

# ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-05

## АЛГОРИТМ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В РАМКАХ ЕАЭС<sup>1</sup>

Дмитриева Ю. В.\*<sup>1</sup>, Кожевникова Н. И.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН  
(117218, Россия, г. Москва, Нахимовский проспект, 32)

<sup>2</sup> Институт социально-политических исследований РАН  
(119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, 6, к.1)

\*E-mail: julia9770@mail.ru

**Аннотация.** В статье обоснована необходимость использования процессного подхода в качестве эффективного механизма реализации принципов миграционной политики. Дана оценка основным стратегическим проблемам в сфере передвижения рабочей силы внутри ЕАЭС, что требует разработки механизма совершенствования управления миграционными процессами, где на первое место выходят методологические и организационные вопросы. Даны практические рекомендации для повышения эффективности управления миграционными процессами в рамках ЕАЭС на основе оценки процесса управления по количественным и качественным показателям. Представлена схема управления миграционными процессами как система, которая состоит из больших и малых, сложных и простых процессов, каждый из которых в свою очередь выполняет свою особую роль в эффективном управлении системой в целом. Сама деятельность (процесс), в этом случае, строится не по вертикали, как обычно, а формируются горизонтальные связи, которые предполагают самостоятельную координацию работы без участия вышестоящего руководства. Определено, что для качественного применения процессного подхода в управлении — процессами необходимо управлять, что обозначает: первое — уметь выделять процессы; второе — уметь описывать (моделировать) процессы с помощью современных стандартов и программных средств; третье — анализировать показатели их эффективности; четвертое — совершенствовать и оптимизировать их при необходимости. Показано, что миграционная проблематика в рамках расширения евразийского интеграционного процесса требует концептуального пересмотра на межгосударственном законодательном уровне.

**Ключевые слова:** управление миграционными процессами, процессный подход, евразийская экономическая интеграция.

© Дмитриева Ю.В., Кожевникова Н.И. [текст], 2018.

<sup>1</sup> Исследование проведено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 15-02-00342.

**В** 2010 г. официально стал действовать Таможенный союз, учрежденный Россией, Беларуссией и Казахстаном, что стало основой начала реализации межгосударственного проекта по осуществлению евразийской экономической интеграции. С 2012 г. формируется Единое экономическое пространство в рамках территорий стран-участниц, а 2015 г. стал годом создания полноценного Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Современное состояние процесса реализации межгосударственного проекта по осуществлению евразийской экономической интеграции заметно осложнилось, что обусловлено негативными факторами как внутреннего, так и внешнего порядка: экономические противоречия между участниками проекта, несовершенство договорно-правовой базы, глобальная экономическая рецессия, экономические санкции в отношении России, ослабление рубля, кризис на Украине. Такая ситуация не могла не отразиться на процессе углубления евразийской интеграции, когда положительные тенденции развития сменяются на негативные, ставя под угрозу и выполнение текущих планов, и достижение стратегических целей развития на будущее.

### **Определение проблемы**

На территории ЕАЭС происходит реализация принципов «четырех свобод» — свобода перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Однако наиболее полно реализован, по словам В. Никишиной, члена коллегии по торговле Евразийской эко-

номической политики, принцип перемещения товаров [1]. Она считает, что в перемещении рабочей силы в рамках ЕАЭС нет особых проблем, «есть нюансы», такие как взаимное признание дипломов и единое пенсионное обеспечение. Эти дополнительные «нюансы» не связаны напрямую с перемещением рабочей силы, и их решение не будет иметь большого влияния на развитие свободы перемещения.

Другая сторона проблемы — это мнение экспертов и ученых, которые конкретно выделяют основные стратегические проблемы в сфере передвижения рабочей силы — незавершенность разработанности правового обеспечения миграционных процессов, отсутствие унифицированной правовой системы, регулирующей трудовую миграцию, решение комплекса задач в области пенсионного обеспечения и социального страхования трудящихся-мигрантов на территории государств — членов интеграционного объединения [2. С. 20]. Индикатором неэффективности принимаемых миграционных решений является тот факт, что партнеры по евразийской экономической интеграции имеют различную по целям и задачам внутригосударственную миграционную политику. Кроме того, проблема несовершенства миграционного учета — структура, объем и т.п., является одной из наиболее важных в рамках углубления евразийского интеграционного процесса.

Вопросом безопасного развития рынка труда и стратегически важным вопросом перспективы развития миграционных передвижений в рамках ЕАЭС является вопрос роста теневого

сектора занятости мигрантов в некоторых странах — членах Союза, в первую очередь в России. Одним словом, миграционная проблематика в рамках расширения евразийского интеграционного процесса требует концептуального пересмотра на межгосударственном законодательном уровне. По мнению экспертов по проблемам миграции, вопросы миграционного управления в рамках ЕАЭС стоят достаточно остро и стратегически важны, так как результатом их решения является безопасное и благоприятное будущее государств-членов Союза. Однако обозначение проблемы не всегда предполагает ее успешное решение. На наш взгляд, как и ранее (во времена ФМС России), в системе управления миграционными процессами существует один значительный пробел. Как и раньше, мы обозначаем проблему, а реализация ее на практике терпит провал. Встает вопрос — почему это происходит? Ответ однозначный — нет четко прописанных процедур организации данного процесса. В таких условиях, требуется разработка механизма совершенствования управления миграционными процессами внутри ЕАЭС, где на первое место выходят методологические и организационные вопросы.

### ***Описание механизма реализации***

Принцип миграционной политики рассматривается нами как требование миграционной политики — уровень Союза (рис. 1). Данный принцип должен быть полностью отражен в законодательстве, подзаконных актах, указах, договорах и других документах — уровень Госу-

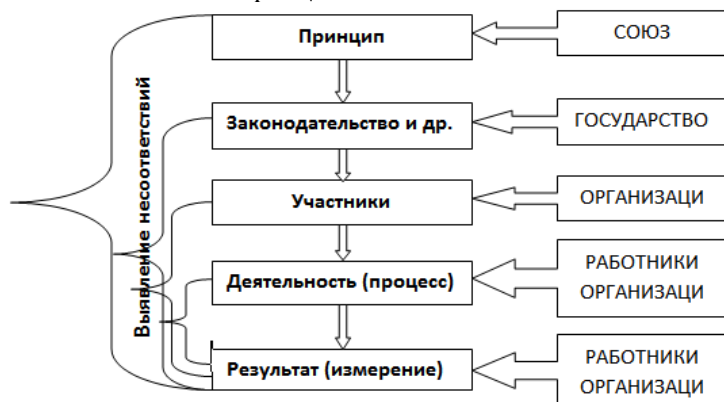
дарства. Участники процесса — это заинтересованные стороны, чья деятельность должна соответствовать реализации данного принципа миграционной политики (они не обязательно являются владельцами процесса) — уровень Организаций в государстве. Следующий уровень — это деятельность, направленная на реализацию данного принципа миграционной политики — требование законодательства, подзаконного акта, указа, договора и других документов в конкретном государстве, т.е. сам процесс внедрения. Последний уровень — это результат. На выходе эти результаты измеряются, чтобы определить, насколько эффективно прошел процесс внедрения. Для этого необходимо использовать качественные и количественные показатели эффективности, которые разрабатываются для каждого процесса.

Если результат не соответствует ключевым показателям эффективности (КПЭ), необходимо определить причину несоответствия. Это может быть неправильное построение процесса или несовершенство законодательства. В большинстве случаев причина неэффективности заключается в неправильной организации самого процесса. Необходимо внести корректирующие действия для устранения выявленного несоответствия. Так, например, существует неопределенность с правом на бесплатное медицинское обслуживание граждан стран ЕАЭС. Согласно Договору о ЕАЭС граждане стран ЕАЭС имеют право на бесплатную скорую медицинскую помощь [3].

В случае продолжения лечения в медицинской организации после устранения непосредственной угро-

зы его жизни или здоровью окружающих оплата стоимости услуг осуществляется непосредственно пациентом. Экстренная медицинская помощь оказывается всем иностранцам

бесплатно [4]. Однако Министерство труда РФ настаивает на уплате взносов в ФФОМС по обычному тарифу за граждан ЕАЭС [5].



Источник: составлено авторами.

Рис. 1. Механизм реализации миграционной политики

Fig. 1. Mechanism of implementation of migration policy

В данном случае проблема существует на уровне законодательства, подзаконных актов, указов и договоров, что требует пересмотра законодательной базы Евразийского Союза в миграционной сфере. Существует несоответствие законодательной базы одному из четырех основополагающих принципов, а именно: «свободы движения трудовых ресурсов», что предполагает обеспечение прав граждан Союза работать в любом государстве-члене без получения дополнительных разрешений. Общий рынок труда предполагает прямое признание документов об образовании; урегулирование вопросов срока временного пребывания граждан; предоставление полного объема социальных гарантий [6]. На практике полное внедрение данного принципа реализации миграционной политики в

конкретном государстве по обозначенной выше схеме не происходит. И пока эта проблема несоответствия не будет решена на уровне законодательства, подзаконных актов, указов, договоров и т.п. невозможно двигаться дальше на уровнях Участников и Деятельности (процесса). Другими словами, проблема решена не будет, и соответствующие действия по реализации принципа миграционной политики осуществляться не будут. Таким образом, реализацию данного принципа миграционной политики в Евразийском Союзе можно назвать неэффективной.

В случае, когда законодательная база соответствует требованиям миграционной политики, необходимо обратить внимание на саму Деятельность (процесс), которая направлена на эффективную реализацию этой

политики. Здесь необходимо представлять всю систему управления миграционными процессами как систему, которая состоит из больших и малых, сложных и простых процессов, каждый, из которых в свою очередь выполняет свою особую роль в эффективном управлении системой в целом, в данном случае — это управление миграционными процессами в Едином экономическом евразийском пространстве. Деятельность (процесс) в этом случае строится не по вертикали, как обычно, а формируются горизонтальные связи, которые предполагают самостоятельную координацию работы без участия вышестоящего руководства. Таким образом, будет происходить более оперативное решение вопросов и воздействие на результат деятельности.

Ключевыми элементами процессного подхода являются: вход, выход, ресурсы, владелец процесса, потребители и поставщики, показатели эффективности процесса. Входами процесса могут быть элементы, которые необходимо в процессе деятельности изменить — это материал, информация, документация, персонал, финансы и др. Выход процесса — это результаты деятельности по изменению — это, может быть, как материальный продукт, так и услуги, информация, документы и др. Ресурсы — это неизменные элементы, которые используются в процессе деятельности — это персонал, среда, инфраструктура, финансы, документация, оборудование и др. Исполнитель (владелец) процесса — это главное звено процесса — это человек, предприятие, госструктура и др. Владелец — это тот, кто имеет в своем распоряжении все необходимые ресурсы

для реализации деятельности и отвечающий за конечный результат (выход процесса). В каждом процессе есть свой поставщик и потребитель. Вход в процесс обеспечивает поставщик, а потребитель заинтересован в получении выходных элементов. Поставщик и потребитель могут быть как внешние, так и внутренние. Если не определить потребителя процесса, то процесс не будет создавать потребительской ценности и будет являться тратой ресурсов. И последнее — это показатели процесса, которые характеризуют его качественные и количественные параметры. Кроме того, они характеризуют сам результат процесса, т.е. его выход.

Таким образом, для качественного применения процессного подхода в управлении процессами необходимо:

- 1) уметь выделять процессы;
- 2) уметь описывать (моделировать) процессы с помощью современных стандартов и программных средств;
- 3) анализировать показатели их эффективности;
- 4) совершенствовать и оптимизировать их при необходимости.

### ***Выводы исследования***

Эффективность данного инструмента во многом будет зависеть от того, насколько руководству организации удастся создать атмосферу, способствующую вовлечению в процесс управления и совершенствования членов организации и продвижению ценностей, подходов и поведения, поддерживающих улучшение процесса управления миграционными процессами. Во многом это будет

зависеть от определения четких и понятных целей, методов их достижения, наличия эффективной системы коммуникации и обратной связи.

Осуществление деятельности организации с применением механизма реализации принципа миграционной политики в условиях дальнейшего развития евразийского интеграционного проекта позволит:

- привести деятельность Союза в миграционной сфере в соответствие с единым действующим законодательством, подзаконными актами, указами, договорами, стандартами и рекомендациями, в том числе и международных организаций;
- добиться постоянного мониторинга процесса управления миграционными процессам, которое будет обеспечено за счет управления на стыках между отдельными процессами внутри системы процессов и при их сочетании и взаимодействии;
- повысить операционную эффективность путем сокращения расходов на осуществление своей деятельности и использования высвобождаемых ресурсов на развитие миграционной сферы;

- разработать количественные и качественные показатели оценки эффективной деятельности организации;
- повысить уровень удовлетворенности сотрудников организации результатами своего труда;
- сформировать имидж организации как организации полностью соответствующей мировым стандартам качества и стремящейся к дальнейшему расширению интеграционных процессов.

Необходимо отметить, что привлекательность организации заключается в том, что от результатов ее деятельности каждый ее участник получает определенную выгоду. Стремление в расширении интеграционного пространства, в первую очередь, должно быть связано с увеличением благосостояния участников процесса не только на бумаге, но и на практике. Другими словами, от деятельности ЕАЭС необходимо получать прибыль всем государствам, которые входят в его состав. И тогда можно говорить об эффективной работе процессов деятельности организации в условиях развития интеграционного проекта.

### *Литература и Интернет источники*

1. ЕАЭС и Шелковый путь — не конкуренты, а партнеры // Центр Евразийских исследований. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eurasian-studies.org/archives/4884>
2. **Красинец Е.С.** Миграция и миграционная политика в рамках развития евразийской интеграции // Аналитический вестник. — 2017. — № 19 (676). — С. 19-26.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 11 апреля 2017 года) (редакция, действующая с 12 августа 2017 года), Приложение №30 к Договору ЕАЭС (п.4,5) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>

4. Договор о Евразийском экономическом союзе (с изменениями на 11 апреля 2017 года) (редакция, действующая с 12 августа 2017 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>
5. Страховые взносы: Минтруд разъясняет // Экономика и жизнь. 12 сент. 2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/article/323737/>
6. Евразийская экономическая интеграция: цифры и факты. Первое полугодие 2017. С. 76 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.eurasiancommission.org](http://www.eurasiancommission.org)

**Финансирование:** исследование проведено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 15-02-00342.

**Для цитирования:**

Дмитриева Ю.В. Кожевникова Н.И. Алгоритм реализации миграционной политики России в рамках ЕАЭС // Народонаселение. — 2018. — Т. 21. — № 4. — С. 50-57. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-05.

**Сведения об авторах:**

*Дмитриева Юлия Викторовна*, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, Москва, Россия.

*Контактная информация:* e-mail: [julia9770@mail.ru](mailto:julia9770@mail.ru)

*Кожевникова Наталья Ивановна*, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт социально-политических исследований РАН, Москва, Россия.

*Контактная информация:* e-mail: [dema1@mail.ru](mailto:dema1@mail.ru)

DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-05

## THE ALGORITHM OF IMPLEMENTATION OF THE MIGRATION POLICY OF RUSSIA WITHIN THE FRAMEWORK OF EAEU

Yulia V. Dmitrieva <sup>\*.1</sup>, Natalia I. Kozhevnikova <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Institute of Socio-Economic Studies of Population, RAS  
(32 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117218)

<sup>2</sup>Institute of Socio-Political Research, RAS  
(6/1 Fotievoy st., Moscow, Russian Federation, 119333)

*\*E-mail: [julia9770@mail.ru](mailto:julia9770@mail.ru)*

**Abstract.** The article deals with two main directions of the migration development of modern Russia: ensuring positive dynamics and rational structure of the permanent population settlement; replenishment of the missing labor power in the country's economy, its particular industries and territories. It stresses the necessity of paying more attention to scientific substantiation of the concepts of the demographic and migration policy of the Russian Federation, the current versions of which suffer from a confusion of concepts, fragmentation of separate parts and their inconsistency with the main goal of the country's demographic development. The article raises the issue of temporary labor migration as a potential for replenishing the country's population. The main contradiction of this problem is revealed — the growth of the number of citizens through their replenishment by low-skilled labor migration contradicts the doctrine of

intensive development of the Russian economy. The conclusions give suggestions for growth of the volume of permanent migration to Russia. This, in particular, concerns creating new opportunities for labor migrants from the new abroad to obtain Russian citizenship, granting Russian-speaking immigrants from South-Eastern Ukraine the same benefits as the compatriots covered by the State Return Program; families of compatriots and other permanent immigrants with minor children need additional benefits.

**Keywords:** permanent migration, temporary labor migration, concept of demographic policy, concept of migration policy, professional and gender differentiation of labor of migrants, compatriots.

### **References and Internet sources**

1. YEAEES i Shelkovyy put' — ne konkurenty a partnery [The EAEU and the Silk Road — not competitors but partners]. Tsentr Yevraziyskikh issledovaniy [Center for Eurasian Studies]. Available at: <http://eurasian-studies.org/archives/4884>
2. Krasinets E.S. Migratsiya i migratsionnaya politika v ramkakh razvitiya yevraziyskoy integratsii [Migration and migration policy within the framework of Eurasian integration development]. Analiticheskiy vestnik [*Analytical Bulletin*]. 2017. No. 19 (676). P. 19-26. (in Russ.)
3. Dogovor o Yevraziyskom ekonomicheskom soyuze (s izmeneniyami na 11 aprelya 2017 goda) (redaktsiya, deystvuyushchaya s 12 avgusta 2017 goda), Prilozheniye №30 k Dogovoru YEAEES (p.4,5) [The Treaty on the Eurasian Economic Union (as amended on April 11, 2017) (version effective from 12 August 2017). Appendix №30 to the Eurasian Economic Union Treaty (p. 4, 5)]. Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii [Electronic fund of legal and normative-technical documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>. (in Russ.)
4. Dogovor o Yevraziyskom ekonomicheskom soyuze (s izmeneniyami na 11 aprelya 2017 goda) (redaktsiya, deystvuyushchaya s 12 avgusta 2017 goda) [The Treaty on the Eurasian Economic Union (as amended on April 11, 2017) (version effective from 12 August 2017)]. Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii [Electronic fund of legal and normative-technical documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>. (in Russ.)
5. Strakhovyye vnosy: Mintrud raz»yasnyayet [Insurance premiums: The Ministry of Labor clarifies]. Ekonomika i zhizn' [*Economics and Life*]. 12 Sept. 2016. Available at: <https://www.eg-online.ru/article/323737>. (in Russ.)
6. Yevraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya: tsifry i fakty. Pervoye polugodiye 2017 [Eurasian economic integration: facts and figures. The first half of 2017]. P. 76. Available at: [www.eurasiancommission.org](http://www.eurasiancommission.org).

**Funding:** the study was conducted with the support of RFBR, grant № 15-02-00342

#### **For citation:**

Dmitrieva Yu.V., Kozhevnikova N.I. The algorithm of implementation of the migration policy of Russia within the framework of EAEU. *Narodonaselenie* [*Population*]. 2018. Vol. 21. No. 4. P. 50-57. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-4-05 (in Russ.)

#### **Information about the author(s):**

Dmitrieva Yulia Viktorovna, Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher, Institute of Socio-Economic Studies of Population, RAS, Moscow, Russia. *Contact information:* e-mail: [julia9770@mail.ru](mailto:julia9770@mail.ru)

Kozhevnikova Natalia Ivanovna, Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher, Institute of Socio-Political Research, RAS, Moscow, Russia. *Contact information:* e-mail: [dema1@mail.ru](mailto:dema1@mail.ru)