions of the world economy internationalization. It should be mentioned that this process is under the impact of objective and subjective factors, such as political instability. The key idea of this article is to research migration policy of the Eurasian economic area' countries, its development under the condition of deepening of integration process among the Eurasian economic area' countries and to figure out proposals and recommendations of making the common migration policy.

Key words: the common migration policy, external economic safety, economic integration, legal migration, illegal migration.

REFERENCES

- [1] Soglashenie o pravovom statuse trud'yashchikhsya-migrantov i chlenov ikh semei, kotoroe vstupilo v silu v 2012 godu. URL: <http://base.garant.ru/2571231>.
- [2] Soglashenie o sotrudnichestve po protivodeistviyu nelegal'noi trudovoi migratsii iz tret'ikh gosudarstv. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/tm/Pages/sogl2.aspx>.

- [3] *Ryazantsev S.V.* Trudovaya immigratsiya v Rossiyu: starye problemy i novye podkhody k regulirovaniyu // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta, Seriya «Ekonomika»*, vypusk 1, 2013 g.
- [4] *Ryazantsev S.V., Gusakov N.P., Man'shin R.V.* Problemy stareniya naseleniya Rossii // *Nauchnoe obozrenie, seriya 1: ekonomika i pravo*. № 1. 2014.
- [5] *Baktybaev Z.* Pochem pasport Kyrgyzstana? URL: http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_citizenship_corruption_china/24955558.html.
- [6] Official web-site of United Nations. URL: http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf.
- [7] URL: <http://migrant.ferghana.ru/news/chronicle.html> — informatsionnyi sait «Novosti, Konsul'tatsii, Uslugi dlya migrantov».
- [8] URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/81106> — Sait Federal'noi migratsionnoi sluzhby RF.