Формы и масштабы внешней трудовой миграции из Российской Федерации

Атнашев В. Р.^{*}, Мирская А. А

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *atnashev-vr@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются формы и масштабы трудовой эмиграции из Российской Федерации, основные международные конвенции и российские нормативно-правовые акты в данной сфере. Обращено особое внимание на конвенции МОТ, в частности, Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения. Анализируется статистика по трудовой эмиграции россиян за последние десять лет, а также социально-экономические, политические и иные факторы, обусловившие выезд граждан России за границу в целях трудоустройства. В частности, авторы указывают на негативные последствия «утечки мозгов» из России.

Ключевые слова: внешняя миграция, трудящиеся мигранты, международное право, международные конвенции, права человека

Forms and Scope of Labour Migration from the Russian Federation

Vadim R. Atnashev^{*}, Anastasiya A. Mirskaya

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation; *atnashev-vr@ranepa.ru

ABSTRACT

The article discusses the forms and scope of labour emigration from the Russian Federation, main international conventions and Russian legislation in this sphere. Particular attention is paid to the ILO Conventions, especially Convention No. 143 on abuses in the field of migration and on ensuring equal opportunities and treatment for migrant workers. It analyzes the statistics on the labour emigration of Russians over the past 10 years, as well as the socio-economic, political and other factors that determined moving of Russian citizens abroad for employment. The authors draw special attention to the negative consequences of the brain drain from Russia.

Keywords: emigration, labour migrants, international law, international convention, human rights

Введение

Эмиграция населения является актуальной социально-экономической проблемой России, так как приводит к дисбалансу на рынке трудовых ресурсов, увеличивает дефицит высококвалифицированных кадров в стране, особенно в области высоких технологий. Также это приводит к замещению уехавших за счет притока трудовых мигрантов из других государств, что часто негативно влияет на рынок труда и может осложнять социальные, в том числе этнические конфликты.

Рассмотрение феномена трудовой миграции населения в России не представляется возможным без предварительного рассмотрения используемого терминологического аппарата. Трудовая миг-

рация формируется на стыке взаимоотношений между субъектом (трудящимся мигрантом), исполняющим свою деятельность на территории государства, уроженцем которой он не является, а также нанимателем (работодателем), представляющимся поверенным второй стороны появившихся взаимоотношений.

Российский исследователь С. Д. Степаков определил понятие трудовой миграции как отъезд лица с территории одной страны на территорию другой страны, гражданином которой он не является, с целью последующего трудоустройства [2].

И. И. Тюнина классифицирует трудовую миграцию в зависимости от пересечения трудящимися-мигрантами пределов страны: внутренняя трудовая миграция и внешняя (международная) трудовая миграция [3]. Е. Равенштейн определил миграцию как постоянное либо скоротечное изменение «места жительства человека», а также смог сформулировать одиннадцать законов этих передвижений, например, о превалировании коротких миграций, урбанизации и др. [5]

Международное и национальное правовое регулирование трудовой миграции

В концепции общегосударственной миграционной политики России на период до 2025 г. применяется определение трудовой миграции как кратковременной миграции с целью устройства на работу, а также исполнения работ¹. В целом мы можем определить внешнюю трудовую миграцию как социальный процесс территориального перемещения субъекта трудовой миграции с целью трудоустройства или трудовой деятельности лица, не имеющего гражданство данной страны, на ее территории. Трудовая миграция может быть обусловлена различными факторами: социокультурными, бытовыми, экологическими, природно-климатическими и другими.

При рассмотрении региональной специфики трудовой миграции, в том числе российской, можно увидеть, что абсолютное большинство мигрантов (около 70%) заняты в странах с высоким уровнем доходов и составляют там около 20% (18,5%) от общего объема трудовых ресурсов, то есть занимая 1/5 рабочих мест. В странах с низким уровнем доходов трудовые мигранты составляют только около 2% от суммарного количества трудоустроенных лиц [1].

Таким образом, очевидно, что развитые страны с высоким уровнем развития и лояльной миграционной политикой привлекают большое количество трудовых мигрантов. По данным статистики, почти половина трудовых мигрантов приходится на два региона — Северную Америку и Северную, Южную и Западную Европу. На третьем месте — страны арабского мира (13,9%), меньше всего мигрантов приходится на Северную Африку (0,7%) [4].

Трудовая миграция регулируется на международном и на государственном уровне. Регламентацией трудовой миграции на международном уровне на протяжении десятилетий занимаются Организация Объединенных Наций (ООН) и ее специализированные учреждения, в частности, Международная организация труда (МОТ).

Международное регулирование трудовой миграции базируется на принципах международного права (*jus cogens*) и их верховенства во всех сферах: мирного урегулирования споров, суверенного равенства государств, уважения прав человека, международного сотрудничества и др.²

Главным нормативно-правовым актом (НПА) можно считать Всеобщую декларацию прав человека, которая была разработана и принята в 1948 г. Генеральной ассамблеей ООН. Прежде всего, данный документ (ст. 1–2) запрещает любые формы дискриминации. Ст. 13 закрепила право на свободу передвижения, проживание в другой стране без потери гражданства, то есть это и право на трудовую миграцию. Ст. 23 утверждает право каждого человека «на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы»³. Так, с принятием декларации, трудовые мигранты получили право на юридическую защиту от любых форм дискриминации.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.).

² Устав ООН (принят 26.06.1945).

³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

В 1976 г. вступают в законную силу Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативный протокол к нему. Данный пакт закрепляет право мигрантов на сохранение культурной и религиозной автономии в стране пребывания. Иными словами, это право исповедовать свою религию и пользоваться своим языком, независимо от государственного языка или наличия (или отсутствия) государственной религии в стране работодателя¹.

Вспомогательными нормативно-правовыми актами являются Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.², Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1961 г. Особое значение имеет Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., принятая в итоге десятилетней работы специально созданной группы ООН. Данная конвенция закрепляет основные права трудовых мигрантов, а также принципы и способы их защиты³.

В 1999 г. появляется должность докладчика по правам мигрантов при Комиссии по правам человека ООН. Докладчик отслеживает факты нарушения прав и свобод мигрантов, а также членов их семей и выработывает рекомендации, направленные на предотвращение нарушения прав мигрантов.

Рассматривая правовую регламентацию института трудовой миграции, нельзя не отметить деятельность Международной организации труда, главный орган которой (Международная конференция труда) каждый год формирует и уточняет международные стандарты по проблемным аспектам трудовой миграции. Нормы конвенций МОТ становятся обязательными для государств, ратифицировавших их, также государства — члены МОТ обязаны инкорпорировать (или учитывать) конвенцию в национальное законодательство.

На сегодняшний день МОТ сформирована целая система международных норм, регламентирующих различные сферы трудовой миграции. Защита трудовых мигрантов изначально входила в число стратегических целей МОТ с момента ее создания в 1919 г. Однако первые акты МОТ в отношении международного сотрудничества в сфере трудовой миграции были разработаны только в 1939 г., но, не получив должной государственной поддержки, не были приняты. Более успешными стали конвенции и рекомендации, связанные с социальным страхованием и обеспечением социальных прав, в частности, Конвенция № 48 о сохранении за мигрантами прав на пенсию (1935 г.); Конвенция № 111 о дискриминации в области труда и занятий (1958 г.) и др. Особое значение имеет Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.). В ст. 11 данного НПА содержится определение понятия «трудящийся-мигрант». Это «лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения работы, кроме как за собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудящегося-мигранта». Данная конвенция является одним из первых международных актов, в которых подчеркивается деструктивное влияние нелегальной миграции и незаконного трудоустройства мигрантов.

В Российской Федерации массив нормативно-правовых актов, регламентирующих внешнюю трудовую миграцию, включает следующие:

1. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
2. Федеральный закон № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
3. Федеральный закон № 114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
4. Федеральный закон № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
5. Указ от 31.10.2018 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.».

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (заключена 21.12.1965; с изм. от 15.01.1992).

³ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (заключена 18.12.1990).

6. Различного рода приказы, например, Приказ № 848н от 15 декабря 2017 г. «О распределении на 2018 г. квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

Оценка статистических данных

Эмиграция из России представляет собой сложный феномен, в основе которого находится конфликт интересов отдельной личности и интересов, а также возможностей государства. Очевидно, что именно невозможность индивида раскрыть свой потенциал в контексте российской действительности с учетом существующих социально-экономических, политических и культурно-идеологических реалий приводит к эмиграции как к способу разрешения сложившегося конфликта. Статистика показывает устойчивый рост числа выбывших из Российской Федерации.

По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), в 2009 г. из страны выбыло 32 458 чел., в 2011 г. — 36 774, в 2012 г. — 122 751, в 2013 г. — 186 382. В 2018 г. статистикой был зафиксирован очередной всплеск эмиграционной волны, всего из страны выбыло 440 831 чел. В 2019 г. из страны выехало на постоянное место жительства в другие страны 438 000 чел.¹ Большинство прибывших в Россию — граждане Украины и других стран СНГ, главные направления эмиграции из страны — европейские страны и США. Примерно 1/4 часть эмигрантов переезжают в западные страны, среди которых с 1999 г. по настоящее время лидирует Германия.

Такая диспропорция связана, прежде всего, с особенностями учета статистических данных, которые включают снявшихся с регистрационного учета и выехавших из России иностранцев, а не только граждан Российской Федерации. Закономерно, что большинство выезжает в страны СНГ (Узбекистан, Украина, Беларусь, Казахстан и др.), то есть обратно в страну своего гражданства². Кроме того, в бывших республиках СССР у многих граждан России есть определенные родственные, имущественные связи, которые также влияют на миграционные процессы на территории бывшего Советского Союза. С учетом разного социально-экономического положения в России и в большинстве стран СНГ в последних вывоз средних накоплений из России представляет достаточно основательный капитал.

В целом эмиграция в западные страны существенно осложняется жесткой миграционной политикой государств, сложностью в получении вида на жительство, трудовой визы и гражданства. Правительства США и западноевропейских стран ориентированы на удержание собственных специалистов и уделяют внимание сохранению приоритетного права граждан на трудоустройство внутри страны.

Отражением современной политики по вопросам трудовой миграции могут быть указы президента США Дональда Трампа. При Д. Трампе были установлены ограничения на выдачу грин-карт, расширен список факторов, которые могут стать причиной отклонения заявки на грин-карту, в том числе тяжелые хронические заболевания, недостаточно высокий уровень владения языком и другие. С 24 февраля 2020 г. ограничения Трампа на выдачу грин-карт вступили в силу. При Трампе также были резко сокращены квоты на прием в США беженцев, закрыт въезд для граждан ряда мусульманских стран³.

Несмотря на то что Германия уже несколько десятков лет является лидером среди европейских стран для эмиграции россиян, правительство этой страны с 2010 г. высказывается достаточно категорично в отношении иммигрантов: «В начале 1960-х наша страна пригласила иностранных рабочих в Германию, и сейчас они здесь живут. Некоторое время мы сами себя обманывали и говорили себе: „Они у нас не останутся, когда-нибудь они уедут“, но так не произошло»⁴.

Трудовая эмиграция из России имеет ряд характерных особенностей:

1. Превалирование молодых специалистов до 25 лет мужского и женского пола. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), в 2018 г. желание уехать на постоянное

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 26.02.2020).

² Там же.

³ Executive Order “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States” 2017–02281.

⁴ Меркель заявила о провале мультикультурализма / Война и мир. 17.10.2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/51988/> (дата обращения: 25.02.2020).

место жительства в другую страну выразили 10% россиян, среди которых большинство составила молодежь в возрасте от 18 до 24 лет¹. Статистика показывает, что 31% молодых людей указанного возраста планируют эмигрировать, чтобы получить высшее образование и остаться работать и жить в другой стране.

2. Процесс трудовой эмиграции из России неразрывно связан с таким феноменом, как «утечка мозгов» — процессом массовой эмиграции, при которой страну покидают высококвалифицированные специалисты и ученые по социально-экономическим, политическим, религиозным и иным причинам. В результате России наносится существенный экономический и культурный ущерб, страдает научная сфера и сфера инновационных разработок. С другой стороны, страны, принимающие и обеспечивающие работой специалистов-иммигрантов, бесплатно приобретают ценный интеллектуальный капитал. По словам президента РАН А. М. Сергеева, в 1990-х и начале 2000-х гг. из России выехали 40 тыс. профессоров².

На сегодняшний день характер российской эмиграции изменился, социально-экономическая мотивация стала превалировать над этнической и экономической. География эмиграции из России существенно расширилась, лидерами являются Германия, США, Израиль. В период с 2004 по 2013 гг. в Германию эмигрировали 93,8 тыс. чел., в США — 135,7 тыс., в Израиль — 40,8 тыс.³ Значительное число эмигрантов переехали в страны Западной и Восточной Европы, в Канаду. С 2009 г. наблюдается тенденция роста миграционного потока на Дальний Восток (Китай, Корея, Япония и др.).

3. Катализатором роста трудовой эмиграции также является несовершенство российской системы образования и научно-исследовательских институтов. Значительное количество трудовых мигрантов изначально выезжали из страны для получения высшего образования и впоследствии трудоустраивались в стране, в которой получали образование. Часто их специальность и уровень подготовки оказывались невостребованными в России или оценивались экономически невыгодно. Нельзя не отметить недостаточную мотивацию и поддержку будущих кадров, низкое финансирование научно-исследовательских вузов, оптимизацию системы высшего образования, приводящих к снижению качества образовательного процесса.

В условиях глобализации и международного сотрудничества можно было бы говорить о том, что «утечка мозгов» и низкое качество образования как факторы, провоцирующие рост трудовой эмиграции из России, являются устаревшими. Однако с каждым годом растет число учащихся, сдающих вместо Единого государственного экзамена (ЕГЭ) экзамен на диплом международного бакалавриата (IB)⁴.

Помимо этого, периодически используются механизмы, искусственно сдерживающие процесс международного научного сотрудничества, например, приказ Минобрнауки, предусматривавший существенные ограничения на контакты российских ученых с зарубежными коллегами⁵.

По данным М. Б. Денисенко, характер эмиграции из РФ в 1993–2013 гг. изменился⁶. Если в 1990-е гг. наблюдался этнический миграционный поток, то в 2000-е он становится экономическим (рисунок 1).

В период с 2013 по 2020 гг. миграция, по нашему мнению, из исключительно экономической сферы переместилась в социально-экономическую, так как все большее значение приобретают социальные факторы, связанные с несогласием граждан с реализуемой в России политикой, в том числе с несоблюдением демократических принципов. Провоцирующими рост эмиграции стали такие

¹ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 26.02.2020).

² Звучание научного оркестра: интервью с акад. РАН А. А. Тотоляном // Санкт-Петербургские ведомости. 17.01.2020.

³ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 26.02.2020).

⁴ International Baccalaureate Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ibo.org/en/programmes/> (дата обращения: 26.02.2020).

⁵ Минобрнауки отменил приказ о правилах общения российских ученых с иностранцами [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694708> (дата обращения: 26.02.2020).

⁶ Эмиграция из России стала разнообразнее [Электронный ресурс]. URL: <https://iq.hse.ru/news/177665280.html> (дата обращения: 25.02.2020).

нормативно-правовые акты, как Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ¹, Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ² и другие.

**Два эмиграционных потока:
«Этнический» 1990-х гг., «Экономический» — 2000-е гг.**

Рис. 1. Характер эмиграции из РФ, 1993–2013 гг.³

К выбору страны проживания, по данным ВЦИОМ, россияне стали относиться более ответственно и осознанно, ориентируясь не только на экономические показатели и рынок труда, но и на политику государства в целом⁴. Если рассматривать исключительно рынок труда, то причины, по которым каждый третий российский молодой специалист планирует эмигрировать из страны, следующие:

1. Дифференциация уровня оплаты труда. Особенно явно это выражается в размерах заработных плат таких социально значимых профессий, как врачи, учителя. Также стоит отметить наличие «стеклянного потолка» для российских женщин — невозможности подняться выше определенного уровня в карьере в связи с укоренившимися в традиционном обществе стереотипами [6, с. 75]. «Стеклянный потолок» также может стать препятствием для представителей определенной национальности, социальной группы, молодых специалистов.

2. Структурная безработица — отсутствие спроса на определенные товары, виды производства и профессии, а также закрытие определенных производств.

3. Циклическая безработица — это безработица, возникающая из-за экономического кризиса в результате спада производства. Циклическая безработица представляет существенную опасность для

¹ О внесении изменений в ст. 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей : федеральный закон от 29.06.2013 № 135-ФЗ // СПС Консультант.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11.07.2016 № 28, ст. 4558.

³ Доклад М. Б. Денисенко: Эмиграция из России стала разнообразнее [Электронный ресурс]. URL: <https://iq.hse.ru/news/177665280.html> (дата обращения: 25.02.2020).

⁴ Эмиграционные настроения россиян — 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9187> (дата обращения: 25.02.2020).

экономики страны и благополучия граждан, в том числе в связи с наличием у граждан значительных задолженностей по кредитным договорам, алиментных обязательств и пр. То есть речь идет о невозможности приостановить трудовую деятельность на несколько месяцев до прекращения экономического спада.

Результаты

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что процесс современной трудовой эмиграции из России имеет социально-экономическую направленность, актуален для молодых специалистов в возрасте до 25 лет и неразрывно связан с проблемами в организации и функционировании образования и науки в Российской Федерации.

Трудовая миграция, не связанная с формированием миграционных сетей (например, по родственным связям), как правило, имеет следствием «утечку мозгов», когда Россия теряет интеллектуальный капитал и высококвалифицированные трудовые ресурсы в связи с отсутствием должной социально-экономической поддержки ряда отраслей. Вместе с тем структурная и циклическая безработица делает иное разрешение сложившегося конфликта невозможным.

Таким образом, превалирование вакантных рабочих мест в сфере обслуживания, а также среди низкооплачиваемых специальностей приводит к эмиграции высококвалифицированных кадров в страны Запада и притоку менее квалифицированной рабочей силы из стран ближнего зарубежья.

Литература

1. *Ляньхуа Гунн*. Современная международная трудовая миграция // Социология власти. 2008. № 3. С. 75–80.
2. *Степаков С. Д.* Административно-правовое регулирование трудовой миграции в РФ и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юр. н. М., 2010.
3. *Тюнина И. И.* Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в РФ : дис. ... канд. юрид. н. Воронеж, 2007.
4. ILO Global Estimates on International Migrant Workers — Results and Methodology. 2nd ed. International Labour Office. Geneva : ILO, 2018.
5. *Ravenstein E.* The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. № 52. P. 241–305.
6. *Sharlene Nagy Hesse-Biber, Gregg Lee Carter.* Working Women in America: Split Dreams. 2nd ed. Oxford University Press, 2005. 300 p.

Об авторах:

Атнашев Вадим Рафаилович, доцент кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат филологических наук, доцент; atnashev-vr@ranepa.ru

Мирская Анастасия Андреевна, магистрант кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); shoka_mirskaya@mail.ru

References

1. *Lyan'khua Gunn*. Sovremennaya mezhdunarodnaya trudovaya migratsiya // Sotsiologiya vlasti. 2008. № 3. S. 75–80.

2. *Stepakov S. D.* Administrativno-pravovoe regulirovanie trudovoi migratsii v RF i stranakh Evropeiskogo soyuza: sravnitel'no-pravovoi analiz : dis. ... kand. yur. n. M., 2010.
3. *Tyunina I. I.* Konstitutsionno-pravovoi status trudyashchikhsya-migrantov v RF : dis. ... kand. yurid. n. Voronezh, 2007.
4. ILO Global Estimates on International Migrant Workers — Results and Methodology. 2nd ed. International Labour Office. Geneva : ILO, 2018.
5. *Ravenstein E.* The Laws of Migration: Second Paper // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. № 52. P. 241–305.
6. *Sharlene Nagy Hesse-Biber, Gregg Lee Carter.* Working Women in America: Split Dreams. 2nd ed. Oxford University Press, 2005. 300 p.

About the authors:

Vadim R. Atnashev, Associate Professor of International and Humanitarian Law Department of North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg, Russian Federation), Candidate of Philological Sciences, Associate Professor; atnashev-vr@ranepa.ru

Anastasiya A. Mirskaya, Graduate student of the International and Humanitarian Law Department of North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg, Russian Federation); shoka_mirskaya@mail.ru