

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА

103 -я сессия, 2014 г.

Доклад I (B)



Международное
бюро
труда
Женева

СПРАВЕДЛИВАЯ МИГРАЦИЯ

Формирование программы МОТ



Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г.

Доклад Генерального директора

Доклад I(B)

Справедливая миграция: Формирование программы МОТ

ISBN 978-92-2-427736-8 (print)
ISBN 978-92-2-427737-5 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2014

Cover photograph: © niarchos – iStock

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие.....	1
1. Продвижение дебатов вперед.....	3
2. В процессе движения: мобильность трудовых ресурсов в XXI веке	9
3. Цель – обеспечение справедливой миграции	19
Приложение. Миграционные потоки между регионами мира и внутри них, 2005-10 гг.	29

Предисловие

1. Доклад Генерального директора, представленный Международной конференции труда, дает возможность провести трехстороннее глобальное обсуждение важного для МОТ вопроса.
2. Рассматривая возможную реформу Конференции в последние годы, Административный совет постоянно размышлял о том, как сделать пленарные заседания более привлекательными и результативными. В ходе этого процесса наши трехсторонние участники дали ясно понять, что они высоко ценят возможность делегатов Конференции выступать на пленарных заседаниях и заявлять о позициях представляемых ими национальных правительств и организаций работодателей и работников.
3. Поэтому важно, чтобы в докладах, предлагаемых для обсуждения, затрагивались вопросы, имеющие для них ключевое значение, и чтобы это делалось таким образом, чтобы стимулировались предметные прения, которые, в свою очередь, имели бы реальный резонанс.
4. В прошлом году мой первый доклад в качестве Генерального директора был посвящен самой МОТ и тем задачам, которые она решает, двигаясь к своему столетию. Я считаю, что он послужил своей цели. Доклад вызвал содержательные дебаты на Конференции. С тех пор многие из представленных в нем идей воплотились в решениях Административного совета, благодаря им будут намечены будущие направления деятельности нашей Организации.
5. В этом году по причинам, указанным на следующих страницах, я в качестве темы выбрал миграцию – один из ключевых вопросов современной сферы труда, который сопряжен со сложными задачами в области политики.
6. Как и на предыдущей сессии, я возлагаю большие надежды на проведение пленарных прений по данному докладу. Благодаря вашим предложениям, рекомендациям и критическим замечаниям вы сможете сформулировать программу, ориентированную на обеспечение справедливой миграции, и решить, каким образом она должна вписаться в будущую деятельность МОТ.
7. Эта тема заслуживает внимания, и я призываю всех вас принять участие в определении соответствующих действий МОТ, представив свои соображения о формировании стратегической программы обеспечения справедливой миграции.
8. Вы можете быть уверенными в том, что ваши мнения будут высоко оценены и внимательно изучены в ходе наших последующих действий, и я заранее благодарю вас за ваш вклад.

Гай Райдер

Глава 1

Продвижение дебатов вперед

9. Международная организация труда занимается проблемами миграции со дня своего основания. В Уставе 1919 года отмечается необходимость «защиты интересов трудящихся, занятых за границей». С тех пор в рамках общей системы международного трудового права были приняты международные трудовые нормы, которые непосредственно касаются положения работников-мигрантов и которые в равной степени применяются к трудовым мигрантам и к другим работникам. Вопросы миграции рассматривались Международной конференцией труда – в последний раз в 2004 году, а в 2006 году была принята Многосторонняя рамочная программа МОТ по вопросам трудовой миграции. На своей последней сессии в марте 2014 года Административный совет утвердил доклад Трехстороннего технического совещания по трудовой миграции.

10. В сопоставимой мере внимание проблемам миграции уделяется в рамках широкой многосторонней системы, в том числе путем разработки норм Организации Объединенных Наций. Даже в момент написания настоящего доклада международное сообщество, опираясь на консенсус, достигнутый Генеральной Ассамблеей ООН в ходе второго Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии в октябре 2013 года, готовится к Глобальному форуму по миграции и развитию (ГФМР) в Стокгольме. В 2014 году МОТ выступает в качестве председателя Группы ООН по проблемам глобальной миграции (ГГМ).

11. Все это является свидетельством того, что в области миграции уже многое делается. Поэтому нелишне спросить, какую дополнительную пользу можно получить от очередного доклада и очередного обсуждения.

12. Ответ прост: «большую», как минимум потенциальную, в силу следующих причин.

13. Во-первых, миграция расширяется и, вероятно, продолжит свой рост. В настоящее время насчитывается 232 млн мигрантов, которые составляют значительную часть глобальной рабочей силы. Структура миграции развивается стремительно, бросая вызов утвердившемуся мнению о ее реальном содержании, и, как следствие этого, лишь весьма немногие страны, в том числе государства-члены МОТ, не принимают участия в этом процессе как страны происхождения, транзита или назначения мигрантов.

14. Во-вторых, проблемы миграции заняли центральное место в национальных, региональных и глобальных политических программах не только как злободневные проблемы, стоящие перед обществом и органами, принимающими решения, но и как клубок противоречий, которые могут ослабить сплоченность общества, если их оставить без внимания.

15. В-третьих, несмотря на положительный опыт, на который можно и нужно ссылаться, миграция по-прежнему слишком часто ассоциируется с неприемлемыми

нарушениями трудового законодательства, перед лицом которых бездействие равнозначно уклонению от ответственности.

16. В-четвертых, учитывая действия, предпринятые в последнее время МОТ и многосторонней системой в целом, крайне необходимо и полезно было бы подвести итоги уже сделанного, чтобы яснее понять, что еще предстоит достигнуть.

17. Дело в том, что успех МОТ и других участников измеряется не количеством совещаний или диапазоном предпринятых действий, а тем заметным влиянием, которое может быть оказано на достижение согласованных целей. Недостаточно подтвердить принципы. Задача заключается в том, чтобы претворить их в жизнь конкретными действиями, соответствующими мандату МОТ.

18. Это означает формирование программы обеспечения справедливой миграции, которая не только гарантировала бы соблюдение основополагающих прав трудовых мигрантов, но и открывала перед ними реальные возможности в сфере достойного труда. Признание вклада мигрантов в развитие обществ, выходцами из которых они являются и в которых они трудятся, должно воплотиться в директивные акты, гарантирующие справедливое распределение благ, которые мигранты помогают создавать. Мандат МОТ в сфере социальной справедливости предполагает настоятельную необходимость учета социального аспекта глобализации; эта цель все еще остается вне досягаемости, несмотря на предпринимаемые международные инициативы. Безусловно, можно создать миграционные режимы, которые в равной степени отвечали бы интересам стран происхождения и назначения мигрантов, а также интересам трудовых мигрантов и представителей национальной рабочей силы. Однако чтобы решить эту задачу, нам предстоит пройти еще определенный путь.

19. Анализируя характер миграции в нашей глобальной экономике и связанные с ней ключевые вопросы политики и управления, а также вынося на рассмотрение трехсторонних участников МОТ заведомо сложные вопросы, которые должны быть учтены в рамках будущих действий, настоящий доклад, очевидно, содержит больше вопросов, чем ответов. Однако это дозволяется текущим состоянием дискуссий, а с учетом тех идей и мнений, которые будут представлены и высказаны делегатами в ходе Конференции, ценность данного обсуждения и заключается в том, что оно обеспечивает нам возможность продвигаться вперед.

Реалии и воспринимаемая действительность: диссонанс познания?

20. Меры в области миграционной политики часто наталкиваются на явное расхождение между широко демонстрируемыми экономическими выгодами от миграции и столь же широко распространенным общественным мнением о ее негативных последствиях. Является ли это лишь следствием несоответствия между объективной реальностью и субъективными взглядами, или же здесь присутствует что-то еще?

21. Имеющиеся данные определенно показывают, что люди обычно считают, например, что численность мигрантов в их странах больше фактической и что мигранты, в целом, получают больше пособий и льгот в рамках системы социальной защиты, чем позволяют их взносы, хотя в действительности происходит обратное.

22. Означает ли это, что прогресс в сфере миграционной политики в основном зависит от борьбы с ошибочными представлениями с помощью неопровержимых фактов, что тем самым обеспечит всем существенные выгоды? Иными словами, относится ли эта задача в большей степени к сфере просвещения, чем политики?

23. Данное заявление в определенной мере подтверждается тем фактом, что во многих странах значительной частью политических дебатов, как правило, нагнетается

негативное отношение к миграции. К сожалению, ухудшение условий на рынке труда, в том числе высокий уровень безработицы и снижение уровня жизни, могут в некоторых случаях подкреплять мнение о том, что, вопреки фактам, мигранты – это часть проблемы.

24. На иное указывают эмпирически обоснованные оценки реальных экономических выгод от миграции и потенциальных выгод от смягчения миграционных ограничений. Согласно одной из оценок, увеличение на 3% численности трудовых мигрантов из развивающихся стран в странах с высоким уровнем доходов к 2025 году даст прирост мировой экономики в размере 356 млрд долл. США (увеличение мирового дохода на 0,6%).¹

25. При этом бесполезен и чрезмерно упрощенный взгляд на свободное передвижение людей как на естественного попутчика свободного перемещения товаров, услуг и капитала.

26. Более полное понимание динамики общественного отношения к миграции требует от нас выйти за рамки одномерного представления о «максимальной полезности», которое опирается на предположение о том, что оптимальный экономический результат будет получен путем размещения рабочей силы там, где ее производственный потенциал может дать наивысший эффект; при этом исключаются любые другие соображения.

27. Имеются веские основания как практического, так и принципиального характера, позволяющие заключить, что одного такого подхода недостаточно, чтобы заложить платформу для управления миграционными потоками.

28. Что касается самого принципа, заявление в Филадельфийской декларации, что «труд не является товаром», должно служить достаточным предостережением против отношения к труду лишь как к одному из факторов производства, который задействуется там и тогда, где и когда он обеспечивает максимальную отдачу. Это не отрицает огромных производственных преимуществ, которые можно получить от миграции, а также связанного с нею социального прогресса: рассматриваемые вопросы сложнее по причине нетоварной природы труда. С точки зрения практических политических мер, непременно реагирующих на общественные настроения, мы знаем и то, что политика не формируется с учетом одних лишь экономических выгод. В настоящее время два проблемных вопроса политики, хотя они и выходят за рамки мандата МОТ, ощутимо влияют на ход дебатов по вопросам миграции; их необходимо признать: это – соображения безопасности и отношение к мультикультурализму.

29. Что касается безопасности, здесь следует лишь сказать, что мандат МОТ определяется основополагающим заявлением о том, что прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости. А посему полезно признать, что наша будущая коллективная безопасность зависит от обеспечения возможностей достойного труда не меньше, чем от пограничного контроля.

30. Что касается разворачивающейся дискуссии о мультикультурализме, необходимо напомнить и о том, что основополагающие ценности МОТ требуют от нас проявлять бдительность в отношении любого осквернения этих дебатов расистскими и ксенофобскими суждениями. Правомочные прения не должны обесцениваться необоснованными обвинениями в расизме. Государства-члены часто оказываются перед реальным выбором между ассимиляцией и признанием культурных различий, а также с их последствиями. Однако в то время, когда предполагаемый крах мультикультурализма и пресловутая неизбежность противостояния разных культур вошли в круг основных

¹ Источник: Всемирный банк: *Global economic prospects 2006: Economic implications of remittances and migration*, p. 31 (Вашингтон, ОК, 2005 г.).

тем политических дебатов наряду с идеями о «культурной отдаленности» разных общин и стереотипными представлениями об определенных национальностях (даже положительного характера) как особо подходящих для данного вида трудовой деятельности, все стороны определенно должны обеспечить, чтобы параметры обсуждения были жестко зафиксированы в границах уважения многообразия, равенства и недопущения дискриминации.

31. При этом возникает вопрос о том, что соображения, лежащие в основе разработки политики, не ограничиваются экономическими выгодами от миграции (хотя они, несомненно, имеют большое значение) – не из-за ошибочных представлений или человеческой иррациональности (хотя они могут оказывать влияние на решение этих и других проблем), а просто в силу усложняющейся ситуации. МОТ должна сформулировать программу по вопросам миграции с должным учетом этих сложных моментов, чтобы иметь возможность применить свои принципы и ценности в деятельности, направленной на совершенствование принципов управления миграцией во всем мире. Это проявляется с особой силой, когда больше внимания уделяется трудовым и социальным проблемам, осложняющим данный процесс.

Факторы, вызывающие миграцию

32. Факторы, вызывающие миграцию в мире, выявляются относительно легко и позволяют нам предсказать с высокой степенью уверенности, что миграция будет продолжать расти в будущем – если только политики не примут иных решений и не преуспеют в применении жестких политических мер.

33. Прежде всего, реальность заключается в том, что страны развиваются разными темпами и изначально отталкиваются от весьма разных уровней качества жизни. Там, где можно найти достойную работу, – это не всегда те регионы, где люди проживают, и даже если рабочие места существуют, различия в доходах населения разных стран создают мощнейшие стимулы для смены места жительства. Сегодня благодаря международным СМИ люди повсеместно, как никогда в прошлом, имеют представление о таких различиях и даже могут получать идеализированные или приукрашенные сведения, а доступность средств транспорта означает, что они часто могут попытаться воспользоваться предполагаемыми возможностями.

34. В обозримом будущем эту ситуацию вряд ли значительно изменит какая-либо общая тенденция сближения уровней доходов во всей сфере труда, хотя на нее, безусловно, повлияют взлеты и падения национальных экономик конкретных стран. Фактически в мире, где растущее неравенство вызывает серьезную озабоченность и политиков, и рядовых граждан, этот фактор, ведущий к неравенству, скорее всего усилится: периодически происходящие трагедии, такие как кораблекрушения у итальянского острова Лампедуза, свидетельствуют о страшных рисках, на которые люди готовы идти в поисках лучшей жизни.

35. Кроме того, данные свидетельствуют о том, что различия в уровнях доходов в значительной степени сочетаются с демографическими тенденциями, которые представляют собой еще один ключевой фактор, провоцирующий миграцию. Рост благосостояния, как правило, отмечается в малых семьях. Поскольку эта связь преобладала в течение достаточно длительного периода времени, во многих странах с высокими уровнями доходов могла возникнуть проблема стареющего населения, и поэтому они сталкиваются или столкнутся со значительной нехваткой рабочей силы. Чтобы сохранить темпы экономического роста, уровень жизни и системы социальной защиты, эти дефициты необходимо компенсировать за счет миграции.

36. На первый взгляд, экономические аргументы в пользу расширения миграции выглядят убедительными. Ситуацию усугубляет третий фактор мобильности

населения, а именно, стремление людей избежать конфликтных ситуаций, репрессий или – все чаще – последствий изменения климата. Драматические обстоятельства, вызываемые этими факторами, могут влиять и фактически влияют на возможности государств-членов и международного сообщества дать адекватный ответ. Но они, однако, не отрицают основного тезиса о том, что неравные уровни доходов и демографические различия взаимодействуют друг с другом таким образом, что реально появляются возможности, чтобы выгоды получали все – и мы боремся за то, чтобы их реализовать.

Достойный труд для всех

37. Чрезвычайно важно признать, что первым политическим шагом по пути разрешения сложившейся ситуации должно стать содействие возможностям получения достойной работы в странах, где таких рабочих мест сегодня недостаточно. Программа развития в период после 2015 года ООН открывает возможность придать новый импульс мерам, направленным на усиление совместной ответственности за содействие созданию достойных рабочих мест и обеспечению социальной защиты во всем мире. Ни одна страна не несет ответственности за восполнение демографического дефицита в любой другой стране. Именно это наполняет смыслом идею о том, что для частных лиц миграция должна быть альтернативой, а не налагаемым на них обязательством. Ее усиливает и наше понимание того, что международные рынки труда не реагируют идеально на ценовые сигналы. Существует множество причин, по которым люди предпочитают оставаться на родине, даже если они могли бы обеспечить себе более высокие доходы и лучшие условия в других странах.

38. В связи с этим, однако, возникают более сложные вопросы касательно условий, на которых происходит миграция; они подробнее рассматриваются в последующих главах. Но к ним следует подойти, обратив внимание на один общий вопрос, который лежит в основе большинства, если не всех, проблем.

39. Непререкаем тот факт, что ни один национальный политический орган не проводит и, скорее всего, не будет проводить политику открытых дверей в отношении трудовых мигрантов из всех других стран. Происходит свободное – или более свободное – перемещение рабочей силы внутри определенных групп стран в условиях региональных и субрегиональных интеграционных процессов, хотя и не без сопутствующих противоречий. Однако это не меняет того факта, что все правительства продолжают придерживаться принципа прерогативы национального суверенитета, чтобы ограничить миграцию.

40. Неизбежным следствием этого является наличие большого числа нелегальных или незарегистрированных мигрантов. Сложилось общее мнение, что такая ситуация неприемлема, хотя бы потому что такие мигранты, как правило, лишены малейшей правовой защиты и уязвимы перед лицом эксплуатации и крайних злоупотреблений, связанных с торговлей людьми – эти проблемы являются предлогом обсуждения на данной Конференции.

41. Когда не сложилось общего консенсуса, менее очевидно то, насколько правомерными являются внедряемые государством режимы, в которых проводится грань различия между работниками-мигрантами и гражданами и применяются разные нормативно-правовые требования к их участию на рынке труда.

42. Само собой разумеется, что МОТ привносит в эти дискуссии свой подход, основанный на обеспечении прав, и опирается на общечеловеческие ценности равноправного обращения и недопущения дискриминации. Трудовые мигранты должны получать равную плату за труд равной ценности и иметь возможность осуществлять свои основные права, в том числе профсоюзные права. Это основополагающий вопрос,

касающийся прав человека, а также оптимальный способ гарантировать, чтобы миграция не использовалась с целью подрыва существующих условий труда.

43. Дебаты становятся более сложными, когда речь заходит о других аспектах обращения с трудовыми мигрантами. Правительства могут придерживаться мнения и фактически считают, что это логический и необходимый элемент трудовой политики в области миграции, который следует использовать для удовлетворения конкретных потребностей рынка труда. Такому реальному положению дел соответствует широко распространенное мнение о том, что «мигранты готовы выполнять работу, на которую не соглашаются граждане страны», однако оно в равной степени ставит вопросы о равноправном обращении на сегментированных рынках труда. Кроме того, существует опасность того, что в условиях, когда различия в уровнях доходов являются столь мощным фактором миграции, может показаться приемлемой практика предлагать мигрантам более низкую заработную плату и худшие условия труда, чем те, которые преобладают в странах назначения мигрантов, лишь потому, что они выше и лучше, чем в странах происхождения мигрантов.

44. В целом, на нас возложена задача ответить – в весьма конкретных обстоятельствах – на вопрос о том, каким образом можно увязать ограничения, которые могут обуславливать доступ мигрантов к рынкам труда, с принципами равного обращения и недопущения дискриминации, с законными правами и интересами граждан и с широкими политическими целями как принимающих, так и направляющих стран.

45. Такие ограничения могут затрагивать многие составляющие процесса миграции: ограничения по срокам, ограничения на передвижение и ограничения по воссоединению семьи. Понятно, что эти вопросы зачастую привлекают наибольшее внимание, когда вскрываются случаи явных злоупотреблений в отношении мигрантов, либо когда считается, что мигранты так или иначе злоупотребляют социальными благами в странах назначения. Но это и бесполезно – не только по причине отравления атмосферы дебатов, но и потому что маскируется реальное положение дел, которое заключается в том, что многие из проблем, вызванных миграцией, носят выраженный технический характер и должны решаться в рамках общей политики на рынке труда.

46. Эти обстоятельства ставят перед МОТ проблемы, которые нам необходимо решить, приложив дополнительные усилия. Первое, что должно быть сделано, – это развеять миф о том, что поскольку в странах происхождения мигранты сталкиваются с серьезными трудностями, допустимо, чтобы их подвергали серьезным испытаниям и несправедливости в тех странах, куда они направляются в поисках работы. У работников-мигрантов не может быть будущего в качестве международно мобильной, зависимой рабочей силы второго сорта. Оно и не должно быть таковым. Альтернатива – это программа обеспечения справедливой миграции для всех.

47. Обсуждение на этой сессии Конференции может стать отправной точкой для определения содержания этой программы и способов ее осуществления.

Глава 2

В процессе движения: мобильность трудовых ресурсов в XXI веке

48. Разработка адекватных мер политики в сфере миграции, как и в любой другой области, требует точного понимания реальной природы данного явления в современном мире. Это тем более важно, когда, как мы отметили, общественное восприятие миграции может маскировать действительность. Поэтому важно определить численность мигрантов: кто они, куда направляются, как туда добираются, где они, в конце концов, находят работу и на какие условия они соглашаются.

49. Эта задача сложнее, чем может показаться на первый взгляд. Поскольку люди пересекают национальные границы чаще и остаются на все более глобализирующихся рынках труда в течение более коротких периодов времени, существующие определения миграции и средства ее измерения могут становиться все более неадекватными. При этом мы можем выделить ряд важных тенденций.

Глобальные тенденции

50. Согласно самым последним глобальным данным,¹ в мире насчитывается 231,5 млн международных мигрантов. Это около 3% населения мира. Общая численность мигрантов на 57 млн превышает показатель 2000 года, и в течение первого десятилетия нового столетия она росла в два раза быстрее, чем в предыдущие десять лет. После 2010 года произошло замедление темпов ее роста, что в значительной мере отражает разрушительные последствия глобального экономического кризиса.

51. Тем не менее, данные однозначно указывают на высокую степень миграционной динамики и на вероятность продолжения роста миграции в обозримом будущем в том случае, если не будет происходить дальнейшего ужесточения миграционной политики (и, возможно, даже если оно произойдет).

52. Чтобы получить более полное представление о факторах, определяющих эти общие показатели, нам необходимо внимательнее изучить, куда и откуда мигрируют люди. Несмотря на то что развитые страны принимают у себя 51% всех мигрантов, миграция в эти страны фактически снизилась в последние годы, в то время как темпы миграции Юг-Юг ускорились. С 2000 по 2013 годы на миграцию Юг-Юг пришлось 57% всех миграционных потоков; если произвольно взять лишь один конкретный показатель ее динамики, мы увидим, что ежегодные темпы роста притока мигрантов на Ближний Восток составили 6,9% в первом десятилетии нынешнего столетия по сравнению лишь с 0,8% в предыдущие десять лет.

¹ В случае если не указано иного, цифры, приведенные в настоящей главе, заимствованы из МБТ: *World of Work Report 2014*, глава 8 (готовится к печати).

53. Мы сталкиваемся с ситуацией, характеризующейся беспрецедентной сложностью глобальных миграционных потоков, которая стремительно и коренным образом изменяется. Сложность этих потоков наглядно показана в Приложении, в котором приведена информация о разбивке миграционных потоков. Она, в первую очередь, свидетельствует о том, что наиболее значительные потоки за рассматриваемый период отмечались из Южной в Западную Азию и из Латинской в Северную Америку; это свидетельствует также о весьма заметных миграционных перемещениях, происходящих в некоторых субрегионах, к примеру, о существенных потоках внутри Африки. Значительные потоки мигрантов отмечались также в Юго-Восточной, Южной и Центральной Азии.

54. Как показывают данные о мигрантах в разбивке по полу, 48% всех мигрантов в мире – женщины. Однако их численность значительно колеблется в зависимости от региона; женщины составляют большинство мигрантов в Европе, Северной и Южной Америке и Океании. Их доля снизилась до 45,9% в Африке и даже до 41,6% в Азии. Эти различия можно объяснить – в той или иной комбинации разных факторов, определяющих склонность к миграции – гендерной селективностью миграционной политики, а также гендерной сегрегацией на рынках труда.

55. Что касается разбивки по возрасту, в глобальных масштабах мигранты в возрасте от 20 до 34 лет составляют 28% всех международных мигрантов.² Доля мигрантов моложе 30 лет снизилась с 39% в 1990 году до 32% в 2013 году. Во всем мире молодежь в возрасте до 20 лет составляет 15% всех международных мигрантов, тогда как эта возрастная группа составляет 35% всего населения планеты. Это отражает тот факт, что большинство мигрантов перемещаются в возрасте от 20 до 34 лет. Из всех мигрантов моложе 20 лет около 62% находятся в развивающихся регионах, где численность молодых мигрантов растет гораздо быстрее, чем в развитых странах. Среди пожилых мигрантов преобладает обратная ситуация: 70% мигрантов старше 60 лет проживают в развитых странах, и их доля продолжает увеличиваться.

Плыть по течению?

56. По большей части, миграция связана с трудовой деятельностью. Даже когда поиск достойной работы не является главным мотивом переезда из одной страны в другую, как это происходит с теми, кто спасается от конфликтов или последствий изменения климата, в какой-то момент времени неизбежно возникает вопрос о трудоустройстве.

57. В то же время, как мы уже отмечали, различия в демографических характеристиках между стареющими обществами, испытывающими реальный или потенциальный дефицит рабочей силы, и теми странами, где население трудоспособного возраста превышает количество доступных рабочих мест, очевидно, создают реальный спрос на все большее число трудовых мигрантов.

58. На первый взгляд, многого можно добиться посредством миграционной политики, которая, прежде всего, способствует перемещению рабочей силы в целях преодоления существующего дисбаланса между распределением имеющихся рабочих мест и численностью населения трудоспособного возраста в мире. Как показывают данные обследований, около 30% молодых людей в Южной Азии и в странах Африки к югу от Сахары хотели бы переехать на постоянное жительство за границу. Кроме того, прогнозы указывают на то, что к 2030 году темпы роста рабочей силы резко замедлятся в странах с развитой экономикой, в Восточной Азии, Латинской Америке, на Ближнем

² Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций: “International migration 2013: Age and sex distribution”, в *Population Facts* No. 2013/4, сентябрь 2013 г.

Востоке и в Северной Африке, а демографическая ситуация окажет негативное воздействие на перспективы экономического роста.

59. Однако в реальной жизни политики не реагируют однозначно на это схематичное представление сигналов о развитии глобальных рынков труда. Необходимо выяснить, почему так происходит и следует ли так поступать.

60. В первую очередь следует отметить, что помимо чисто экономических факторов спроса и предложения рабочей силы задействованы другие мощные силы. На выбор предпочтительных стран назначения фактических или потенциальных мигрантов сильное влияние оказывает наличие в них диаспоры из их страны, в частности, членов семьи и друзей, равно как и соображения языкового характера и другие субъективные представления о привлекательности того или иного места. Несмотря на физическую и ценовую доступность транспортных средств, определенную роль в случае больших расстояний играют и соображения стоимости переезда. Со своей стороны, власти или потенциальные частные работодатели в принимающих странах, вероятно, испытывают на себе, помимо прочего, влияние исторических и политических связей и ответственности.

61. Кроме того, миграционную политику не следует рассматривать в отрыве от других возможных инструментов политики либо рассматривать ее как что-то статичное: существуют и другие подходы, которые могут и должны быть использованы для устранения последствий на рынке труда, вызванных дефицитом достойного труда, с одной стороны, и старением населения, с другой стороны. Верный ответ на нехватку рабочих мест в странах происхождения мигрантов не должен ограничиваться миграцией или преимущественно ориентироваться на нее. Полное признание позитивной роли миграции в мировой экономике может состояться только в том случае, если она будет рассматриваться в широком контексте международной и национальной политики, нацеленной на сбалансированное и устойчивое развитие.

62. Но даже когда эти факторы учитываются, в целом сохраняется тенденция, когда миграционная политика ориентируется на введение большего числа ограничений, чем их можно было бы оправдать соображениями общих экономических выгод. Почему это может происходить, объясняется рядом очевидных причин.

63. Самая главная из них заключается в том, что экономические преимущества, получаемые от миграции, не распределяются равномерно среди различных групп населения в странах назначения, а политики не могут не реагировать на фактическое или воспринимаемое неравенство при распределении благ – и затрат. Влияние миграции на рынки труда как в странах происхождения, так и в странах назначения мигрантов вызывает определенные споры, но, как кажется, можно с уверенностью заключить, что негативных последствий от снижения размеров оплаты труда особенно малоквалифицированных или неквалифицированных работников или от вытеснения местной рабочей силы, в целом, меньше, чем это воспринимается населением. Это не означает, что такие проблемы должны умиляться и игнорироваться. Однако они, скорее всего, усугубляются в силу того давления, которое может оказываться на доступность таких социальных благ, как жилье, образование и здравоохранение, особенно когда прибывающие мигранты концентрируются в определенных районах, а также в условиях кризиса, когда рынки труда находятся в подавленном состоянии, а государственные расходы ограничены.

64. С учетом этих обстоятельств и связанных с ними жарких споров относительно мультикультурализма и возможных пределов, с учетом которых общества способны принять мигрантов сверх определенного числа, правительства – по отдельности и все вместе – формируют политику с тем, чтобы объединить и согласовать экономические преимущества с другими целями политики. В результате наблюдается тенденция к разработке отдельных, конкретных мер государственной политики в области трудовой

миграции, которые нелегко расположить на однолинейной шкале между политикой открытых дверей и политикой закрытых дверей. Наряду с расширением географического разнообразия путей миграции отмечается движение в направлении роста разнообразия форм миграции, которая может быть ограничена временными рамками, профессиональными навыками и другими критериями.

Условия миграции

65. В процессе формирования программы обеспечения справедливой миграции очень важно то, имеет ли она постоянный или временный характер, существуют ли какие-либо ограничения на участие мигранта на рынке труда, обеспечены ли мигранту какие-либо или все права, формы защиты и пособия и выплаты, которыми пользуются соответствующие граждане страны, или ему в них отказано, и даже то, находится ли мигрант на легальном или нелегальном положении.

66. Разрешение на въезд в страну или на участие на ее рынке труда не гарантирует, что этого не произойдет. Учитывая природу миграции, трудно дать количественную оценку нелегальной миграции, однако, по существующим оценкам, она составляет от 10 до 15% всех мигрантов.³ В любом случае, когда национальная политика ограничивает иммиграцию до уровня, который существенно ниже численности тех, кто желает прибыть в страну, значительное число приезжих будет работать и работает в самых разных нелегальных условиях, будь то открыто или тайно. Когда проход через границу открыт из-за отсутствия действенного пограничного контроля, как это происходит во многих развивающихся странах, различие между легальным и нелегальным в любом случае становится размытым. Как правило, люди переходят из неформальной экономики в одной стране в неформальную экономику в другой стране.

67. Вполне понятно, что миграция, происходящая по нелегальным каналам, делает работников уязвимыми перед насилием и эксплуатацией, зачастую в их самых экстремальных формах. Эти опасности еще больше усиливаются, когда мигранты обращаются за помощью к контрабандистам или торговцам людьми. В силу всех этих причин, а также сопутствующих проблем, когда работники на нелегальном положении могут использоваться в целях сокращения числа других категорий работников, сложился широкий консенсус о том, что миграция должна быть легальной и что должны приниматься меры с целью предупреждения незаконного перемещения незарегистрированных работников.

68. Тем не менее, консенсуса труднее достичь, когда значительное число незарегистрированных работников уже принимает активное участие на рынке труда; к примеру, численность таких работников в 2011 году оценивалась в 11 млн человек в Соединенных Штатах Америки⁴ и от 1,9 до 3,8 млн человек в странах Европейского союза⁵ в 2008 году.

69. Проблемы связаны не только непосредственно с трудовой сферой – неудовлетворительные условия труда и роль инспекции труда и системы социальной защиты, но и с широко обсуждаемыми проблемами, касающимися криминализации и возможной депортации мигрантов, с одной стороны, и возможности обретения ими легального статуса и гражданства, с другой стороны.

³ МОМ: *World Migration Report 2010: The future of migration: Building capacities for change* (Женева, 2010 г.), р. 29.

⁴ Pew Research Center: “A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Unauthorized”, 29 января 2013 г.

⁵ Европейское агентство по защите основных прав: *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union: Comparative report*, Вена, 2011 г.

70. Эти широкие темы перекликаются с преобладавшей в свое время концепцией миграции, когда приезд в страну назначения предполагался с целью постоянного жительства и получения впоследствии гражданства, когда вся семья прочно укоренялась в новом обществе, перенимала его особенности и тем самым способствовала его эволюции. Данную модель иногда ассоциируют с понятием «общества переселенцев», когда национально-государственное строительство в значительной степени обеспечивается за счет постоянной иммиграции. Некоторые наблюдатели считают, что эта модель устаревает – возможно, даже отмирает – и вытесняется другими моделями, в которых миграция отождествляется с временным «предоставлением и заимствованием» рабочей силы на короткие промежутки времени и в определенных целях.

71. Проиллюстрировать данный тезис позволит один пример. Крупномасштабная постоянная миграция из Европы в Австралию и Северную Америку в XIX и XX столетиях сыграла предопределяющую роль в становлении их обществ и формировании их характера, и эти процессы продолжают до сих пор, поскольку миграция из других регионов способствует их дальнейшему развитию и расширению их разнообразия. В отличие от этого, современное перемещение работников из Южной Азии в ряд стран Персидского залива в сопоставимом долевым масштабе не породило подобного явления. Напротив, эти процессы сознательно направлены на сохранение существующего характера и особенностей принимающих стран. Это достигается путем ограничения времени пребывания работников в стране, их способности перемещаться внутри ее рынка труда, а также ограниченного применения принятых норм, что отражается в их квалификации как «гостей», а не мигрантов.

72. К толкованию таких форм развития следует относиться с осторожностью. Не наблюдается окончательного всеобщего перехода от постоянной миграции к временной. Скорее, ситуация развивается постепенно и неравномерно, и поэтому сосуществуют разные типы миграционных передвижений. Еще в 1949 году в приложение к Рекомендации (пересмотренной) МОТ о работниках-мигрантах (86) был включен типовой двухсторонний договор, четко разграничивающий временную и постоянную миграцию и предписывающий наделять переселенцев дополнительными правами. В последнее время страны, традиционно испытывающие постоянную иммиграцию, такие как Австралия, Канада и Новая Зеландия, все больше полагаются на программы временной миграции, направленные на преодоление непосредственного дефицита на рынке труда, в то время как страны, в прошлом принимавшие «гастарбайтеров», такие как Германия, стремятся привлекать высококвалифицированных специалистов, предлагая им постоянный вид на жительство с момента их прибытия.

73. Еще больше осложняет ситуацию то, что многие лица могут приезжать на время в надежде впоследствии приобрести постоянный статус резидента. Кроме того, в официальной статистике, как правило, не учитывается значительное число работников, приезжающих менее чем на 12 месяцев, в результате чего появляется огромный пробел в данных, который должен быть заполнен.

74. Тем не менее, общая тенденция в сфере политики такова, что чем выше уровень квалификации работника, тем легче ему въехать в страну и обосноваться в ней. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает,⁶ что страны могут быть менее готовыми к приему малоквалифицированных работников, даже если они востребованы, в силу опасений того, что они не смогут найти работу в долгосрочной перспективе и им будет относительно труднее интегрироваться в общество. Этим объясняется усиление фактической сегрегации между концентрированной группой менее квалифицированных работников, приезжающих по программам временной миграции, и более квалифицированными работниками, у которых гораздо больше шансов получить постоянный вид на жительство.

⁶ ОЭСР: *International Migration Outlook 2008*, Part II: Management of low-skilled labour migration.

75. Кроме того, отмечается тенденция отхода от ситуации, когда страны, реализующие подобные программы, имели лишь одну-две крупные программы по приему гастарбайтеров в 60-е годы прошлого столетия, которые можно было калибровать и корректировать в зависимости от преобладающих уровней безработицы, ориентируясь на многочисленные программы, осуществляемые в настоящее время, если невозможно устанавливать такие контрольные показатели.

76. Даже с учетом тех соображений, которые лежат в основе выбора при решении этих вопросов, трудно отказаться от принципа, который в целом соблюдается в рамках национальной политики в сфере труда, а именно: в случае наличия долгосрочного или постоянного спроса на трудовых мигрантов в данных условиях работник должен иметь право на постоянную работу и на постоянное место жительства. Ситуация, когда в какой-либо стране работников систематически принимают на одну и ту же работу и затем увольняют с нее, не представляется более справедливой, чем заполнение одной постоянной вакансии несколькими временными подрядными работниками.

77. Тем не менее, эти тенденции достаточно значимы, чтобы характер и масштаб временных и ограниченных иными параметрами программ миграции изучались более тщательно. Если правительства действительно намерены расширить использование подобных программ для преодоления краткосрочного дефицита на своих рынках труда или для удовлетворения потребностей в профессиональных навыках и компетенциях в нишах рынка, представляется необходимым определить элементы, из которых они должны формироваться, чтобы они отвечали основным требованиям справедливого обращения.

78. Задача заключается в том, чтобы застраховать работников, приезжающих по этим программам, от несправедливого обращения и дискриминации. Постоянный работник-мигрант может требовать для себя право на равное обращение в сфере труда по сравнению с работником, который является гражданином принимающей страны. Временный мигрант, подпадающий под действие конкретного режима, по определению должен работать в рамках конкретных параметров, которые могут создавать проблемы в отношении применения принципов равного обращения. Если конкретная отрасль или род занятий фактически является отраслью или родом занятий «мигрантов», то национальная база-компаратор отсутствует. В этом случае может потребоваться подготовка программ, воплощающих идею предоставления эквивалентной защиты или пособий, – либо принятие таких мер, как установление национальной минимальной заработной платы. В любом случае, твердый отпор должен быть дан неуместному аргументу, заключающемуся в том, что достаточно и того, что заработная плата и условия труда лучше, чем те, на которые мигрант мог бы рассчитывать в стране своего происхождения.

79. Важно признать и то, что не все невзгоды, с которыми сталкиваются мигранты на рынке труда, можно объяснить их особым или временным статусом; проблемы испытывают и постоянные мигранты. Некоторые столкнутся с откровенной предвзятостью и дискриминацией, даже когда такое обращение является противозаконным. На практике труд работников-мигрантов, как правило, применяется на низкооплачиваемых работах, требующих низкой квалификации и зачастую недооцениваемых, например, в гостиничном и ресторанном бизнесе, в сфере здравоохранения и ухода, в сельском хозяйстве, строительстве и рыболовстве, в малозатратном производстве и в сфере домашних услуг. В странах ОЭСР в среднем 16% мигрантов заняты работой, требующей низкого уровня квалификации, по сравнению с 7% граждан этих стран; однако это не связано с низким уровнем их образования и профессиональной подготовки, поскольку данные свидетельствуют, что мигранты обладают квалификацией выше требуемой.

80. Следует также признать, что одна группа трудовых мигрантов – хотя и относительно малочисленная – пользуется весьма привилегированным положением и благосклонным отношением на рынке труда, поскольку они прошли международный отбор благодаря своим редким и востребованным профессиональным навыкам. С такими мигрантами, скорее всего, обращаются на равных в трудовой сфере, и они пользуются преференциями при решении вопроса о постоянном жительстве. Тем не менее, они олицетворяют собой другую политическую проблему – утечки мозгов и оттока ценного человеческого капитала из стран происхождения. К побуждающим к миграции факторам относятся отсутствие работы, низкая заработная плата и плохие условия труда, что заставляет многих искать новые возможности в других странах. В таких случаях воспринимаемая несправедливость может быть связана с тем, что страны вкладывают значительные средства в развитие профессиональных навыков и компетенций своего населения в рамках системы общего образования. Кроме того, перспективы развития этих стран могут серьезно пострадать из-за потери квалифицированных работников; что служит примером передачи части благосостояния страны, а не участия в общем процветании.

Роль правительства

81. Правительства формируют национальную правовую базу для целей трудовой миграции. Многие из них заключают двусторонние соглашения, а некоторые относятся к миграции как к одному из аспектов региональных интеграционных процессов. Они также обладают возможностями для сотрудничества в рамках многосторонней системы с целью совершенствования методов управления миграцией во всем мире. В 2004 году ОЭСР⁷ зарегистрировала 176 двусторонних трудовых соглашений, действующих в ее государствах-членах. МОТ проводит исследование, чтобы лучше понять и оценить содержание двухсторонних соглашений, и к настоящему моменту проанализировала 160 соглашений, заключенных в Европе и Азии. Целью является выявление соглашений, в которых предусмотрены действенные механизмы реализации, а также подготовка заключений о положениях, которые позволяют повысить результативность миграционной политики.

82. Аналогично этому, в рамках процессов региональной и субрегиональной интеграции, происходящих во всех частях мира, проблемы миграции рассматриваются с разных точек зрения и в разной степени. Наибольших успехов в этом отношении добился Европейский союз, в котором утвержден принцип свободного перемещения рабочей силы по территории всех 28 государств-членов. Применение этого принципа остается предметом постоянных политических дебатов не в последнюю очередь из-за сложных условий, сложившихся на многих европейских рынках труда, и ввиду озабоченности по поводу так называемого «социального туризма», то есть перемещения лиц, приезжающих якобы для того, чтобы незаслуженно воспользоваться социальными выплатами в других странах. Тем не менее, европейский опыт является ближайшим проявлением единого регионального рынка труда и он показывает его возможности по снижению высоких уровней безработицы в одних странах путем создания рабочих мест, особенно для молодежи, в других.

83. В проекте экономической программы Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), где насчитывается около 6,5 млн мигрантов из стран сообщества, содержится призыв к обеспечению свободного потока квалифицированной рабочей силы; для разработки передовых методов в АСЕАН действует трехсторонний Форум по проблемам трудовой миграции. На американском континенте Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), Система интеграции Центральной Америки (СИЦА),

⁷ ОЭСР: *Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads* (Париж, 2004 г.).

Андское сообщество (CAN) и Карибское сообщество (КАРИКОМ) разработали субрегиональную политику, защищающую права трудовых мигрантов и подкрепляющуюся деятельностью консультативно-информационных органов в сфере труда. В Африке разными аспектами миграционной политики занимаются различные субрегиональные органы, в том числе Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Восточноафриканское сообщество (ВАС); МОТ тесно сотрудничает с Африканским союзом в процессе разработки региональных подходов в качестве одного из ключевых вопросов, включенных в повестку дня Саммита по вопросам занятости и искоренения бедности Угадугу+10, который состоится в этом году.

84. Отмеченные выше региональные и субрегиональные процессы отличаются целостным подходом к миграционной политике, поскольку они указывают на готовность содействовать трудовой миграции посредством определенных механизмов, например, путем отмены виз, взаимного признания уровней квалификаций и переносимости прав на социальное обеспечение в качестве одного из признанных и неотъемлемых преимуществ более тесной экономической интеграции даже в то время, когда мировая политика в отношении межрегиональной миграции в большей степени представляется более ограничительной. Это не единственная область осуществления политических мер, где у региональных и субрегиональных структур перспективы выглядят лучше, чем у многосторонних.

... и частных учреждений

85. В контексте государственной политики, осуществляемой правительствами в одностороннем порядке или совместно, частные учреждения выступают в роли важных, а иногда и основных посредников на рынке труда по вопросам набора работников и их отправки за границу. Не более чем десятилетие назад частные посредники, работающие за вознаграждение и обеспечивающие заполнение вакантных рабочих мест в одной стране работниками востребованной квалификации из другой страны, были, главным образом, явлением, характерным для азиатских стран, проявляющимся, в частности, в использовании миграционных коридоров, ведущих в страны Персидского залива. Сегодня – это глобальное явление, характерное всем рынкам труда. В 2011 году в мире насчитывалось около 140.000 частных агентств по трудоустройству, при этом на Азиатско-Тихоокеанский регион приходился 61%, хотя и не все эти агентства занимались трудоустройством работников за границей. Ежегодно в период с 1999 по 2003 годы около 40% бангладешских и в 2004 году 75% шри-ланкийских трудовых мигрантов прибегали к услугам таких агентств.⁸

86. Имеются обширные свидетельства широкомасштабных злоупотреблений, связанных с деятельностью таких агентств. Таковые охватывают широкий диапазон от требования чрезмерного, а иногда и грабительского вознаграждения до намеренной дезинформации и обмана относительно предлагаемых характера и размеров заработной платы и условий труда. Зачастую мигранты практически или вовсе лишены возможности получения возмещения за причиненный им ущерб со стороны неразборчивых в средствах посредников по прибытии к месту своего назначения и как только проблемы становятся очевидными. Такие ситуации могут приводить к экстремальным проявлениям эксплуатации, как в случае, когда долги работников, связанные с вознаграждением посредников за трудоустройство, достигают чрезвычайно высоких размеров. Это признается генеральным директором Международной организации по миграции (МОМ), который отметил, что «сложившаяся ситуация крайне несправедлива в

⁸ T. Siddiqui: “Protection of Bangladeshi migrants through good governance”, and L.K. Ruhunage: “Institutional monitoring of migrant recruitment in Sri Lanka”, in C. Kuptsch (ed.): *Merchants of Labour* (МБТ/Международный институт социально-трудовых исследований, Женева, 2006 г.), pp. 74 and 56.

отношении работников-мигрантов. Перекосы в размерах вознаграждения посредников за трудоустройство делают их уязвимыми перед злоупотреблениями и торговлей людьми, и мы должны изменить это».⁹

87. Таким образом, вопрос заключается в том, каким образом можно покончить с такой практикой злоупотреблений. МОТ продолжает оставаться ареной широких дебатов относительно соответствующей роли частных агентств по трудоустройству как посредников на рынке труда, и она приняла нормы по вопросу о возможности обеспечения того, чтобы их деятельность приводила к позитивным результатам. Эти вопросы в отдельных случаях по-прежнему носят противоречивый характер, однако, учитывая серьезность возникающих в связи с международным характером деятельности таких частных агентств проблем, со всей очевидностью проявляется необходимость пересмотра принципов действий этих структур и максимально эффективного нормативно-правового урегулирования порядка их функционирования.

88. В начале текущего года Международная организация работодателей (МОР) и МОМ уже запустили международную инициативу по содействию этическому найму трудовых мигрантов в рамках процесса добровольной аттестации/сертификации. МОТ приступила к осуществлению своей собственной Инициативы по справедливому найму, которая может послужить эффективным катализатором процесса определения возможных необходимых дальнейших мер в этом отношении.

⁹ МОМ: “IOM, IOE join forces to combat unethical recruitment of migrant workers” (Женева, 14 января 2014 г.).

Глава 3

Цель – обеспечение справедливой миграции

89. Широко признается тот факт, что миграция является одним из первоочередных приоритетов глобальной политической повестки дня, и в будущем она может приобрести еще большее значение. Насколько хорошо оснащена многосторонняя система, чтобы должным образом ответить на вызов, бросаемый миграцией, и какова должны быть конкретная роль МОТ в рамках этой системы?

Принцип миграции и многосторонних отношений: фрагментация или сотрудничество?

90. Наиболее поразительным проявлением работы многосторонней системы в области миграции является высокая степень институциональной фрагментации. Группа по проблемам глобальной миграции (ГГМ) была учреждена в 2006 году по рекомендации Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, сформированной Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. Она является межучрежденческой группой, объединяющей 16 организаций, 14 из которых входят в систему ООН, а также Всемирный банк и МОМ. Глобальная комиссия действительно рассматривала вопрос о создании Международной организации по миграции в качестве специализированного учреждения, но, в конечном счете, сочла, что в долгосрочной перспективе ГГМ является «более целесообразным ближайшим решением».

91. Также в 2006 году Генеральная Ассамблея ООН провела первый диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, основным итогом которого заключался в создании ГФМР. Этот форум представляет собой неформальный и носящий факультативный характер процесс, осуществляемый по инициативе правительств, который происходит вне рамок ООН, но связан с ней благодаря специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о международной миграции и развитию. Его особый мандат заключается в содействии пониманию взаимовыгодных взаимосвязей между миграцией и процессом развития и расширению сотрудничества в этой области. Этот форум будет проводиться в седьмой раз в мае 2014 года в Швеции, и его итоги будут известны ко времени обсуждения настоящего доклада на Конференции.

92. В октябре 2013 года Генеральная Ассамблея провела второй диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, итогом которого стало принятие консенсусом декларации, широко квалифицируемой как знаменательная веха в рамках принципов, которых придерживается вся многосторонняя система в отношении миграции. Это весьма знаменательный факт как с точки зрения того, в каком разрезе рассматриваются будущие многосторонние процессы, так и в плане наполненных содержанием политических приоритетов.

93. Наиболее важными положениями Декларации, связанными непосредственно с этим процессом, являются следующие:

- решение работать над эффективной и инклюзивной программой по международной миграции, в которой бы сочетались параметры развития и соблюдения прав человека благодаря повышению результативности деятельности существующих учреждений и систем, а также за счет более тесных и эффективных партнерских связей со всеми заинтересованными сторонами;
- призыв ко всем соответствующим органам и организациям, членам ГГМ и специальному представителю Генерального секретаря укреплять сотрудничество в целях применения согласованного, всеобъемлющего и скоординированного подхода;
- акцент на необходимости углубления взаимодействия между правительствами и гражданским обществом;
- призыв к тому, чтобы рассматривать проблемы миграции и признавать важность мобильности людских ресурсов как ключевой фактор обеспечения устойчивого развития в процессе подготовки программы развития на период после 2015 года ООН.

94. Положения Декларации свидетельствуют о твердой решимости усилить эффективность существующих многосторонних соглашений по миграции, а не пересматривать их в структурном плане. Это важно в свете как принятых в последнее десятилетие решений, так и очевидных вызовов, непосредственно связанных с необходимостью работать результативно в условиях сегодняшней институциональной системы.

95. Эти вызовы связаны с тем фактом, что в состав ГГМ входит большое число членов, которые, в силу своих соответствующих полномочий и обязательств, рассматривают миграционные вопросы в самых различных ракурсах, придают им различный приоритет и неравномерно выделяют на эти цели необходимые ресурсы. Согласованность и координация усилий, предусмотренная в Декларации, должны быть также обеспечены в условиях отсутствия постоянного секретариата ГГМ. Проблема роли лидера или, по меньшей мере, *primus inter pares* (первого среди равных), которую могла бы играть МОМ как единственная организация, мандат которой охватывает исключительно вопросы миграции, также усугубляется в силу того, что эта организация не входит в систему ООН. Аналогично этому статус ГФМР как добровольного и не налагающего обязательств органа вне рамок ООН стал поводом для высказывания сомнений относительно его реального воздействия и его важности как механизма формирования эффективной и инклюзивной программы, формирование которой предусмотрено Декларацией.

96. В любом случае, фрагментарные и в некоторых отношениях нетипичные механизмы и схемы, с помощью которых международное сообщество рассматривает проблемы миграции, допускают толкования различного рода. Наиболее очевидной интерпретацией является то, что это результат суммированных исторических случайностей. Однако некоторые специалисты углядывают в этом нежелание признать необходимость рассмотрения аспектов многосторонней деятельности, которые тесно связаны с прерогативами национального суверенитета, а другие – необоснованную тенденцию рассматривать миграцию лишь опосредованно – исключительно как движитель экономического роста. Место, которое миграция, в конечном счете, займет в программе развития на период после 2015 года, может открыть новые возможности для многосторонней системы в отношении наращивания собственного потенциала по удовлетворительному реагированию на имеющиеся вызовы.

97. В настоящее время вызов для МОТ заключается в том, чтобы определить свою роль в рамках преобладающих многосторонних соглашений и механизмов, сколь бы

пригодными или непригодными для этой цели они не считались, а также строго установить, как она намерена выполнять эту роль во имя обеспечения максимального резонанса. В процессе достижения этой цели Организации, безусловно, потребуется активно использовать свои два уникальные преимущества решения этой задачи, равно как и других задач, – свои нормы и свою трехстороннюю структуру.

Роль МОТ: нормы и трипартизм

98. Основные положения Декларации, принятой в ходе второго диалога высокого уровня, включают пространные и обнадеживающие ссылки на вопросы, непосредственно относящиеся к мандату и деятельности МОТ:

- подтверждение необходимости эффективно содействовать защите прав человека и основополагающим свободам для всех мигрантов;
- акцент на важности соблюдения международных трудовых норм и содействия им, в зависимости от ситуации, и уважение прав мигрантов на их рабочих местах;
- признание необходимости рассмотрения проблем незаконной миграции в рамках полноценного соблюдения прав человека;
- подтверждение обязательства вести борьбу с торговлей людьми, защищать ее жертв и обеспечивать защиту мигрантов от эксплуатации;
- уделение внимания особым потребностям таких категорий мигрантов, как женщины, подростки и дети;
- призыв к государствам-членам поддерживать сотрудничество в области реализации программ мобильности и (в контексте последствий миграции высококвалифицированных кадров) проанализировать вопрос циркулярной миграции.

99. Вполне очевидно, что в Декларации нашло отражение понимание того, что мигранты и их труд играют предопределяющую роль в процессе развития, что в ней подтверждена необходимость применения нормативного и строго ориентированного на защиту прав подхода к миграции и развитию, что в ней четко обозначено признание того, что миграция – это по существу явление, связанное с трудовой деятельностью, и что ее положения, касающиеся партнерств и взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами и гражданским обществом, открывают новое пространство для жизненно важного вклада организаций работодателей и работников, который бы мог быть реализован в максимально возможной мере.

100. Как указывалось в самом начале, все конвенции и рекомендации МОТ применимы к трудовым мигрантам, если в них не содержится четкого и конкретного указания на обратное. Однако целесообразно сконцентрировать внимание на тех актах, которые непосредственно касаются миграции. Таковыми актами являются Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97) и Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143), а также Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181).

101. Конвенция 143 дополняет собой Конвенцию 97. В обоих актах установлены строгие основные принципы равенства возможностей и обращения для трудовых мигрантов в определенных областях, тогда как в приложениях к Конвенции 97 предусмотрены подробные рекомендательные указания относительно «вербовки, трудоустройства и условий труда работников-мигрантов, набираемых иным путем, чем по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемым под контролем правительства». В Конвенции 143 рассматриваются неправомочные и тяжелые условия с особым вниманием аспектам пресечения «нелегальных перемещений» работников и уголовного

преследования за «торговлю рабочей силой». Конвенция 181 главным образом примечательна тем, что в ней предусмотрен запрет на взимание частными агентствами занятости, прямо или опосредованно, каких-либо сборов или платы с работников, а также своим требованием, предъявляемым к государствам-членам в случае международного найма, которые должны рассмотреть вопрос о заключении двусторонних соглашений в целях предотвращения злоупотреблений и мошеннической практики.

102. Помимо этих конвенций МОТ в Международной конвенции Организации Объединенных Наций о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года предусмотрены дополнительные положения, в которых более подробно определены действия со стороны государств. Принцип равного обращения также является ключевым параметром этой конвенции и применяется к значительно более широкому кругу обстоятельств, чем это предусмотрено актами МОТ.

103. Таким образом, бесспорен тот факт, что международное сообщество обладает нормативной базой для применения подхода к миграции, ориентированного на защиту прав мигрантов, и что трудовые нормы являются основной ее частью. Но насколько они эффективны и влиятельны? И насколько они соответствуют сегодняшнему характеру миграции?

104. Одним из показателей эффективности является факт ратификации. Конвенция 97 ратифицирована 49, а Конвенция 143 – 23 государствами-членами, и отмечается высокая степень схождения между государствами, ратифицировавшими каждую из них. На сегодняшний день Конвенция 181 ратифицирована 28 государствами-членами Организации. В общей сложности Конвенцию ООН ратифицировали 47 государств-членов, из которых лишь 14 ратифицировали одну или обе конвенции МОТ, посвященных непосредственно проблемам миграции. Что касается Конвенции ООН, преобладание направляющих мигрантов стран среди ратифицировавших государств столь же наглядно, как и отсутствие среди них основных принимающих стран; отсутствуют ратификации со стороны стран Западной Европы, Северной Америки и Ближнего Востока.

105. Тенденции в области ратификации с течением времени не дают оснований надеяться на вероятное заметное улучшение ситуации в будущем. Что касается Конвенции 97, например, 37 ратификаций было зарегистрировано в первые 40 лет после ее принятия, то есть до 1989 года, и лишь 12 в последние 25 лет, при этом девять ратификаций было зарегистрировано со стороны новых государств-членов. Что касается Конвенции 143, в текущем столетии зарегистрировано только пять ратификаций; последняя приходится на 2007 год, при этом все они, за исключением двух, осуществлены новыми государствами-членами.

106. После принятия двух непосредственно касающихся миграции конвенций МОТ существенно изменились структура и характер миграции. Этот факт, наряду с результатами процесса ратификации, ставит на повестку дня вопрос об адекватности реагирования этих актов на требования Декларации 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации в отношении того, что политика в сфере нормотворчества должна содействовать повышению актуальности деятельности МОТ для сферы труда. Более тщательный анализ ситуации необходимо будет перенести на более поздний срок, когда будет критически рассматриваться механизм пересмотра норм. Но уже сегодня можно было бы напомнить, что когда Комитет экспертов в 1999 году в последний раз проводил общий обзор в этой области, он пришел к заключению, что «предстоит предпринять дополнительные меры на международном уровне в целях рассмотрения положения работников-мигрантов», и отметил, что «значительная доля работников-мигрантов лишена какой-либо международной защиты». В то время Комитет счел, что можно прибегнуть в двум альтернативам: либо сохранить нормативный статус-кво на основании того, что государства-члены противодействуют ратификации международных актов о миграции «независимо от того, насколько широко и

гибко последние сформулированы»; при энергичном проведении ими пропагандистских кампаний по демонстрации имеющихся трудностей на пути ратификации, либо пересмотреть Конвенции 97 и 143 и свести их воедино в рамках единого акта.

107. Деятельность МОТ в области норм – это один из путей придания трипартизму добавленной стоимости, что оказывает воздействие на процесс совершенствования миграционных политики и практики, поскольку непосредственно связанные с ней конвенции и многие другие нормативные акты включают конкретное указание на роль организаций работодателей и работников и требуют проведения с ними консультаций по отдельным вопросам. Существует множество других областей, по которым эти организации уже продемонстрировали свою готовность и способность вести информационно-пропагандистскую работу и реально действовать. Уже упоминался пример инициативы МОР по этическому найму, и можно привести также пример деятельности Международной конфедерации профсоюзов (МКП) и ее членских организаций по содействию международному сотрудничеству между профсоюзами вдоль миграционных коридоров, а также по представительству интересов трудовых мигрантов на рабочих местах и в рамках законодательных мер.

108. В Сообществе по вопросам развития стран юга Африки социальные партнеры принимают участие в дискуссиях по вопросам трудовой миграции, проводимых в рамках структур Сообщества, занимающихся проблемами труда и занятости. В прошлом году трехсторонняя группа САДК обсудила приоритетные вопросы, касающиеся трудовой миграции, и согласилась с необходимостью формирования политических основ миграционной политики САДК; проект таких основ должен быть представлен рабочей группой на рассмотрение и утверждение министров.

109. В США, например, Американская федерация труда-Конгресс производственных профсоюзов (АФТ-КПП) и Торговая палата США добились заключения соглашения, вошедшего в законопроект, представленный на рассмотрение Конгресса, и предусматривающего возможность для работодателей предлагать отдельным трудовым мигрантам (обладателям визы-W) работать на них и позволяющего мигрантам пользоваться отдельными видами защиты и подавать заявление о предоставлении им после нескольких лет постоянного статуса иммигрантов. Профсоюзы сельскохозяйственных рабочих и организации работодателей заключили аналогичное соглашение в рамках закона о рабочих местах, пособиях и льготах и гарантиях занятости в сельскохозяйственном секторе (AgJOBS).

110. В Европе Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП), в рамках своих расширенных обязательств вести борьбу за защиту прав работников-мигрантов, недавно организовала семинар в Турине с целью расширения новой сети по вопросам миграции в Европе и наращивания деятельности, направленной на оказание воздействия на свою программу действий, касающуюся работников-мигрантов, что может способствовать изменению подходов к проблемам миграции в Европе и ориентации их на защиту прав и интересов мигрантов.

111. Необходимо в дальнейшем развивать эти инициативы не в последнюю очередь с учетом неоднократно высказываемых опасений относительно того, что в своей деятельности многосторонняя система, и в частности ГФМР и ГГМ, недооценивает весомый вклад, который могут внести в этот процесс социальные партнеры, и уделяет им мало внимания и недостаточно признает важность их усилий. МОТ надлежит оказывать содействие трипартизму и в данном случае, и в других областях.

Дальнейшие направления деятельности

112. Трехстороннее техническое совещание по трудовой миграции, состоявшееся в ноябре 2013 года, разработало важные рекомендации относительно дальнейших

действий МОТ в этой области. На нем также был вскрыт высокий уровень политической поддержки со стороны всех трехсторонних участников процессу совершенствования деятельности МОТ в этой области.

113. Во время принятия Административным советом доклада этого совещания в марте 2014 года, а также по другим случаям четко звучали призывы к тому, чтобы придать миграции четко сформулированный приоритет в будущих программах МОТ. Вскоре появится возможность вернуться к этим вопросам, когда Административный совет приступит к обсуждению Программы и бюджета на 2016-17 годы и Основ стратегической политики в ходе ноябрьской сессии 2014 года, при этом он сможет воспользоваться итогами обсуждения настоящего доклада на Конференции. Принимая это во внимание, делегаты могут пожелать указать, каким образом, по их мнению, можно было бы максимально повысить эффективность деятельности МОТ в области миграции.

114. Трехсторонним техническим совещанием по трудовой миграции, упомянутым выше, уже были заданы широкие рамки деятельности; были определены 32 пункта, касающихся действий МБТ, по следующим направлениям: общие соображения; дальнейшие действия по итогам второго диалога высокого уровня и результатам дебатов по программе развития на период после 2015 года; действенная защита трудовых мигрантов; достоверная оценка потребностей рынка труда и подтверждение профессиональной квалификации; сотрудничество и социальный диалог в целях обеспечения должным образом урегулированной трудовой миграции и мобильности. Кроме того, Многосторонние основные принципы МОТ по трудовой миграции 2006 года включают всеобъемлющие, не носящие обязательного характера принципы и рекомендации, обеспечивающие применение подхода, основанного на соблюдении прав.

115. Конференция может определить столь необходимый стратегический вектор деятельности МОТ и ее основные ориентиры, а также придать ей новый импульс посредством запуска Программы по обеспечению справедливой миграции, которая может стать приоритетным направлением действий МОТ в ближайшей перспективе. В этой связи она могла бы рассмотреть следующие потенциальные составляющие такой программы, а также определить дальнейшие области приложения усилий.

1. Содействие достойному труду в странах происхождения, включая вклад со стороны мигрантов

116. Расширение возможностей получения достойной работы в странах происхождения является ключом к тому, чтобы миграция была скорее альтернативой, чем принудительным обязательством. Это жизненно важно также для обеспечения устойчивого развития. Существенный вклад в достижение этой цели вносят сами мигранты. Их денежные переводы, по расчетам 2013 года, составляют ежегодно около 404 млрд долл. США, что более чем втрое превышает общий объем официального финансирования процесса развития (по оценкам, составляющий 125,6 млрд долл. США в 2012 г.).¹ Размеры денежных переводов в уязвимых и пораженных конфликтами странах в пять раз превышают общие объемы иностранной помощи, прямых иностранных инвестиций и иных поступлений из других источников международного финансирования.² Необходимо обеспечить гарантии того, чтобы эти денежные переводы осуществлялись надежно и с минимальными затратами, а также важно выяснить, как можно было бы их использовать с наибольшей отдачей, чтобы содействовать расширению занятости и процессу развития.

¹ ОЭСР: "Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets", 3 апреля 2013 г.

² Всемирный банк: *Migration and Development Brief No. 22: "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook"*, апрель 2014 г.

117. Аналогично этому, накопленный мигрантами опыт и приобретенные ими профессиональные навыки могут в значительной степени способствовать их профессиональному росту на своей родине по их возвращении. Этот факт подчеркивался премьер-министром Сомали во время его посещения в марте 2014 года Административного совета, в ходе которого он рассказал об усилиях, прилагаемых правительством его страны к тому, чтобы вернуть членов сомалийской диаспоры во всем мире, обладающей огромным потенциалом с точки зрения расширения перспектив в области занятости. МОТ может сыграть видную роль в процессе стимулирования их вклада, в частности посредством содействия созданию малых предприятий.

2. Формирование упорядоченных и справедливых миграционных систем в рамках региональных интеграционных процессов

118. Государства-члены принимают свои собственные решения относительно размаха своих дерзновенных целей в отношении мобильности трудовых ресурсов, которые они хотели бы встроить в интеграционные процессы, участниками которых они являются. Такие могут варьироваться от многообещающих мер, нацеленных на содействие свободному циркулированию рабочей силы, до более узких инициатив, ориентированных на отдельные вопросы, связанные с правами на пособия и выплаты по социальному обеспечению, с признанием уровня квалификации и с другими подобными аспектами. В каждом случае МОТ должна быть способна оказывать консультативную помощь и содействие, опираясь на передовую практику и положения соответствующих норм.

3. Содействие двусторонним соглашениям в целях обеспечения должным образом урегулированной и справедливой миграции между государствами-членами

119. Деятельность, осуществляемая в целях накопления и анализа многочисленных уже заключенных государствами-членами соглашений по регулированию процесса перемещения работников между ними, должна служить основой расширенного сотрудничества в этой области во имя содействия справедливой миграционной практике.

120. Отмечается, что миграционные процессы все в большей мере происходят в рамках систем, предусматривающих временное и циркулярное перемещение рабочей силы, обладающей особыми профессиональными навыками и компетенциями. В связи с такими системами возникают важные вопросы, касающиеся нормативных положений, необходимых для обеспечения достойного обращения с соответствующими категориями работников и равноправного и справедливого учета интересов направляющих и принимающих стран. МОТ должна углубить свое понимание сути проблемы и расширить свои возможности по оказанию помощи в процессе разработки таких систем.

4. Обеспечение справедливого процесса найма

121. Само по себе широкое участие частных агентств занятости в процессе найма работников в целях их трудоустройства в других странах слишком часто сопряжено с серьезными злоупотреблениями.

122. Сегодня вполне очевидна необходимость в более энергичных усилиях и сотрудничестве с правительствами для обеспечения адекватного нормативно-правового регулирования деятельности таких агентств, а также в целях предоставления работникам, являющимся жертвами такой порочной практики, доступа к надлежащим средствам защиты своих прав. Для этого необходимо обеспечить доступность услуг со стороны МОТ для всех ее государств-членов.

123. МБТ все чаще получает от трехсторонних участников просьбы о предоставлении им дальнейших рекомендательных указаний относительно того, в чем заключается

справедливая практика найма, и Трехстороннее техническое совещание по трудовой миграции предложило МБТ сформулировать «рекомендации по содействию практике найма, которая бы обеспечивала соблюдение международных трудовых норм». ³ Растет обеспокоенность в мире относительно коррумпированной и мошеннической практики найма, оказывающей воздействие, в первую очередь, на работников-мигрантов, а также на вопросы торговли людьми и принудительного труда.

124. Одним из ответов на сложившуюся ситуацию является вышеупомянутая инициатива по справедливому найму. Междепартаментская инициатива, основными задачами которой являются следующие:

- углубление глобальных знаний о национальной и международной практике найма;
- совершенствование законодательства, практики и механизмов правоприменения в соответствии с положениями Конвенции 181 и других норм;
- содействие справедливым нормам и практике в области ведения бизнеса;
- стимулирование социального диалога и партнерств, а также содействие передовой практике в рамках отраслей и вне их.

125. В целях их глобального использования будут разработаны ключевые контрольные ориентиры и рекомендации, чтобы придать большую эффективность процессу контроля и нормативного правового регулирования с ориентиром на международные трудовые нормы. В сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами будет оказываться содействие ратификации Конвенции 181 с тем, чтобы внедрить в практику эффективные механизмы вне зависимости от статуса в области ратификации.

5. Противодействие неприемлемым ситуациям

126. Такие неблагоприятные факторы, с которыми сталкивается значительная часть трудовых мигрантов на рынке труда, хорошо известны. В наихудших случаях подобные ситуации могут перерасти в прямое нарушение являющихся неотъемлемыми основополагающих прав, которые должны распространяться на всех работников. Такие ситуации могут возникать не только в силу неадекватности или отсутствия защитных механизмов, но и тогда, когда сами миграционные системы страдают недостатками и, таким образом, могут приводить к злоупотреблениям.

127. Учитывая роль МОТ в деле содействия всеобщей реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда и круг ее обязательств в отношении их применения к наиболее незащищенным категориям работников на рынке труда, она должна настойчиво и активно прилагать усилия к тому, чтобы выправить ситуацию в случаях, когда работники-мигранты оказываются в неприемлемых условиях и подвергаются неприемлемым формам обращения.

6. Реализация принципов, основанных на соблюдении прав

128. Особая ответственная задача МОТ заключается в содействии подходу, основанному на соблюдении прав, к вопросам миграционной политики, и в этом она может полагаться на весь спектр своих конвенций и рекомендаций. Конвенции 97 и 143 имеют очевидное и особое значение для решения этой задачи, поскольку именно в них эти вопросы рассматриваются напрямую. Перемены, происходящие на протяжении десятилетий после принятия этих конвенций, а также уровень их ратификации и соответствующие тенденции в этом направлении могут вполне оправданно поставить на

³ МБТ: *Report of the discussion*, Трехстороннее техническое совещание по трудовой миграции (Женева, 4-8 ноября 2013 г.).

повестку дня вопрос о том, являются ли имеющиеся нормы МОТ достаточно прочной базой для претворения в жизнь столь необходимого и обеспечивающего соблюдение прав человека подхода к миграции.

129. Если существующие конвенции будут сочтены достаточными, то внимание может быть уделено их более эффективному применению. Если возникнет вопрос об их модернизации или расширении, например путем проведения нового общего обзора Комитетом экспертов, то более пристальное внимание необходимо будет уделить тому, как это следует осуществить.

7. Содействие расширенной многосторонней программе по вопросам миграции, ориентированной на соблюдение прав

130. МОТ уже получила ясные рекомендательные указания относительно того, как ей надлежит сотрудничать со своими партнерскими организациями в целях наращивания усилий всей многосторонней системы в области миграции, ориентации этой деятельности на применение четко сформулированного подхода к миграции, основанного на соблюдении прав и превращения ее в механизм, более полно учитывающий роль трипартизма. Некоторые из этих рекомендаций конкретно касаются ее председательства в ГГМ в течение 2014 года, однако вполне очевидно, что вклад со стороны МОТ должен осуществляться и впредь, не ограничиваясь текущим годом, и должен ориентироваться на стремительно эволюционирующий многосторонний контекст. Первоначально, важнейшими факторами определения наиболее рациональных направлений дальнейшей деятельности МОТ будут итоги седьмого ГФМР, а впоследствии то, как миграция рассматривается в программе развития на период после 2015 года. В качестве нынешнего председателя ГГМ МОТ возглавляет работу этой группы, преследуя цель подготовки рекомендаций относительно того, как в Рамочной программе ООН по оказанию помощи в целях развития можно было бы учесть параметры миграции в ходе планирования процесса развития на страновом уровне. Это лишь один из примеров деятельности, которая уже сегодня квалифицируется партнерскими учреждениями и правительствами как имеющая весьма высокую ценность.

131. В свете указанных происходящих перемен МОТ должна считать своим долгом играть активную роль в рамках многосторонней системы как важного средства продвижения своей целевой программы по миграции, равно как и соответствующей программы всей системы в целом.

8. Трипартизм, знания и наращивание потенциальных возможностей как сквозные вопросы

132. В ходе своей деятельности в области миграции МОТ должна обеспечить, чтобы в полной мере учитывалась роль трипартизма, чтобы эти принципы отражались во всей ее работе и учитывались в работе других учреждений.

133. Кроме того, и в соответствии с общими целями и задачами процесса реформ в Организации, МОТ потребуется укрепить свой статистический потенциал и свою базу знаний в отношении проблем миграции. Впоследствии эта база может быть использована в качестве платформы совершенствования исследовательской и аналитической работы, что, в свою очередь, должно способствовать поднятию на новую высоту конструктивных консультативных услуг стратегического характера, учитывающих накопленный опыт. Эти усилия могут также оказать воздействие на оказание услуг трехсторонним участникам по наращиванию их потенциала, при этом последние могут воспользоваться также возможностями и программами, предлагаемыми Международным учебным центром МОТ в Турине.

Приложение

Миграционные потоки между регионами мира и внутри них, 2005-10 гг. (в сотнях тысяч человек)

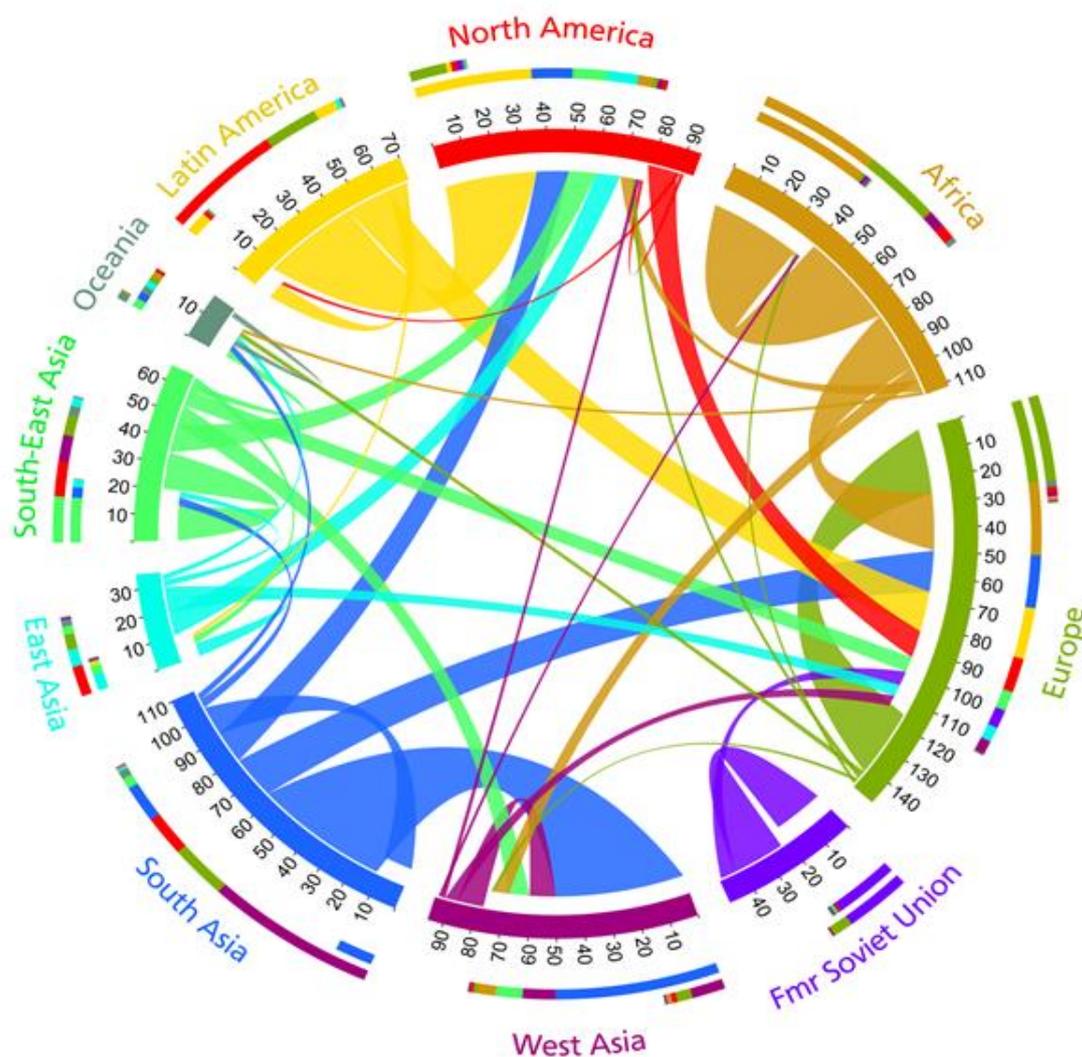


Рисунок Николая Сандера. Источник данных: G. J. Abel and N. Sander, "Quantifying Global International Migration Flows", in *Science*, т. 343, 2 марта 2014 г.

Показаны лишь потоки, объемы которых составляют не менее 140.000 мигрантов. Дуги, начинающиеся ближе всего от края круга, указывают на регион происхождения мигрантов. Более толстые дуги отражают более широкие миграционные потоки. Две внешние расположенные рядом дуги показывают: i) общий объем притока в регион – внутренняя дуга; ii) отток из региона – внешняя дуга. Контрольные метки на окружной оси показывают численность мигрантов (приток и отток) в сотнях тысяч.