



ТКАЧЕНКО Александр Александрович — д.э.н., профессор; главный научный сотрудник центра исследований международных экономических отношений Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета при Правительстве РФ; профессор РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82, корп. 1; alaltkachenko@gmail.com; AATkachenko@fa.ru)

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ НАЧАЛА ЕАЭС: ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные показатели, влияющие на миграционные процессы в странах ЕАЭС как нового интеграционного объединения на постсоветском пространстве. Автор отмечает основные изменения в направлениях миграционных потоков в XXI в. между странами СНГ, дает сравнительный анализ изменений в потоках трудовых мигрантов. Поднимаются дискуссионные вопросы о нелегальной, незаконной и легальной миграции как разных ее видах, проводится сравнение политики в области миграции в странах ЕАЭС и таких международных объединениях, как ШОС и НАФТА.

Ключевые слова: миграционный поток, трудовая миграция, экономическая интеграция, политика регулирования миграции, трудящиеся-мигранты

В 2015 г. произошло несколько знаковых событий во внешнеполитическом и внешнеэкономическом сотрудничестве Российской Федерации. Страна стала председателем группы БРИКС и Шанхайской организации сотрудничества, был создан и расширен ЕАЭС, в котором 5 стран СНГ объединились для создания единого интеграционного пространства, чего СНГ не смогло сделать за все более чем 20 лет своего существования. Все страны ЕАЭС связаны с ШОС: Казахстан, Киргизия, Россия — полноправные члены ШОС, Белоруссия — наблюдатель, Армения — партнер по диалогу. Но ШОС создавалась в 1996 г. (Шанхай) в первую очередь как организация по безопасности и сотрудничеству и за прошедшие 20 лет не имеет весомых достижений в области развития экономических взаимосвязей. Как представляется, прежде всего это происходит потому, что организация не имеет цели экономической интеграции, в отличие от ЕАЭС, хотя в соответствии с Хартией должна содействовать всестороннему и сбалансированному экономическому росту посредством совместных действий в целях неуклонного повышения уровня и улучшения условий жизни народов государств-членов (1) и координировать подходы по интеграции в мировую экономику (2). Перед ЕАЭС, напротив, должна стоять цель развивать единое интеграционное пространство (1) и, повышая за счет этого национальную конкурентоспособность, увеличивать свою роль в мировой экономике (2). Поэтому развитие двух организаций при одновременном участии в них 6 стран СНГ будет ставить для них сложные и часто взаимно противоречивые задачи, для решения которых требуется весьма гибкая политика. Одной из самых серьезных задач станет регулирование взаимных потоков мигрантов, интенсивность и направление которых будет различно как на пространстве ЕАЭС, так и особенно ШОС — самом населенном пространстве мира (3,04 млрд чел.).

Экономики стран ЕАЭС объединились в условиях значительных различий в их объемах: ВВП России, Казахстана, Белоруссии, Армении и Киргизии соотносятся как 1 000 : 112 : 46 : 6,5 : 5, а их суммарный ВВП составляет менее четверти (23,8%) суммарного ВВП еще одного интеграционного объединения — Европейского союза (других в глобальной экономике XXI в. просто нет). Рассмотрим самые универсальные характеристики стран ЕАЭС, которые в первую очередь могут и будут влиять на миграционные потоки между ними.

Средняя заработная плата, по данным МОТ, уменьшилась в России с 886 долл. США с учетом ППС в 2012 г. до 576 долл. в июле 2015 г. Снижение реальной заработной платы отмечает и отечественная статистика, что отрицательно влияет на потоки входящих трудовых мигрантов. По величине индекса (коэффициента) Джини сле-

Таблица 1

Общая характеристика стран ЕАЭС по экономико-демографическим показателям

Страны ЕАЭС	Численность населения в млн чел. (2015)	ВВП на душу населения, долл. США с учетом ППС (2014)	Коэффициент Джини	Средняя зарплата, долл. США с учетом ППС (2012)	Доля населения, %		Доля городского населения, %	Коэффициент младенческой смертности*
					до 25 лет	свыше 65 лет		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Россия	142,4	24 800	0,420 (2012)	576 (2015)	26,83	13,61	74,0	6,97
Казахстан	18,2	24 000	0,289 (2011)	753	40,74	7,17	53,2	20,92
Белоруссия	9,59	18200	0,265 (2011)	959	26,63	14,44	76,7	3,62
Армения	3,056	7400	0,303 (2012)	471	33,47	10,71	62,7	13,51
Киргизия	5,7	3 400	0,334 (2007)	336	48,10	5,01	35,7	27,73

* Число умерших в возрасте до 1 года на 1000 новорожденных

Источники: <http://nonews.co/directory/lists/countries/population>; CIA World Factbook; зарплата МОТ (2012) — национальные официальные данные органов статистики (2012).

дует выделить динамику этого показателя в России и Киргизии: в этих странах он возрастал, хотя, например, во всех других членах ЕАЭС и ШОС в последние годы уменьшался, свидетельствуя об снижении неравномерности распределения доходов, что при прочих равных условиях уменьшает и давление на рынке труда, стимулирующее миграцию. В России уровень коэффициента превышает порог в 0,4, хотя он и ниже, чем в Китае. Однако в России до сих пор не обозначилась четкая тенденция его снижения: 0,421 — в 2008–2010 гг., 0,417 — в 2011 г., 0,420 — в 2012 г. и 0,419 — в 2013. Такая «устойчивость» показателя не внушала бы опасений, если бы его уровень был не выше 0,3, а не превышал порог в 0,4, установленный ООН как социально опасный (*warning level*), требующий принятия особых мер, т.к. выше этого порога возможны социальные потрясения. «Неумение» государства в течение уже более 10 лет снизить индекс до значений ниже 0,4 говорит о серьезных проблемах в политике доходов населения, которая явно обострится в период дефицита государственного бюджета и в свою очередь вызовет рост теневого сектора занятости мигрантов, который неизбежен, несмотря на любое ужесточение норм и процедур их приема.

Три из перечисленных государств нового интеграционного объединения — ЕАЭС — входят и в ШОС, а все 5 стран — в СНГ, где они в течение довольно продолжительного периода, почти четверть века, пытались создать эффективный общий рынок труда, который позволял бы трудовым мигрантам этих стран работать в любой из стран СНГ при наличии вакансии и совпадении интересов работодателя и наемного работника. Идея общего рынка, как и многие другие идеи общего экономического пространства СНГ, включая международную специализацию и кооперацию производства, у которой была уже первоначальная база в виде существовавшего на советском пространстве разделения труда, не осуществилась по целому ряду причин. Один из малоэффективных, по нашему мнению, или, во всяком случае, менее эффективных способов регулирования внешней экономической миграции — двусторонние соглашения государств об условиях такой миграции. Но двусторонние договоры эффективны и логически



обоснованны, когда страны не имеют цели совместной интеграции. Примером этого может служить НАФТА¹, с успехом регулирующая циркуляцию мексиканской рабочей силы, включая сезонную миграцию, без которой ряд южных штатов США не смогли бы без потерь и качественно осуществить растениеводческий цикл. Но в едином интеграционном объединении трудовая миграция будет эффективна лишь при создании общего рынка труда и заключении совместных общих договоров в других областях, связанных с качеством человеческого капитала, включая систему социального и медицинского обеспечения. При отсутствии этих условий страны будут идти на такие закономерные, но слишком «нетривиальные» шаги, как открытие поликлиники для мигрантов при посольстве в другой стране (Киргизская Республика в Москве). Рассмотрим сначала общие потоки миграции из стран ЕАЭС в Россию, тем более что по Белоруссии данных о трудовой миграции нет, т.к. по союзному договору граждане двух стран имеют право трудиться на любой территории Союза.

Таблица 2

Международная миграция в Российской Федерации, чел./%

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Прибыли в РФ всего	359 330	177 230	191 656	356 535	417 681	482 241
Армения	15 951/4,411	7 581/4,3	19 890/10,4	32 747/9,2	3 6978/8,9	42 361/8,8
Беларусь	10 274/2,9	6 797/3,8	4 894/5,3	101 82/2,9	16 564/4,0	15 748/3,3
Казахстан	124 903/34,8	51 945/29,3	27 862/14,5	36 474/10,2	45 506/10,9	51 958/10,8
Киргизия	15 536/4,3	15 592/8,8	20 901/10,9	41 562/11,7	34 597/8,3	30 388/6,3
Выбыли из РФ всего	145 720	69 798	33 578	36 774	122 751	186 382
Армения	1 519/1,0	620/0,9	698/2,1	1 000/2,7	4 980/4,1	10 182/5,5
Беларусь	13 276/9,1	6 034/8,6	2 899/8,6	2 622/7,1	6 315/5,1	12 031/6,5
Казахстан	17 913/12,3	12 437/17,8	7 329/21,8	6 176/16,8	8 843/7,2	11 802/6,3
Киргизия	1 857/1,3	473/0,7	6 41/1,9	976/2,7	10 489/8,5	10 576/5,7

Примечание. Общее число прибывших или выбывших из/в РФ принимается за 100%.
Рассчитано по: *Российский статистический ежегодник*. 2014. М. 2014. Табл. 4.29.

Не будем рассматривать всех прибывших в Россию, т.к. так называемое дальнейшее зарубежье составляет очень малую долю (9% в 2000 г. и 12% в 2013 г.) иммигрантов (а именно они нас интересуют среди мигрантов) и заметно большую долю среди эмигрантов (соответственно 44,8% и 20,7%), но сами потоки эмиграции значительно меньше притока населения в Россию (в 2,5 раза – в 2000 г. и в 2,6 раза – в 2013 г.).

Основными поставщиками рабочей силы и мигрантов в Россию являются не члены ЕАЭС, а страны постсоветского пространства, кроме Киргизии² (см. табл. 3), –

¹ Как зона свободной торговли, но не интеграционное объединение.

² Член ЕАЭС с 12 августа 2015 г.

Узбекистан и Украина. При этом ситуация изменилась в нулевых — начале 2010-х гг. В 2000 г. основная доля мигрантов прибывала из Казахстана (35% всех мигрантов из зарубежных стран); в 2007 г. он «уступил» первые два места Узбекистану и Украине, а в 2011 г. и Киргизии, почти сравнявшись с Таджикистаном. Это связано с успехами экономического развития Казахстана, когда желающих мигрировать при росте экономики и уровня жизни становится меньше. Казахстан в 2010-х гг. превращается в страну, привлекающую трудовых мигрантов из соседних стран и отправляющую значительное число молодежи учиться за рубеж.

Таблица 3

Численность граждан ЕАЭС, осуществляющих трудовую деятельность в России

Страны ЕАЭС	Численность, тыс. чел.				Доля граждан, %			
	2000	2005	2010	2012*	2000	2005	2010	2012
Всего	213,3	702,5	1640,8	2229,1	100	100	100	100
Армения	5,5	26,2	59,8	115,4	2,6	3,7	3,6	5,2
Белоруссия	...	...	...	...	...	...	...	...
Казахстан	2,9	4,1	8,3	1,7	1,4	0,6	0,5	0,1
Киргизия	0,9	16,2	117,7	138,7	0,4	2,3	7,2	6,2

* Сумма численности граждан, имевших действующее разрешение на работу, и граждан, получивших патент на осуществление трудовой деятельности.

Следует отметить, что в 2012 г. среди имевших разрешение на работу преобладали молодые мужчины. Во-первых, мужская часть мигрантов составляла 86,7% всей численности иностранных граждан с таким разрешением. Во-вторых, молодежь в возрасте 18–29 лет среди мужчин-мигрантов составляла 45%, увеличив свою долю по сравнению с 2011 г., а вместе с группой 30–39-летних доля молодых работников составляла в 2012 г. 70,6%. Это как раз и подтверждает заинтересованность стран с высоким уровнем демографического старения населения в трудовых мигрантах и даже в интеграции их наиболее квалифицированной, образованной части в российское сообщество. И хотя процесс старения населения в Казахстане идет, как во всех странах мира с понижающейся или низкой рождаемостью, но он далек от уровня России или Китая — здесь доля пожилых намного ниже. Это государство — член ЕАЭС также будет конкурировать на общем рынке труда этого объединения за образованную молодежь, тем более имеющую высшее профессиональное образование и высокую квалификацию. В России доля неквалифицированных рабочих из числа иностранных граждан не только слишком высока (31% всех имевших разрешение на работу), но и даже растет в 2010-х гг. Подавляющее число неквалифицированных работников приезжают в Россию из стран СНГ (97,1%), в т.ч. более 11% — из стран ЕАЭС¹, а основной массив приходится на Узбекистан, Таджикистан и Киргизию.

Подробно анализируя тенденции миграции различного вида из стран ЕАЭС, посмотрим на состояние ратификации международных документов в области миграции: 1) документы МОТ — Конвенция (пересмотренная) 1949 г. о трудящихся-мигрантах № 97, Конвенция 1975 г. о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) № 143²; 2) документы ООН — Протокол о незаконном ввозе мигрантов, Протокол 2000 г. о борьбе с торговлей людьми, Конвенция о рабочих-мигрантах,

¹ Без Белоруссии.

² 1949 ILO Migration for Employment Convention, 1975 ILO Migrant Workers Convention. (Примечание: официальный перевод МОТ на русский язык одинаков).



Протокол (1967 г.) и Конвенция (1951 г.) о статусе беженцев¹. Казахстан не ратифицировал ни одну из двух конвенций МОТ и конвенцию ООН о трудовых мигрантах, остальные протоколы и конвенции ООН им ратифицированы. Состояние ратификации в России и Белоруссии аналогично положению в Казахстане. Армения ратифицировала все конвенции МОТ и документы ООН, кроме конвенции 1990 г. о мигрантах. Киргизия — единственная из ЕАЭС, ратифицировавшая все документы ООН, но не ратифицировавшая последнюю конвенцию МОТ (1975) о трудящихся-мигрантах. В этой связи нахождение общей точки зрения странами ЕАЭС и международными организациями остается проблематичным.

Одной из важнейших сторон трудовой миграции являются денежные переводы мигрантов, объем которых быстро растет, а важность для стран-получателей не вызывает никакого сомнения. Но получателями являются семьи мигрантов, их родственники. В российской литературе стал подниматься вопрос о задаче максимального эффекта от рационального использования денежных переводов мигрантов со стороны государства, которое должно (!) направить их в реальный сектор экономики [Новиков 2015: 305]. Денежные переводы мигрантов — это часть зарплаты и вид той же частной собственности, и при чем здесь государство? Здесь можно привести пример Вьетнама, за 10–15 лет втрое сократившего число бедных за счет ремиттансов этнических мигрантов и притока этих денег и других средств на родину, в семьи, домохозяйства, которые прекрасно сумели распорядиться ими сами, в т.ч. вложив их в малый бизнес, процветание которого — мощный рычаг экономического роста в целом. Государство может лишь способствовать созданию нормального правового поля и контролировать его соблюдение для развития малого бизнеса и предпринимательства, но не заниматься регулированием денежных и других видов поступлений от выехавших на заработки мигрантов. Допускаются совершенно нежизненные предложения о повышении профессионального уровня легальных мигрантов после того, как они проработали в стране входа не менее 3 лет. Непонятно, на основании чего установлен этот временной порог, как он обоснован? И не эффективнее ли для страны привлекать высокопрофессиональную рабочую силу или обучать ее заранее, а затем стимулировать остаться в стране обучения на условиях временного трудового контракта или на постоянной основе (получение вида на жительство, гражданства)?

Никакое ужесточение миграционных законов, как предлагают многие, не способно полностью перекрыть поток нелегалов — это показывает мировой опыт, накопленный за многие десятилетия². Поток будет существовать, когда он экономически выгоден принимающей стороне (предпринимателям, частным лицам, нанимающим прислугу и т.п.). Нелегальные потоки всегда возрастают по сравнению с легальными потоками в период экономических кризисов и спадов даже при сохранении того же объема миграции или его уменьшении.

В рассуждениях некоторых авторов о борьбе с незаконной миграцией необходимо указать на следующие изъяны. Во-первых, происходит смешение терминов незаконной, нелегальной и теневой миграции, хотя их различия определены в соответствующих международных документах. Во-вторых, предложения, подобные введению ответственности транспортных компаний за «транспортировку» и возвращение незаконных мигрантов в страны выезда, противоречат нормам, заложенным в конвенциях МОТ, решениях Генеральной Ассамблеи ООН, рекомендациях МОМ, других международных организаций.

Самое опасное, по нашему мнению, как для исследователей, так и для практической деятельности (миграционная политика, концепции, программы, стратегии) — уделять основное и даже все возрастающее внимание нелегальной миграции в ущерб легальным потокам, которые, не считая форс-мажорных обстоятельств, как

¹ Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Text of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. UN General Assembly resolution 429(V) of 14 December 1951, General Assembly resolution 2198 (XXI) of 16 December 1967, N.Y.

² Вероятнее всего, число таких предложений будет стремительно расти в российских публикациях в связи с «миграционным нашествием» на Европу в 2015 г.

правило, больше и важнее для принимающих обществ. Хотя проблема социальной адаптации и тем более интеграции мигрантов в принимающее общество сложна, но одинакова по своей сути для легальных и нелегальных мигрантов. И, тем более, обществу и государству следует не ассоциировать слово «нелегальный» со словом «незаконный» и тем более — «преступный». Если речь идет о беженце, то власть должна предоставлять ему убежище независимо от статуса его «легальности» — он бежит от опасности для жизни, и, предоставив ему статус беженца, принимающая сторона его легализует.

Нельзя согласиться и с утверждениями, что Казахстан, привлекая на строительные объекты мигрантов из стран Центральной Азии, делает свою миграционную политику благоприятной для менее квалифицированных рабочих. Помимо этого, Казахстан создает привлекательные условия для иностранных студентов высшей школы, стимулирует приток специалистов на различных условиях. В ближайшее время он станет, если не стал, конкурентом России по привлечению квалифицированной рабочей силы из-за рубежа. Конечно, на это соотношение значительное влияние будут оказывать экономические успехи той или другой страны.

В Казахстан ежегодно приезжают на заработки около 0,5 млн трудовых мигрантов (нижняя оценка — 300 тыс.). При этом вилка данных о доле нелегалов, даваемая МВД Казахстана, слишком велика (20–60%), чтобы считать ее обоснованной. В 2011 г. в Казахстане принят закон «О миграции населения», в 2012 г. постановление правительства введены квоты на привлечение иностранной рабочей силы, но при этом Концепция миграционной политики рассчитана только на 2007–2015 гг., чего совершенно недостаточно, чтобы претворить в жизнь концептуальные идеи. Правда, может быть, этот срок действия концепции был связан с тем, что Казахстан заранее готовился к созданию ЕАЭС, а следовательно к необходимости изменения концепции, которая тогда должна была быть выработана уже в текущем 2015 г. В интерпретациях миграционных потоков среди отечественных исследователей ЕАЭС (не специалистов по миграции) укрепилась позиция, по которой Россия выделяется как основной центр притяжения, а Казахстан рассматривается в одном ряду с другими среднеазиатскими государствами [Белукова 2013]. Но даже МОМ пишет в своих докладах, что значительная часть населения вовлечена в сезонную миграцию либо в Российскую Федерацию, либо в Казахстан.

При анализе миграционных потоков как между странами ЕАЭС, так между третьими по отношению к этой группе странами, включая страны ШОС, нельзя говорить только о России как основном центре притяжения трудовых мигрантов. Можно утверждать, что образуется второй, по нашему мнению, центр притяжения квалифицированных мигрантов в ЕАЭС — Казахстан, который решает вопросы трудовой миграции и повышения компетенции госслужащих по миграционным вопросам с помощью международных организаций. И поэтому трудно согласиться с мнением ряда специалистов, считающих, что Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан как страны Центральной Азии сталкиваются со сходными проблемами при попытках регулирования миграционных потоков и не имеют продуманных систем контроля нелегальной трудовой миграции. Казахстан выделяется из этого ряда, да и так называемая «продуманность» систем и механизмов регулирования миграции во многом связана с реальными потребностями экономики и целевым стремлением государственных органов, которые считают или не считают нелегальные потоки важной проблемой.

Итак, на основании сказанного выше, можно сделать краткие выводы.

Страны ШОС и ЕАЭС имеют общие миграционные потоки, но основной объем миграции носит нерегулируемый характер. Часть стран, входящих в эти организации, имеют общее экономическое пространство в виде СНГ, 20-летнее развитие которого показывает, что регулирование миграции на основе двусторонних соглашений между странами является малоэффективным. Особенно остро вопрос об эффективности миграции стоит перед ЕАЭС как интеграционным объединением. Нужна общая политика на рынке труда и создание в ближайшем будущем общего рынка труда объединения ЕАЭС.

Политика должна быть сформулирована на основе взаимозависимости стран,



входящих в интеграционное объединение, и их значительной дифференциации на группы принимающих и отдающих мигрантов стран. Политика должна быть строго разделена на две неравнозначные части: политику по отношению к трудовым мигрантам и политику, связанную с гуманитарной миграцией. Первый вид способствует росту национальной экономики в странах выхода мигрантов благодаря участию мигрантов в ремиттансах, доля которых в экономике таких стран ШОС и ЕАЭС, как Киргизия и Таджикистан, очень велика. Он восполняет недостаток рабочей силы на рынках труда, связанный со старением населения, в странах входа. Странам, нуждающимся в дополнительной рабочей силе, селективная миграционная политика поможет насытить рынок труда необходимой экономике рабочей силой.

Особое место здесь занимает Россия как страна с нехваткой рабочей силы на преобладающей части страны — к востоку от Урала. Вероятно, там, где это возможно, особенно в ЕАЭС, миграционная политика должна учитывать международную специализацию, ориентируясь на опыт таких стран, как Филиппины.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00494 по теме: «Методология формирования устойчивых конкурентных преимуществ государств — членов Евразийского экономического союза в условиях нестабильности мировой экономики».

Литература

Белукова Е.С. 2013. Шанхайская организация сотрудничества и миграционные потоки в Центральной Азии — *Вестник МГЛУ*. Вып. 24(684). С. 41-56.

Новиков А.В. 2015. Возможности РФ и ЕАЭС в регулировании трудовой миграции. — *Science Time*. № 5 (17). С. 303-306.

TKACHENKO Aleksandr Aleksandrovich, Dr.Sci.(Econ.), Professor, Chief Researcher of the Institute for Economic Policy and Problems of Economic Security, Financial University under the Government of the Russian Federation; Professor of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, bld. 1, Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; alaltkachenko@gmail.com; AATkachenko@fa.ru)

THE INTEGRATIONAL NATURE OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION: PROBLEMS OF MIGRATION

Abstract. *The paper considers the key indicators having influence on migration processes within the Eurasian Economic Union – a new integration union on the post-Soviet area. The author shows main changes in directions of migrant stocks in the 21st century and provides a comparative analysis of these changes. The paper includes debatable questions concerning illegal, unlawful, and legal migration as its different types and compares migration policy of countries of the Eurasian Economic Union and of such international unions, as the Shanghai Cooperation Organization and the North American Free Trade Agreement.*

Keywords: *migrant stock, labour migration, economic integration, migration policy, migrant workers*
