

ОЦЕНКА ОПЫТА ИНТЕГРАЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Ткаченко Марина Федоровна, доктор экономических наук, доцент, Российская таможенная академия. (Люберцы, Россия). E-mail: marstav251280@gmail.com

Аннотация. В статье рассматривается классификация интеграционных соглашений в соответствии с подходом к поощрению мобильности трудовых ресурсов, формализуются понятия «общего» и «единого» рынка труда. Также проводится анализ эволюции и проблем функционирования общего рынка труда в ЕС с учетом последних интеграционных изменений и притока беженцев из стран Африки и Ближнего Востока. Достаточно детально проводится анализ мобильности, миграционной политики и регулирования миграционных потоков в интеграционных соглашениях типа АСЕАН, СААРК и АТЭС. На основании проведенного анализа уже имеющегося опыта других интеграционных объединений определяются приоритеты для ЕАЭС в части создания единого рынка труда.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Европейский союз (ЕС), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК), Ассоциация тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), трудовая мобильность, общий рынок труда, единый рынок труда.

ASSESSMENT OF THE EXPERIENCE OF INTEGRATION AGREEMENTS OF VARIOUS TYPES IN THE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES

Marina F. Tkachenko, DSc in Economics, associate Professor, Russian customs service Academy (Lyubertsy, Russia). E-mail: marstav251280@gmail.com

Abstract. The article considers the classification of integration agreements in accordance with the approach to promoting labor mobility, formalizes the concepts of a “common” and “single” labor market. It also analyzes the evolution and functioning problems of the common labor market in the EU, taking into account the latest integration changes and the inflow of refugees from Africa and the Middle East. A fairly detailed analysis of mobility, migration policy and regulation of migration flows in integration agreements such as ASEAN, SAARC and APEC is carried out. Based on the analysis of the existing experience of other integration associations, priorities for the EEU are defined in terms of creating a single labor market.

Keywords: Eurasian Economic Union (EEU), European Union (EU), Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), Association for Pacific Economic Cooperation (APEC), labor mobility, common labor market, single labor market.

Цитирование: Ткаченко М.Ф. Оценка опыта интеграционных соглашений различных типов в регулировании миграционных процессов // Наука. Культура. Общество. 2020. № 1. С. 81-87

Следует сказать, что степень трудовой мобильности населения государств-участников будет зависеть от уровня интеграции государств-членов. Эксперты МОМ делят все инте-

грационные соглашения, включающие пункты о мобильности физических лиц, на три категории [1].

Первая категория во главу угла ставит право на мобильность. По-

добные интеграционные соглашения не только определяют право на свободное перемещение граждан государств-членов, но дают им право на найм на работу, занятия бизнесом и предоставление разного рода услуг. Также они дают право на свободное проживание и свободный въезд и воссоединение семей. Некоторые из подобных соглашений предполагают возможность получения права на постоянное проживание по истечении определенного периода, установленного сторонами. Примерами подобных соглашений могут быть такие интеграционные объединения как: Европейский союз (ЕС), стран Северной Европы (NORDIC), Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС), Андский пакт, Содружество независимых государств (СНГ).

Вторая группа включает соглашения, которые преимущественно основаны на Приложении Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС) о перемещении физических лиц, поставляющих услуги. Примерами подобных соглашений являются Общий рынок стран Южной Америки (МЕРКОСУР), Соглашение США, Канады и Мексики (USMCA) (ранее – Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), Карибское сообщество (КАРИКОМ), Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Сообщество развития Юга Африки (САДК). Их отличие от первой категории состоит в том, что они рассматривают трудовых мигрантов как поставщиков услуг, и потому их качественная и

количественная структура ограничивается конкретными категориями работников, которые оговариваются в соответствующих приложениях к Соглашению. Некоторые из подобных соглашений позволяют въезд членам семьи, но, как правило, не дают возможности их трудоустройства.

Третья группа включает соглашения, которые не дают доступа на рынок, но облегчают доступ и временное пребывание определенным категориям лиц, занятым в торговле и инвестиционной деятельности. Примером таких соглашений является Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК), Сообщество сахело-сахарских государств, Восточно-африканское сообщество (ВАС). Эти соглашения не предполагают въезд членов семьи и не дают гарантию проживания без разрешений, хотя временная занятость может быть ступенью для получения разрешения на проживание.

Таким образом, степень вовлечения трудовых мигрантов в принимающее сообщество зависит от глубины интеграционных процессов и определяется различием в подходах к созданию единого рынка труда в условиях разноуровневой и разноскоростной интеграции. Наиболее полноформатный характер для трудовых мигрантов носят интеграционные соглашения первой группы, для которых с определенными оговорками как раз применим термин «единый рынок».

Можно констатировать, что между общим и единым рынком есть принципиальное различие. Общий рынок предполагает создание безбарьерной среды в движении товаров, услуг и факторов производства, но

продолжает действовать жесткая защита национальных интересов государств-членов интеграционного объединения на основе норм национального законодательства, а также узаконенная дискриминация нерезидентов из одних государств-членов на рынках других государств-членов. Единый рынок предполагает применение принципа национального режима, что означает равенство прав резидентов и нерезидентов в государствах-членах. Между «общим» и «единым» рынком труда имеется тонкая грань, которая тем не менее слабо преодолима участниками интеграционного объединения.

Можно более подробно проанализировать эволюцию и некоторые проблемные моменты в становлении системы регулирования миграционными процессами и создания общего (единого) рынка труда в рамках интеграционных объединений разного типа.

Наиболее интенсивно процессы интеграции национальных рынков труда шли в ЕС. В ЕС-15 на стадии принятия Шенгенского соглашения и института общеевропейского гражданства уже произошел переход от «синеворотничковой» к «беловоротничковой» трудовой миграции, что означало де-факто свободу перемещения граждан ЕС-15 между государствами-членами. Основным мотивом переезда чаще всего были личные или семейные мотивы, а не поиск работы, что отодвигало проблемы создания единого рынка труда на второй план. Расширение границ европейской интеграции потребовало глубокого анализа последствий изменений в миграционной политике и политике на рынках труда членов ЕС. Это связано с тем, что изменился мотив выезда за пределы

страны происхождения. Целью большинства «новых» граждан стал поиск работы в странах ЕС-15.

Такое глобальное расширение ЕС породило значительное количество проблем, связанных с «новыми» гражданами, наиболее значимыми из которых стали [3]:

1. Наличие дискриминации по признаку национальности, которая признается самой распространенной в ЕС. Мигрантов из ЕС-15 чаще называют «мобильные европейцы», мигрантов из вновь присоединившихся стран – «иммигрантами», и последние сталкиваются с дискриминацией независимо от наличия у них европейского гражданства.

2. Недостаточно эффективная унификация миграционного законодательства государств-членов ЕС, отсутствие эффективного механизма имплементации решений, принимаемых наднациональными органами ЕС в национальные законодательные акты государств-членов. На это также указывает резолюция Европейского Парламента от 2 апреля 2009 г., где отмечается, что «разная трактовка гражданства в странах-членах ЕС дискредитирует институт общеевропейского гражданства».

3. Не работает требование о взаимном признании документов, подтверждающих академическую и профессиональную квалификацию, что затрудняет трудовую мобильность граждан из стран ЦВЕ, к дипломам которых относятся настороженно в странах Западной и Северной Европы.

4. Отсутствие единых социальных стандартов поддержки работающего населения и пенсионного обеспечения. В числе наиболее острых проблем европейцы называют возмещение медицинских расходов в дру-

гой стране ЕС по медицинской страховке, а также вопросы сохранения права на получение дополнительных пенсионных выплат, принятых в стране их происхождения, но не начисляемых в стране трудоустройства после выхода на пенсию.

5. Нарушение принципов безвизового перемещения внутри Шенгенской зоны (под давлением мигрантов из третьих стран; в случае опасности для национального труда в преддверии присоединения новых государств-членов). Даже по истечении семилетнего транзитного периода многие страны ЕС-15 пытаются ограничивать доступ из новых стран-членов ЕС (например, Испания, которая многократно ограничивала доступ румын на свой рынок).

6. Отсутствие сбалансированной иммиграционной политики относительно граждан «третьих» стран. В странах ЕС отсутствует единая интеграционная политика, каждая из стран-участниц по-своему решает вопросы, связанные с предоставлением гражданства и выдачей разрешений на въезд, трудоустройство и проживание трудовых мигрантов. Единство наблюдается только в сфере борьбы с нелегальной миграцией через усиление пограничного контроля и взаимодействие со странами исхода мигрантов. Проблему осложняет отсутствие единой системы статистического учета мигрантов, что препятствует адекватной оценке масштабов притока и расселения мигрантов как из «третьих» стран, так и внутрисоюзных мигрантов.

Таким образом, опыт ЕС демонстрирует, что иммиграционная политика ЕС не в полной мере отвечает вызовам глобализации и находится в ситуации противоречия с попытками создать единый рынок труда на

основе безвизового пространства и единых стандартов социальной политики.

Другим примером попытки построить сбалансированную систему управления миграционными потоками в рамках интеграционного объединения является Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

С развитием интеграционных процессов в рамках АСЕАН активизировалось и перемещение рабочей силы между государствами интеграционного соглашения. Этому процессу способствуют и другие факторы: наличие общих границ, территориальная близость стран, религиозные, культурные и исторические традиции народов. В докладе Всемирного банка от 9 октября 2017 г. отмечалось, что миграция внутри АСЕАН значительно увеличилась за период с 1995 по 2015 год. Это превратило Малайзию, Сингапур и Таиланд в центр миграции с 6,5 миллионами мигрантов, что составляет 96% от общего числа трудящихся-мигрантов в регионе АСЕАН [2]. Главным центром притяжения мигрантов в АСЕАН является Таиланд, который принимает не только трудовых мигрантов, но и значительную часть беженцев и нелегальных мигрантов из соседних государств. Главным поставщиком рабочей силы в рамках АСЕАН являются Филиппины.

На встречах министров иностранных дел стран-участников АСЕАН, представителей регионов и международных сообществ неоднократно принимались заявления по сложившейся миграционной ситуации в регионе Юго-Восточной Азии, однако, заявления носили только рекомендательный характер.

В целях решения проблемы нелегальной миграции Таиланд подпи-

сал меморандум о взаимопонимании с тремя соседними странами – Камбоджой, Лаосом и Мьянмой. Жители этих стран получают право работать в Таиланде, только если пройдут через официальную процедуру найма у себя на родине и зарегистрируются в Таиланде. Однако заключение двухсторонних отношений с соседними странами о контроле над незаконной миграцией пока ощутимых результатов не принесло[2].

Страны АСЕАН прилагают усилия к организации защиты прав трудящихся-мигрантов: создан Комитет по трудящимся-мигрантам, разработан, согласован и принят ряд важных документов в этой области. Однако принятые документы не являются обязательным к исполнению, и их реализация зависит от национального законодательства каждой из стран ассоциации.

Стремясь к строительству Экономического Сообщества, страны АСЕАН должны обеспечить свободное движение рабочей силы между государствами-участниками. Однако до настоящего времени в регионе действуют соглашения, основанные на Приложении Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС) о перемещении физических лиц, предоставляющих услуги, в случае АСЕАН, речь идёт только о временном перемещении лиц и касается только квалифицированных рабочих, специалистов и руководителей.

Рассмотрим миграционную политику и регулирование миграционных процессах в интеграционных соглашениях третьей категории, к которым отнесены Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК) и Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС).

Все государства Южной Азии, за исключением Бутана, имеют в последние годы отрицательные показатели годового сальдо миграции. Страны СААРК (за исключением Бутана и Мальдивской Республики) стали крупными поставщиками трудовых ресурсов, главным образом в страны Персидского залива, США, Западную Европу, Юго-Восточную Азию и Австралию.

Ввиду очень низкой квалификации эмигрирующей рабочей силы власти стран СААРК не опасаются «утечки умов» и не вводят запретов на выезд трудовых мигрантов. В условиях постоянного прироста трудоспособного населения в странах региона, правительства наоборот поощряют эмиграцию трудовых ресурсов. Наряду с организованной миграцией в странах региона получила распространение нелегальная миграция, которая представляет серьёзную угрозу для принимающих обществ.

Вопросы миграции, особенно в части борьбы с нелегальной миграцией, являются одной из ключевых тем при обсуждении общих политических и экономических целей развития интеграционного объединения. В целом масштабы внутрирегиональной миграции сокращаются, начиная с 90-х гг. Основными миграционными коридорами выступают Бангладеш-Индия, Афганистан-Пакистан, Индия-Пакистан и Непал-Индия. Индия и Пакистан являются основными получателями рабочей силы (в индийской экономике занято примерно 3 миллиона работников из Бангладеш). При этом исследования показывают, что большинство рабочих из Бангладеш и Непала в Индии преимущественно заняты в самых непрестижных нишах сфе-

ры услуг и, как правило, нелегально (строительство, водители рикш, работники по дому и т.д.). Причины трудовой миграции из Бангладеш в Индию связаны как с экономическими факторами, так и экологическими проблемами. Приток мигрантов из Афганистана в Пакистан обусловлен как военно-политическими, так и экономическими причинами. Трудовую миграцию из Непала в Индию характеризует краткосрочный характер. Оценки количества непальцев, трудящихся в Индии варьируются – от 1 до 3 миллионов человек.

Основной проблемой в Южной Азии остается нелегальная миграция и торговля людьми. Особенно серьезные проблемы существуют в этой сфере между Индией и Пакистаном, Бангладеш и Индией, Афганистаном и Пакистаном, Пакистаном и Индией. Нелегальная миграция в регионе обусловлена во многом вынужденными факторами и пока не удастся ее устранить вследствие отсутствия законодательной базы в СААРК.

В настоящий момент страны СААРК признали, что общей для них проблемой является отток квалифицированных и неквалифицированных работников в более развитые в экономическом отношении развитые страны или страны Персидского залива, которые охотно принимают трудовые ресурсы из Южной Азии. На межгосударственном уровне признали, что нужно более активно использовать опыт других интеграционных объединений (АСЕАН и ЕС) для регулирования миграционных процессов в регионе, а также более эффективного использования денежных переводов от трудовых мигрантов для развития национальных экономик.

К сожалению, активность деятельности организации в области

регулирования трудовой миграции остаётся пока низкой вследствие ограниченности финансовых ресурсов.

Ассоциация тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), в число членов которой входят 21 государство, не стремится к созданию общего рынка труда. Управление миграционными процессами рассматривается как механизм облегчения взаимодействия представителей бизнес-сообщества посредством использования такого инструмента как карта бизнес-путешественника. Анализ применения такой схемы показывает, что использование такой карты позволило существенно сократить транзакционные издержки, связанные с пересечением границы.

При этом в качестве проблем держатели карт указывали на краткосрочный период действия карты бизнес-путешественника и необходимость сокращения времени при ее получении. Также, по мнению держателей карт, ощущается необходимость в усовершенствовании процесса по перевыпуску карты, обустройства отдельного коридора для пропуска держателей карт на пограничных переходах, увеличения количества чиновников из числа миграционных властей, обладающих знаниями о правах держателей карт бизнес-путешественника.

В числе мер, относящихся к управлению к миграционными процессами в АТЭС, можно отнести упрощение механизма выдачи разрешений на временное проживание менеджерам и специалистам, направляемым своими компаниями в другие государства-члены АТЭС. Также АТЭС инициировала введение соглашения о взаимном признании квалификации по определенным группам профессий для облегчения между-

народной и региональной трудовой мобильности.

В целом ряде исследований отмечается, что мобильность товаров, услуг и капитала находится в АТЭС на более высоком уровне, чем мобильность трудовых ресурсов, поскольку страны-получатели трудовых ресурсов опасаются роста нелегальной миграции.

Таким образом, опыт интеграционных объединений различных типов свидетельствует о том, что не существует идеальной модели управления миграционными процессами. Большинство интеграционных объединений испытывают проблемы вследствие разницы в подходах к управлению трудовой миграцией в го-

сударствах-членах и зачастую отсутствия единых взглядов между странами-получателями и странами-донорами трудовых ресурсов. Независимо от статуса все интеграционные объединения сталкиваются с проблемой нелегальной или недокументированной миграции, защиты прав трудящихся-мигрантов, соблюдения гарантий их трудоустройства и пребывания на территории страны-партнера. Не подлежит сомнению факт, что уроки, извлеченные из опыта миграционной политики в других интеграционных объединениях, должны быть использованы при формировании единого рынка труда в Евразийском экономическом союзе, но с учетом специфики эволюции и целей ЕАЭС.

Библиографический список

1. Free Movement of Persons in Regional Integration Processes. Background Paper. International Organization for Migration (IOM). International Dialogue on Migration. 18–19 June 2007.
2. Опубликован доклад о трудовой миграции. [Electronic resource]. Access mode: <https://ru.nhandan.com.vn>
3. Ткаченко М., А. Мигранян, А. Тер-Акопов. Регулирование миграционных процессов. Опыт Евросоюза // Обозреватель (Observer). 2016. №1 (312). С.103–112