

Проблемы и перспективы свободного движения рабочей силы в ЕАЭС

© 2015 Котляров Николай Николаевич
доктор экономических наук, профессор
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

© 2015 Левченко Лариса Владимировна
кандидат экономических наук, профессор
Самарский государственный экономический университет
443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

© 2015 Алексеев Петр Викторович
кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник Центра исследований
международных экономических отношений
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
E-mail: lvls@mail.ru

Рассмотрены проблемы и перспективы свободного движения рабочей силы в ЕАЭС и создания общего рынка труда. Предложено активизировать общие усилия стран - членов интеграционного блока по гармонизации миграционных законодательств в отношении регулирования внешних миграционных потоков. Сделаны выводы о том, что необходимо развивать общую правовую и информационную базу.

Ключевые слова: рынок труда, трудовые мигранты, миграционное перемещение рабочей силы, правовой статус трудящихся-мигрантов, единый рынок трудовых ресурсов, незаконная трудовая миграция, регулирование трудовых миграционных потоков.

Формирование условий свободного перемещения рабочей силы и создание общего рынка труда являются одним из наиболее сложных и важных направлений деятельности интеграционных объединений, поскольку, помимо свободного перемещения рабочей силы внутри сообщества, необходимо обеспечить отмену любых дискриминаций в отношении граждан стран - членов сообщества и создать унифицированный правовой режим, регулирующий комплекс вопросов, включая правила перемещения, трудоустройства, оплаты труда, налогообложения и социальной защиты. Одновременно перед странами - членами ЕАЭС стоит задача выработки единых правил регулирования перемещения рабочей силы из третьих стран.

Подчиняясь в целом законам спроса и предложения, рынок труда имеет ряд существенных отличий от других товарных рынков. Хотя в соответствии с законами рынка трудовые мигранты ищут себе наиболее выгодное применение, которое дает возможность получить максимальную эффективность от их использования, однако регуляторами в данном случае являются не

только экономические, но и социально-психологические факторы. На функционирование рынка труда особое влияние оказывают также демографический фактор, уровень экономической активности различных групп трудоспособного населения, состояние экономической конъюнктуры и характер миграционных перемещений рабочей силы.

В рамках неоклассической теории свободное перемещение рабочей силы традиционно рассматривается как необходимая предпосылка социально-экономического развития не только принимающей страны, но и государства-донора. Предполагается, что при отсутствии барьеров на пути движения рабочей силы существующие различия в социально-экономических показателях способствуют перемещению трудовых ресурсов из более бедных в более обеспеченные страны и регионы, что, в свою очередь, ведет к постепенному сокращению различий в доходах и уровнях жизни населения. Прикладные исследования российских и зарубежных ученых, построенные на основе использования эконометрических моделей и анализе опыта европейских стран,

в целом, подтверждают эту точку зрения¹. Вместе с тем формирование общего рынка труда на Евразийском экономическом пространстве имеет свои особенности. В результате распада СССР, представлявшего собой единое государство, возникли отдельные национальные рынки труда, которые стали функционировать в границах суверенных государств. В свою очередь, прежние межреспубликанские, т.е. внутригосударственные, связи превратились в межгосударственные, следствием чего явилось разрушение общей системы государственного управления и системы хозяйственных связей, резкое сокращение уровня жизни населения, стихийное перемещение больших групп населения между бывшими союзными республиками. В результате именно стихийная миграция, а не осознанная согласованная концепция, совместно разработанная на национальном и межгосударственном уровне, предопределила основные направления формирования единого рынка трудовых ресурсов и движения рабочей силы, что сопровождалось развитием ряда негативных тенденций, включая отсутствие необходимой правовой базы, наличием масштабного теневого рынка рабочей силы, отсутствием у мигрантов правового статуса и, как следствие, юридических и социальных прав.

При формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) сторонами был учтен негативный опыт предыдущих годов, а также учтен ряд аспектов, необходимых для формирования общего рынка рабочей силы, что нашло отражение в разработке и принятии специальных соглашений в области регулирования трудовой миграции, которые были подписаны между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан. К этим документам относятся, прежде всего, «Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» и «Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств», вступившие в силу с 1 января 2012 г. Данные соглашения заложили правовую основу для формирования интегрированного рынка трудовых ресурсов на пространстве ТС и ЕЭП и закрепили свободу передвижения рабочей силы между странами сообщества. Помимо этого, было предусмотрено недопущение дискриминации в области найма на работу, вознаграждения и других условий труда и занятости.

В частности, в «Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» было определено, что страны - члены ТС и ЕЭП осуществляют согласованную политику в области регулирования трудовой миграции, предотв-

ращения нелегального использования труда трудящихся-мигрантов, а также организуют совместную деятельность по обмену информацией по вопросам правового статуса трудящихся-мигрантов и членов их семей, занятости и социального страхования². Принятые соглашения определили правовой статус трудящихся-мигрантов, значительно упростили порядок пребывания и трудовой деятельности на территориях государств - членов сообщества. Созданный решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 августа 2012 г. Консультативный комитет по миграционной политике стал осуществлять меры, направленные на унификацию и гармонизацию правовых аспектов регулирования рынка трудовых ресурсов.

В условиях углубления процессов интеграции Договор о Евразийском экономическом союзе, вступивший в силу с 1 января 2015 г., предусматривает обеспечение граждан государств - участников ЕАЭС возможностью свободного передвижения и правом заниматься трудовой деятельностью на всей территории Союза, а также максимально упрощенными процедурами принятия и выхода из гражданства. Согласно Договору, гражданам стран-участников, постоянно проживающим на территории других стран ЕАЭС, будет предоставляться правовой статус, максимально приближенный к статусу граждан страны проживания, и они смогут не только работать в этих странах в соответствии с местным законодательством, регулирующим занятость, но и оставаться на их территории после завершения трудовой деятельности. Чрезвычайно важным обстоятельством, с точки зрения формирования общего рынка труда и обеспечения свободного перемещения рабочей силы, является ст. 39 Договора, предусматривающая, что граждане государств-членов ЕАЭС получают право свободно пересекать границы и находиться на территории стран-участниц по национальным паспортам.

Другим важным условием обеспечения свободного перемещения рабочей силы внутри сообщества, направленного на создание единого рынка трудовых ресурсов, является унификация вопросов социальной защиты и пенсионного законодательства. Так, трудовой стаж граждан, работающих на территории других стран Союза, при начислении пенсий и пособий начинает засчитывается в общий трудовой стаж. В вопросах социального обеспечения для граждан стран ЕАЭС будет применяться национальный режим. Речь, в частности, идет о том, что во время пребывания на территории других государств-участников им будут доступны все медицинские услуги, гарантированные национальными государ-

ствами, и прежде всего бесплатная неотложная медицинская помощь.

С точки зрения обеспечения возможностей трудоустройства, в государствах - членах ЕАЭС будет создаваться согласованная система образования, повышения квалификации и подготовки кадров, а также будут разрабатываться единые правила поступления в общеобразовательные и профессиональные школы, вузы, аспирантуры. С 1 января 2015 г. вступило в силу признание в автоматическом порядке документов об образовании, ученых степенях (дипломов) и научных званиях.

Согласно мнению экспертов Евразийской комиссии, вступление в действие Договора о ЕАЭС и реализация заложенных в нем положений уже в текущем году позволят гражданам стран - членов Евразийского союза, а также работодателям ощутить преимущества этого интеграционного объединения. Отпадает необходимость заполнения иммиграционных карт при пересечении границ внутри ЕАЭС и регистрации в органах внутренних дел для трудовых мигрантов из стран сообщества и членов их семей при условии, что срок их пребывания не превысит 30 суток. С первых дней работы по найму налог на доходы физических лиц - граждан государств-участников будет рассчитываться по резидентской ставке³. Все это способствует созданию единого рынка трудовых ресурсов на пространстве ЕАЭС.

Вместе с тем, несмотря на существенное продвижение вопросов по регулированию движения рабочей силы между странами - членами сообщества, необходимо дальнейшее последовательное решение ряда проблем. Так, следует учитывать, что национальные рынки труда трех ведущих государств - участников ЕАЭС - России, Белоруссии и Казахстана - характеризуются особенностями, которые отражаются в ряде показателей. В первую очередь, они различаются по своему размеру. Так, российский рынок труда практически в 5 раз превышает совокупные рынки труда Казахстана и Беларуси. Такая ситуация

объясняется значительными различиями в общей численности населения наших стран.

Согласно данным табл. 1, общая численность населения стран - членов ТС и ЕЭП в 2105 г. составляет 173,1 млн чел. и постепенно достигает уровня 1995 г. С учетом присоединения к интеграционному союзу Армении и Кыргызстана общая численность составляет 180,0 млн чел. Основная часть совокупного населения приходится на долю России, где проживает 146,2 млн чел., и в результате на долю России приходится 84 % общей численности населения стран ТС и ЕЭП, на долю Республики Казахстан и Республики Беларусь - 10 % и 6 %, соответственно. С учетом же населения Армении и Кыргызстана на долю России приходится 81,2 % общей численности населения Союза. Ситуации в области занятости в российских регионах существенно различаются между собой. Если в целом по стране миграционный прирост в период 2011-2014 гг. составлял в среднем 240 тыс. чел., то в ряде регионов численность населения сокращалась. Уменьшение численности населения особенно опасно для малозаселенных районов Сибири и Дальнего Востока, где остро ощущается нехватка собственной рабочей силы. В данных условиях в рамках согласованной миграционной политики ЕАЭС следует предусмотреть меры, направленные на стимулирование притока мигрантов в регионы, где существует нехватка рабочей силы. При этом необходимо особо учесть то обстоятельство, что новые члены союза в лице Армении и, особенно, Кыргызстана являются важным источником рабочей силы, причем не только для российской экономики, но и для Казахстана.

Сложившаяся к настоящему времени ситуация в области рынка труда осложняется тем, что общая численность населения стран ТС и ЕЭП в течение более чем 20 лет (вплоть до второй половины 2000-х гг.) имела тенденцию к сокращению. Это до сих пор неблагоприятным образом сказывается на численности рынка труда не только в России, но и в Казахстане, где ощущается не-

Таблица 1. Численность постоянного населения России, Беларуси и Казахстана в 1995-2015 гг.

Страна	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015
Беларусь	10,2	10,0	9,8	9,5	9,5	9,5	9,5
Казахстан	16,0	14,9	15,1	16,2	16,9	17,2	17,4
Россия	148,5	146,9	143,5	142,8	143,4	143,7	146,2
ТС и ЕЭП	174,7	171,8	168,4	168,5	169,8	170,4	173,1
Армения				3,0	3,0	3,0	3,0
Кыргызстан				5,4	5,6	5,8	5,9

Источник. Государства - члены Таможенного союза и Единого экономического пространства : стат. сб. / Евразийская экономическая комиссия. Москва, 2014. С. 18; Государства - члены Таможенного союза и Единого экономического пространства в цифрах : стат. сб. / Евразийская экономическая комиссия. Москва, 2015. С. 31.

хватка собственных трудовых ресурсов, особенно специалистов высокой квалификации. В то же время в последние годы ситуация в Казахстане характеризуется значительно более высокими показателями естественного прироста населения, которые в период 2010-2014 гг. составляли 14,2-15,5 ‰, в то время как в Республике Беларусь в последние годы данный показатель составлял отрицательную величину (-2,8-3 ‰), а в России положительный прирост населения наблюдается лишь в период последних двух лет (2013-2014 гг.) на уровне всего 0,2 ‰⁴. При этом положительные показатели естественного прироста населения формируются во многом за счет мигрантов из бывших союзных республик.

По мнению экспертов, в обозримом будущем сокращение собственного трудоспособного населения останется одной из важнейших проблем для экономического развития РФ. Так, по прогнозам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, численность трудоспособного населения в 2015 г. может снизиться на 5,8 %, а в 2030 - на 12 % от уровня 2010 г.⁵ Данная проблема отражается на состоянии рынка труда и требует поиска путей для своего решения. Сокращение собственных трудовых ресурсов в определенной степени может быть компенсировано за счет расширения привлечения иностранных трудовых мигрантов (см. табл. 2).

довой миграции в России существенно возрастет и может составить до 12 млн чел.

Такая ситуация формирует устойчивую миграционную взаимозависимость стран - членов ЕАЭС с другими странами постсоветского пространства. Поэтому важной задачей для стран интеграционного союза становится совместная унификация правил привлечения на рынок труда дополнительной иностранной рабочей силы с территорий бывших союзных республик.

В данной связи следует активизировать общие усилия стран - членов интеграционного блока по гармонизации миграционных законодательств в отношении регулирования внешних миграционных потоков с учетом как возможностей повышения сбора налогов, так и решения других задач социально-экономического развития, не упуская из виду интересов сторон и необходимость защиты прав трудящихся-мигрантов. До последнего времени такие усилия практически не предпринимались. Одновременно остро ощущаются такие проблемы, как отсутствие необходимой миграционной инфраструктуры и нарабатанного опыта совместного управления процессами международной миграции. Помимо этого, требуется создание единой базы данных относительно отраслей и предприятий, а также специальностей, в которых нуждаются страны - реципиенты рабочей силы. Наличие информации

Таблица 2. Международная миграция населения России в 2000-2014 гг., чел.

Миграция	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Прибыло в Российскую Федерацию, всего	359 330	177 230	191 656	356 535	417 681	482 241	590 817
В том числе из стран ТС и ЕЭП	135 177	58 742	32 756	46 656	62 070	67 706	77 073
Беларусь	10 274	6 797	4 894	10 182	16 564	15 748	
Казахстан	124 903	51 945	27 862	36 474	45 506	51 958	
Из стран - членов ЕАЭС	166 664	81 915	73 547	120 965	133 645	140 455	
В том числе:							
Армения	15 951	7 581	19 890	32 747	36 978	42 361	
Киргизия	15 536	15 592	20 901	41 562	34 597	30 388	
Выбыло из Российской Федерации всего	145 720	69 798	33 578	36 774	122 751	186 382	310 496
В том числе в страны ТС и ЕЭП	31 189	18 471	10 228	8 798	15 158	23 833	29 502

Источник. Составлено по: Российский статистический ежегодник 2014 / Росстат. Москва, 2014, С. 91-92; Государства - члены Таможенного союза и Единого экономического пространства в цифрах : стат. сб. / Евразийская экономическая комиссия. Москва, 2015. С. 35-36.

Несмотря на приток мигрантов на территорию России из стран ТС и ЕЭП, который в 2014 г. составил 77,1 тыс. чел., основные передвижения мигрантов, формирующих международные потоки рабочей на российской территории, образуют мигранты из других постсоветских стран, к которым относятся Узбекистан, Украина и Молдова. По оценкам, к 2030 г. потребность в тру-

об имеющихся вакансиях при одновременном формировании единого правового обеспечения вопросов регулирования миграционных потоков могло бы привести к росту эффективности использования трудовых ресурсов на рынке ЕАЭС.

Опасность незаконной трудовой миграции состоит в том, что она тесно связана с теневой экономикой и среди негативных ее последствий

можно выделить такие, как рост преступности, распространение фальсифицированных и контрабандных товаров; финансовые издержки для государств в виде неуплаты налогов; отток из принимающих мигрантов государств больших объемов неучтенных финансовых средств, который приводит к увеличению находящихся в теневом обороте денег. Причем в трудном положении оказываются и сами мигранты, которые въезжают на территорию страны с нарушением существующих правил, поскольку в этом случае они абсолютно не защищены в правовом отношении и не имеют возможности пользоваться полноценным медицинским и другими видами социального обслуживания. В таких условиях нелегальная миграция становится источником роста организованной преступности на территории принимающих государств.

Для стран - членов ЕАЭС решение такой серьезной проблемы, как незаконная трудовая миграция, требует разработки и принятия комплекса совместных мер. Речь идет, прежде всего, о выработке единых правил ужесточения ответственности за использование труда незаконных мигрантов. В этом отношении можно использовать опыт Европейского союза. В 2009 г. в ЕС была принята специальная «Директива о санкциях и мерах, применимых к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран», где зафиксировано специальное положение о запрете любого трудоустройства нелегальных мигрантов, а также предусмотрены требования к работодателям и разработан перечень мер, применяемых к нарушителям этих требований. В частности, работодателей обязали проводить через уполномоченные органы проверки законности пребывания нанимаемых ими мигрантов из третьих стран. В отношении работодателей, которые нарушают эти требования, предусмотрено применение специальных штрафных санкций, причем их размер зависит от числа принятых на работу нелегальных мигрантов. Особо оговаривается, что работодатель обязан покрыть за свой счет все расходы по возврату незаконных мигрантов домой. Помимо того, предусмотрены и другие меры к работодателям, которые используют труд нелегальных мигрантов. В разработанных ЕС документах особо подчеркивается, что в случае выявления нарушений эти работодатели лишаются права на получение различных видов государственных льгот, помощи и дотаций; права участвовать в размещении государственных заказов.

Опыт ЕС показывает, что, наряду с использованием мер наказания в отношении незаконной трудовой миграции, европейские страны иног-

да применяют и такой способ борьбы с ней (соответственно, и регулирования миграционных потоков), как легализация незаконных мигрантов. Такие меры в определенных случаях могут оказать положительное влияние не только на рынок труда, но и на размеры налоговых поступлений в бюджет, на характер миграционных процессов и положение самих мигрантов, которые получают возможность законного проживания и ведения трудовой деятельности на территории принимающей страны. В настоящее время практика легализации мигрантов существуют не только в европейских странах, но и в США, где законодательство предусматривает в определенных случаях возможность легализации мигрантов.

В настоящее время для более эффективного регулирования потоков трудовых мигрантов и формирования рынка рабочей силы представляется целесообразным введение различных категорий лиц, въезжающих на работу на территорию ЕАЭС, в зависимости от уровня квалификации. В этом отношении также целесообразно использовать опыт других стран. Известно, например, что в США трудовые иммигранты подразделяются на ряд основных категорий, включая категорию приоритетных рабочих; лиц, имеющих ученую степень; квалифицированных работников; инвесторов и некоторые другие категории. В отношении каждой категории мигрантов существуют специально разработанные законодательные требования и применяется специальная система квот на количество выдаваемых въездных виз. Например, лица, желающие въехать в страну к качестве инвесторов, должны инвестировать в экономику не менее 1 млн долл., причем количество выдаваемых въездных виз для этой категории мигрантов ежегодно не должно превышать 8 % общей численности трудовых иммигрантов. Практика стимулирования въезда в страну инвесторов (на определенных условиях) характерна и для европейских стран, в том числе Великобритании. Такая практика в совокупности с последовательным формированием благоприятного инвестиционного климата имеет важное значение для привлечения иностранного предпринимательского капитала.

Следует отметить, что в России существует определенный опыт привлечения высококвалифицированных специалистов, но их численность на сегодняшний день является небольшой. За период с 2010 по 2014 г., согласно официальным данным, было выдано всего 20 тыс. разрешений⁶. Такая ситуация объясняется очень высокими требованиями к их зарплате, минимальный размер которой должен составлять 2 млн руб. в год. При этом, в отличие от США, где

зарубежные высококвалифицированные специалисты заняты исследовательскими разработками в области медицины, микробиологии, математики и программирования, в Россию привлекаются преимущественно специалисты, занятые в сфере финансов, страхования, недвижимости, оптовой и розничной торговли.

Проблемы регулирования потоков трудовой миграции в соответствии с задачами экономического развития стран - членов ЕАЭС, создания цивилизованного общего рынка рабочей силы необходимо рассматривать в качестве приоритетных и требующих постоянного внимания со стороны регулирующих органов интеграционного сообщества. В настоящее время приоритетное значение имеет задача сведения в единую сеть баз данных различных органов исполнительной власти стран - членов ЕАЭС (налоговых органов, миграционных служб, социальных служб, органов занятости). Информационная база должна отражать такие направления, как состояние рынка трудовых ресурсов в целом по странам ЕАЭС и отдельным их регионам, целевые потребности в работниках в конкретных специальностях, сведения об иностранных мигрантах-правонарушителях и т.д. Создание общей детализированной информационной базы выделяется экспертами в области миграционной политики в качестве важнейшего условия формирования общего рынка рабочей силы на евразийском пространстве⁷. Создание такой базы необходимо для более полной информированности регулирующих органов и повышения обоснованности принимаемых решений на национальном и межгосударственном уровнях в области миграции. Помимо того, на экспертном уровне необходимо наличие более полных данных о происходящих на территории ЕАЭС миграционных процессах, количественных и качественных характеристиках мигрантов, характере их занятости, моделях поведения, уровнях оплаты труда и социального обеспечения и т.д., что, в свою очередь, требует качественного улучшения существующей системы сбора данных в этой области и повышения уровня миграционной статистики. Причем необходимым условием является формирование единых подходов между странами ЕАЭС к понятию и классификации мигрантов, а также создание унифицированной системы обработки статистической информации и обмена ею между странами - членами сообщества. Важным составным элементом информационного обеспечения миграционной политики должно стать повышение информированности как регулирующих органов, так и непосредственно трудовых мигрантов относительно имеющихся возможностей получения работы в странах - чле-

нах ЕАЭС, квалификационных требований, положений местного законодательства, прав и обязанностей мигрантов, их социальной защиты в период работы в принимающей стране.

Помимо развития общей правовой и информационной базы, задачи, связанные с созданием общего рынка рабочей силы ЕАЭС, необходимо решать и с помощью развития специализированных институтов. Речь идет, прежде всего, о создании специального межгосударственного органа, осуществляющего функции по формированию общих принципов миграционной политики, реализации ее основных направлений, координации и контроля деятельности исполнительных институтов стран ЕАЭС в области регулирования миграционных потоков и создания общего рынка рабочей силы. Создание специализированных совместных институтов позволит расширить механизмы стимулирования и контроля миграционных процессов с учетом потребностей отдельных стран и интеграционного сообщества в целом. Одновременно станет возможным формирование на всей территории сообщества эффективной системы мониторинга потребностей предприятий в специалистах по конкретным направлениям, в том числе в отношении количества и профессиональной принадлежности трудящихся-мигрантов.

¹ Анализ экономического эффекта и институционально-правовых последствий ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств для государств - участников Единого экономического пространства (Беларусь, Казахстан, Россия) / Центр интеграционных исследований ЕАБР. Санкт-Петербург, 2012. С. 40.

² Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей Правительства Республики Беларусь, Правительства Республики Казахстан и Правительства Российской Федерации, ратифицированное Федеральным Законом Российской Федерации № 186-ФЗ 11 июля 2011 года. Сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: www.fas.gov.ru.

³ URL: www.euroasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-01-2015-.

⁴ Государства - члены Таможенного союза и Единого экономического пространства в цифрах : стат. сб. / Евразийская экономическая комиссия. Москва, 2015. С. 35.

⁵ Коровкин А.Г. Состояние сферы занятости и рынка труда в России: макроэкономическая оценка / Институт народнохозяйственного прогнозирования (доклад) // Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. Москва, 2011. С. 5.

⁶ Данные ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru>.

⁷ Анализ экономического эффекта... С. 40.