
ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК 325.1:339.923

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СТРАН ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА: МЕТАМОРФОЗЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ



Ткаченко Александр Александрович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт исследований международных экономических отношений, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия¹, e-mail: alaltkachenko@gmail.com

***Аннотация.** В статье рассматривается динамика миграционных потоков между странами СНГ и Россией с выделением миграции между Россией и странами ЕАЭС. Анализируются масштабы денежных переводов из России в страны Содружества, изменение которых свидетельствует об уменьшении ее доли в переводах мигрантов на родину. Особое внимание уделено изучению документов и практики продвижения стран ЕАЭС и СНГ к общему рынку труда, позволившее сделать вывод об отсутствии реальных шагов в этом направлении вплоть до 2021 г. Принятие же в 2021 г. Соглашения о сотрудничестве в сфере содействия занятости стран СНГ требует внесения в Договор о ЕАЭС дополнения о создании общего рынка труда как цели Союза.*

***Ключевые слова:** внешняя миграция; денежные переводы мигрантов; миграционная политика; общий рынок труда; Евразийский экономический союз; Содружество Независимых Государств.*

***Для цитирования:** Ткаченко А.А. Миграционная политика стран постсоветского пространства: метаморфозы и результаты // Социальные новации и социальные науки. – 2023. – № 1. – С. 38–54.*

URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/>

DOI: 10.31249/snsn/2023.01.03

Рукопись поступила 05.02.2023

Принята к печати 06.03.2023.

¹ © Ткаченко А.А., 2023

Введение

Россия по итогам 2022 г. занимает четвертое место в мире по численности накопленной внешней миграции (т.е. мигрантов, проживающих в данный период на территории страны) после США с традиционным первым местом, Германии и Саудовской Аравии (с оценкой общей численности мигрантов на ее территории в 13,6 млн человек) [World Population Prospects, 2022]. Это намного меньше (в 4,36 раза), чем в США, и меньше двух последующих стран на 26,6 и 14% соответственно. Все перечисленные страны относятся к экономикам, испытывающим потребность в иностранной рабочей силе, в том числе из-за демографически стареющего населения.

По итогам 2021 г. Россия достигла максимального миграционного прироста с начала 2010-х годов (295 тыс. человек), но за десять месяцев 2022 г. знак этого показателя сменился, впервые за многие годы, на отрицательный. Росстат оценивает миграционный отток в 20,6 тыс. человек, что вместе с естественной убылью (-501,6 тыс. человек) ведет к уменьшению численности населения страны¹. Сокращение миграционного прироста не предусматривалось прогнозами статистических органов России и должно получить оценку с точки зрения геополитических и геоэкономических аспектов государственной политики.

Динамика внешней миграции в России

Надо отметить, что в 2022 г. сальдо миграций для России со странами СНГ² осталось положительным, хотя и минимальным (1,4 тыс. человек) при немалом миграционном обороте: 514,9 тыс. прибывших и 513,5 тыс. выбывших. Общее отрицательное сальдо миграции образовалось исключительно за счет оттока населения в другие зарубежные страны. Сальдо миграций России с последними составило -22 тыс. человек при 71,1 тыс. выбывших. При этом рост общего числа выбывших в страны СНГ и дальнего зарубежья был очень близок: по данным Росстата он составил 2,6 раза в первом и 2,7 раза во втором случае [Социально-экономическое положение России ... , 2022, с. 206].

Подробный анализ ситуации 2022 г. выходит за рамки данной статьи, однако следует отметить, что положительное сальдо миграции России со странами СНГ является преимущественно

¹ По состоянию на 01.11.2022 население России составило 145,0 млн человек – тогда как по переписи населения 2020 г. было 147,2 млн человек, а близкой величиной стали данные переписи 2010 г. – 145,14 млн [Социально-экономическое положение России ... , 2002 ; Итоги Всероссийской переписи ... , 2022].

² Росстат выделяет две группы стран: а) страны СНГ и б) другие зарубежные страны. При этом Грузия до 2009 г. учитывалась в группе стран СНГ, а потом переместилась в группу других зарубежных стран. В первую группу включается десять стран, в том числе Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина. В рамках второй группы до 2010 г. Росстат публиковал данные по 13 странам и «прочим», после – по 15 странам и «прочим» (общий охват составляет 118 стран мира).

следствием миграционных потоков между Россией и Таджикистаном. В 2022 г. из Таджикистана прибыло 147,2 тыс. человек (что на 38,7% было больше прибывших из Украины, занимавшей второе место по численности прибывших), а выбыло в Таджикистан 85,6 тыс. человек. Таким образом, положительное сальдо миграции в обмене России с Таджикистаном составило 61,6 тыс. человек, что более чем возместило отрицательное сальдо миграции со всеми другими девятью странами СНГ (максимум отрицательного сальдо был достигнут с Арменией: –13,7 тыс. человек, минимум – с Молдовой: –0,3 тыс.) [Социально-экономическое положение России ... , 2022, с. 208].

Изменение сальдо миграций в России (или миграционного прироста за счет международных передвижений, по терминологии Росстата) в период 2007–2021 гг. представлено в таблице 1.

Таблица 1

**Миграционный прирост в результате обмена России с другими странами,
тыс. человек***

Страны и регионы	2007 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Весь мир	239,9	158,1	245,4	261,9	211,9	124,9	285,1	106,5	429,9
СНГ	242,5	155,5	237,3	255,3	203,4	129,1	256,0	118,9	395,8
ЕАЭС	84,9	62,0	70,1	62,3	77,9	57,0	95,7	65,9	151,5
Азербайджан	19,6	13,4	10,7	10,4	8,6	8,7	17,0	10,9	23,7
Армения	30,0	19,2	20,5	12,0	14,0	14,4	35,1	–1,8	45,2
Беларусь	0,7	2,0	4,9	2,1	11,8	7,2	6,3	–1,4	15,4
Казахстан	30,0	20,5	34,8	37,1	32,7	26,5	39,2	8,4	48,3
Киргизия	24,1	20,3	9,9	11,0	19,4	9,0	15,1	1,4	42,5
Молдова	13,5	11,2	17,4	14,4	9,6	7,7	5,4	3,5	16,2
Таджикистан	16,8	17,5	11,4	27,3	34,6	31,0	48,4	39,4	96,6
Туркмения	4,7	2,2	2,3	2,4	2,9	2,95	6,2	0,8	7,2
Узбекистан	52,1	23,3	20,7	19,7	22,2	6,8	19,1	4,9	36,0
Украина	41,0	21,2	146,1	118,8	47,7	14,8	64,2	52,8	64,7

* Составлено автором по данным Росстата о численности и миграции населения за соответствующие годы.

В миграционном приросте численности населения России абсолютно доминируют страны СНГ, суммарный показатель которых в десять раз превышает величину миграционного прироста за счет обмена России с другими зарубежными странами (табл. 1). При этом в первую десятку стран второй группы по величине положительного сальдо входят: Индия (5,0 тыс. человек), Китай (4,25), Грузия (3,84), Египет (3,80), Вьетнам (3,40), Турция (1,80), Сирия (1,37), Афганистан (1,1), Латвия (0,66) и Иордания (0,54). Отрицательное сальдо миграции (или миграционная убыль) наблюдалось с 13 странами, самое заметное – с Германией (–0,71) и Финляндией (–0,15 тыс. человек) [Численность и миграция населения ... , 2022].

Подробнее остановимся на миграционном обмене России со странами СНГ, как доминирующим миграционным потоке и объекте анализа настоящей статьи.

Результаты миграционного обмена со странами СНГ

Из всех стран этой группы в 2021 г. в Россию прибыло больше, чем уехало. На первом месте по масштабам находится Таджикистан, положительное сальдо миграции с которым для России составило 96,61 тыс. человек. Эта же страна занимала и первое место по абсолютному числу прибывших в Россию в 2021 г. – 126,8 тыс. человек. На втором месте по обоим показателям была Украина – соответственно 64,67 и 122,67 тыс. человек. Третью позицию занимал Казахстан – 48,32 и 72,67 тыс. человек соответственно, – от которого ненамного отставала Армения – 45,24 и 70,08 тыс. человек. Более 40 тыс. человек миграционный прирост составил также в обмене России с Киргизией, при количестве прибывших 61,1 тыс. человек. Число прибывших в Россию из Узбекистана почти в 2 раза превышало число выбывших в эту страну (сальдо миграции 36,0 тыс. человек), но поток заметно сократился по сравнению с предыдущими годами [Численность и миграция населения ... , 2022].

Данные о миграциях за 2020 г. выпадают из общего тренда и мало сравнимы с другими из-за того, что отражают последствия борьбы с пандемией COVID-19. При этом сальдо миграций в обмене с Арменией и Беларусью у России было в 2020 г. отрицательным; с Киргизией – всего лишь 1,4 тыс. человек и с Казахстаном – 8,4 тыс., что почти в пять раз ниже показателя 2019 г. (всего 21,5% от уровня этого года) – таблица 1.

Тем не менее можно отметить, что миграция в Россию в «пандемийном» году из стран СНГ компенсировала отток населения в другие страны (табл. 1). Последний, хотя и был не очень значительным, но все же превышал по величине положительное сальдо предшествующих лет: например, 2014 г. – на четверть, 2015 г. – более чем на половину (53,8%) [Численность и миграция ... , 2021; Численность и миграция ... , 2015; Численность и миграция ... , 2016]. Это еще раз подтверждает факт особой значимости миграции из стран СНГ для отечественной экономики. Никакая программа по привлечению соотечественников из других стран в Россию не сможет в обозримой перспективе «соревноваться» с миграциями на пространстве СНГ.

Значительное сокращение миграционных потоков в 2020 г. и соответствующее уменьшение сальдо внешней миграции в России (до 37,3% от уровня 2019 г.) вызвало «компенсационный бум» миграции в 2021 г. Сальдо общей миграции и миграции со странами СНГ возросло по сравнению с 2020 г. в 3,3 раза, со странами ЕАЭС – в 23 раза (как следствие почти полного «замерзания» миграционного обмена России и стран ЕАЭС в 2020 г., когда сальдо составило всего лишь 6,5 тыс. человек) – таблица 1. Миграционный «бум» был настолько большим, что сальдо миграции достигло максимума за весь период 2007–2021 гг. Исключение составили три страны СНГ: Молдова, Узбекистан и Украина.

Сальдо миграции в обмене России с Молдовой после 2015 г. постоянно и значительно сокращается, а в 2021 г. было лишь немногим выше, чем в 2015 гг. – на 7% (табл. 1). В обмене России с Узбекистаном сальдо миграции было значительно выше в 2007 г. (в 1,4 раза по сравнению с 2021 г.). В обмене России с Украиной сальдо миграции было существенно больше в 2015–2016 гг. (в 2,3–1,8 раз соответственно) из-за потока вынужденной миграции, пик которой пришелся на 2015 г. (табл. 1). Тогда число прибывших с Украины в Россию составило 194,2 тыс. человек, сальдо миграции превысило 146 тыс. При этом беженцев и вынужденных переселенцев среди них почти не было – менее 300 человек в каждой категории. 311,1 тыс. человек были учтены Росстатом как лица, получившие временное убежище (что составило 99,2% от всех мигрантов данной категории в 2015 г.) [Численность и миграция ... , 2021 ; Численность и миграция ... , 2015 ; Численность и миграция ... , 2016].

Доли таких же мигрантов из Сирии и Афганистана в 2015 г. составили лишь 0,4 и 0,2%, а из всех других стран 0,1% от всех мигрантов данной категории [Численность и миграция населения ... , 2016]. Эта категории мигрантов имеет в соответствии со ст. 12 Закона РФ о беженцах право на временное пребывание на территории страны по гуманитарным основаниям, но не имеет права на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи. При этом в отношении граждан Украины в закон были внесены изменения, согласно которым они не должны в обмен на получение удостоверения лица, получившего временное убежище, сдавать на все время пребывания в России свои паспорта в отделы внутренних дел (как это обязаны делать граждане других стран) [Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 ... , 1993]. Необходимо также отметить, что указанный закон отдает прерогативу определения порядка такого решения правительству страны, а оно передает решение вопроса о предоставлении убежища территориальным органам исполнительной власти, что переводит уровень предоставления убежища из законодательного поля в административное.

Страны Евразийского экономического союза в миграционном обмене с Россией

Особое место на пространстве Содружества (которое так и не стало объединением с целью экономической интеграции) занимает Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Россия сохраняет со странами ЕАЭС положительное сальдо миграции все годы после решения о его создании (2014 г.). Хотя сделать вывод об устойчивости тренда невозможно из-за краткости периода существования Союза и колебаниях сальдо миграции в эти годы: 2016 – 62 293 человек, 2017 г. – 77 860, 2018 г. – 57 043, 2019 г. – 95 664, 2020 г. (год развернувшейся эпидемии ковида) – только 6590 человек. В 2021 г. потоки прибывших из стран ЕАЭС снизились на 21,4% (в то время как из других стран – лишь на 12,3%), а выбывших, наоборот, повысились – на 29,5% для стран ЕАЭС и на 11,3% для других стран [Численность и миграция ... , 2022].

Такую различную динамику миграции для стран ЕАЭС с Россией можно связать в первую очередь с перемещением трудовых мигрантов, потоки которых не просто преобладают, а доминируют среди прибывающих в Россию. Выделим Армению, которая все годы существования ЕАЭС имела небольшое, но отрицательное сальдо миграции со странами ЕАЭС (т.е. отток населения в эти страны) и положительное сальдо с другими странами. При этом потоки прибывших из других стран в 3 и более раз превышали потоки мигрантов из стран СНГ, а выбывших – лишь в 2 раза [Евразийский экономический союз ... , 2022, с. 38–40]. Можно констатировать, что так называемый «общий рынок труда ЕАЭС» не имеет существенного значения для миграционных связей Армении со странами этого объединения.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении Беларуси, для которой потоки прибывших и выбывших в другие страны также заметно больше, чем обмен со странами ЕАЭС. Отличие состоит в том, что Беларусь имеет положительное сальдо миграции со странами Союза (т.е. приток населения) [Евразийский экономический союз ... , 2022, с. 38–40].

Иную роль миграция играет в Казахстане, ситуация в котором отличается по нескольким направлениям. Во-первых, численность выбывших из страны в другие страны ЕАЭС намного выше, чем прибывших из этих стран (в 6,2 раза) и чем выбывших в другие страны (в 7 раз). Во-вторых, если со странами ЕАЭС сальдо миграции отрицательно (–21,3 тыс. человек в 2020 г.), то с другими странами положительно (+3,6 тыс. человек соответственно). Таким образом, вторая экономика ЕАЭС, в отличие от России, относится по данным Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) к странам, в которых трудовая и образовательная эмиграция играют важную роль [Евразийский экономический союз ... , 2022, с. 38–40].

Количество прибывших в Киргизию (Кыргызстан) из стран ЕАЭС и других стран, а также выбывших в другие страны незначительно. При этом число прибывших за 2016–2020 гг. неуклонно снижалось. Численность выбывших, приводимых в материалах ЕЭК, хотя и заметно больше, чем прибывших (в 3–5 раз за указанный период), но не соответствует реальной роли трудовой эмиграции в экономике Киргизии [Евразийский экономический союз ... , 2022, с. 38–40].

Поиски причин расхождения данных ЕЭК с национальной статистикой не входят в задачи этой статьи, но их стоит отметить [Ткаченко, 2017, с. 685–689]. Надо иметь в виду и особенности учета миграции в странах СНГ, которые влияют на точность и сопоставимость данных, а также на возможность использования динамического ряда достаточной продолжительности. Исключение составляют Армения и Молдова. Данные по миграции в Армении (с 2010 г.) и Молдове (с 2000 г.) собираются из регистров населения, что позволяет статистическим комитетам этих стран иметь информацию о миграции за продолжительный период в годовом разрезе. Хотя при подготовке к переписям населения 2020 г. все страны Содружества включили в программы вопросы, касающиеся миграции населения, что дает шансы создать в будущем общую базу данных.

Место стран Центральной Азии в миграционном обмене с Россией

Дальнейшее полноценное развитие ЕАЭС без его расширения представляется эфемерным. В связи с этим следует остановиться на отношениях России с Узбекистаном как одной из самых крупных и быстроразвивающихся экономик Центральной Азии и государства-наблюдателя в ЕАЭС с 2020 г. ВВП Узбекистана менее чем в 3 раза уступает ВВП Казахстана, но в 3–8 раз больше других стран региона, и растет почти такими же высокими темпами, как и ВВП Таджикистана (12,1% в 2021 г.) [Меморандум о взаимодействии ... , 2021]. При этом внешняя торговля Узбекистана со странами ЕАЭС характеризуется заметным дисбалансом – в 2020 г. их экспорт в страну (6,65 млрд долл.) в 2,1 раза превышал ее импорт (3,17 млрд долл.) [Внешнеторговый оборот ... , 2020].

На втором заседании совместной рабочей группы по взаимодействию между ЕЭК и Правительством Узбекистана (31.08.2022) были выработаны совместные предложения «по обеспечению поступательного развития торгово-экономического взаимодействия», которые содержат восемь направлений как самого широкого (например, гармонизация в сфере таможенного сотрудничества), так и более узкого характера (в частности, участие Узбекистана в проекте цифровизации грузовых транспортных перевозок в ЕАЭС) [ЕАЭС – Узбекистан ... , 2022]. Однако среди этих направлений нет сотрудничества в области трудовой и гуманитарной миграции. Хотя в 2020-е годы только Россия ежегодно принимает более 50 тыс. трудовых мигрантов из этой страны. С другими странами СНГ Узбекистан также имеет отрицательное сальдо миграции, хотя и уменьшающееся после 2011 г., но все же заметное: –10,4 тыс. человек в 2019 г. и –12,0 тыс. человек в 2020 г. [Сальдо межгосударственной миграции ... , 2021].

ЕАЭС необходимо обратить особое внимание на сотрудничество по миграционной тематике со странами Центральной Азии, которые, несмотря на продолжающуюся трудовую эмиграцию, ставят вопрос о сохранении высококвалифицированных кадров на родине. Следует также учитывать, что в этих странах проблемы внешней трудовой миграции рассматриваются через призму влияния ускоренной индустриализации и цифровизации экономики на миграционные процессы [Султанов, Солиева, 2021].

Денежные переводы мигрантов на пространстве СНГ

Денежные переводы служат одной из важнейших характеристик трудовой миграции и являются значимым финансовым потоком из более развитых и богатых стран в страны развивающиеся и испытывающие определенную напряженность на рынке труда [Ткаченко, 2014]. Среди десяти крупнейших стран – доноров денежных переводов находится и Россия (6-е место в 2021 г. по данным Всемирного банка), из которой ремиттансы (денежные переводы мигрантов на родину) направляются в страны СНГ и ЕАЭС.

Следует подчеркнуть, что данные Всемирного банка (ВБ) по вопросу личных переводов расходятся с информацией российского Центрального банка (ЦБ) [Тадевосян, 2018]. Ориентируясь на сведения последнего, можно отметить, что в 2021 г. общая сумма переводов из РФ в страны СНГ почти восстановилась до величины 2015 г. – максимальной за период 2015–2021 гг. (табл. 2). При этом в 2020 г. – году пандемии – общая сумма денежных переводов из России в страны СНГ была больше по сравнению с 2019 г. Это произошло за счет трудовых мигрантов из всего лишь одной страны – Таджикистана, – переводы в которую из России увеличились в 2,6 раза по сравнению с 2019 г. и уступали по своему объему лишь переводам в Узбекистан (табл. 2). В сумме эти две страны занимают почти две трети в объеме всех переводов из России в страны СНГ (65,3% в 2021 г.).

Таблица 2

**Переводы мигрантов из России, осуществленные через системы денежных переводов
(млн долл.)****

Страна*	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Страны СНГ	7978,0	5596,1	7003,6	7462,9	6095,8	6192,7	7576,7
Страны ЕАЭС	2226,0	1764,2	2241,8	2466,3	1507,3	1251,8	1817,2
Армения	682,0	346,2	509,1	643,1	627,6	486,6	531,4
Беларусь	143,0	114,7	143,5	116,4	83,6	76,3	69,4
Казахстан	318,0	327,3	386,5	392,7	183,9	80,0	66,2
Киргизия	1083,0	976,0	1202,6	1314,1	612,2	608,9	1120,1
Таджикистан	1278,0	579,05	795,7	834,6	6698,0	1736,9	1794,8
Туркмения	16,0	8,0	1,5	0,3	0,2	0,1	0,2
Узбекистан	2370,0	1887,8	2662,9	2902,4	3057,7	2461,8	3210,9

* Список и названия стран приведены в соответствии с принятыми ЦБ России.

** Составлено и рассчитано по: [Трансграничные переводы ... , 2023].

Из стран ЕАЭС только Киргизия (Кыргызстан), а также два других государства Центральной Азии – не члены ЕАЭС (Таджикистан и Узбекистан) – имеют очень высокие и, несмотря на конъюнктурные колебания, связанные с потоками трудовых мигрантов в Россию (которые зависят от ситуации в отечественной экономике), не имеющие тренда к снижению показатели объемов денежных переводов [Воробьева, Топилин, 2022]. Следует отметить, что Узбекистан в течение рассматриваемого периода получал из России больший объем переводов, чем все четыре страны ЕАЭС вместе взятые (табл. 2). При этом в последние три года это превышение стало более заметным, увеличившись с 1,77 в 2019 г. до 2,03 раз в 2021 г. Данные таблицы 2 демонстрируют важность занятости трудовых мигрантов в российской экономике не только для самих занятых и их семей / домохозяйств на родине, но и для финансовой и экономической системы трех стран Центральной Азии в целом.

Для уточнения места России в поступлении денежных средств в страны СНГ и ЕАЭС от трудовых мигрантов сравним данные о ремиттансах (personal remittances) ВБ (табл. 3) и ЦБ России (табл. 2).

Денежные переводы, полученные странами ЕАЭС и Центральной Азии (млн долл.)*

Страна	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Армения	1491,5	1382,3	1538,65	1487,8	1527,9	1327,0	1610,2
Беларусь	931,5	976,6	1253,8	1445,8	1418,8	1013,7	1136,7
Казахстан	294,3	384,2	560,4	618,0	506,0	374,4	310,15
Киргизия	1687,7	1994,6	2485,8	2688,6	2410,5	2422,8	2792,5
Россия	6903,4	6688,7	8235,0	9287,3	10432,5	9915,0	9646,9
Таджикистан	2258,6	1867,4	2237,2	2183,3	2321,9	2186,8	2921,7
Туркменистан	16,0	9,0	4,0	2,0	1,0	1,0	...
Узбекистан	4843,2	5795,1	7130,15	7609,6	8545,8	6979,8	9197,5

* Источник: [Personal remittance ... , 2023].

Из приведенных в таблицах данных видно, что после 2014 г. Киргизия (Кыргызстан), Армения и Беларусь неравномерно, но наращивали объемы поступающих ремиттансов за счет мигрантов, работающих вне территории России. В 2015 г. доля переводов из России составляла 64,2% от общих поступлений в Киргизии, 45,7% в Армении и 15,3% в Беларуси. В 2021 г. эти доли заметно уменьшились – до 40,1%, 33,0 и 6,1% соответственно.

Разумеется, Армения и Беларусь находятся в более благоприятном географическом положении, чем Киргизия, а расстояние до центров притяжения мигрантов играет большую роль в их мобильности. Но даже Киргизия, чьи трудовые мигранты традиционно ориентированы на российский рынок труда, снизил всего за семь лет российскую долю ремиттансов весьма значительно – на 24%. Эта тенденция в странах, входящих в интеграционный союз, для которого свободное передвижение рабочей силы является одним из важнейших условий развития, представляется весьма тревожной. Поэтому необходимо отслеживать изменения в данных процессах в связи как с предпринимаемыми, так и планируемыми действиями в ЕАЭС.

Вопросы формирования общего рынка труда в ЕАЭС

Проблемам занятости и рынка труда на общем пространстве ЕАЭС посвящен XXVI (последний) раздел (ст. 96–98) ч. III Договора о Евразийском экономическом союзе, который касается только трудовой миграции [Договор о Евразийском экономическом союзе, 2014]. В то же время в других интеграционных объединениях речь идет о свободе передвижения населения в целом.

Например, в договоре о создании Европейского Союза (ЕС) речь идет о создании союза для достижения общих целей стран-участниц. В п. 2 ст. 3 Договора о Европейском Союзе заявляется о том, что «Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается *свободное передвижение лиц* во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции...» [Договор о Европейском ... , 2023]. На обеспечение свободного передвижения населения стран-участниц (в качестве общей цели Евросоюза) ориентированы нацио-

нальные законы, что позволяет в случае чрезвычайных обстоятельств предпринимать только заранее оговоренные меры, которые не могут стать неожиданными для стран-партнеров.

Сужение поля действия в договоре о ЕАЭС можно отнести к его собственной более узкой задаче – экономическому союзу. Весьма вероятно, что это фундаментальное отличие и приводит к значительным трудностям в передвижении населения на пространстве пяти стран, а также к отсутствию на девятом году существования Союза свободного передвижения рабочей силы и общего рынка труда (несмотря на глубокую заинтересованность в этом всех пяти стран, пусть и по разным причинам).

Подчеркнем, что раздел XXVI о трудовой миграции Договора о ЕАЭС не содержит положения или даже упоминания об общем рынке труда как цели интеграции, хотя на самом деле именно это является «сердцевиной» экономической интеграции. Без свободного функционирования общего рынка труда предприниматели каждой страны Союза не смогут быть конкурентоспособными на внешних по отношению к ЕАЭС рынках, или их преимущество будет неустойчивым и временным.

Можно возразить, что до объединения в союз какие-то предприятия в каждой стране были конкурентоспособны, что подтверждают данные внешней торговли этих стран и их вовлеченность в глобальную экономику. Но на примере России, Казахстана и отдельных отраслей других стран ЕАЭС очевидно, что их участие в мировой экономике связано преимущественно с продажей ограниченного набора природных ресурсов (алмазов, золота, нефти, газа, руды, леса и т.д.). А такие производства функционируют благодаря естественной монополии и дешевому труду. Последнее приводит к закреплению низких доходов населения (или их слишком медленному росту) и стагнирующей системе социальной защиты.

Необходимость пересмотра Договора о ЕАЭС

Остановимся на возможных направлениях пересмотра Договора о ЕАЭС в обозримом будущем¹. Ст. 96 раздела XXVI Договора говорит только о согласовании общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции. В условиях часто огромных различий не просто в подходах, а в целях и степени важности трудовой миграции для разных стран требуются большие усилия для согласования интересов договаривающихся сторон. Имеется в виду все тот же общий рынок труда, создание которого, по существу, и решает, будет ли дальше развиваться интеграция национальных экономик стран ЕАЭС или Союзу реально грозит процесс дезинтеграция [Ткаченко, 2020].

¹ По какой причине необходимость таких пересмотров возникает и к чему она приводит, можно видеть на примерах продвижения к новым ступеням интеграции стран ЕС или пересмотра Североамериканской зоны свободной торговли (NAFTA) и образования USMCA как Соглашения между США, Мексикой и Канадой о свободной торговле.

Эта же статья Договора говорит о необходимости обмена информацией, включая обмен нормативными правовыми актами – но разве само объединение как интеграционный союз не подразумевает надлежащий обмен такими актами в качестве обязательного условия совместной жизни?

В подразделе 5 ст. 96 приводятся формулировки используемых понятий, что может быть оценено двояко. С одной стороны, это хорошо для создания национальных актов по связанным вопросам и упрощения согласования. С другой, существует проблема несоответствия национальных терминологий международно принятым¹ (что весьма актуально, в частности, для России).

Следующая ст. 97 Договора содержит, с одной стороны, основополагающие для свободного передвижения трудовых мигрантов положения, а с другой – исключения, которые могут свести на нет все устремления мигрантов. Так, четко и ясно записано, что «государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда» [Договор о Евразийском экономическом союзе, 2014]. А далее идут исключения из этого принципа, причем не только со ссылкой на данный договор, но и на законодательство государств-членов по обеспечению национальной безопасности. Последнее вполне понятно и допускается всеми международными соглашениями, конвенциями и т.д. Однако дополнение «в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» требует уже специального списка, который может расширяться или сужаться по воле каждого из пяти государств.

Кроме того, предусматривается исключение в виде обеспечения общественного порядка. Последнее в самом Договоре не определено и может пониматься неодинаково не только каждым государством, но и в разные промежутки времени. Данное положение, по нашему мнению, ограничивает как свободу передвижения, так и свободу пребывания гражданина одной страны ЕАЭС на территории другой страны Союза. Примером может служить российская практика отношений к мигрантам, в частности из Киргизии. Такой мигрант принудительно высылается на родину с лишением на несколько лет прав повторного въезда в Россию всего лишь из-за нарушения правил вождения автотранспорта. Это можно было бы отнести к нарушению общественного порядка, но с точки зрения международного права, высылка как наказание мигранта выглядит административным произволом.

Еще одно положение ст. 97 требует признания каждым из государств документов об образовании других государств – членов ЕАЭС, делая при этом исключения для деятельности в педагогической, юридической, медицинской и фармацевтической областях. Перечисленные исключения предполагают определенную процедуру признания документов и были изменены в 2022 г. [Прото-

¹ Нельзя не сослаться на такой пример: несмотря на то, что все страны ЕАЭС являются членами Международной организации труда, в Договоре о ЕАЭС дается свое определение понятию «работодатель» – комментарии тут излишни.

кол о внесении изменений ... , 2022]. Если записанные положения надо менять уже через восемь лет, то это свидетельствует о краткосрочности принципов Договора.

Об отсутствии в качестве одной из целей ЕАЭС создания общего рынка труда свидетельствует, как представляется, и п. 9 ст. 97, который устанавливает правила, сужающие свободу передвижения мигрантов. Так, в случае досрочного расторжения договора мигранта с работодателя по истечению 90 суток с даты въезда на территорию государства ЕАЭС трудящийся-мигрант имеет право в течение 15 дней заключить новый договор о найме без выезда с этой территории. Таким образом, все мигранты номинального «единого экономического пространства» уже обречены на две угрозы: обязательно проработать 90 суток по первому найму и успеть не более чем за 15 дней после увольнения устроиться на новую работу. Кто и как замерял средние показатели этих условий – непонятно, но они явно ограничивают свободу трудоустройства на пространстве ЕАЭС.

Ст. 98 Договора в разделе о миграции содержит положение о праве трудящегося на беспрепятственный перевод денежных средств. Несмотря на то, что это право имеет огромное значение не только для вознаграждения за труд наемного работника, но и для жизни семьи / домохозяйства в стране выхода мигранта, его нарушают без всякого согласования с заинтересованными странами и даже не согласовывая вводимые ограничения с ЕЭК ЕАЭС. Так, в апреле 2019 г. ЦБ России были введены лимиты на величину ежемесячных (в течение 30 календарных дней) переводов из России в Киргизию и Казахстан (как во Вьетнам и Китай). Не существует наднационального органа, который бы имел право отменить данное решение национальной институции и наказать ее за это нарушение. Поэтому проблема была вынесена на обсуждение на Евразийском межправительственном совете глав правительств стран ЕАЭС (который собирается не реже двух раз в год и решает общие вопросы развития¹).

Вопросы общего рынка труда и свободы перемещений в СНГ

Страны – участники СНГ, предшественника ЕАЭС на постсоветском пространстве, также говорят о необходимости свободы передвижения рабочей силы [Султанов, Шарипова, 2022].

В ст. 2 Устава СНГ содержится положение «о содействии гражданам государств-членов в свободном... передвижении в Содружестве» [Устав Содружества ... , 1993]. Поскольку такое содействие может оказываться различными путями, страны, образовавшие СНГ, пошли по пути двухсторонних соглашений по вопросам миграции.

Ст. 3 Устава СНГ постулирует верховенство международного права в межгосударственных отношениях [Устав Содружества ... , 1993]. Это дает возможность регулировать межгосударственные отношения и решать возникающие проблемы с помощью соответствующих конвенций

¹Заседания Совета и без того очень насыщены. Например, по итогам заседания Евразийского межправительственного совета 20–21.10.2022 было обсуждено и подписано восемь документов.

Международной организации труда (МОТ) в области миграции и рынка труда. Но тупик, который необходимо преодолеть, связан с тем, что многие из них не ратифицированы большинством стран СНГ, в том числе крупнейшими принимающими экономиками – Россией и Казахстаном, следовательно, не применяются на практике и не соблюдаются. Так, Конвенции С143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 г. ратифицирована только Арменией и Таджикистаном; Конвенция о трудовой миграции (пересмотренная) 1949 г. (№ 97) – только Арменией, Киргизией, Молдовой и Таджикистаном.

Устав СНГ относит вопросы миграционной политики к сферам совместной деятельности государств-членов (ст. 4). Более того, согласно ст. 19, направлением сотрудничества стран-членов является формирование общего экономического пространства и обеспечение свободного перемещения рабочей силы.

Таким образом, при образовании СНГ были созданы предпосылки, ведущие к интеграции в области занятости и образования на основе свободы передвижения рабочей силы и общего рынка труда. Фактически же Содружество за почти тридцать лет существования не продвинулось (не считая Соглашения 2021 г.) не только к общему рынку труда, но и к более свободному передвижению рабочей силы (не говоря уже о разделении труда, существовавшем на советском пространстве¹).

Парламентарии стран СНГ пытались решать проблемы трудовой миграции и считали необходимым повысить мобильность населения. Например, в 2007 г. Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ были приняты Рекомендации «О законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ» [О законодательном обеспечении ... , 2007]. В соответствии с ними предлагалось совершенствовать нормативную правовую базу регулирования миграционных процессов, приняв для этого программу разработки модельных законодательных актов и рекомендации по сближению законодательства государств-участников в данной сфере. Также в 2007 г. был одобрен Глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ, носящий рекомендательный характер. Ассамблеей предполагалось разработать целый ряд модельных законов², чего, к сожалению, не было сделано.

Определенный сдвиг произошел только через десять лет, когда в марте 2017 г. была принята Концепция поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей си-

¹ Мы ни в коей мере не касаемся влияния нерыночных отношений на эффективность разделения труда и перемещения рабочей силы в советской экономике.

² В том числе: «О правовом положении иностранных граждан», «О регистрации иностранных граждан», «О внешней трудовой миграции граждан государств – участников СНГ», «О регулировании миграции конкретных категорий мигрантов (высококвалифицированных специалистов и ключевого персонала, инвесторов, сезонных работников, приграничных трудящихся)».

лы государств – участников СНГ и Приоритетные мероприятия на 2017–2020 гг. [Решение Экономического совета ... , 2017]. К сожалению, эта концепция была принята только на четыре года (а по существу даже на меньший срок) и не носила долгосрочного характера (как должно быть). Тем более, что подобная концепция уже принималась Экономическим советом СНГ в 2000 г. и была просто отменена решением 2017 г.

Возникает вопрос о приоритетах стран СНГ в области рынка труда и того, почему для их достижения достаточно всего четырех лет. Самый же большой вопрос вызывает первый пункт Приоритетных мероприятий по разработке Соглашения о сотрудничестве государственных служб занятости населения государств – участников СНГ, целью реализации которого была предусмотрена в том числе выработка согласованных подходов к *распределению* и обмену рабочей силы.

Общий рынок труда создается в странах с рыночной экономикой, и рабочая сила движется по таким же правилам, что и остальные факторы производства. Кто и куда будет распределять рабочую силу в данном случае? Возможно, авторы этого документа имели в виду российскую систему квот на привлечение иностранной рабочей силы по регионам, при которой полномочия межведомственной комиссии позволяют перераспределять трудовых мигрантов между работодателями региона. Однако эта система полностью противоречит свободному передвижению рабочей силы, о которой говорится в преамбуле Концепции, и не может относиться по крайней мере к странам СНГ, образовавшим ЕАЭС.

Подобные заблуждения (дать иную оценку затруднительно) присущи и ряду исследователей. Существует точка зрения, что в условиях рыночной экономики роль прогнозирования в регулировании и *управлении* занятостью населения усиливается. К сожалению, в подобных работах авторы четко не прописывают, что имеется в виду под управлением занятостью в отличие от регулирования [Ли, Назаров А., Назаров Д., 2020].

Заключение

В 2021 г. российское правительство одобрило проект Соглашения о сотрудничестве в сфере содействия занятости населения государств – участников СНГ и поручило Минтруду согласовывать его текст. Ст. 1 этого уже принятого Соглашения¹ повторяет статью Договора о ЕАЭС, но при этом вводит понятие общего рынка труда и ориентирует усилия стран на устранение барьеров для формирования общего рынка труда.

Соглашение 2021 г. является значительным достижением на трудном пути развития сотрудничества в рамках СНГ. С другой стороны, его одобрение в России требует внесения близких по

¹ Соглашение не подписали правительства Азербайджана и Молдовы.

смыслу и таких же по значению новаций в действующий Договор о ЕАЭС. То есть, судя по практике деятельности органов ЕАЭС, целесообразно принятие специального протокола к Договору.

Сложно предположить возможность и стремление к быстрой ратификации основополагающих конвенций МОТ странами СНГ хотя бы в среднесрочной перспективе. Страны ЕАЭС, как представляется, более заинтересованы в этом процессе. Следовательно, нужно внести этот вопрос в повестку дня руководящих органов ЕАЭС ближайшего будущего, а ЕЭК предварительно проработать его с участием не только представителей государственных органов, но и с союзами работодателей и наемных работников (как этого требуют нормы МОТ), а также объединений мигрантов этих стран.

При всем при этом продолжает беспокоить вопрос: не могут ли недоработки в области миграции и рынка труда ЕАЭС превратить его в формальное объединение и привести к повторению судьбы СНГ?

Список литературы

1. Воробьева О.Д., Топилин А.В. Влияние денежных переводов из России в страны Средней Азии на экономическое развитие // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия Социально-экономические науки. – 2022. – Т. 15, № 4. – С. 85–96.
2. Внешнеторговый оборот Республики Узбекистан: предварительные данные за январь-декабрь 2020 / UZSTAT. – 2020. – 34 с. – URL: https://stat.uz/images/uploads/docs/tashqi_savdo_dec_2020_ru.pdf (дата обращения 26.02.2023).
3. Договор о Евразийском экономическом союзе // ЕАЭС. Правовой портал. – 2014. – URL: <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/> (дата обращения 26.02.2023).
4. Договор о Европейском Союзе (новая редакция) / пер. Четверикова А.О. // Право Европейского Союза. – URL: <https://eulaw.ru/treaties/teu/> (дата обращения 6.02.2023).
5. ЕАЭС – Узбекистан: сотрудничество в целях наращивания торгово-экономических связей // ЕЭК. Новости. – 2022. – 31.08. – URL: <https://eec.eaeunion.org/news/eaes-uzbekistan-sotrudnichestvo-v-tselakh-narashchivaniya-torgovo-ekonomicheskikh-svyazey/> (дата обращения 6.02.2023).
6. Евразийский экономический союз в цифрах : краткий статистический сборник / Евразийская экономическая комиссия. – Москва : ЕЭК, 2022. – 189 с.
7. Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года // Росстат. – 2022. – URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul (дата обращения 6.02.2023).
8. Ли И.Т.-Д., Назаров А.Ш., Назаров Д.А. Выбор метода регулирования рынка труда на основе обзора методов прогнозирования и регулирования // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). – 2020. – № 4(72). – С. 39–47.
9. Меморандум о взаимодействии между ЕЭК и Правительством Республики Узбекистан // ЕАЭС. Правовой портал. – 2021. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01529204/ms_13052021 (дата обращения 26.02.2023).
10. О законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. База документов. – 2007. – URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii/80 (дата обращения 26.02.2023).
11. Протокол о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом Союзе от 29 мая 2014 года, подписанный в г. Москве 31.03.2022 // АЮДАРИНФО. Нормативные акты. – 2022. – URL: https://www.audar-info.ru/na/edit/Article/index/type_id/10/doc_id/37346/release_id/72126/ (дата обращения 26.02.2023).
12. Решение Экономического совета СНГ от 17.03.2017 «О Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств-участников СНГ и Приоритетных мероприятий по формированию общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы на 2017–2020 гг.» // Гарант. – 2017. – URL: <https://base.garant.ru/71663932/> (дата обращения 26.02.2023).
13. Сальдо межгосударственной миграции по потокам передвижения // Статкомитет СНГ. Статистика по темам. Миграция. Статистические показатели. – 2021. – URL: <http://new.cisstat.org/ru/web/guest/Численность-населения> (дата обращения 6.02.2023).
14. Социально-экономическое положение России: январь-ноябрь 2022 года // Росстат. – 2022. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-11-2022.pdf> (дата обращения 5.02.2023).

15. Султанов З., Солиева Л.Ф. Цифровизация, ускоренная индустриализация экономики и внешняя трудовая миграция – веление времени // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). – 2021. – № 2 (74). – С. 10–20.
16. Султанов З., Шарипова А.Г. Региональная экономическая интеграция и трудовая миграция как важнейшие факторы стабильного и устойчивого роста экономики // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). – 2022. – № 1 (76). – С. 9–19.
17. Тадевосян З.А. Личные переводы в странах – членах ЕАЭС и основных игроков других региональных экономических объединений // Международная торговля и торговая политика. – 2018. – № 1(13). – С. 98–111.
18. Ткаченко А.А. Ремиттансы как новое явление глобальной экономики // Экономика. Налоги. Право. – 2014. – № 2. – С. 36–42.
19. Ткаченко А.А. Измерение бедности и трудовой миграции в странах ЕАЭС и СНГ: различия методологических подходов / РАН. ИНИОН, Отд. науч. сотрудничества ; отв. ред. В.И. Герасимов // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. – 2017. – Вып. 12, Ч. 1. – С. 685–689.
20. Ткаченко А.А. Извилистые пути интеграции: Россия в ЕАЭС // Экономика. Налоги. Право. – 2020. – Т. 13, № 6. – С. 46–57.
21. Трансграничные переводы физических лиц (резидентов и нерезидентов) // Банк России. – Б/г. URL: https://cbr.ru/hd_base/tg/ (дата обращения 5.02.2023).
22. Устав Содружества Независимых Государств // Исполком СНГ. О Содружестве. – 1993. – URL: <https://cis.minsk.by/page/180> (дата обращения 26.02.2023).
23. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-I «О беженцах» (с изменениями и дополнениями // Законодательство Российской Федерации. Федеральные законы. – 1993. – URL: <https://fzrf.su/zakon/o-bezhencah-n-4528-1/> (дата обращения 5.02.2023).
24. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2021 г. : стат. бюллетень // Росстат. – 2022. – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения 5.02.2023).
25. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2020 г. : стат. бюллетень // Росстат. – 2021. – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения 5.02.2023).
26. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 г. : стат. бюллетень // Росстат. – 2016. – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения 4.02.2023).
27. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2014 г. : стат. бюллетень // Росстат. – 2015 – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения 4.02.2023).
28. World Population Prospects 2022: Summary of Results // United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. – 2022. – URL: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022> (дата обращения 4.02.2023).
29. Personal remittance, received (current US\$) // World Bank. Data. – Б/г. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT> (дата обращения 4.02.2023).

MIGRATION POLICY OF THE POST-SOVIET COUNTRIES: METAMORPHOSES AND RESULTS

Alexander Tkachenko

DrS (Econ. Sci), Professor, Chief researcher, Institute for International Economic Relations Research, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, e-mail: alaltkachenko@gmail.com

***Abstract.** The paper examines the dynamics of migration flows between the CIS countries and Russia with the allocation of migration between Russia and the EAEU countries. The personal remittances from Russia to the CIS countries is analyzed, the change of which indicates a decrease in its share in the transfers of migrants to their homeland. Special attention is paid to the study of documents and practices of promoting the EAEU and CIS countries to the common labour market, which allowed us to conclude that there are no real steps in this direction until 2021. Adoption in 2021 The Agreement on cooperation in the field of employment promotion of the CIS countries requires an addition to the EAEU Treaty on the creation of a common labour market as the Union's goal.*

Keywords: *external migration; personal remittances; labour market; migration policy; Eurasian Economic Union; Commonwealth of Independent States.*

For citation: Tkachenko A.A. Migration policy of the post-soviet countries: metamorphoses and results // Social Novelties and Social Sciences. – 2023. – No. 1. – P. 38–54.