

## ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2022 г. В. С. Хижняк

*Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук*

*E-mail: veronika\_h@mail.ru*

Поступила в редакцию 11.05.2022 г.

**Аннотация.** В настоящей статье рассматриваются особенности современных процессов миграции, сохранение и развитие человеческого капитала в условиях глобализации и взаимосвязь между ними. Совершенствование правового регулирования трудовой миграции и сохранения и развития национального человеческого капитала рассматривается в качестве основных стратегических направлений конституционно-правовой политики Российской Федерации.

Актуальность темы обоснована тем, что решение проблемных вопросов, связанных с миграционными процессами и сохранением и развитием человеческого капитала в условиях глобализации, является залогом не только экономической стабильности, но и безопасности государства. Эффективность их правового регулирования зависит в первую очередь от наличия в государстве грамотной конституционно-правовой политики в этой сфере.

Цель данного исследования — разработать на основе анализа положений Конституции РФ, иных нормативных правовых актов, статистических данных, трудов ученых юристов, экономистов и социологов предложения по совершенствованию конституционно-правовой политики в сфере миграции с учетом тенденций процесса глобализации и необходимости сохранения и развития человеческого капитала в России.

В результате исследования была выявлена взаимосвязь между внешней трудовой миграцией и необходимостью сохранения и развития человеческого капитала в стране, которая состоит в том, что мигранты и их квалификация влияют на качество национального человеческого капитала в том государстве, в котором они осуществляют свою трудовую деятельность. Предложено новое для науки конституционного права понятие — «национальный человеческий капитал». Предложено внесение изменений и дополнений в документы стратегического характера, что должно способствовать совершенствованию конституционно-правовой политики Российской Федерации в миграционной сфере. Выявлены основные направления развития конституционно-правовой политики по рассматриваемому вопросу; сформулированы предложения по совершенствованию международного сотрудничества Российской Федерации в миграционной сфере; предложены меры по совершенствованию международного сотрудничества Российской Федерации по вопросам миграции в рамках ЕАЭС и СНГ.

**Ключевые слова:** конституционное право, конституционно-правовая политика, конституционные права человека, глобализация, экономика, трудовая миграция, человеческий капитал, международное сотрудничество в миграционной сфере.

**Цитирование:** Хижняк В. С. Трудовая миграция и человеческий капитал в условиях глобализации: проблемы конституционно-правовой политики // Государство и право. 2022. № 9. С. 57–65.

DOI: 10.31857/S102694520022200-1

## LABOR MIGRATION AND HUMAN CAPITAL IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION: PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL POLICY

© 2022 V. S. Khizhnyak

*Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*

*E-mail: veronika\_h@mail.ru*

Received 11.05.2022

**Abstract.** This article discusses the features of modern migration processes, the preservation and development of human capital in the context of globalization and the relationship between them. Improving the legal regulation of labor migration and the preservation and development of national human capital is considered as the main strategic directions of the constitutional and legal policy of the Russian Federation.

The relevance of the topic is justified by the fact that the solution of problematic issues related to migration processes and the preservation and development of human capital in the context of globalization is the key not only to economic stability, but also to the security of the state. The effectiveness of their legal regulation depends, first of all, on the presence in the state a competent constitutional and legal policy in this area.

The purpose of this study is to develop, based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, other normative legal acts, statistical data, the works of legal scholars, economists and sociologists, proposals for improving constitutional and legal policy in the field of migration, taking into account the trends of the globalization process and the need to preserve and develop human capital in Russia.

As a result of the study, the relationship between external labor migration and the need to preserve and develop human capital in the country was revealed, which consists in the fact that migrants and their qualifications affect the quality of national human capital in the state in which they carry out their labor activity. Proposed new for the science of constitutional law was given – “national human capital”. It is proposed to introduce amendments and additions to documents of a strategic nature, which should contribute to the improvement of the constitutional and legal policy of the Russian Federation in the migration sphere. The main directions of development of the constitutional and legal policy on the issue under consideration are identified; proposals were formulated to improve Russia’s international cooperation in the migration sphere; proposed measures to improve international cooperation of the Russian Federation on migration issues within the framework of the EAEU and the CIS.

**Key words:** Constitutional Law, constitutional legal policy, constitutional human rights, globalization, economics, labor migration, human capital, international cooperation in the migration sphere

**For citation:** *Khizhnyak, V.S. (2022). Labor migration and human capital in the context of globalization: problems of constitutional and legal policy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 57–65.*

Глобализация представляет собой процесс экономической интеграции, особенности которого следует учитывать при осуществлении правового регулирования во многих других сферах общественной жизни. Трудовая миграция способствует развитию глобальной экономической системы, вовлекая в свои процессы все большие человеческие ресурсы.

В условиях глобализации возрастает соперничество государств за трудовые ресурсы. Особенно важным становится не только количество трудящихся, но и их качество, которое напрямую связано с понятием «человеческий капитал». Очевидно, что приток рабочей силы так же, как и совершенствование квалификации трудящихся, станет в ближайшие пять – десять лет одним из основных национальных интересов для многих государств.

Здесь следует согласиться с В.В. Трофимовым, что в условиях глобальной нестабильности особенно важной становится мобилизация национальных государственно-правовых систем, что в первую очередь выражается в «стремлении усилить систему государственного правового регулирования в стране (повысить эффективность права)»<sup>1</sup>.

Таким образом, актуальными проблемами конституционно-правовой политики в данной сфере

являются: привлечение в страну необходимого количества иностранных трудящихся различного уровня квалификации; сохранение и развитие собственных трудовых ресурсов – «национального человеческого капитала». При этом сохранение подразумевает создание условий для предотвращения его оттока за рубеж, так называемой «утечки мозгов». Для этого необходимо обозначить основные направления конституционно-правовой политики в сфере трудовой миграции и выработать меры по ее совершенствованию в условиях глобализации.

Одним из основных стратегических направлений развития конституционно-правовой политики в сфере трудовой миграции в условиях глобализации является регулирование внешней миграции. Главной ее целью является восполнение трудовых ресурсов за счет иностранной рабочей силы.

Статистические данные свидетельствуют о том, что кадровая проблема имеет глобальный характер. По оценкам аналитиков, к 2030 г. рабочей силы будет существенно не хватать во многих странах. Например, в ФРГ трудящихся станет на 5 млн меньше, а в Швейцарии их количество уменьшится на 400 тыс.<sup>2</sup> Следует учитывать, что этот прогноз был сделан еще до пандемии COVID-19, которая усугубила нехватку как

<sup>1</sup> Трофимов В. В. Глобальная нестабильность как фактор мобилизации национальных государственно-правовых систем (к вопросу о конфликтной социальной природе политико-правового контекста) // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Патрик Таран. Миграция, глобализация, экономическая жизнеспособность: вызовы и возможности для России и Евразии. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsiya-globalizatsiya-i-ekonomicheskaya-zhiznesposobnost/> (дата обращения: 20.04.2022).

высококвалифицированной, так и неквалифицированной рабочей силы<sup>3</sup>.

Данная проблема затронула и Россию. В июне 2021 г. вице-премьер Правительства РФ Марат Хуснуллин заявил о необходимости привлечь в страну около 5 млн мигрантов, чей труд необходим для ее экономического развития<sup>4</sup>. Нужно отметить, что за 2020 год прирост мигрантов в Россию составил 106 474 человека (не считая беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, получивших убежище)<sup>5</sup>.

Сама по себе трудовая или экономическая миграция несет в себе ряд рисков. К ним можно отнести незаинтересованность мигрантов в качестве своего труда, отток финансовых средств, полученных ими с территории Российской Федерации, их вовлеченность в криминальную деятельность, конфликт культур и менталитетов.

Особой проблемой остается и квалификация самих мигрантов. В странах—«донорах» рабочей силы слабо развита система образования, далеко не у всех граждан есть к нему доступ и само оно довольно низкого качества. По данным Федеральной службы государственной статистики, 63,3% трудовых мигрантов, находящихся в Российской Федерации, имеют образование среднее и ниже. Преимущественно это граждане таких государств, как Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстан<sup>6</sup>.

Только 10–15% мигрантов на территории Российской Федерации занимают рабочие места, соответствующие имеющейся у них квалификации<sup>7</sup>. Остальные либо вовсе ее не имеют, либо их специальность не является востребованной. Проблемой является и отсутствие знания (либо плохое знание) мигрантами русского языка, истории и культуры России. Только около 20% из них могут с первого раза сдать экзамен по языку<sup>8</sup>. Как результат — трудовые мигранты в большинстве своем — неквалифицированные работники, качество их труда невысокое, использовать их можно далеко не во всех отраслях

экономики. Мигранты, являющиеся квалифицированными специалистами, изначально приезжают, чтобы осуществлять свою деятельность совсем на иных условиях.

Еще одной проблемой для России является рост безработицы не только среди собственных граждан, но и среди мигрантов, который увеличился в условиях пандемии COVID-19. Можно согласиться с мнением И.В. Воробьевой, что в сложных экономических условиях за те рабочие места, которые в течение долгого времени занимали мигранты, у них возникнет конкуренция с гражданами Российской Федерации<sup>9</sup>.

На наш взгляд, предложение Комитета Государственной Думы запретить мигрантам работать таксистами<sup>10</sup> вряд ли переориентирует неквалифицированных мигрантов на работу на стройках. В этом случае можно ожидать, что они будут искать иные виды трудовой деятельности, несвязанные с тяжелым физическим трудом, или в еще большей степени будут вовлекаться в преступную деятельность. К этому же приведет и повышение их конкуренции с россиянами за рабочие места в других секторах экономики.

Квалифицированные мигранты также могут вступать в конкуренцию с россиянами за рабочие места, но, как правило, они уже приезжают в страну для осуществления деятельности на конкретном предприятии, где не хватает подобных кадров. На наш взгляд, в этом сегменте рынка труда напряженность из-за рабочих мест меньше.

Несмотря на то что для России есть необходимость в квалифицированных трудовых мигрантах (в 2019 г., например, их количество оценивалось в 95,1% от всех иностранных работников)<sup>11</sup>, в законодательстве закреплены гарантии их деятельности, например, установлены их минимальная заработная плата, запрет на их привлечение к неквалифицированному труду (п. 1 ч. 1 ст. 13<sup>2</sup> Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»)<sup>12</sup>, нельзя сказать, что государство в равной степени заинтересовано во всех трудовых мигрантах, относящихся к этой категории.

Из текста Концепции государственной миграционной политики следует, что одним из ее

<sup>3</sup> См.: Рынок труда: такого еще не было. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/60c0794a7a8aa99c135a13f4> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>4</sup> См.: Хуснуллин заявил о необходимости привлечь на стройки еще 5 млн мигрантов. URL: <https://www.interfax.ru/russia/773707> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>5</sup> См.: Численность и миграция населения Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13283> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>6</sup> См.: там же.

<sup>7</sup> См.: Варшавская Е.Я., Денисенко М.Б. Мобильность иностранных работников на российском рынке труда // Соц. исследования. 2014. № 4. С. 72, 73.

<sup>8</sup> См.: Неустойчивая занятость в Российской Федерации: теория и методология выявления, оценивания и вектор сокращения / под ред. В.Н. Бобкова. М., 2018. С. 236.

<sup>9</sup> См.: Воробьева И.В. Трудовые мигранты в России: проблемы занятости иностранных трудовых работников // Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2020. № 1. С. 94.

<sup>10</sup> См.: В Госдуме выступили против предложения запретить мигрантам работать таксистами. URL: <https://www.mskagency.ru/materials/3078261> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>11</sup> См.: Об определении потребности привлечения иностранных работников в 2019 году // Официальный сайт Правительства РФ // <http://government.ru/docs/34994/> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3032.

приоритетных направлений в Российской Федерации является привлечение квалифицированных специалистов из числа соотечественников за рубежом<sup>13</sup>. Привлечение же иностранных работников должно осуществляться «с учетом потребностей экономики»<sup>14</sup>.

Такие нормативные правовые акты, как Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>15</sup> и Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”»<sup>16</sup> в основном направлены на создание условий для привлечения в страну высококвалифицированных специалистов и соотечественников из-за рубежа. В отношении неквалифицированных специалистов существует квотирование, установленное постановлением Правительства РФ от 7 октября 2021 г. № 1706 «Об установлении на 2022 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности»<sup>17</sup>, в котором устанавливается их допустимое число в процентном соотношении от общего числа работников предприятия. В постановлении Правительства РФ от 31 мая 2021 г. № 840 «Об утверждении требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации»<sup>18</sup> установлен уровень базовых знаний необходимых трудовым мигрантам для возможности работы в России.

На наш взгляд, это свидетельствует об ориентации правовой политики России на восполнение рабочих мест за счет собственных граждан и возвращающихся на Родину соотечественников. Этот подход объективно обусловлен. Однако в настоящее время нет возможности заполнить за их счет все рабочие места, особенно низкооплачиваемые или связанные с тяжелым физическим трудом. В российском законодательстве нет каких-то особых мер, способствующих заинтересованности среди неквалифицированных мигрантов в приезде в Россию для выполнения работ, связанных с тяжелым физическим трудом.

Единственным фактором, который создает для них такую заинтересованность, является материальный, но и его для этого не всегда достаточно. Следует учитывать, что определенные Правительством РФ квоты, тоже нуждаются в заполнении, так как нехватка трудовых ресурсов, не имеющих высокой квалификации, также может негативно сказаться на экономике.

При разработке конституционно-правовой политики в сфере миграции необходимо учитывать и тенденции, существующие в этой сфере. Во-первых, трудовая мобильность преимущественно реализуется внутри географического региона. Это обусловлено тем, что часто сопредельные государства образуют международные объединения, предусматривающие режимы наибольшего благоприятствования для мигрантов, являющихся гражданами стран, входящих в такую организацию<sup>19</sup>. Особое значение может иметь и близость культуры, языка и религии, населения, государств, находящихся в одном географическом регионе.

Во-вторых, большой приток рабочей силы наблюдается в странах, наиболее комфортных для мигрантов. Это понятие включает в себя и уровень, получаемого ими дохода и условия проживания, получения патента, а также психологический комфорт и безопасность. На наш взгляд, к этим условиям можно добавить, что условия проживания и работы должны отвечать требованиям гигиены и нормам об охране здоровья, т.е. речь идет о комфортной для мигрантов среде. К сожалению, в российском законодательстве такое понятие отсутствует.

В Российской Федерации есть правовая основа для создания комфортной среды для высококвалифицированных специалистов. Например, соответствующие положения содержатся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об инновационном центре “Сколково”». В указанных законах, в частности, закреплен запрет на привлечение данных лиц к неквалифицированному труду, установлены минимальный размер оплаты их труда и возможность совершеннолетних членов их семьи осуществлять трудовую деятельность без учета квот на выдачу таких разрешений.

В отношении остальных трудовых мигрантов обычно указывается только необходимость иметь полис медицинского страхования и их право привезти на территорию Российской Федерации свою семью (ст. 13–13<sup>5</sup> Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). По нашему мнению, этого мало для того, чтобы обеспечить трудовым мигрантам комфортную среду.

<sup>19</sup> См.: Патрик Таран. Указ. соч.

<sup>13</sup> См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы // Официальный сайт Президента РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>14</sup> См.: там же.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 30, ст. 3285; 2021. № 9, ст. 1469.

<sup>16</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 4970.

<sup>17</sup> См.: СЗ РФ. 2021. № 42, ст. 7119.

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 2021. № 23, ст. 4082.

В-третьих, наблюдается ориентированность мигрантов на переход на более легкую работу, т.е. среди них количество лиц, согласных заниматься тяжелым трудом, например, в строительной сфере, неуклонно снижается. Большинство из них стремится повысить знание языка и перейти на более легкий труд в такси или службу доставки. Таким образом, если государство намеревается использовать их труд в тех сферах, в которые не идут работать собственные граждане, следует учитывать, что подобная работа не особенно привлекательна и для мигрантов.

Учет последних двух тенденций требует как минимум закрепления в законодательстве Российской Федерации установления заработной платы для неквалифицированных трудовых мигрантов с градацией сумм по отраслям экономики. Последнее особенно необходимо для заинтересованности мигрантов в работе в строительстве, сельском и лесном хозяйстве.

В свою очередь, проблема трудовой мобильности в пределах одного географического региона требует не только межгосударственных мер, но и развития международного сотрудничества.

Для Российской Федерации наиболее важным является его осуществление в рамках таких международных организаций, как СНГ и ЕАЭС, так как их участниками являются государства одного региона — бывшие союзные республики СССР.

Международное сотрудничество по данному вопросу регламентировано такими международными документами, как Договор о создании Евразийского экономического союза от 29 мая 2014 г.; Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г., Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 г.

Так, в ст. 96 Договора о создании Евразийского экономического союза установлены направления сотрудничества государств-членов в сфере правового регулирования трудовой миграции. Это, например: «согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; обмен нормативными правовыми актами; обмен информацией; реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов; сотрудничество в рамках консультативных органов»<sup>20</sup>. В документе даны определения таких понятий, как «миграционная карточка», «трудовая деятельность», «работодатель», «трудящийся государства-члена»

<sup>20</sup> См.: Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г. (в ред. от 01.08. 2021 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза // [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014) (дата обращения: 20.04.2022).

и некоторых других<sup>21</sup>. Предусматривается формирование эффективной занятости населения путем повышения гибкости трудовых отношений и снижения административных барьеров, затрудняющих движение рабочей силы.

В документах, принятых в рамках СНГ, также мало конкретных положений, относящихся к рассматриваемому вопросу.

В Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г.<sup>22</sup> закреплены основные права данных лиц, которые во многом повторяют основные права человека, закрепленные во многих международных документах. Особо оговариваются права трудовых мигрантов на ввоз и вывоз личного имущества, право членов их семей на получение образования.

Положения ст. 6 данного международного Договора затрагивают вопросы создания для них комфортной среды. В ней, в частности, закреплены такие права, как право на «безопасные условия труда; равное вознаграждение за равнозначную работу; пользование жильем на возмездной основе; социальное обеспечение; возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью; доступ к другой оплачиваемой трудовой деятельности в случае ее потери по не зависящим от трудящегося-мигранта обстоятельствам»<sup>23</sup>. В ст. 19 закреплен запрет двойного налогообложения, а в ст. 20 предусмотрен механизм решения вопроса о пенсионном обеспечении трудовых мигрантов.

В Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 г. рассматриваемым проблемам посвящен только п. 4.5. В нем указывается на необходимость развития межгосударственного сотрудничества по регулированию трудовой миграции, борьбе с нелегальной миграцией и «рассмотрения деятельности существующих и целесообразность создания новых структур в целях выработки скоординированной миграционной политики»<sup>24</sup>.

Несмотря на наличие указанных международных договоров, документов стратегического характера и мер международного характера, направленных на развитие сотрудничества в миграционной сфере в рамках данного региона, в этих документах не

<sup>21</sup> См.: там же.

<sup>22</sup> См.: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902305481>(дата обращения: 20.04.2022).

<sup>23</sup> См.: там же.

<sup>24</sup> См.: Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 г. // Официальный сайт Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств // <https://cis.minsk.by/page/18763>(дата обращения: 20.04.2022).

урегулированы некоторые важные для осуществления подобного сотрудничества вопросы. В частности, вопросы охраны здоровья трудящихся-мигрантов и членов их семей, обеспечения гигиенических условий на рабочих местах, порядок получения патента.

В целях развития данного направления сотрудничества в 2021 г. был создан общий рынок труда для государств – членов СНГ, но ряд вопросов, касающихся его функционирования, еще недостаточно проработан.

Кроме того, для эффективности осуществления подобного международного сотрудничества, участвующие в нем государства, должны проводить унифицированную международно-правовую и конституционно-правовую политику в рассматриваемой сфере.

На наш взгляд, одним из важнейших направлений конституционно-правовой политики, связанным с проблемами трудовой миграции, является решение проблемы «человеческого капитала». Возникновение последнего понятия также связано с процессами глобализации. При этом необходимо учитывать, что «рабочая сила» или «трудовые ресурсы» – это только одна из его составляющих. Первые два понятия в большой степени синонимичны. Ими обозначается совокупность лиц, осуществляющих свою возможность к труду (право на труд). Это как квалифицированные, так и не квалифицированные кадры. Понятие «человеческий капитал» намного шире.

В.А. Горбанев отмечает, что «человеческий капитал» представляет собой интеллектуальные ресурсы общества, это понятие, характеризующее качество населения<sup>25</sup>. В специальной литературе выделяется и такой термин, как «национальный человеческий капитал», т.е. «человеческий или интеллектуальный капитал конкретной страны, являющийся составной частью ее национального богатства»<sup>26</sup>.

Сам человеческий капитал представляет собой совокупность большого числа составляющих, включая образование, науку, здоровье населения, экономическую свободу, развитую культуру, информационное обеспечение всех процессов и степень развития информационных технологий. На его формирование оказывают влияние и такие факторы, как уровень экономического развития, экологическое благополучие, миграционные процессы. Эти факторы находятся под воздействием процессов глобализации.

Существует мнение, что миграционные потоки могут влиять на качество человеческого капитала в стране<sup>27</sup>. Соглашаясь с ним, отметим, что в науке конституционного права нет устоявшегося определения

таких терминов, как «человеческий капитал» или «национальный человеческий капитал».

Следует отметить, что в условиях глобализации человеческий капитал является фактором, оказывающим влияние на темпы экономического роста страны и ее ВВП. К сожалению, доля человеческого капитала в национальном богатстве Российской Федерации существенно ниже, чем в развитых государствах. Если в европейских государствах он составляет более 80%, то в Российской Федерации около 50%<sup>28</sup>. При этом накопление человеческого капитала на 1% увеличит ВВП на 1–3%<sup>29</sup>.

Таким образом, регулирование вопросов квалификации мигрантов, пребывающих в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности, может положительно повлиять и на развитие национального человеческого капитала в стране и на рост ее экономики. Здесь необходимо учитывать корреляцию между квалификацией работника и его вкладом в развитие человеческого капитала – чем выше его квалификация, тем выше его вклад. Большинство же пребывающих в Россию для осуществления трудовой деятельности лиц – неквалифицированные рабочие, неспособные оказать значительного влияния на развитие ее человеческого капитала и количество не переходит в качество. Эта проблема является одной из связующих между регулированием внешней миграции, сохранением и развитием человеческого капитала и влиянием этих факторов на развитие соответствующей конституционно-правовой политики.

Для развития российской экономики существует объективная необходимость и в сдерживании иммиграционных потоков с его территории. Избежать таких потерь возможно только при наличии грамотной конституционно-правовой политики, направленной на сохранение и развитие человеческого капитала.

Правовой основой для развития человеческого капитала в России в первую очередь являются положения Конституции РФ, закрепляющие основные права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации и защиты. На наш взгляд, вся совокупность указанных прав, а также обязанностей государственных органов и органов субъектов Российской Федерации выступает в качестве такой основы.

Говоря о конституционных гарантиях сохранения и развития человеческого капитала, нельзя обойти вниманием и изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г. Среди них можно особо выделить положения ч. 4 ст. 67<sup>1</sup>, ч. 4 ст. 68, п. «е» ст. 71, п. «ж» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 75 и ст. 75<sup>1</sup>. В них установлены гарантии

<sup>25</sup> См.: Горбанев В.А. Человеческий капитал в постиндустриализации // Мировое и национальное хозяйство. 2016. № 4. С. 18.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> См.: там же.

<sup>28</sup> См.: Илясова Ю.В., Мираньков Д.Б., Шенгелия Т.А. Развитие человеческого капитала в Российской Федерации и его позиции в международных рейтингах // Ученые записки КФУ им. В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2020. № 2. С. 45.

<sup>29</sup> См.: там же.

всестороннего развития детей, сохранения языка и культуры, развитие экономики, охраны окружающей среды, науки и техники, социальной сферы, здравоохранения, уважение труда и минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума.

Вывод об особенностях конституционно-правовой политики по данному вопросу можно сделать и на основании содержания Послания Президента В.В. Путина Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. В нем указано, что «сбережение народа России» является высшим «национальным приоритетом»<sup>30</sup>. На наш взгляд, речь в данном случае шла не только о его сбережении в физическом смысле, так как далее Президент РФ указал: «Этим приоритетом определяются все положения обновлённой Конституции о защите семьи, о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры». Здесь же речь шла и развитии системы здравоохранения, социальной сферы, т.е. о создании всех условий, которые необходимы для сохранения и развития человеческого капитала в стране.

В развитие российской правовой политики по данному вопросу Распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р был утвержден перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.<sup>31</sup> В нем, в частности, предусмотрены меры по развитию медицинской науки и технологий, модернизация дополнительного образования детей, развитие жилищных программ.

К сожалению, до сих пор не принята новая стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Одной из причин задержки эксперты называют жесткую критику проекта со стороны ученых-экономистов. Этому есть несколько причин: существующие стратегии (а таких документов уже насчитывается 54 тыс.) никак друг с другом не связаны, в том числе и по своим целям; их эффективность достаточно невысока; в течение своего срока действия они постоянно дорабатываются. Кроме того, эксперты считают, что в России в целом отсутствует «методология последовательной разработки цепочки документов стратегического планирования, отсутствуют взаимоувязанные целевые индикаторы»<sup>32</sup>.

Таким образом, в условиях глобализации для Российской Федерации особенно важной становится

проблема сохранения и развития именно национального человеческого капитала. Для совершенствования конституционно-правовой политики как по вопросам сохранения и развития человеческого капитала, так и в миграционной сфере, необходимо внести в законодательство понятие «национальный человеческий капитал». Под ним предлагаем понимать совокупность знаний, навыков, интеллектуального и культурного уровня, а также уровня здоровья всех лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации вне зависимости от их гражданства.

Для развития конституционно-правовой политики в сфере трудовой миграции нужно учитывать, что трудовые мигранты могут вносить свой вклад, соотносимый с их квалификацией в российскую экономику и в развитие ее национального человеческого капитала, но эффект от их пребывания носит временный характер. В то же время граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом и осуществляющие там свою трудовую деятельность, исключены из национальных процессов формирования и развития человеческого капитала, поэтому их также не следует включать в понятие «национальный человеческий капитал». Таким образом, роль конституционно-правовой политики Российской Федерации в сфере трудовой миграции в решении вопросов сохранения и развития национального человеческого капитала в России заключается не только в привлечении наиболее квалифицированных кадров из-за рубежа, но и в предотвращении миграции квалифицированных специалистов с ее территории.

В условиях глобализации качество национального человеческого капитала во многом зависит от миграционных процессов. При этом невозможен полный отказ от использования в российской экономике труда неквалифицированных мигрантов. Для них так же нужна комфортная среда. Ее создание является гарантией привлечения в Россию необходимого числа данной категории лиц. Последнее особенно важно в свете проблем, связанных с сокращением трудовых ресурсов на глобальном уровне и конкуренцией за них между государствами.

\* \* \*

Учитывая тенденции и риски использования труда мигрантов, перечисленные выше, а также необходимость сохранения и развития человеческого капитала, можно сказать, что направлениями развития конституционно-правовой политики Российской Федерации в области миграции в условиях глобализации должны стать:

создание благоприятных условий для пребывания мигрантов (в том числе и соблюдение гигиенических норм на рабочем месте, охрана их здоровья, удовлетворение их духовных и материальных потребностей);

<sup>30</sup> Послание Президента России Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Официальный сайт Президента РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>31</sup> См.: Официальный сайт Правительства РФ // <http://static.government.ru/media/files/jwsYsyJKWGGQQAaCSMGrd7q82RQ5xECo3.pdf> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>32</sup> *Ведрина Е.* Экономисты раскритиковали новую стратегию социально-экономического развития // *Ведомости.* 2021. 13 мая.

решение проблем межкультурной коммуникации (через обучение языку, истории и культуре страны пребывания);

разработку мер, сдерживания эмиграции из Российской Федерации, особенно высококвалифицированных кадров;

закрепление в законодательстве Российской Федерации такого термина, как «национальный человеческий капитал» с раскрытием его содержания;

закрепление в документах стратегического характера понятия «комфортная для трудовых мигрантов среда»;

закрепление в законодательстве Российской Федерации минимального уровня заработной платы для неквалифицированных трудовых мигрантов с его градацией по отраслям экономики;

развитие международного сотрудничества с сопредельными государствами по вопросам совместного решения проблем в данной сфере и правового регулирования миграционных процессов, обеспечения и защиты прав человека, сотрудничества в области науки, образования, здравоохранения и культуры посредством подписания международных договоров, создания специализированных органов или организаций.

Для реализации этих направлений, на наш взгляд, в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы следует внести ряд дополнений<sup>33</sup>.

Так, к целям миграционной политики (ст. 14 Концепции) необходимо отнести решение проблем межкультурной коммуникации и развитие международного сотрудничества с сопредельными государствами по вопросам совместного решения проблем правового регулирования миграционных процессов.

Статью 21 Концепции необходимо дополнить пунктом «ж» — задачей миграционной политики является совершенствование международного сотрудничества с иностранными государствами в миграционной сфере.

Статью 22 Концепции дополнить пунктом «д», сформулировав его следующим образом: «создание комфортной среды для пребывания мигрантов». Под комфортной средой следует понимать «совокупность условий проживания и работы, отвечающих требованиям гигиены, необходимости охраны здоровья, учитывающих духовные и материальные потребности трудовых мигрантов».

Для решения проблемы трудовых ресурсов в условиях глобализации Российской Федерации не будет достаточно только развития правовой политики

<sup>33</sup> См.: Официальный сайт Президента РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 20.04.2022).

в миграционной сфере, какой бы эффективной она ни была. Необходимо сочетать ее развитием грамотной правовой политики в сфере сохранения и развития человеческого капитала. Миграционная политика должна являться ее частью. Это необходимо указать в ст. 19 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, а также дополнить принципы миграционной политики (ст. 20) принципом приоритета сохранения и развития человеческого капитала.

Для совершенствования регионального международного сотрудничества необходимо внесение в Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г. положения об унификации законодательства стран-участниц в вопросах регулирования трудовой миграции. В первую очередь это должны быть вопросы, касающиеся условий получения патента и осуществления труда лицами, имеющими востребованную на рынке профессиональную квалификацию, а также вопросы обеспечения права мигрантов на охрану здоровья.

Положительно оценивая факт создания общего рынка труда для государств — членов СНГ<sup>34</sup>, на основе Соглашения о сотрудничестве в сфере содействия занятости населения государств — участников СНГ от 25 мая 2021 г., следует отметить, что в ст. 4 данного соглашения отсутствует важный, на наш взгляд, пункт об обеспечении права на охрану здоровья трудовых мигрантов и соответствие рабочих мест требованиям гигиены.

Построение единого рынка труда в рамках Содружества представляется более вероятным, чем в рамках ЕАЭС, так как в СНГ «донорами» рабочей силы являются Азербайджан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан. Последние три из указанных государств членами ЕАЭС не являются. Доля трудовых мигрантов из Армении по сравнению с ними небольшая. Российская Федерация, Беларусь и Казахстан в большей степени — принимающие страны<sup>35</sup>.

В то же время возможно и осуществление международного сотрудничества в миграционной сфере в рамках ЕАЭС при условии создания в рамках этой организации необходимых правовых механизмов. Здесь следует согласиться с А.В. Малько и В.В. Елистратовой в том, что «назрела необходимость в разработке

<sup>34</sup> См.: В СНГ создается общий рынок труда. URL: <https://uz.sputniknews.ru/20210919/v-sng-sozdaetsya-obschii-rynok-truda-20553180.html> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>35</sup> См.: О сотрудничестве государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции // Официальный сайт исполнительного комитета Содружества Независимых Государств // [https://cis.minsk.by/news/18597/o\\_sotrudnichestve\\_gosudarstv\\_uchastnikov\\_sng\\_v\\_protivodejstvii\\_nezakonnoj\\_migracii](https://cis.minsk.by/news/18597/o_sotrudnichestve_gosudarstv_uchastnikov_sng_v_protivodejstvii_nezakonnoj_migracii) (дата обращения: 20.04.2022).

проекта Концепции правовой политики в сфере развития Евразийского экономического союза как доктринального документа»<sup>36</sup>. В таком документе, на наш взгляд, должна быть отражена и международно-правовая политика этой организации относительно правового регулирования миграционных процессов в границах государств-членов.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Варшавская Е.Я., Денисенко М.Б.* Мобильность иностранных работников на российском рынке труда // Соц. исследования. 2014. № 4. С. 72, 73.
2. *Ведрина Е.* Экономисты раскритиковали новую стратегию социально-экономического развития // Ведомости. 2021. 13 мая.
3. *Воробьева И.В.* Трудовые мигранты в России: проблемы занятости иностранных трудовых работников // Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2020. № 1. С. 94.
4. *Горбанев В.А.* Человеческий капитал в постиндустриализации // Мировое и национальное хозяйство. 2016. № 4. С. 18.
5. *Илясова Ю.В., Миранков Д.Б., Шенгелия Т.А.* Развитие человеческого капитала в Российской Федерации и его позиции в международных рейтингах // Ученые записки КФУ им. В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2020. № 2. С. 45.
6. *Малько А.В., Елистратова В.В.* Правовая политика в сфере Евразийского экономического союза: пути оптимизации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 1. С. 12.
7. Неустойчивая занятость в Российской Федерации: теория и методология выявления, оценивания и вектор сокращения / под ред. В.Н. Бобкова. М., 2018. С. 236.
8. *Патрик Таран.* Миграция, глобализация, экономическая жизнеспособность: вызовы и возможности для России и Евразии. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsiya-globalizatsiya-i-ekonomicheskaya-zhiznesposobnost/> (дата обращения: 20.04.2022).
9. Рынок труда: такого еще не было. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/60c0794a7a8aa99c135a13f4> (дата обращения: 20.04.2022).

### Сведения об авторе

**ХИЖНЯК Вероника Сергеевна** – доктор юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук; 410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

<sup>36</sup> *Малько А.В., Елистратова В.В.* Правовая политика в сфере Евразийского экономического союза: пути оптимизации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 1. С. 12.

10. *Трофимов В.В.* Глобальная нестабильность как фактор мобилизации национальных государственно-правовых систем (к вопросу о конфликтной социальной природе политико-правового контекста) // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 3. С. 22.

### REFERENCES

1. *Varshavskaya E. Ya., Denisenko M. B.* Mobility of foreign workers in the Russian labor market // Social research. 2014. No. 4. P. 72, 73 (in Russ.).
2. *Vedrina E.* Economists criticized the new socio-economic development strategy // Vedomosti. 2021. May 13 (in Russ.).
3. *Vorobyeva I. V.* Labor migrants in Russia: problems of employment of foreign labor workers // Series “Philosophy. Sociology. Art criticism”. 2020. No. 1. P. 94 (in Russ.).
4. *Gorbanev V. A.* Human capital in postindustrialization // World and national economy. 2016. No. 4. P. 18 (in Russ.).
5. *Ilyasova Yu. V., Mirankov D. B., Shengelia T. A.* The development of human capital in the Russian Federation and its position in international ratings // Scientific notes of Vernadsky KFU. Economics and management. 2020. No. 2. P. 45 (in Russ.).
6. *Mal'ko A. V., Elistratova V. V.* Legal policy in the sphere of the Eurasian Economic Union: ways of optimization // Legal policy and legal life. 2020. No. 1. P. 12 (in Russ.).
7. Unstable employment in the Russian Federation: theory and methodology of identification, assessment and vector of reduction / ed. by V.N. Bobkov. M., 2018. P. 236 (in Russ.).
8. *Patrick Taran.* Migration, globalization, economic viability: Challenges and opportunities for Russia and Eurasia. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsiya-globalizatsiya-i-ekonomicheskaya-zhiznesposobnost/> (accessed: 20.04.2022) (in Russ.).
9. Labor market: this has not happened yet. URL: <https://spb.plus.rbc.ru/news/60c0794a7a8aa99c135a13f4> (accessed: 20.04.2022) (in Russ.).
10. *Trofimov V. V.* Global instability as a factor of mobilization of national state-legal systems (on the issue of the conflict social nature of the political and legal context) // Legal policy and legal life. 2019. No. 3. P. 22 (in Russ.).

### Authors' information

**KHIZHNYAK Veronika S.** – Doctor of Law, senior researcher of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia