



Международное
бюро
труда
Женева

Доклад IV

Рассмотрение проблем организации управления в контексте изменяющегося характера трудовой миграции



Международная
конференция
труда

106-я сессия, 2017 г.

Международная конференция труда, 106-я сессия, 2017 г.

Доклад IV

Рассмотрение проблем организации управления в контексте изменяющегося характера трудовой миграции

Четвёртый пункт повестки дня

Международное бюро труда, Женева

ISBN 978-92-2-43-05-65-8 (print)
ISBN 978-92-2-43-05-66-5 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2017

Названия, используемые в публикациях МБТ и соответствующие принятой в Организации Объединённых Наций практике, и изложение материала в них 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 продуктов и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ и цифровые продукты можно приобрести в крупных книжных магазинах и получить через платформы распространения цифровых продуктов или заказать непосредственно на сайте: ilo@turpin-distribution.com. Для получения более полной информации посетите веб-сайт: www.ilo.org/publns или свяжитесь с нами по адресу: ilopubs@ilo.org.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Список сокращений	vii
Введение.....	1
Цели и структура доклада.....	3
Глава 1. Глобальные и региональные тенденции в области трудовой миграции...	5
1.1. Мигранты и сегодняшняя сфера труда: глобальные и региональные тенденции.....	5
1.1.1. Глобальные тенденции	6
1.1.2. Региональные и субрегиональные тенденции.....	7
1.1.3. Распределение трудовых мигрантов по секторам.....	8
1.2. Демографические изменения и трудовая миграция.....	10
1.3. Особенности трудовой миграции	12
1.3.1. Безвозвратная трудовая миграция.....	12
1.3.2. Временная трудовая миграция.....	14
1.3.3. Миграция специалистов высокой квалификации.....	15
1.4. Заключение.....	16
Глава 2. Проблемы регулирования трудовой миграции	17
2.1. Выгоды трудовой миграции и издержки работников-мигрантов.....	17
2.1.1. Выгоды трудовой миграции	17
2.1.2. Дефицит достойного труда и издержки трудовой миграции	19
2.2. Роль учреждений рынка труда и активной политики на рынке труда.....	27
2.2.1. Инспекция труда и доступ к правосудию.....	28
2.3. Социальный диалог.....	29
2.4. Международное сотрудничество.....	30
2.5. Заключение.....	32
Глава 3. Двусторонние соглашения о трудовой миграции	35
3.1. Типология и динамика двусторонних соглашений о трудовой миграции	36
3.2. Двусторонние соглашения о трудовой миграции в международном контексте	37
3.3. Проблемы регулирования.....	39
3.4. Передовая практика и типовый договор в Рекомендации 86.....	41
3.5. Содействие МОТ в разработке и осуществлении двусторонних соглашений о трудовой миграции	44

3.6.	Доступ работников-мигрантов к социальной защите в рамках двусторонних соглашений	45
3.7.	Двусторонние соглашения, заключаемые профсоюзами	47
3.8.	Заключение.....	49
Глава 4.	Региональная трудовая миграция и мобильность рабочей силы.....	51
4.1.	Регулирование трудовой миграции и региональная интеграция: тенденции и вызовы	52
4.1.1.	Исторические тенденции региональной интеграции и стратегическое значение для региональной интеграции международных трудовых норм	52
4.1.2.	Общие черты систем регулирования трудовой миграции.....	53
4.1.3.	Общие тенденции развития систем регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы в региональных экономических сообществах.....	54
4.2.	Проблемы регионального регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы и их решение	55
4.2.1.	Совершенствование сбора данных для целей формирования политики на региональном и национальном уровнях.....	55
4.2.2.	Защита прав работников-мигрантов, включая основополагающие принципы и права в сфере труда	56
4.2.3.	Согласование профессиональных навыков и квалификаций работников-мигрантов с рабочими местами, имеющимися за рубежом	58
4.2.4.	Расширение социальной защиты, в том числе путём согласования прав на социальное обеспечение и социальные пособия	59
4.2.5.	Роль социального диалога в обеспечении мобильности рабочей силы в границах региона	59
4.2.6.	Адаптация МОТ к вызовам региональной интеграции	60
4.3.	Региональные экономические сообщества, региональные консультативные процессы по вопросам миграции и торговые соглашения, содержащие положения о мобильности рабочей силы.....	63
4.3.1.	Региональные консультативные процессы по вопросам миграции: извлечённый опыт технической помощи	63
4.3.2.	Торговые соглашения и мобильность рабочей силы	64
4.4.	Заключение.....	65
Глава 5.	Справедливая практика найма	67
5.1.	Почему важно обеспечить справедливую практику найма	67
5.2.	Снижение затрат на наём трудовых мигрантов.....	69
5.3.	Нормативно-политические основы МОТ	71
5.4.	Формирующаяся политика и практика в области справедливого найма ..	74
5.4.1.	Отмена оплаты услуг по найму и погашения сопутствующих расходов	75
5.4.2.	Инновационные механизмы регулирования	76
5.4.3.	Эффективные механизмы рассмотрения жалоб	76
5.4.4.	Межгосударственный наём работников	77
5.4.5.	Действия в обход посредников при трудоустройстве.....	78

5.4.6.	Типовые трудовые договоры и электронное перечисление заработной платы.....	78
5.4.7.	Солидарная ответственность	79
5.4.8.	Должный контроль в системах поставок	80
5.5.	Заключение.....	81
Глава 6.	Заключения и дальнейшие действия	83
6.1.	Основные заключения	83
1.	Защита работников-мигрантов и сокращение издержек трудовой миграции	83
2.	Содействие налаживанию миграционных коридоров со справедливой практикой найма	85
3.	Совершенствование статистики и данных для разработки обоснованной на фактах политики	86
6.2.	Вопросы, предлагаемые для обсуждения.....	87

Список сокращений

АСТРАВ	Бюро МБТ в интересах деятельности работников
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АС	Африканский союз
КАРИКОМ	Карибское сообщество
АСН	Андское сообщество наций
КПН	Комитет по применению норм
КЭПКР	Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций
ЭКОВАС	Экономическое сообщество западноафриканских государств
ЕС	Европейский союз
ССАГПЗ	Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива
МКСТ	Международная конференция статистиков труда
МКТ	Международная конференция труда
МВФ	Международный валютный фонд
МОР	Международная организация работодателей
МОМ	Международная организация по миграции
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
KNOMAD	Глобальное партнёрство в области знаний по миграции и развитию
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека
СААРК	Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии
САДК	Сообщество по вопросам развития юга Африки

Введение

1. На своей 325-й сессии (ноябрь 2015 г.) Административный совет Международного бюро труда принял решение о проведении общего обсуждения проблем трудовой миграции на одной из будущих сессий Международной конференции труда (МКТ) с особым акцентом на эффективном управлении трудовой миграцией на национальном, двустороннем, региональном и межрегиональном уровнях и справедливом найме¹ – ключевых элементах Программы справедливой миграции МОТ². Такое обсуждение может завершиться принятием важных и своевременных рекомендательных положений, которые могут благоприятно сказаться на деятельности МОТ и повлиять на её действия в области трудовой миграции, а также усилить потенциал министерств труда и организаций работодателей и работников и их влияние на процесс формирования политики и её реализации, а также обеспечить их участие в содействии справедливой миграции³.
2. Проводимые в настоящее время политические дебаты по вопросам миграции, однако, часто строятся на ошибочных представлениях о взаимосвязях между миграцией, занятостью и развитием; ситуация ещё более усложняется вследствие массовых передвижений беженцев, других вынужденно перемещённых лиц и нелегальных мигрантов в различных регионах мира, особенно в районе Средиземноморья. Такие ложные представления затрудняют возможность привести убедительные доводы в пользу эффективно управляемой трудовой миграции как силы, позитивно влияющей на устойчивое развитие. Несмотря на имеющиеся трудности, становится всё более неотложной задача рассмотрения проблем управления трудовой миграцией в свете стремительно изменяющегося характера труда, углубляющихся экономических и демографических различий и необходимости предложения востребованных рынком труда профессиональных навыков.
3. Хотя миграция рассматривается как критически важный аспект проводимых дискуссий о будущем сферы труда (одной из семи инициатив столетия МОТ⁴), будут обостряться проблемы управления трудовой миграцией вследствие таких тенденций, как технологические изменения, эволюция трудового правоотношения и выхолащивание общественного договора между государством и другими заинтересованными сторонами⁵.

¹ МБТ: *Minutes of the 325th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, ноябрь 2015 г., GB.325/PV, para. 32.

² МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, доклад Генерального директора, Доклад 1(В), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г.

³ МБТ: *Повестка дня Международной конференции труда*, Административный совет, 325-я сессия, Женева, ноябрь 2015 г., GB.325/INS/2, Приложение III, пп. 22-23.

⁴ МБТ: *Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда*, доклад Генерального директора, Доклад I, Международная конференция труда, 104-я сессия, Женева, 2015 г., п. 61; МБТ: *На пути к столетней годовщине МОТ: реалии, модернизация и приверженность трёхсторонних участников*, доклад Генерального директора, Доклад I(A), Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г.

⁵ МБТ: *The future of labour supply: Demographics, migration, unpaid work*, тематическая записка серии 2 об инициативе, касающейся будущего сферы труда, ноябрь 2016 г., п. 5, а также другие тематические записки из этой серии доступны по адресу: <http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/facet/lang--en/nextRow--0/index.htm>.

4. В то же время в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года) государства-члены Организации Объединённых Наций (ООН), преисполненные решимости создать условия для обеспечения «достойного труда для всех», признали «положительный вклад мигрантов в обеспечение всеохватного роста и устойчивого развития» и торжественно обещали, что «никто не будет забыт»⁶. Безусловно, вопросы достойного труда и миграции являются основными темами Повестки дня до 2030 года, но самым тесным образом они взаимосвязаны в цели 8 по экономическому росту и достойной работе для всех, в частности в задаче 8.8, и в цели 10 по сокращению неравенства внутри стран и между ними, в частности в задаче 10.7. Достойный труд и трудовая миграция, как ожидается, будут также зримо фигурировать в Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который государства-члены ООН обязались принять в 2018 году наряду с отдельным Глобальным договором о беженцах (вставка 0.1)⁷. Таким образом, эти глобальные события придают обсуждению проблем трудовой миграции ещё более актуальный характер.

Вставка 0.1

На пути к глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

Учитывая обеспокоенность в связи с масштабными передвижениями беженцев и мигрантов, в сентябре 2016 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах, которая налагает на государства-члены обязательство принять два глобальных договора в 2018 году: один – о беженцах, а другой – о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Цель глобального договора о миграции заключается в разработке целого ряда принципов, обязательств и понятий для государств-членов ООН относительно международной миграции во всех её проявлениях, включая гуманитарные аспекты, аспекты развития и прав человека, равно как и другие аспекты миграции. Этот договор должен также ориентироваться на Повестку дня до 2030 года и может включать исполнимые обязательства, средства реализации и общие условия осуществления дальнейших мер и анализа хода их выполнения.

Председатель Генеральной Ассамблеи назначил двух сокоординаторов (Постоянных представителей Мексики и Швейцарии в Нью-Йорке) в качестве руководителей межправительственных консультаций и переговоров, которые будут проведены в три этапа.

На этапе I состоятся консультации и неформальные встречи с участием Генерального секретаря ООН, и они будут проводиться с учётом опыта и экспертного потенциала Международной организации по миграции (МОМ) и других членов Группы по проблемам глобальной миграции (апрель-ноябрь 2017 г.) по шести тематическим областям: 1) права человека всех мигрантов; 2) нелегальная миграция и легальные каналы миграции, включая достойную занятость, мобильность рабочей силы и признание навыков и квалификации; 3) международное сотрудничество и регулирование миграции во всех её аспектах; 4) вклад мигрантов и диаспор в области устойчивого развития во всех его аспектах, включая денежные переводы и зачёт заработанных льгот; 5) уменьшение влияния факторов миграции, в том числе неблагоприятных последствий изменения климата, стихийных бедствий и антропогенных кризисов; 6) незаконный провоз мигрантов, торговля людьми и современные формы рабства. Предусматриваются также региональные и субрегиональные многосторонние консультации

⁶ ООН: *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*, Генеральная Ассамблея, 70-я сессия, A/RES/70/1, 21 октября 2015 г.

⁷ Настоящий доклад, тем не менее, сконцентрирован на вопросах управления миграцией в отношении работников-мигрантов, а не других вынужденно перемещённых лиц, в соответствии с решением Административного совета о тематике обсуждения.

На этапе II предусматривается подвести итоги подготовительного совещания, которое будет созвано сокоординаторами в Мексике в ноябре 2017 года. Резюме председателя этого совещания будет взято за основу первоначального проекта договора.

На этапе III состоятся межправительственные переговоры по договору, которые начнутся в феврале 2018 года в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. Они завершатся межправительственной конференцией для принятия договора непосредственно перед открытием общих прений на 73-й сессии Генеральной Ассамблеи.

Источники: ООН: *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах*, Генеральная Ассамблея, 71-я сессия, A/RES/71/1, 3 октября 2016 г.; *idem.*: *Формат межправительственных переговоров о глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции*, A/71/L.58, 30 января 2017 г.

Цели и структура доклада

5. Настоящий доклад преследует цель подготовки к предметному и сбалансированному обсуждению проблем, связанных с миграцией и трудом. В нём анализируется роль МОТ и её трёхсторонних участников в процессе обеспечения справедливого и эффективного управления трудовой миграцией, которая бы приносила пользу обществу как направляющих, так и принимающих стран, гарантировала защиту работников-мигрантов и их семей и обеспечивала социальную сплочённость.

6. В главе 1 представлен краткий обзор основных глобальных и региональных тенденций в области трудовой миграции. Глава 2 посвящена ключевым проблемам регулирования трудовой миграции, и в ней подчёркиваются взаимосвязи между сокращением дефицита достойных рабочих мест и издержками, связанными с трудовой миграцией, с созданием авторитетных и функциональных учреждений рынка труда и с активной политикой на рынке труда, а также с расширением международного сотрудничества. Глава 3 ориентирована в основном на рассмотрение двусторонних соглашений по вопросам трудовой миграции, которые представляют собой важный аспект международного сотрудничества по миграции, а также того, как такие соглашения могут содействовать совершенствованию управления трудовой миграцией, включая справедливый наём рабочей силы. В главе 4 анализируются проблемы, возникающие в связи с упрощением миграции трудовых ресурсов и их мобильностью⁸ на субрегиональном и региональном уровнях, в частности в региональных экономических сообществах в Африке, арабских государствах, Азиатско-Тихоокеанском регионе и Латинской Америке, а также в области межрегионального сотрудничества со ссылкой на практические меры со стороны МОТ. В главе 5 обсуждаются аспекты справедливого найма работников-мигрантов с особым акцентом на общих принципах и практических рекомендациях МОТ по справедливому найму, на международно согласованном обязательстве добиться сокращения издержек, связанных с трудовой миграцией, и на претворении в жизнь инициативы МОТ по обеспечению справедливого найма. В главе 6 рассматриваются аспекты дальнейших действий и предлагаются некоторые вопросы для обсуждения.

7. По всему тексту доклада приводятся ссылки на нормы МОТ и на основы её политики, на итоги предыдущих обсуждений на МКТ и в Административном совете, а также на деятельность Организации в области сотрудничества в целях развития, равно как и на взаимосвязанные дискуссии на глобальном уровне, в том числе на Генеральной Ассамблее ООН, в рамках Глобального форума по миграции и развитию и в Группе по проблемам глобальной миграции.

⁸ В докладе термин «мобильность рабочей силы» используется для обозначения временного или краткосрочного перемещения лиц в трудовых целях, особенно свободного передвижения работников в границах региональных экономических сообществ. См. главу 4.

Глава 1

Глобальные и региональные тенденции в области трудовой миграции

8. Миграция сегодня прямо или опосредованно связана с поиском возможностей достойного трудоустройства. Даже хотя занятость и не является главным побуждающим фактором первоначального передвижения рабочей силы, обычно она становится основным стимулом в дальнейшем в процессе миграции. Члены семьи, перемещающиеся к работникам-мигрантам за границу, могут также начать работать либо как наёмные работники, либо как самозанятые лица¹.

9. Трудовая миграция становится всё более сложным и динамичным явлением, имеющим место внутри всех регионов мира и между ними. В отдельных миграционных коридорах, как, например, между Азией и арабскими государствами, а также в Юго-Восточной Азии, численность международных мигрантов, значительное большинство из которых составляют работники-мигранты, утроилась после 1990 года. Временная трудовая миграция, особенно низкоквалифицированных работников, в настоящее время превышает потоки постоянных трудовых мигрантов, и это ставит на повестку дня серьёзную проблему с точки зрения управления в плане обеспечения достойного труда и сокращения издержек, связанных с миграцией, на эту категорию трудовых мигрантов (см. главу 2).

1.1. Мигранты и сегодняшняя сфера труда: глобальные и региональные тенденции

10. В последние годы стали прилагаться широкомасштабные усилия к накоплению достоверных и сопоставимых данных по трудовой миграции. Однако дефицит таких данных остаётся весьма острым, на что указывает МОТ² и международное сообщество³. Реагируя на сложившуюся ситуацию, МОТ опубликовала глобальные и региональные расчётные данные по трудовым мигрантам⁴. Она также сформировала рабочую группу по статистике трудовой миграции, которой поручено разработать глобальные рекомендации и способствовать последовательному сбору и согласованию данных о трудовой миграции, которые бы позволяли оказывать более эффективную помощь по формированию политики с учётом фактических данных (вставка 1.1). Потребность в более

¹ МОТ, ОЭСР и Всемирный банк: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, совместный доклад к совещанию министров труда и занятости Группы двадцати, Анкара, Турция, 3-4 сентября 2015 г., pp. 3-4.

² См. итоги обсуждения Комитетом по применению норм Общего обзора актов, касающихся трудовых мигрантов, *Provisional Record No. 16-1*, Международная конференция труда, 105-я сессия, 2016 г., para. 106(12).

³ ООН: *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах*, Генеральная Ассамблея, 71-я сессия, A/RES/71/1, 3 октября 2016 г., п. 40; idem.: *Декларация по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии*, 68-я сессия, A/RES/68/4, 21 января 2014 г., п. 28.

⁴ МБТ: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Женева, 2015 г.

достоверных статистических данных по трудовой миграции подчёркивается также в Повестке дня до 2030 года, в частности в её цели 17 по укреплению средств осуществления и активизации работы в рамках Глобального партнёрства в интересах устойчивого развития⁵.

Вставка 1.1

Рабочая группа МОТ по статистике трудовой миграции

В октябре 2013 года 19-я Международная конференция статистиков труда – механизм МОТ по разработке норм и стандартов в области статистики – приняла резолюцию IV о дальнейшей работе по статистике трудовой миграции, в которой МБТ рекомендовано создать рабочую группу с поручением в её адрес «осуществлять обмен передовым опытом [и] обсудить и составить план работы по определению международных трудовых норм по статистике трудовой миграции, которая могла бы быть использована при формировании политики в области рынка труда и миграции». В эту рабочую группу входят представители трёхсторонних участников и ведущие эксперты по вопросам статистики трудовой миграции; группой было проведено два совещания – в Стамбуле в октябре 2015 года и в Турине в ноябре 2016 года. Главный ориентир был взят на определение основных концептуальных вопросов и на разработку рекомендаций относительно понятий и определений для использования при создании национальной статистической базы по вопросам международной трудовой миграции. Результаты этих усилий будут с пользой применены в ходе следующего обсуждения на Международной конференции статистиков труда в 2018 году, а также при разработке международно согласованных международных концепций и норм и стандартов по статистике трудовой миграции.

Источник: 19-я Международная конференция статистиков труда, *Доклад Конференции*, Доклад III, 2-11 октября 2013 г., Женева, ICLS/19/2013/3, р. 68.

1.1.1. Глобальные тенденции

11. По имеющимся расчётам, в 2015 году численность международных мигрантов достигла 244 млн⁶, увеличившись на 71 млн человек или на 41% по сравнению с 2000 годом, и в настоящее время составляет 3,3% от населения планеты⁷. Несмотря на то что доля мирового населения оставалась в целом неизменной в тот же период времени, отмечались стремительные изменения в схемах перемещений. При том что на миграцию в страны с развитой экономикой и на рост в последнее время числа работников-мигрантов низкой квалификации, направляющихся в арабские государства, по-прежнему приходится значительная доля международных мигрантов в глобальных масштабах, 57% роста общих потоков мигрантов в период с 2000 по 2013 годы объясняется более высокими уровнями миграции Юг-Юг⁸.

12. Чуть менее половины всех международных мигрантов составляют женщины (48,2%). Дети (в возрасте 0-14 лет) составляют 10,4% всех международных мигрантов, и ещё 21,2% приходится на молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет⁹.

⁵ ООН: *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*, Генеральная Ассамблея, 70-я сессия, A/RES/70/1, 21 октября 2015 г., задача 17.18.

⁶ ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), отдел народонаселения: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, база данных ООН, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

⁷ ООН-ДЭСВ, отдел народонаселения: *International Migration Report 2015: Highlights*, Нью-Йорк, 2016 г., pp. 5 and 21.

⁸ МБТ: *World of Work Report 2014: Developing with jobs*, Женева, 2014 г., р. 189.

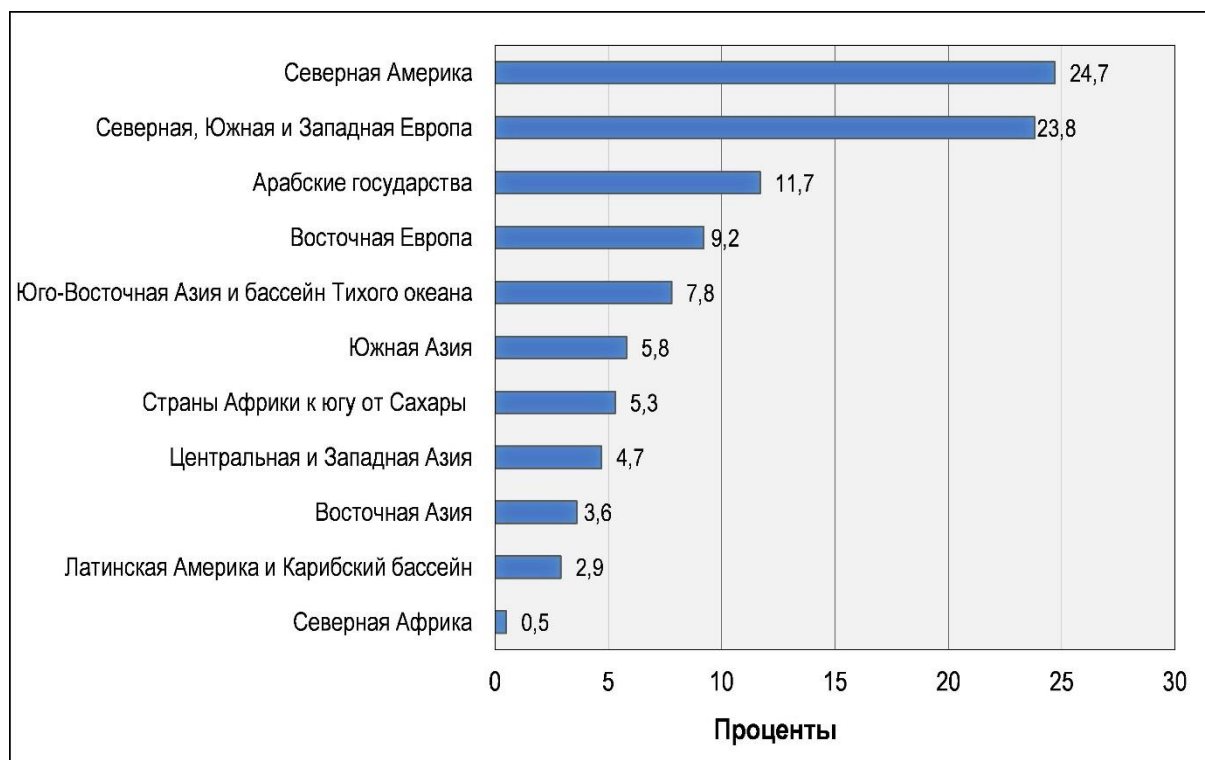
⁹ ООН-ДЭСВ, отдел народонаселения: *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Age and Sex*, база данных ООН, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

13. По глобальным расчётным данным МОТ, в 2013 году насчитывалось 150 млн работников-мигрантов: 83,7 млн мужчин (55,7%) и 66,6 млн женщин (44,3%)¹⁰. Трудовые мигранты составляют 4,4% всей рабочей силы мира, что превышает долю международных мигрантов в общей численности населения планеты. В составе рабочей силы насчитывается больше мигрантов-женщин, чем женщин, не являющихся мигрантами, (67% по сравнению с 50,8%); уровень участия в составе рабочей силы мигрантов-мужчин и мужчин, не являющихся мигрантами, практически тот же (78% по сравнению с 77,2%)¹¹.

1.1.2. Региональные и субрегиональные тенденции

14. Почти половина всех трудовых мигрантов (48,5%) сосредоточена в Северной Америке и в Северной, Южной и Западной Европе, и только немногим более одной пятой (21,9%) – в Азии (все субрегионы) и в бассейне Тихого океана. На арабские государства приходится более одной десятой всей численности работников-мигрантов в мире (рисунок 1.1). Эта тенденция изменялась в течение последних двух десятилетий. Самый весомый удельный вес трудовых мигрантов в общей численности всех работников в составе рабочей силы отмечается в арабских государствах (одна треть), за ними следуют страны Северной Америки (одна пятая) и страны Северной, Южной и Западной Европы (одна шестая)¹².

Рисунок 1.1. Распределение работников-мигрантов, проживающих в каждом субрегионе, как доля от общей численности трудовых мигрантов (мужчин и женщин), 2013 г.



Источник: *ILO global estimates*, op. cit., p. 17, figure 2.17.

¹⁰ МБТ: *ILO global estimates*, op. cit., pp. 5–6. Применительно к этим расчётным данным термин «работник-мигрант/трудовой мигрант» относится ко всем международным мигрантам, занятым, не занятым или ищущим работу в настоящее время в стране своего нынешнего обычного проживания, *ibid.*, p. 28.

¹¹ *ibid.*, pp. 6, 7 and 8 (table 2.3).

¹² *ibid.*, pp. 6, 7 and 19.

15. В случае разбивки данных по признаку пола 52,9% всех женщин, являющихся трудовыми мигрантами, и 45,1% всех мужчин этой категории работают в Северной Америке и в Северной, Южной и Западной Европе, тогда как 17,9% всех трудовых мигрантов-мужчин в мире занято в арабских государствах по сравнению всего с 4% всех трудовых мигрантов-женщин. Более одной десятой всех трудовых мигрантов-женщин (11,1%) занято в странах Восточной Европы. Учитывая такое распределение, неудивительно, что практически 75% всех трудовых мигрантов находятся в странах с высоким уровнем доходов. Действительно, каждый шестой работник в странах с высоким уровнем доходов – мигрант¹³. Тем не менее, как указывается в разделе 1.1.1 выше, миграция Юг-Юг становится всё более распространённым явлением.

16. Международная миграция расширяется заметными темпами в некоторых ключевых миграционных коридорах. Например, численность международных мигрантов из Азии в арабские государства, многие из которых являются трудовыми мигрантами, более чем утроилась с 5,7 млн в 1990 году до 19 млн в 2015 году¹⁴. В десяти странах, входящих в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), число мигрантов также утроилось начиная с 1990 года, при этом около двух третей из них являются выходцами из других государств-членов АСЕАН¹⁵. Помимо этого, лиц, вынужденно перемещённых по причине преследований, конфликтных ситуаций и бедности, а также по экологическим или климатическим соображениям, насчитывалось более 65 млн в конце 2015 года¹⁶. Эти тенденции вызвали колоссальные трудности в области управления.

1.1.3. Распределение трудовых мигрантов по секторам

17. Согласно расчётным данным МОТ трудовые мигранты сосредоточены в конкретных экономических секторах. В 2013 году 106,8 млн мигрантов было занято в сфере услуг, что составляет 71,1% всех работников-мигрантов¹⁷. Из этого числа 7,7% работали в качестве домашней прислуги. Оставшаяся часть была занята в промышленности, включая обрабатывающую промышленность и строительство, и в сельском хозяйстве (рисунок 1.2).

18. Отмечаются некоторые заметные гендерные различия в распределении работников-мигрантов по секторам. В сельском хозяйстве женщины и мужчины составляют почти равную долю занятых (около 11%). В промышленности насчитывается больше мужчин, чем женщин из числа мигрантов (19,8% мужчин и 15,3% женщин), тогда как в сфере услуг занято больше женщин, чем мужчин из числа мигрантов (соответственно 73,7% и 69,1%). Это различие в сфере услуг, однако, объясняется заметно более широким применением женского домашнего труда, который, как указывается в разделе 1.2 ниже, должен ещё более расшириться в результате демографических изменений. Таким образом, в относительном выражении более весомая доля трудовых мигрантов-мужчин занята в сфере услуг, без учёта домашнего труда, по сравнению с трудовыми мигрантами-женщинами (65,4% мужчин по сравнению с 61% женщин)¹⁸.

¹³ *ibid.*, p. 10.

¹⁴ ООН-ДЭСВ: *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*, *op. cit.*

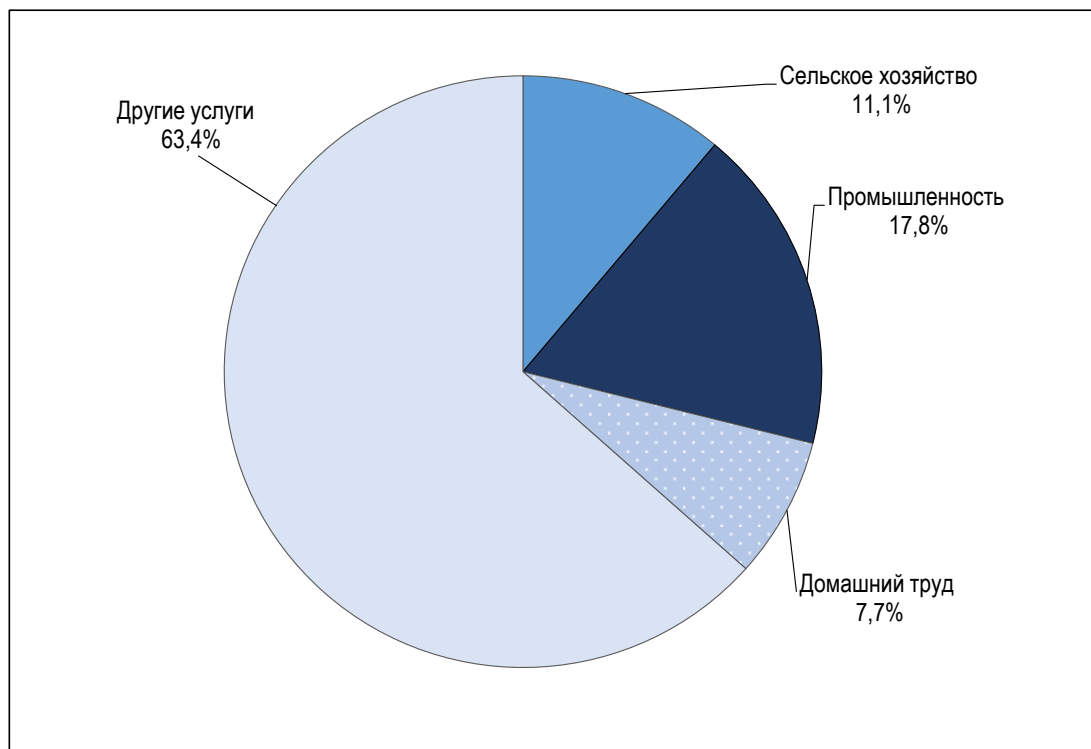
¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев: *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Женева, 2016 г., p. 2; Центр мониторинга внутреннего перемещения населения, <http://www.internal-displacement.org/>.

¹⁷ МБТ: *ILO global estimates*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ *ibid.*

Рисунок 1.2. Распределение работников-мигрантов в мире, по широким направлениям экономической деятельности, 2013 г. (в %)



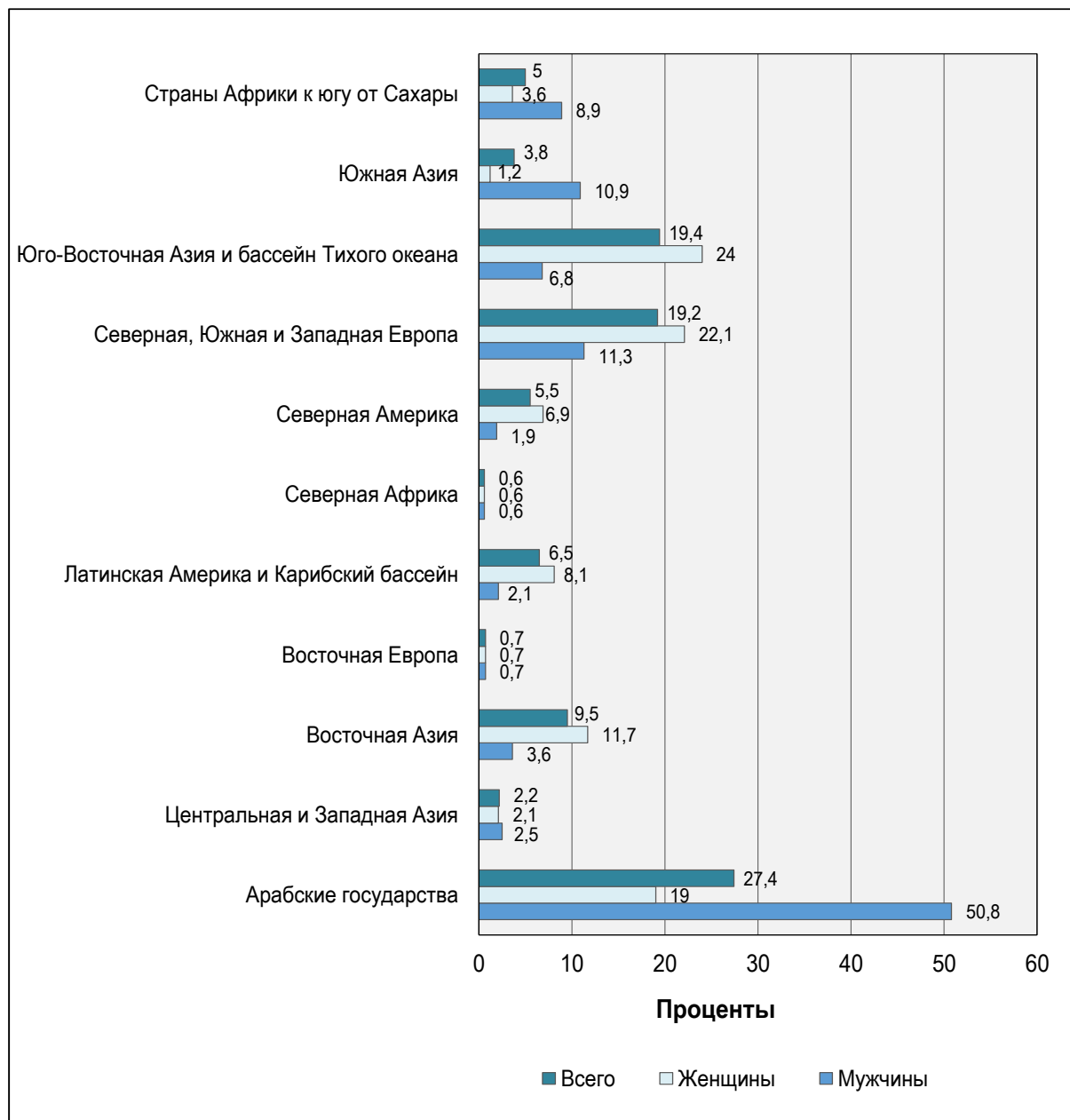
Источник: *ILO global estimates*, op. cit., p. 9 (figure 2.6).

19. Что касается домашнего труда, в 2013 году из приблизительно 67,1 млн домашних работников в мире 11,5 млн или 17,2% составляли работники-мигранты, при этом 79,2% было сосредоточено в группе стран с высоким уровнем доходов. Около 73,4% (или 8,45 млн) всех трудовых мигрантов составляют женщины¹⁹. Арабские государства принимают наибольшее количество (27,4%) домашних работников из числа мигрантов в глобальных масштабах и чуть более половины (50,8%) общего числа домашних работников из числа мужчин, что составляет более 10,4% всех трудовых мигрантов-мужчин в данном регионе. Что касается всей численности в мире домашних работников-мигрантов из числа женщин, страны Юго-Восточной Азии и бассейна Тихого океана принимают наибольшее число таких работников – чуть менее одной четверти (рисунок 1.3)²⁰.

¹⁹ *ibid.*, pp. 6–7, 10–11.

²⁰ *ibid.*, p. 20. Дополнительную информацию и аналитические выкладки по домашним работникам-мигрантам можно почерпнуть в: М-Ж. Тауах: *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*, МБТ, Женева, 2016 г.

Рисунок 1.3. Распределение домашних работников-мигрантов, по признаку пола и по общим субрегионам



Источник: ILO global estimates, op. cit., figures 2.21 and 2.22.

1.2. Демографические изменения и трудовая миграция

20. Старение населения и сокращающаяся численность национальной рабочей силы в большинстве стран с развитой экономикой и в некоторых крупных странах с формирующимся рынком наводят на мысль, что трудовые мигранты будут играть важную роль в обеспечении рабочей силой рынков труда и в восполнении нехватки трудовых ресурсов, а также в пополнении фондов социальной защиты в этих странах²¹. Действительно, это уже происходит, так как в последние годы на мигрантов приходилось 47% притока

²¹ МОТ, ОЭСР и Всемирный банк: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., p. 4.

рабочей силы в США и 70% в Европе²². Уже сегодня одна пятая населения стран с развитой экономикой – это лица 60 лет и старше, и, по прогнозам, их доля возрастёт более чем на 30% к 2050 году; в то же время во многих развивающихся странах лиц от 60 лет и старше насчитывается менее 10% от общей численности населения. Трудовая миграция может, таким образом, стать фактором оптимизации этого различия в возрастных структурах населения, что в потенциале может положительно сказаться как на развитых, так и на развивающихся странах²³. Однако хотя международная миграция заметно содействует росту населения стран Северной Америки, Океании и Европы, в которых численность населения сократилась бы в период 2000-15 годов, если бы отсутствовал положительный прирост миграционных потоков, что могло бы также сказаться на изменении коэффициента зависимости неработающих престарелых лиц, она не может повернуть вспять тенденцию старения населения²⁴. Принимая во внимание тот факт, что в период с 2015 по 2050 годы коэффициент зависимости неработающих престарелых лиц, по прогнозам, существенно повысится в Европе, Северной Америке, Латинской Америке и в Карибском бассейне, а также в Океании²⁵, миграция в целях получения работы в области домашнего труда и труда по уходу также должна активизироваться, что, тем самым, приведёт к расширению глобальной сети оказания помощи (вставка 1.2).

Вставка 1.2 **Глобальная сеть оказания помощи**

Феминизация домашнего труда и труда по уходу способствует формированию глобальной сети оказания помощи; этот термин введён в обращение Арли Хохшильд и означает «определённые взаимосвязи между людьми в разных странах мира, основанные на оплачиваемом и неоплачиваемом труде по уходу». Стареее население планеты и всё более широкое участие женщин в составе глобальной рабочей силы создают дополнительный спрос на труд домашних работников и труд по уходу, оплачиваемый частными домохозяйствами, которые в условиях сокращения государственных расходов на цели ухода и оказания помощи вынуждены принимать решения частного порядка для удовлетворения своих потребностей в отношении ухода. Мигрантам-женщинам и мигрантам-мужчинам, устраивающимся на такую работу, приходится, таким образом, прибегать к услугам родственников или неформальных и низкооплачиваемых работников, чтобы обеспечить уход за своими собственными семьями, в результате чего возникает эффект домино. Члены семей мигрантов (в частности, женская родня, например матери или старшие дочери), которые начинают выполнять неоплачиваемую домашнюю работу или работу по уходу и оказанию помощи, могут решить, что такая работа ограничивает их собственные возможности воспользоваться открывающимися экономическими и образовательными перспективами. Это явление приводит к передаче ответственности за оказание помощи и осуществление ухода от одних к другим женщинам, зачастую находящимся в незащищённом и тяжёлом положении, вследствие чего сохраняются сегрегация на рынке труда, гендерное неравенство и дискриминация.

Источник: На основе: Т. O'Neill et al., *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Overseas Development Institute Briefing, July 2016, p. 6.

²² ОЭСР: *Is migration good for the economy?*, Migration Policy Debates, May 2014, p. 2.

²³ МБТ: *World of Work Report 2014*, op. cit., p. 189.

²⁴ ООН-ДЭСБ: *International Migration Report 2015: Highlights*, op. cit., pp. 21 and 23.

²⁵ *ibid.*, p. 23.

1.3. Особенности трудовой миграции

21. В общем и целом, миграция в поисках работы может затрагивать как высококвалифицированных, так и малоквалифицированных работников и быть безвозвратной или временной. Более одной трети (60 млн) всех трудовых мигрантов считаются мигрантами с востребованными профессиональными навыками²⁶. Безвозвратная миграция в поисках работы характерна, как правило, для стран с высоким и средним уровнем доходов, и её превосходит временная трудовая миграция, особенно в тех коридорах, которым свойственны растущие миграционные потоки, как указывается в разделе 1.1.2 выше. Безвозвратные мигранты обычно оседают в стране назначения, где некоторые из них стремятся получить статус натурализовавшихся граждан, а временные мигранты остаются и работают в стране в течение определённого периода времени, который может длиться от нескольких месяцев до нескольких лет²⁷. Работники-мигранты с более высоким уровнем квалификации, как правило, легче закрепляются в стране назначения, чем низкоквалифицированные работники²⁸.

22. Как указывается в главе 2, работники-мигранты низкой квалификации чаще испытывают на себе последствия дефицита рабочих мест и несут бремя более высоких издержек, связанных с трудовой миграцией. Они составляют значительное большинство трудовых мигрантов мира, и их доля в общей численности работников-мигрантов в последние годы возрастает, в связи с чем высказываются серьёзные опасения по поводу эффективности и справедливости трудовой миграции. Выше вероятность и того, что они находятся в стране на незаконных основаниях. Несмотря на то что нелегальную миграцию по определению трудно количественно измерить, в одном недавнем оценочном анализе утверждается, что приблизительно одна пятая часть (50 млн) всех международных мигрантов – нелегалы²⁹.

1.3.1. Безвозвратная трудовая миграция

23. Безвозвратные трудовые мигранты в основном направляются в страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в некоторые страны Южной Америки со средним уровнем доходов и в Российскую Федерацию. Согласно предварительным данным совокупные потоки безвозвратных мигрантов в государства-члены ОЭСР достигли 4,3 млн в 2014 году, а в 2015 году был отмечен 10-процентный рост их числа до 4,8 млн. Чуть более 1 млн новых безвозвратных мигрантов направились в США, и 2,1 млн мигрантов, половина из которых были гражданами стран, не входящих в Европейский союз (ЕС), переместились в государства-члены ЕС. В 2014 году

²⁶ A.T. Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Глобальный форум по занятости и развитию, Бангладеш, декабрь 2016 г., р. 4.

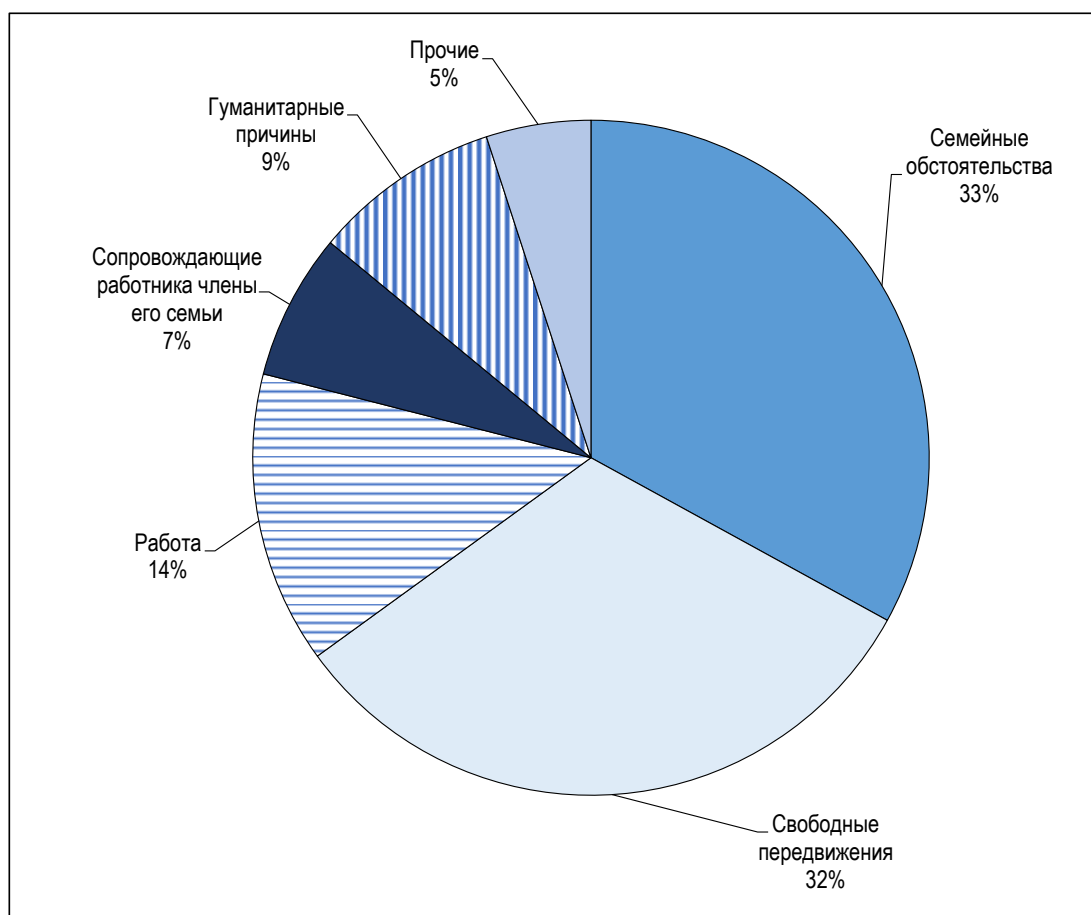
²⁷ Организация американских государств (ОАГ) и ОЭСР определяют широкие категории временных и безвозвратных (им)мигрантов следующим образом: «Временный иммигрант – иностранец, прибывающий в страну по визе или получающий вид на жительство, который либо не возобновляется, либо возобновляется в строго определённых случаях. Временные иммигранты являются сезонными рабочими, международными студентами, поставщиками услуг, лицами, прибывающими в страну по международному обмену и т.д. Безвозвратный иммигрант... – лицо, которое прибывает в страну с правом постоянного проживания или на основании визы или вида на жительство, которые могут продлеваться бесконечно. Безвозвратные иммигранты в основном включают иммигрантов на основании заключения брака, членов семей постоянных жителей, беженцев, некоторые категории трудовых мигрантов и т.д.». См. ОАГ и ОЭСР: *International Migration in the Americas: Third Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI)*, Вашингтон, ОК, 2015 г., р. 3 (box 1).

²⁸ МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, доклад Генерального директора, Доклад I(B), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г., пп. 72-74.

²⁹ J. Chamie: “*Understanding Unauthorized Migration*”, Inter Press Service, New York, 15 Nov. 2016.

Германия оставалась второй по численности иммигрантов страной после США, приняв более 13% всех безвозвратных иммигрантов, прибывших в страны ОЭСР. На семейную миграцию приходится более одной трети всех потоков безвозвратных мигрантов в страны ОЭСР. Несмотря на то что миграция в поисках работы граждан третьих стран в страны ОЭСР не превышает 14% от общих потоков безвозвратных мигрантов, миграция свободного передвижения, представляющая собой вторую по величине категорию безвозвратной миграции (32%), также связана с мобильностью рабочей силы (рисунок 1.4)³⁰. В Южной Америке, как и Чили, Аргентина столкнулась с устойчивым расширением потоков безвозвратных иммигрантов с 81 000 в 2008 году до 139 000 в 2013 году³¹, а в Российской Федерации в 2015 году Федеральная миграционная служба выдала 149 000 разрешений на постоянное проживание³².

Рисунок 1.4. Постоянные миграционные потоки в страны ОЭСР по основанию для прибытия в страну, 2014 г. (в %)



Источник: ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 19, figure 1.2, panel B.

³⁰ ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, Париж, 2016 г., pp. 15–18 (and table 1.1).

³¹ ОАГ и ОЭСР: *International Migration in the Americas*, op. cit., p. 5 (table 1).

³² ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 296.

1.3.2. Временная трудовая миграция

24. Временная трудовая миграция отмечается во всех частях мира. В некоторых регионах и субрегионах, таких как Юго-Восточная Азия, Африка и арабские государства, потоки трудовой миграции в основном носят временный характер, а безвозвратная миграция дополняется временной трудовой миграцией в традиционных иммиграционных странах (таких как Австралия, Канада, Новая-Зеландия и США), а также в ряде европейских стран. Субъективная ценность временной трудовой миграции в страны назначения заключается в её манёвренности и возможности удовлетворять краткосрочные потребности в работниках высокой квалификации или низкоквалифицированной рабочей силе, позволяя, таким образом, рынкам труда принимающей страны адаптироваться к изменяющимся экономическим условиям³³. Положительные последствия для стран происхождения включают такие факторы, как денежные переводы и возвращение мигрантов, обогащённых знаниями и опытом, которые способствуют их личному развитию³⁴.

25. В странах ОЭСР к временным трудовым мигрантам причисляется ряд различных категорий работников с разными уровнями профессиональных навыков, включая высококвалифицированных инженеров, консультантов по ИТ, специалистов, переводимых на другие должности внутри компании в рамках кадровых перестановок, и прикомандированных работников, а также низкоквалифицированных сезонных рабочих и работающих отпускников³⁵. Другие группы временных мигрантов, такие как студенты и стажёры, обычно также в определённой степени допускаются к рынку труда. В 2014 году только в США и Канаде было выдано более 1 млн виз с правом на временную работу (соответственно 365 750 и 732 000)³⁶. Другими важными принимающими временных трудовых мигрантов странами ОЭСР являются Австралия, Республика Корея, Мексика, Новая Зеландия и Польша³⁷.

26. Что касается стран, не входящих в ОЭСР, в Бразилии был зарегистрирован рост потоков временных мигрантов (в большинстве случаев для работы или учёбы) с 51 000 в 2009 году до 103 500 мигрантов в 2013 году³⁸. Весьма значительны также потоки временных трудовых мигрантов в Российскую Федерацию: в 2014 году в стране было выдано 3,7 млн лицензий гражданам безвизовых стран и разрешений на работу³⁹. В 2013 году страны Персидского залива приняли 22 млн работников-мигрантов, при этом Саудовская Аравия и Объединённые Арабские Эмираты заняли, соответственно, четвёртое и пятое место по числу принимаемых трудовых мигрантов. Доля мигрантов в общей численности населения составляет более 50% в четырёх из шести стран Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), при этом высокое соотношение мигрантов к общей численности населения наиболее отчётливо проявляется в Объединённых Арабских Эмиратах (88%), Катаре (86%) и Кувейте (69%). Большинство работников-мигрантов в ССАГПЗ, прибывает сегодня из таких стран Южной Азии, как

³³ ОЭСР: *International Migration Outlook 2015*, Париж, 2015 г., р. 21; МБТ: *Labour migration and development: ILO moving forward*, справочный документ, подготовленный для обсуждения на Трёхстороннем техническом совещании по трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г., р. 4.

³⁴ С. Dustmann and J.-S. Görlach: *The Economics of Temporary Migrations*, London, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper 03/15, р. 35.

³⁵ ОЭСР: *International Migration Outlook 2015*, op. cit., pp. 21–22.

³⁶ ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pp. 246 and 312.

³⁷ *ibid.*, pp. 238, 274, 282, 286 and 290 respectively.

³⁸ ОАГ и ОЭСР: *International Migration in the Americas*, op. cit., p. 5 (table 1).

³⁹ ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., p. 296.

Бангладеш, Индия и Пакистан; Египет, Эфиопия и Филиппины являются другими важными странами происхождения мигрантов⁴⁰. Южная Африка – ещё одна страна, принимающая больше временных, чем безвозвратных мигрантов. В период между 2010 и 2013 годами в стране было зарегистрировано более 91 000 заявлений на получение виз на временное проживание с возможностью трудоустройства, при этом от граждан Китая, Зимбабве, Индии, Пакистана и Нигерии было получено 65% таких ходатайств⁴¹.

1.3.3. Миграция специалистов высокой квалификации

27. Трудовая миграция специалистов высокой квалификации может быть временной и безвозвратной, и многие страны с высоким уровнем доходов проводят политику, направленную на привлечение высококвалифицированных работников-мигрантов. Например, в 2014-15 годах две трети виз, предусмотренных в рамках Миграционной программы Австралии, было выдано на основании востребованной квалификации (127 800 виз), а в 2014 году более половины (52%) постоянных жителей в возрасте от 25 до 64 лет, принятых в Канаде, получили высшее образование⁴². В США в 2014 году было выдано 161 400 виз временным трудовым мигрантам по отдельным специальностям (визы серии H-1B), главным образом гражданам Индии (67%) и Китая (9%), а в 2015 году было принято 164 600 специалистов в рамках кадровых передвижений внутри компаний⁴³.

28. Дефицит востребованных профессиональных навыков, испытываемый во всех регионах мира, требует проведения целого спектра политических мер, которые способствуют решению также и вопросов развития людских ресурсов на национальном уровне, и в этом плане временная трудовая миграция высококвалифицированных кадров может стать частью общих мер реагирования на сложившуюся ситуацию. В этом отношении одна из политических мер реагирования заключается в выявлении потребностей в работниках определённой квалификации посредством двустороннего и регионального сотрудничества, как на это указывается в главах 3 и 4. Другой такой мерой является применение практики справедливого найма, благодаря которой реально обеспечивается соответствие между профессиональными навыками мигрантов и требованиями имеющихся рабочих мест (глава 5). Испытывается также необходимость отчётливее осознавать сегодняшние потребности в профессиональных навыках в условиях изменяющейся природы труда. Некоторые аналитики прогнозируют к 2020 году возможный глобальный дефицит работников высокой и средней квалификации в 85 млн⁴⁴. Европейская комиссия установила, что к 2020 году для заполнения 16 млн рабочих мест в ЕС потребуются высококвалифицированные кадры⁴⁵. В некоторых секторах, таких как обслуживание средним медицинским персоналом, нехватка кадров особенно остро испытывается как в развитых, так и развивающихся странах⁴⁶. Предпринимательское

⁴⁰ M.-J. Tayah and H. van de Glind: *The Situation of Migrant Workers in the Countries of the Gulf Cooperation Council*, ILO Internal Briefing, Oct. 2015 (не опубликовано), pp. 13–15.

⁴¹ Правительство Южной Африки, Департамент внутренних дел: *Green Paper on International Migration*, 24 июня 2016 г., p. 27.

⁴² ОЭСР: *International Migration Outlook 2016*, op. cit., pp. 238 and 246 respectively.

⁴³ *ibid.*, p. 312.

⁴⁴ R. Dobbs et al.: *The world at work: Jobs, pay, and skills for 3.5 billion people*, McKinsey Global Institute, Sep. 2012, Executive Summary, p. 2.

⁴⁵ Европейская комиссия: *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, коммюнике Комиссии, 3 марта 2010 г., p. 18.

⁴⁶ M.A. Clemens: *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World*, Центр глобального развития, стратегический документ 040, Вашингтон, ОК, май 2014 г., p. 2.

сообщество рассматривает «наличие перспективных кадров как важнейший фактор расширения своей предпринимательской деятельности»⁴⁷. Поэтому понадобятся новаторские решения, чтобы привлекать, удерживать и использовать наиболее квалифицированных работников в глобальных масштабах, на что уже делают ставку многие компании благодаря оказанию содействия профессиональной подготовке будущих работников в процессе их общеобразовательного развития, начиная с дошкольного обучения и вплоть до послевузовского профессионального образования; кроме того, необходимо предусмотреть послабления в отношении бюрократических инструкций и процедур, чтобы обеспечить приём на работу работников-мигрантов высокой квалификации⁴⁸. В то же время более рациональная политика в области трудовой миграции, охватывающая работников всех квалификационных категорий, не может заменить собой ни эффективное образование, получаемое мигрантами в своей стране, ни реформы в области профессиональной подготовки. Политические меры в области трудовой миграции должны носить взаимодополняющий характер и стимулировать процесс внедрения дальнейших новшеств в системы образования как на национальном, так и на региональном уровнях.

1.4. Заключение

29. Проявляющиеся в настоящее время глобальные и региональные тенденции свидетельствуют о динамизме и сложности процесса трудовой миграции. Миграционные потоки Юг-Юг, включая миграцию в соседние страны, столь же значительны, что и потоки Юг-Север, и они, безусловно, возрастают ускоренными темпами. В то же время страны, которые прежде были странами происхождения, становятся, причём очень быстро, странами назначения и транзита.

30. На фоне этой изменяющейся динамики трудовой миграции не только открываются новые возможности, но и возникают новые проблемы.

⁴⁷ Международная организация работодателей (МОП): *Position Paper: International Labour Migration*, ноябрь 2014 г., р. 2.

⁴⁸ *ibid.*, pp. 2–3.

Глава 2

Проблемы регулирования трудовой миграции

31. В этой главе рассматриваются основные выгоды и издержки, связанные с трудовой миграцией, особенно менее квалифицированных работников. Особое внимание в ней уделяется важнейшей роли национальных учреждений рынка труда, активной политики на рынке труда и политики в сфере занятости, а также механизмов социального диалога в защите трудовых мигрантов от жестокого и несправедливого обращения и одновременно в защите местных работников и удовлетворении потребностей рынка труда стран назначения и требований работодателей. В главе также подчёркивается важность сотрудничества между странами.

2.1. Выгоды трудовой миграции и издержки работников-мигрантов

2.1.1. Выгоды трудовой миграции

32. Трудовая миграция приносит пользу работникам-мигрантам и членам их семей. Всемирный банк отмечает, что «после переезда мигрантов в развитую страну из беднейших стран их доходы в среднем возрастают в 15 раз, число школьников среди них увеличивается вдвое, а уровень детской смертности снижается в 16 раз»¹. Денежные переводы служат важным средством сокращения масштабов бедности в семьях мигрантов и их сообществах. В 2015 году потоки денежных переводов, отправленных мигрантами в развивающиеся страны, оценивались примерно в 441 млрд долл. США, почти в три раза больше, чем объём официальной помощи в целях развития². В первую тройку стран-получателей денежных переводов вошли Индия, Китай и Филиппины, а крупнейшими получателями денежных переводов, измеряемых как процент валового внутреннего продукта (ВВП), были менее крупные страны, такие как Таджикистан (42%), Кыргызстан (30%), Непал (29%), Тонга (28%) и Республика Молдова (26%)³. Денежные переводы могут способствовать сокращению масштабов детского труда и финансированию расходов на школьное обучение и здравоохранение там, где они не в полной мере покрываются ассигнованиями из национального бюджета.

33. Международная миграция воздействует на экономический рост прямо и опосредованно. Ввиду возрастной структуры приезжих миграция, как правило, ведёт к увеличению численности рабочей силы, способствуя тем самым росту совокупного ВВП⁴. При условии интеграции иммигрантов трудоспособного возраста на рынке труда они,

¹ Всемирный банк: *Migration and Development: A Role for the World Bank Group*, Вашингтон, ОК, сентябрь 2016 г., р. 15.

² Всемирный банк: *Migration and Remittances Factbook 2016*, Вашингтон, ОК, 2016 г., р. v.

³ *ibid.*, pp. v–vi.

⁴ МОТ, ОЭСР и Всемирный банк: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, *op. cit.*, р. 12.

как правило, оказывают позитивное влияние на состояние государственных финансов. В значительной степени это связано с их относительной молодостью и, соответственно, с количеством лет, когда они будут платить взносы, а также с ограниченной необходимостью расходовать средства, предназначенные для систем образования и здравоохранения. Если мигранты должным образом интегрированы на рынке труда, они могут резко повысить доходы на душу населения в странах-получателях переводов по причине увеличения соотношения численности занятых и всего населения, а также повышения уровня производительности труда⁵. Производительность труда также может расти под воздействием увеличивающегося разнообразия профессиональных навыков, их взаимодополняемости и специализации, а также повышения квалификации местных работников, перед которыми открываются новые возможности. По возвращении на родину мигранты всех уровней квалификации могут внести позитивный вклад в экономическое развитие страны своего происхождения, инвестируя финансовые средства, человеческий и социальный капитал, заработанный за рубежом, например новые профессиональные навыки, идеи и ноу-хау⁶.

34. В большинстве стран назначения мигранты платят больше налогов и социальных взносов, чем они получают пособий, тем самым снимая часть нагрузки с пенсионных систем в развитых странах со стареющим населением; они вносят существенный вклад в экономику стран назначения, обеспечивая их рабочей силой и профессиональными навыками и квалификациями, необходимыми в таких важнейших занятиях и секторах⁷, как сельское хозяйство, строительство, домашний труд, гостиничное хозяйство, здравоохранение, технические специальности и информационные технологии. Всё увеличивающаяся численность высокообразованных иммигрантов существенно влияет на уровни производительности, масштаб инноваций и развитие предпринимательства. Мигрантам принадлежит определённая роль и в содействии торгово-инвестиционным потокам и трансграничной передаче знаний и технологий; будучи потребителями товаров и услуг, они стимулируют резкое повышение внутреннего рыночного спроса⁸.

35. Как показывают результаты исследований, посвящённых странам назначения с высоким уровнем доходов, миграция оказывает весьма ограниченное влияние на средний размер заработной платы и занятость местных работников⁹. Как правило, миграция незначительно влияет и на бюджетную сферу большинства стран, хотя занятость является важнейшим детерминантом чистого фискального вклада мигрантов, особенно в странах с щедрыми системами социального обеспечения¹⁰. Их вклад зависит от их доходов и степени интеграции на рынке труда, а также от функционирования систем социального обеспечения в принимающих странах¹¹. Предварительные результаты исследований МОТ и ОЭСР, посвящённые измерению экономических последствий трудовой миграции в странах с низким и средним уровнем доходов, показывают, что хотя эти

⁵ См., например, Международный валютный фонд (МВФ): “Spillovers from China’s Transition and from Migration”, in *World Economic Outlook October 2016*, Вашингтон, ОК, 2016 г.; F. Jaumotte et al.: *Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies*, IMF Spillover Notes, Issue 8, Вашингтон, ОК, октябрь (пересмотрен в декабре) 2016 г.

⁶ МОТ, ОЭСР и Всемирный банк: *The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth*, op. cit., p. 1.

⁷ *ibid.*, pp. 1 and 11.

⁸ *ibid.*, p. 1; Всемирный банк: *Migration and Development*, op. cit., p. x and pp. 15–26.

⁹ ОЭСР, МОТ, Всемирный банк и МВФ: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, документ, подготовленный для Группы двадцати, готовится к печати в 2017 г., p. 9.

¹⁰ ОЭСР: “The fiscal impact of immigration in OECD countries”, in *International Migration Outlook 2013*, Париж, 2013 г., p. 161; ОЭСР: “Is migration good for the economy”, op. cit., p. 3.

¹¹ ОЭСР, МОТ, Всемирный банк и МВФ: *Towards a Framework for Fair and Effective Integration of Migrants into the Labour Market*, op. cit., pp. 9–10.

последствия могут напоминать то, что происходит в странах с развитой экономикой, всё зависит от структуры рынка труда, общеэкономических корректировок и инвестиционной среды (вставка 2.1).

Вставка 2.1

Проект МОТ-ОЭСР: Оценка вклада трудовых мигрантов в экономику развивающихся стран как стран назначения

Экономические последствия миграции в странах назначения, особенно в развивающихся странах, чьи рынки труда и другие объекты социальной инфраструктуры зачастую менее развиты, чем в богатых странах, могут с трудом поддаваться оценке. Во многих случаях краткосрочные и долгосрочные экономические последствия миграции колеблются в широких пределах. Например, по теории, рынки труда реагируют в краткосрочном плане на шоки предложения рабочей силы, корректируя уровень занятости или размер заработной платы, однако в долгосрочной перспективе воздействие этих мер снижается по мере того, как местная рабочая сила и предприятия приспособляются к новому равновесному состоянию. Тем не менее, на эмпирической основе трудно выделить даже краткосрочные последствия. Имеющиеся результаты исследований показывают, что иммиграция может оказывать как отрицательное, так и положительное влияние на будущую занятость местных работников, однако эти данные в значительной степени зависят от выбора методологии и временных рамок исследования. Кроме того, большинство заключений о влиянии трудовой миграции основаны на исследованиях, проводимых в странах с высоким уровнем дохода и с относительно высокоразвитыми структурами рынка труда. Эти исследования показывают, что определённые структуры рынка труда, такие как регулирование минимального размера оплаты труда и возможности продолжения образования, могут снижать воздействие трудовой миграции на национальные рынки труда. При этом такие структуры сильно различаются по количеству и качеству между развивающимися странами и в сравнении с более развитыми странами, а это означает, что ещё многое предстоит познать с точки зрения наполнения идеальной политики, позволяющей развивающимся странам добиваться максимальных выгод от миграции рабочей силы.

В рамках проекта МОТ-ОЭСР используется ряд разных методологий, связанных с изучением влияния трудовой миграции на развивающиеся страны, в том числе её воздействия на экономику и рынок труда. Например, в Таиланде результаты проекта, посвящённого анализу воздействия миграции, в основном совпадают с результатами ранее проведённых исследований, в частности, подтверждая тот факт, что прослеживаются некоторые положительные последствия для масштабов занятости по найму на национальном уровне, но при этом отмечается высокая концентрация трудовых мигрантов на рабочих местах, требующих низкой квалификации.

2.1.2. Дефицит достойного труда и издержки трудовой миграции

36. Несмотря на выгоды трудовой миграции, работники-мигранты, особенно менее квалифицированные, по-прежнему сталкиваются с острым дефицитом достойного труда, включая нарушения основополагающих принципов и прав в сфере труда и другие посягательства на их права, когда они пытаются получить работу за рубежом и когда они находятся в принимающей стране. Всё вместе это можно классифицировать как «издержки трудовой миграции» (рисунок 2.1; см. также главу 5). Малоквалифицированные мигранты в большей степени подвержены высоким издержкам трудовой миграции, чем высококвалифицированные работники, которые рассматриваются как дефицитный ресурс и за которых страны конкурируют друг с другом. В отличие от этого предложение менее квалифицированных работников гораздо превышает количество имеющихся рабочих мест в зарубежных странах, а это означает, что их, как правило, вербуют в рамках программ временной миграции, за что зачастую они платят вербовщикам

комиссионные, и что их привлекают на работу в отрасли с нестандартными формами занятости, распространёнными неформальными отношениями и острейшим дефицитом достойного труда.

Рисунок 2.1. Типология издержек трудовой миграции в миграционном процессе



Источник: Взято из M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, МБТ, готовится к печати, 2017 г.

Несоблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда

37. Несмотря на то что работники-мигранты составляют лишь 4,4% от общей численности рабочей силы в мире, они подвергаются гораздо большему риску стать жертвой принудительного труда, чем другие работники. Согласно глобальным оценкам МОТ за 2012 год, 44% всех жертв принудительного труда (9,1 млн человек из общей численности в 20,9 млн) мигрировали внутри страны или на международном уровне¹². Принудительный труд может чаще встречаться в определённых секторах, таких как

¹² МБТ: *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*, Женева, 2012 г., р. 17.

сельское хозяйство, домашний труд¹³, рыболовство¹⁴ и электронная промышленность¹⁵. Условия, в которых происходит миграция детей из развивающихся стран, делают их особенно уязвимыми к детскому труду. Кроме того, дети трудовых мигрантов, как правило, уступают работающим детям из числа местного населения по условиям труда и доступности образования и здравоохранения¹⁶. Пути многих детей-мигрантов в конечном итоге приводят их в сельское хозяйство или сферу услуг, например, домашний труд, а некоторые становятся жертвами торговли людьми и принудительного труда – одних из наихудших форм детского труда¹⁷.

38. Несмотря на то что большинство стран признают право трудовых мигрантов на свободу объединения и ведение коллективных переговоров, на практике работники-мигранты ограничены в осуществлении этого права по причине их гражданства или статуса жительства¹⁸. Низкооплачиваемым трудовым мигрантам часто отказывают в этом праве «в связи с их нелегальным статусом или из-за структурных ограничений правовых методов, систематически лишаящих трудящихся возможности влиять на ситуацию»¹⁹.

39. Работники-мигранты также страдают от дискриминации в сфере занятости, в том числе по многим причинам, связанным с их расой, национальностью, вероисповеданием и гражданством²⁰. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ (КЭПКР) подчёркивает важность принятия конкретных мер борьбы с ксенофобией и социально-культурными стереотипами, которые усугубляют дискриминацию в отношении мигрантов, в том числе в сфере труда и занятий²¹. Нелегальные работники-мигранты особо уязвимы к эксплуатации и дискриминации, особенно в

¹³ МБТ: *Giving globalization a human face*, Общий обзор выполнения основополагающих конвенций, касающихся прав в сфере труда, в свете Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, доклад КЭПКР, 101-я сессия, Женева, 2012 г., paras 294–295.

¹⁴ МБТ: *Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector*, страновое бюро МОТ для Таиланда, Камбоджи и Лаосской Народно-Демократической Республики, 2013 г.

¹⁵ В 2014 г. в докладе неправительственной организации Verité сообщалось, что треть трудовых мигрантов, занятых в электронной промышленности в Малайзии, работали в условиях принудительного труда; после публикации доклада глобальная некоммерческая коалиция ведущих компаний-производителей электроники, ответственных за состояние дел в системах поставок – Electronics Industry Citizenship Coalition (EICC) – приступила к реализации пилотной программы по защите фабричных работников в Малайзии. См., соответственно, Verité: *Forced Labour in the Production of Electronic Goods in Malaysia: A Comprehensive Study of Scope and Characteristics*, сентябрь 2014 г.; EICC: “*Electronics Industry Pilots Factory Worker Protection Program in Malaysia*”. Тем не менее, по-прежнему появляются обвинения в использовании принудительного труда работников-мигрантов. См. K. Nodal and A. Kelly: “*Malaysia: forced labour casts dark shadow over electronics industry*”, in *The Guardian*, 21 ноября 2016 г.

¹⁶ H. van de Glind and A. Kou: “*Migrant children in child labour: A vulnerable group in need of attention*”, in IOM: *Children on the Move*, Женева, 2013 г., pp. 28–43, p. 30.

¹⁷ Международная программа МОТ по упразднению детского труда: *Migration and child labour*; Конвенция МОТ 1999 года о наихудших формах детского труда (182), ст. 3 а).

¹⁸ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 79; МБТ: *Promoting fair migration*, Общий обзор, касающийся выполнения актов о работниках-мигрантах, доклад КЭПКР, Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г., para. 289.

¹⁹ ООН: *Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации*, Генеральная Ассамблея, 71-я сессия, A/71/385, 14 сентября 2016 г., п. 28.

²⁰ МБТ: *Равенство в сфере труда: Вызов сохраняется*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, доклад Генерального директора, Доклад I(B), Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 129.

²¹ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., paras 290–292.

отношении условий труда, безопасности и гигиены труда²². Попыткам работников-мигрантов отстоять свои трудовые права мешают опасения депортации и других санкций. Это подчёркивает необходимость расширения сотрудничества в этой области между министерствами внутренних дел/иммиграции и министерствами труда.

40. Женщины из числа трудовых мигрантов чаще, чем мужчины, испытывают дискриминацию на основании таких запрещённых причин, как пол, гражданство и миграционный статус²³. Женщины-мигранты, особенно молодые домашние работники, особенно уязвимы к физическому и сексуальному насилию на рабочем месте²⁴. Более того, женщины-мигранты «наказываются вдвойне из-за сегрегации рынка труда и дискриминации; по гендерной причине они чаще заняты в секторах экономики, где платят меньше, а ввиду их этнической принадлежности и миграционного статуса у них больше шансов получить работу, где требуется более низкая квалификация»²⁵. Это подтверждается результатами недавнего исследования МОТ, которое показало, что мигранты, особенно женщины-мигранты, чрезмерно представлены в нестандартных формах занятости, таких как временный заёмный труд и работа на условиях неполного дня, что также является результатом дискриминации, трудностей с признанием квалификации и слабых позиций на переговорах²⁶. Выборочные обследования, проведённые МОТ и Всемирным банком под эгидой Глобального партнёрства по распространению знаний о миграции и развитию (KNOMAD) и посвящённые оценке затрат, которые несут трудовые мигранты, показывают, что женщины-мигранты, занятые домашним трудом, работают значительно дольше других работников. Так, в коридоре Африка – ССАГПЗ некоторые женщины-мигранты, нанятые в качестве домашних работников, сообщили, что они трудятся в среднем около 115 часов в неделю по сравнению с 70 часами мужчин-мигрантов, работающих в строительном секторе²⁷.

41. Определённые законы и нормативно-правовые акты, касающиеся занятости работников всех уровней квалификации, также могут провоцировать дискриминацию трудовых мигрантов, например, в форме систем разрешений на работу и спонсорских систем, которые серьёзно ограничивают возможности работников-мигрантов поменять место работы, работодателя или спонсора, что ставит их в особенно уязвимое положение и даёт работодателям возможность безгранично властвовать над ними²⁸. Кроме того, по этим законам и правилам работодатели могут предпочитать нанимать не местных работников, а трудовых мигрантов, тем самым провоцируя «социальный демпинг» и гонку ко дну.

42. Ограничение мобильности рабочей силы на внутреннем рынке труда не только препятствует защите прав работников-мигрантов, но и снижает эффективность рынков труда и взвинчивает стоимость найма (см. главу 5), что усугубляется неспособностью предприятий оперативно нанимать работников соответствующей квалификации из местного резерва рабочей силы. Повышение мобильности рабочей силы на внутреннем

²² МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 778.

²³ См. МБТ: *Равенство в сфере труда: Вызов сохраняется*, op. cit., pp. 69–75 и 129.

²⁴ O'Neill et al., op. cit., p. 7 (box 2).

²⁵ *ibid.*, p. 9.

²⁶ МБТ: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Женева, 2016 г., pp. 144–152.

²⁷ M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, МБТ, готовится к печати, 2017 г.

²⁸ МБТ: *Giving globalization a human face*, op. cit., para. 779.

рынке труда также может способствовать ограничению практики придерживания рабочей силы «про запас», когда компании не отпускают работников как можно дольше, а также практики работодателей, препятствующей «побегу» работников, в том числе посредством невыплаты заработной платы, конфискации паспортов и запрещения домашним работникам-мигрантам выходить из дома в выходной день²⁹. В Балийской декларации, принятой 16-м Азиатско-Тихоокеанским региональным совещанием МОТ, трёхсторонние участники наметили в качестве одного из приоритетов национальной политики и действий усиление политики в области трудовой миграции на основе соответствующих международных трудовых норм, включая необходимость «исправления отношений между работодателями и работниками, ограничивающих свободу передвижения работников, их право прервать трудовые отношения или сменить работодателя, учитывая любые применимые договорные обязательства, а также право работников на свободное возвращение в страну своего происхождения»³⁰.

Санкции в оплате труда

43. Помимо гендерных санкций в оплате труда по-прежнему отмечаются значительные различия в размере заработной платы между трудовыми мигрантами и гражданами страны среди высокооплачиваемых и низкооплачиваемых работников, что лишь частично объясняется различиями в опыте, образовании (в том числе владении языком), роде занятий, уровне квалификации и других характеристиках рынка труда. Необъяснимую часть такой разницы в оплате труда можно связать с целым рядом факторов: дискриминацией работодателей в отношении мигрантов, разной пользой образования, полученного за рубежом, ложным представлением о том, что мигрантам, особенно одиноким лицам, нужно меньше доходов, чем местным работникам, которые должны содержать семьи, а также недопредставленностью или непредставленностью мигрантов в коллективных представительных структурах³¹. В Европе разница в размере заработной платы граждан страны и мигрантов в целом составляет 17,5%, из которых 11,3% не поддаются объяснению и могут быть связаны с дискриминацией. На Кипре, в Греции, Италии, Португалии и Испании разрыв в оплате труда мигрантов и граждан страны превышает 25%, причём необъяснимая разница в 17% и выше отмечается на Кипре, в Дании, Польше и Нидерландах³². В ряде стран, таких как Аргентина и Германия, разрыв в оплате труда мигрантов и местных высокооплачиваемых работников совершенно не поддаётся объяснению³³. Эти факты говорят о необходимости дальнейшего анализа эффективности политики, направленной на содействие интеграции мигрантов на рынке труда, о чём

²⁹ МБТ: *Employer–migrant worker relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration*, региональное бюро МОТ для арабских государств, «белый доклад», готовится к печати, 2017 г. Что касается конкретно системы *кафала*, предлагаемые реформы включают в себя: а) прекращение зависимости отношений между работодателем и работником от иммиграционного статуса трудового мигранта; б) регулирование трудового правоотношения посредством типовых трудовых договоров, предусмотренных в трудовом законодательстве; в) включение в типовые договоры условий прекращения трудовых отношений; д) соблюдение основных трудовых прав в любых ситуациях. См. МБТ: *Realizing a Fair Migration Agenda: Labour Flows between Asia and Arab States – сводный доклад межрегионального совещания экспертов, 3-4 декабря 2014 г.*, Катманду, региональное бюро МОТ для арабских государств и региональное бюро МОТ для Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 г., р. 10.

³⁰ МБТ: *Bali Declaration*, принятая 16-м Азиатско-Тихоокеанским региональным совещанием в Бали, Индонезия, 9 декабря 2016 г., para. 8(e).

³¹ МБТ: Доклад *Заработная плата в мире 2014-15 гг.: Заработная плата и неравенство доходов*, Женева, 2015 г., сс. vi и 50-52.

³² *ibid.*, сс. 52-53 (и рисунок 40).

³³ *ibid.*, с. 52. Единственным исключением в этом ряду является Бразилия, где высокооплачиваемые мигранты зарабатывают больше, чем высокооплачиваемые граждане страны, по объяснимым и необъяснимым причинам.

речь идёт в разделе 2.2 ниже. При этом ожидается, что необъяснимые причины различий в оплате труда будут меньше касаться тех мигрантов, которые дольше проживают в стране, поскольку с течением времени у них появляется больше шансов получить необходимое образование и дипломы, овладеть языком и создать социальные сети.

Плохие условия труда

44. Обследования MOT-KNOMAD показывают, что условия труда, такие как договорный статус, размер оплаты труда, периодичность выплаты заработной платы, количество отработанных часов и безопасность и гигиена труда, а также участие в деятельности профсоюзов и равенство обращения – во всех этих областях трудовые мигранты сообщают о серьёзном дефиците достойного труда. В денежном выражении общие потери составляют не менее 30% от совокупной заработной платы, обещанной мигрантам до их отъезда, и 27% от её фактического размера³⁴.

45. Среди работников-мигрантов производственный травматизм зачастую бывает несоразмерно высоким по сравнению с немигрирующим населением. КЭПКР неоднократно отмечал, что в ряде стран трудовые мигранты, занятые в таких опасных секторах, как строительство, могут работать без достаточной подготовки, защитного оборудования, медицинского контроля и страховки на случай получения травмы на производстве³⁵. Так, по данным Совета содействия занятости за рубежом при правительстве Непала, в период с 2008-09 по 2014-15 годы в 24 странах назначения погибло в общей сложности 4322 непальских мигранта, из них 4235 мужчин и 85 женщин³⁶. Число смертельных случаев увеличилось с 90 в 2008-09 годах (когда было выдано почти 220 000 разрешений на работу) до 1004 в 2014-15 годах (когда было выдано около полумиллиона разрешений на работу)³⁷. Несмотря на близкие показатели смертности среди непальских работников-мигрантов за рубежом и работников той же возрастной группы в самом Непале, трудовые мигранты обязаны пройти медицинское обследование, прежде чем они получат разрешение на работу, а поэтому они должны быть в целом крепче и здоровее, чем всё население³⁸.

46. Обследования MOT-KNOMAD также показали, что оплата больничных листов, в том числе в связи с профессиональным заболеванием или травмой, варьирует в широком диапазоне. Около 30% опрошенных работников-мигрантов сообщили, что они болели или страдали от травм во время пребывания за границей, причём двое из каждых пяти работников заявили, что им не оплатили дни, когда они не могли работать из-за болезни или травмы. Наибольшая доля мигрантов, лишённых оплаты, отмечалась в коридоре Южная Азия – ССАГПЗ; больше всех страдали мужчины, работающие в строительстве (рисунок 2.2)³⁹.

³⁴ Aleksynska et al., op. cit.

³⁵ См., например, комментарии КЭПКР, касающиеся Конвенции 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167): *Китай*, замечание 2013 г., *Бразилия*, замечание 2012 г.; *Доминиканская Республика*, замечание 2012 г. и прямой запрос 2014 г., *Норвегия*, замечание 2015 г., *Сербия*, прямой запрос 2016 г.

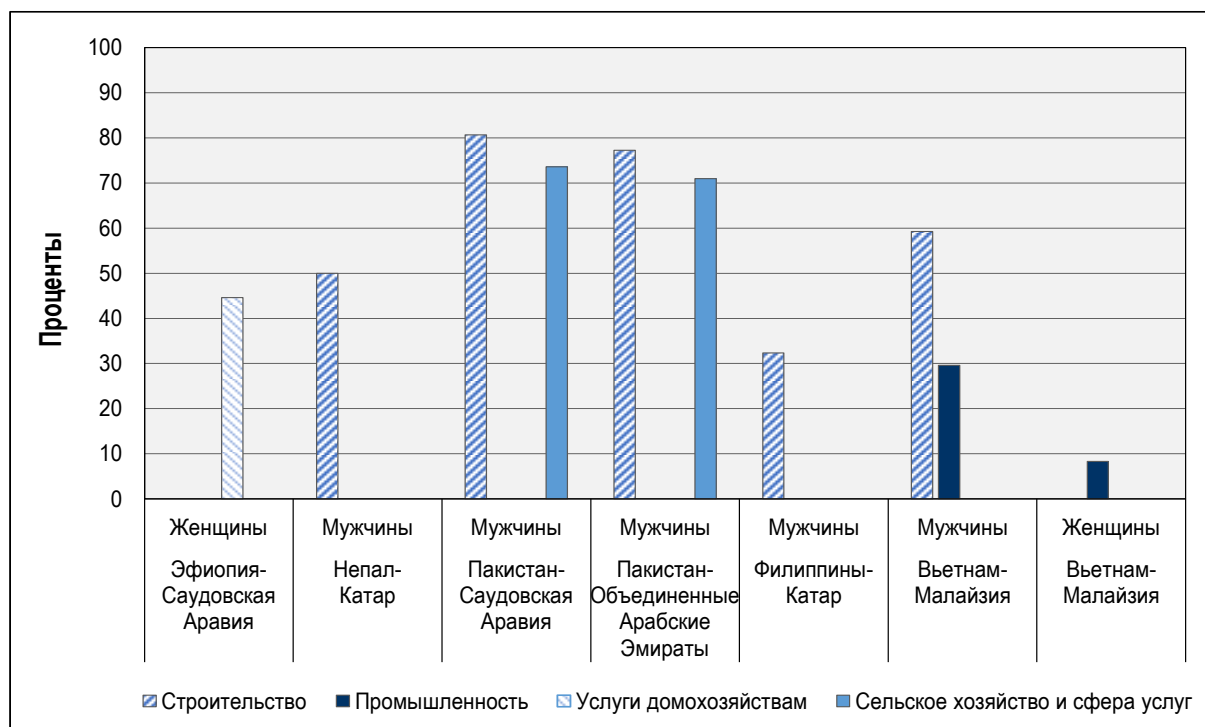
³⁶ МБТ: *When the safety of Nepali migrant workers fails: A review of data on the numbers and causes of the death of Nepali migrant workers*, МБТ, Катманду, 2016 г., р. 9. Согласно этому докладу, пол двух работников-мигрантов в 2014-15 гг. не был установлен. Правительство Непала передало КЭПКР и эквивалентные данные (однако только за 2013-14 гг.). См. МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 48.

³⁷ *ibid.*, p. 9 (table 1).

³⁸ *ibid.*, p. 10.

³⁹ Aleksynska et al., op. cit.

Рисунок 2.2. Процент мигрантов с неоплаченными днями отсутствия на работе по причине травмы или болезни



Источник: Aleksynska et al., op. cit.

47. Многие мигранты живут в недостойных бытовых условиях, ютятся в переполненных жилищах, порой без удобств и коммунальных услуг, таких как канализация, электричество и питьевая вода⁴⁰.

Несоответствие профессиональных квалификаций и навыков

48. Доступ к процессам признания квалификации, особенно малоквалифицированных и среднеквалифицированных работников-мигрантов, зачастую весьма ограничен. Неполное соответствие или непризнание квалификации может вызывать потерю квалификации или «растрату интеллектуального потенциала», что является ещё одной издержкой трудовой миграции⁴¹. Мигранты сталкиваются с трудностями по возвращении на родину, когда они пытаются применить полученный в стране назначения опыт для дальнейшего развития своего человеческого потенциала. Исследование, проведённое МОТ в 2014 году, выявило низкий уровень соответствия квалификации всех категорий работников порученной им работе не менее чем в половине обследованных европейских стран. Например, 25-45% работников в Европе обладают избыточной или недостаточной квалификацией для выполнения их трудовых обязанностей, что вызывает серьёзный перекося спроса и предложения на региональных рынках труда⁴² и снижение уровня производительности предприятий. Эта тенденция, вероятно, станет ещё заметнее среди трудовых мигрантов, занятых в секторах экономики, сильно от них зависящих, таких как домашний труд, другие сегменты сферы услуг и строительство. В этих секторах

⁴⁰ ООН: Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крено: *Трудовая эксплуатация мигрантов*, Совет по правам человека, 26-я сессия, A/HRC/26/35, 3 апреля 2014 г., п. 43.

⁴¹ R. Cholewinski and M.-J. Tayah: *Promoting decent work for migrant workers*, дискуссионный документ МБТ, февраль 2015 г., р. 7.

⁴² МБТ: *Skills mismatch in Europe: Statistics brief*, Женева, 2014 г., р. 12.

может происходить «социальный демпинг», в частности, в оплате труда и может возрас- тать сегментация рынка труда, когда рабочие места, где требуется низкий уровень ква- лификации и где труд оплачивается по низким ставкам, становятся исключительной территорией мигрантов⁴³.

49. Поскольку у малоквалифицированных и среднеквалифицированных работников зачастую нет формально присвоенной квалификации, необходимо создавать системы, которые позволяли бы легко оценивать их трудовые умения. Хорошим примером такой системы служит рекомендация Совета ЕС от 20 декабря 2012 года о подтверждении неформального и неофициального курса обучения⁴⁴. Признание предшествующей под- готовки, квалификации и навыков трудовых мигрантов позволяет им найти лучшую работу и уменьшить риск потери квалификации. С этой целью МОТ разрабатывает руководство для пользователей, посвящённое работникам с низким и средним уровнем квалификации⁴⁵. Признание квалификации также поможет укрепить потенциал разви- тия стран происхождения мигрантов, поскольку репатрианты смогут успешно реинте- грироваться на внутреннем рынке труда.

50. Работа по совершенствованию практики аттестации и применения профессио- нальных навыков и квалификаций должна сочетаться с широкими усилиями, направлен- ными на повышение согласованности политики в сфере занятости, профессиональной подготовки и миграции, которая должна осуществляться при активном участии государ- ственных учреждений и социальных партнёров. Такие сплочённые усилия также позво- лят улучшить обмен информацией между системой образования и рынком труда, тем самым обеспечивая основу для актуализации информационно-прогнозных систем в области профессиональной подготовки.

Отсутствие социальной защиты

51. Трудовые мигранты сталкиваются с серьёзными проблемами, пытаясь получить доступ к социальной защите, в том числе к медицинскому обслуживанию и другим бла- гам социального обеспечения. Хотя «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение»⁴⁶, мигранты испытывают значительные трудности с осу- ществлением этого права по сравнению с гражданами, проработавшими всю жизнь в одной стране. Мигрантам может быть отказано в доступе к социальному обеспечению или им могут быть предоставлены ограниченные права в принимающей стране по при- чине их гражданства, статуса или недостаточного трудового стажа или периода проживания в стране⁴⁷, что также может рассматриваться как прямая или косвенная дискриминация, особенно в контексте временной или сезонной трудовой миграции. Доступ мигрантов может быть ограничен по причине их неосведомлённости о своих правах и обязанностях. В то же время они могут потерять право на получение социаль- ных пособий в стране своего происхождения по причине временного отсутствия. Принципы территориальности и гражданства являются проблемными характеристика- ми национального законодательства многих стран. К тому же отсутствие механизмов

⁴³ G. Lemaître: “The demography of occupational change and skill use among immigrants and the native-born”, в ОЭСР: *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, Париж, 2014 г., p. 113.

⁴⁴ Совет Европейского союза: *Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning* (2012/C 398/01).

⁴⁵ МБТ: Users’ guide and facilitators’ notes on “Facilitating transitions to decent work: The importance of recognizing prior learning of migrant workers”, готовится к печати, 2017 г.

⁴⁶ ООН: Всеобщая декларация прав человека, Генеральная Ассамблея, резолюция 217А, 10 декабря 1948 г., ст. 22 и 25; см. также ООН: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Генеральная Ассамблея, резолюция 2200А (XXI), 16 декабря 1966 г., ст. 9.

⁴⁷ G. Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, МБТ, готовится к печати, 2017 г., p. 10.

координации между странами, о чем речь идёт в главах 3 и 4, может препятствовать участию мигрантов в программах социального обеспечения. Более того, там, где существуют двусторонние и многосторонние соглашения о социальном обеспечении, их действие в большинстве случаев распространяется на формальных работников, лишая защиты трудовых мигрантов, занятых в неформальной экономике.

52. В некоторых частях мира, в частности в миграционном коридоре Южная Азия – арабские государства⁴⁸, мигранты обязаны сдавать анализы, в том числе на ВИЧ и беременность, в качестве одного из условий въезда в страну назначения и пребывания на её территории. Обязательное тестирование на ВИЧ и раскрытие ВИЧ-статуса при трудоустройстве запрещены в Рекомендации МОТ 2010 года о ВИЧ/СПИДе (200)⁴⁹. Требовать от женщины, подающей заявление на работу, прохождения теста на беременность или предъявления справки о нём запрещено положениями Конвенции 2000 года об охране материнства (183)⁵⁰. Исследования далее показывают, что многие мигранты, особенно женщины-мигранты, подвергаются дискриминации в сфере здравоохранения и лишаются доступа к охране материнства и другим мерам поддержки их семейных обязанностей⁵¹.

2.2. Роль учреждений рынка труда и активной политики на рынке труда

53. Недопущение эксплуатации трудовых мигрантов и обеспечение их позитивного вклада в общественное развитие принимающих и отправляющих стран требуют справедливого и эффективного регулирования трудовой миграции на всех уровнях, и здесь важная роль принадлежит национальным учреждениям рынка труда. Система регулирования функционирует наиболее эффективно, когда существуют сильные государственные службы занятости, министерства труда, предприятия, организации работодателей и работников и когда все заинтересованные стороны имеют возможность внести свой вклад в национальный диалог. Само по себе, это может повысить общественное доверие и усилить поддержку политики в области трудовой миграции.

54. Трудовые мигранты наилучшим образом защищаются в законодательстве и на практике, когда они находятся под эгидой учреждений рынка труда наравне с местными работниками, например, что касается участия в коллективных переговорах, минимального размера оплаты труда, социального обеспечения и законодательства о защите занятости⁵². Во всем мире существуют примеры, когда из сферы действия национального трудового законодательства исключаются определённые секторы, такие как сельское хозяйство и домашний труд⁵³, несмотря на несоразмерное воздействие такого исключения на многочисленных трудовых мигрантов, занятых в этих секторах (многие из

⁴⁸ Совместная инициатива Организации Объединённых Наций по вопросам миграции, здравоохранения и ВИЧ в Азии: *Three Country Assessment on Health Screening of Migrant Workers and its Impact on Right to Health and Right to Work*, 2014 г.

⁴⁹ Пп. 25, 27-28.

⁵⁰ Ст. 9.

⁵¹ МБТ: *“Meeting the needs of my family too”: Maternity protection and work-family measures for domestic workers*, аналитическая записка по вопросам домашнего труда № 6, Женева, 2013 г., р. 6; M. Bandyopadhyay and J. Thomas: *“Women migrant workers’ vulnerability to HIV infection in Hong Kong”*, in *AIDS Care*, август 2002 г., Vol. 14(4), pp. 509–521.

⁵² C. Kuptsch: *“Inequalities and the impact of labour market institutions on migrant workers”*, in J. Berg (ed.): *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, Edward Elgar and ILO, Cheltenham, UK, and Geneva, 2015, pp. 340–360.

⁵³ *ibid.*, pp. 352–353.

которых работают в неформальной экономике). Есть также примеры того, что законодательство о минимальной заработной плате не распространяется на трудовых мигрантов или определённые секторы, либо в нём устанавливаются пониженные ставки для работников-мигрантов⁵⁴.

55. Важной задачей является разработка и осуществление стройной и активной политики на рынке труда, согласующейся с миграционной политикой в целях усиления роли государственных служб занятости, оценки фактических и будущих потребностей в профессиональных навыках и развития системы профессиональной подготовки и образования. Адаптация государственных служб занятости для предоставления инклюзивных услуг и поддержки вновь прибывших мигрантов является одним из факторов, содействующих их интеграции на рынке труда и движению вверх по социальной лестнице⁵⁵. Государственные службы занятости могут также способствовать справедливому найму работников-мигрантов и снижению издержек трудовой миграции (глава 5). Другие учреждения рынка труда, такие как обсерватории рынка труда, могут играть важную роль в сборе, обработке и анализе данных о трудовой миграции. В ряде стран назначения, таких как Австралия и Новая Зеландия, оценочно-прогнозная информация о профессиональных квалификациях используется для подготовки списков дефицитных навыков и квалификаций, которые позволяют быстро принимать на работу трудовых мигрантов с востребованными профессиональными навыками⁵⁶. Эти примеры подчёркивают также значение взаимодействия между разными министерствами (например, образования и труда) и с социальными партнёрами⁵⁷.

2.2.1. Инспекция труда и доступ к правосудию

56. Важнейшая роль принадлежит службам инспекции труда и механизмам рассмотрения жалоб. Системы инспекции труда, которые проводят регулярные проверки, дают указания и рекомендации работодателям и работникам, в том числе трудовым мигрантам, и обеспечивают действенное соблюдение норм в случае их нарушения, играют ключевую роль в усилиях по сокращению дефицита достойного труда. КЭПКР обращает конкретное внимание на особо уязвимое положение нелегальных работников-мигрантов, которые могут избегать сотрудничества со службами инспекции труда, опасаясь отрицательных последствий, таких как потеря работы или высылка из страны. В этой связи КЭПКР подчёркивает, что основная цель системы инспекции труда заключается в защите прав и интересов всех работников и скорее в улучшении условий их труда, чем в обеспечении соблюдения иммиграционного законодательства; поэтому служба инспекции труда должна подходить с осторожностью к каждому случаю взаимодействия с иммиграционными властями⁵⁸.

57. Работники-мигранты должны иметь возможность подавать жалобы в министерство труда, например, чтобы добиться выплаты удержанной заработной платы и возврата уплаченных сборов за услуги найма, не опасаясь запугивания и мести и будучи уверенными в том, что будут приняты упреждающие меры, такие как направление запросов и

⁵⁴ МБТ: *Охрана труда в претерпевающей изменения сфере труда: Периодическое обсуждение стратегической задачи социальной защиты (охрана труда)*, Доклад VI, Международная конференция труда, 104-я сессия, Женева, 2015 г., п. 115; Kuptsch, op. cit., pp. 348–349.

⁵⁵ M. Benton et al.: *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*, Институт по вопросам миграционной политики и Международное бюро труда, Вашингтон, ОК, ноябрь 2014 г.

⁵⁶ ОЭСР: *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs*, Париж, 2016 г., p. 61.

⁵⁷ *ibid.*, pp. 74–75. Однако вопросник, подготовленный для этого обследования, показал, что отсутствие консультаций с заинтересованными сторонами для выявления потребностей в профессиональных навыках по-прежнему рассматривается 75% социальных партнёров как одно из препятствий (*ibid.*, p. 67).

⁵⁸ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 482.

проверка жалоб посредством беспристрастного расследования. В этой связи они должны получать информацию о своих правах, о порядке подачи жалобы и урегулирования спора; им должны бесплатно или по доступной цене предоставляться услуги юриста и адекватные услуги переводчика. Чтобы гарантировать реальный и эффективный доступ к правосудию, мигранты с неурегулированным иммиграционным статусом должны иметь возможность оставаться в стране на основании действительной визы, пока не будут удовлетворены их требования. Более того, если будет доказана вина работодателя, работники должны иметь право на восстановление на работе и выплату задолженности по заработной плате, либо иметь возможность претендовать на другую работу в той же отрасли или на широком рынке труда⁵⁹.

2.3. Социальный диалог

58. Социальный диалог лежит в основе мандата МОТ и рассматривается как ключ к «развитию основанного на правах человека, прозрачного и стройного законодательства и политики в области трудовой миграции с учётом потребностей рынка труда»⁶⁰. В Общем обзоре 2016 года КЭПКР подчеркнул «стержневую роль», которую играют социальные партнёры в эффективном регулировании трудовой миграции, в том числе «в разработке, реализации и постоянной адаптации законодательства и политики в сфере регулирования трудовой миграции и содействия обеспечению равенства возможностей работников-мигрантов и равного обращения с ними»⁶¹. КЭПКР привёл примеры, когда организации работодателей и работников участвуют в работе национальных трёхсторонних форумов, государственных органов и консультативных комитетов по вопросам трудовой миграции, а также в конкретных консультативных процедурах и механизмах, касающихся таких вопросов, как реформирование миграционного законодательства и политики, интеграция работников-мигрантов и несанкционированное трудоустройство иностранных граждан⁶².

59. Тем не менее, миграционная политика многих стран, в том числе политика в области трудовой миграции, в основном передаётся в ведение министерств внутренних дел, иммиграции или иностранных дел, которые формируют общие критерии допуска иностранцев и решают связанные с ними вопросы безопасности, не имея традиций регулярного и систематического взаимодействия с социальными партнёрами и другими негосударственными участниками. Несмотря на явную заинтересованность бизнеса в миграционной политике⁶³, опрос, проведённый в 2016 году среди специалистов в области миграции и перемещения рабочей силы более чем из 210 глобальных организаций, представляющих все регионы мира и широкий круг отраслей, показал, что только 27% опрошенных организаций участвуют в обсуждении государственной политики и лишь 17% сообщили, что они могут влиять на национальную миграционную политику⁶⁴.

⁵⁹ МБТ: *Employer–migrant worker relationships in the Middle East*, op. cit.

⁶⁰ МБТ: Трёхстороннее техническое совещание по трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г., *Conclusions*, пара. 8. См. также: *Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека*, Женева, 2006 г., р. 13, принцип 6: «Социальному диалогу принадлежит весомая роль в разработке здоровой политики трудовой миграции, и поэтому его необходимо поощрять и осуществлять».

⁶¹ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., paras 131 and 189, respectively.

⁶² *ibid.*, paras 133–136.

⁶³ МОР: *Position Paper*, op. cit., p. 2.

⁶⁴ А.Т. Fragomen, Jr.: *The Business Case for Migration: The GFMD Business Mechanism's Position Paper and Recommendations for Presentation at the Ninth GFMD Summit*, Bangladesh, Dec. 2016, pp. 3 and 21.

60. Поэтому организационное оформление социального диалога по вопросам миграции остаётся скорее исключением, чем правилом. Преодоление этого пробела в политике требует гораздо более активного участия министерств труда в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке политики в области трудовой миграции; формирования целостного общегосударственного подхода к миграции с участием всех соответствующих органов государственной власти, организаций работников и работодателей и других негосударственных участников; признания того, что сотрудничество с социальными партнёрами может придать легитимность текущей политике в сфере трудовой миграции, противодействовать негативному отношению к ней и обеспечивать ей общественное доверие и поддержку.

2.4. Международное сотрудничество

61. Несмотря на то что в соответствии с международным законодательством на правительства возложена ответственность за защиту в пределах их юрисдикции всех лиц, в том числе трудовых мигрантов, ни одна страна не может эффективно справляться с миграцией в одиночку. Поэтому огромное значение придаётся международному сотрудничеству. Это признаётся в нормативно-политических основах МОТ и подчёркивается в ходе глобальных дебатов по проблемам миграции (вставка 2.2).

Вставка 2.2

Важность международного сотрудничества в области миграции

Помимо конкретных положений, касающихся двустороннего сотрудничества (см. главу 3) в Конвенции 1949 года о рабочих-мигрантах (пересмотренной) (97), в Конвенции 1975 года о рабочих-мигрантах (дополнительные положения) (143) и в сопровождающих их Рекомендациях содержатся положения, в которых подчёркивается важность международного сотрудничества, например в целях недопущения ложной пропаганды, создания государственных служб занятости, решения проблемы нелегальной миграции и предоставления социального обеспечения¹. В принятой в 2006 году Многосторонней рамочной программе по трудовой миграции предусматривается в соответствующих случаях «содействие двусторонним и многосторонним соглашениям между странами назначения и странами происхождения мигрантов, касающимся различных аспектов трудовой миграции, таких как процедуры допуска, миграционные потоки, возможности воссоединения семей, политика интеграции и репатриации, в том числе тенденции гендерного характера»².

В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2016 года, подтверждена необходимость расширения сотрудничества в области миграции на всех уровнях. Государства-члены обязались «опираться на существующие механизмы двустороннего, регионального и глобального сотрудничества и партнёрства, действуя согласно международному праву, в деле содействия миграции в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года» и признали значение такого сотрудничества для обеспечения безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, а также уважения прав человека мигрантов³.

Примечания: ¹ Конвенция 97, ст. 3 и 7; Конвенция 143, Часть I; Рекомендация 151, п. 34 1) с) ii). ² *ILO Multilateral Framework on Labour Migration*, op. cit., p. 7, рекомендация 2.3. ³ *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах*, op. cit., п. 54 и Приложение II, п. 5.

62. Несмотря на этот призыв к расширению сотрудничества по проблемам международной миграции, на его эффективность негативно влияют сложившиеся на национальном уровне политико-экономические условия и условия на рынках труда. Давление политического и экономического характера, которое вынуждает многие страны с низким уровнем дохода отправлять своих граждан на работу за рубежом, может провоцировать нездоровую конкуренцию между странами происхождения мигрантов, что приводит к ухудшению обращения с работниками-мигрантами в странах назначения. Кроме того, двустороннее и многостороннее сотрудничество по вопросам трудовой миграции между странами назначения с высоким и средним уровнем дохода и странами происхождения с низким уровнем доходов редко строится на равных основаниях, поскольку первая группа стран довлеет на переговорах об открытии доступа к своим рынкам труда. Даже там, где рынок труда явно нуждается в работниках-мигрантах, ограничительная миграционная политика, основанная в большей степени на искажённых представлениях и ксенофобии в обществе, чем на фактах, формирует среду, которая вряд ли способствует полноценному сотрудничеству по проблемам миграции. Наконец, международным сотрудничеством не всегда занимаются самые подходящие государственные учреждения, когда вопросы труда зачастую передаются в ведение министерств иностранных и внутренних дел без участия или с ограниченным участием социальных партнёров, в частности в рамках таких межправительственных форумов, как Глобальный форум по миграции и развитию и региональные консультативные процессы (см. главу 4).

63. Международное сотрудничество на двустороннем и региональном уровнях по всему спектру вышеупомянутых вопросов регулирования трудовой миграции конкретно рассматривается в главах 3 и 4. Глава 5 посвящена уникальной, срочной задаче в сфере регулирования, а именно обеспечению справедливого найма, что требует многоплановых усилий со стороны целого ряда участников на разных уровнях и их взаимодействия в границах миграционных коридоров. Сотрудничество в области миграции, в том числе трудовой миграции, также находится в центре межучрежденческого взаимодействия, осуществляемого под эгидой Группы по проблемам глобальной миграции (вставка 2.3).

Вставка 2.3

Группа по проблемам глобальной миграции

Группа по проблемам глобальной миграции – межучрежденческая группа, состоящая из 22 организации ООН и проводящая заседания на уровне их руководителей, – была создана Генеральным секретарём ООН после первого диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, состоявшегося на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2006 году. Её цель заключается в содействии расширению применения всех соответствующих международных и региональных актов и норм, касающихся миграции, а также в поощрении принятия более согласованных, всеобъемлющих и точнее координируемых подходов к международной миграции.

Группа способствует межучрежденческому взаимодействию, в том числе разработке совместных методик и рекомендаций по таким вопросам, как планирование национального развития (под эгидой Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития), незаконная миграция и антикризисное реагирование. Она работает над решением целого ряда проблем в области международной миграции силами пяти рабочих и целевых групп, ответственных за: формирование данных и проведение исследований; учёт вопросов миграции в национальных стратегиях развития; содействие миграции, правам человека и гендерному равенству; наращивание потенциальных возможностей; решение задач, касающихся миграции и достойного труда. Последняя из названных целевых групп, действующая под сопредседательством МОТ и МОМ, приступила к работе над проблематикой справедливого найма. МОТ председательствовала в Группе по проблемам глобальной миграции в 2014 году, а в настоящее время председателем является Университет Организации Объединённых Наций.

Генеральная Ассамблея поручила Группе по проблемам глобальной миграции принять участие в тематических консультациях по Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (вставка 0.1).

Специальный представитель Генерального секретаря по вопросам миграции в тесном взаимодействии с Группой по проблемам глобальной миграции будут играть ключевую роль в координировании действий организаций системы ООН, направленных на выполнение Нью-Йоркской декларации и подготовку Глобального договора, содействуя более тесному сотрудничеству между Группой по проблемам глобальной миграции и Глобальным форумом по миграции и развитию, который также внесёт существенный вклад в разработку Глобального договора. МОТ оказывает Глобальному форуму техническую поддержку; в его рамках трёхсторонние участники МОТ могут обмениваться информацией о нормах, практических методах, методологиях и рекомендациях с государствами-членами и другими заинтересованными сторонами. Мобильность рабочей силы становится всё более актуальной темой Форума, и поэтому трёхсторонние участники МОТ могли бы играть более активную роль в решении этих вопросов и организации диалога.

Источники: <http://www.globalmigrationgroup.org/>; Modalities for the intergovernmental negotiations of the Global Migration Compact, op. cit., para. 15.

2.5. Заключение

64. Трудовая миграция приносит пользу мигрантам и членам их семей, а также странам их происхождения и назначения. Тем не менее, она сопряжена с затратами, особенно для малоквалифицированных работников-мигрантов. Действительно, миграция малоквалифицированных работников носит преимущественно временный характер. Хотя программы временной и круговой трудовой миграции рассматриваются как гибкое средство для преодоления краткосрочного дефицита трудовых ресурсов и профессиональных навыков, необходимо уделять пристальное внимание вопросам разработки, осуществления и мониторинга таких программ во взаимодействии с министерствами труда и организациями работников и работодателей, чтобы эти программы выполняли предписанную им роль и не использовались для целей долгосрочной или безвозвратной занятости и чтобы работники, мигрирующие в рамках таких программ, не подвергались несправедливой дискриминации и не лишались равенства обращения с точки зрения профсоюзных прав, заработной платы, условий труда и социальной защиты⁶⁵.

65. Чтобы воспользоваться выгодами и уменьшить издержки, необходимо решить важнейшую задачу надлежащего управления трудовой миграцией. Трёхсторонние участники МОТ на последнем общем обсуждении проблем трудовой миграции, прошедшем на Международной конференции труда в 2004 году, согласились, что регулирование миграции должно основываться на правах человека и быть нацелено на сокращение дефицита достойного труда и издержек, которые в основном ложатся на плечи менее квалифицированных работников. Однако в сфере регулирования должны учитываться и потребности рынка труда в интересах трудовых мигрантов. Верный состав средств политики заключается в том, чтобы в учреждениях рынка труда и в рамках активной политики на рынке труда достаточное внимание уделялось работникам-мигрантам и трудовой миграции и чтобы организационно была оформлена роль социального диалога в разработке и осуществлении политики в области трудовой миграции, в усилении координации деятельности министерств внутренних дел/иммиграции и министерств труда в целях недопущения наказания мигрантов, отстаивающих свои трудовые права, а также

⁶⁵ МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, op. cit., pp. 76-78; J. Fudge and F. MacPhail: “The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low-Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labor”, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 31, 2009, pp. 101–139; P. Wickramasekara: *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, дискуссионный документ Глобальной профсоюзной исследовательской сети № 15, Бюро МБТ по деятельности в интересах работников (ACTRAV), Женева, 2011 г., p. 90.

в развитии более нацеленного и всестороннего международного сотрудничества в области миграции. Важную роль в углублении понимания и расширении использования норм, инструментов и рекомендаций МОТ на глобальном и местном уровнях может сыграть повышение уровня координации и взаимодействия МОТ с другими организациями ООН и заинтересованными сторонами, включая Группу по проблемам глобальной миграции и Глобальный форум по миграции и развитию.

Глава 3

Двусторонние соглашения о трудовой миграции

66. Двусторонние соглашения о трудовой миграции вступили в период возрождения после 90-х годов прошлого столетия¹. В своей эволюции они прошли в целом два отдельных этапа. «Первое поколение» оставило след в Европе в конце 40-х годов прошлого века; те соглашения преимущественно были направлены на вербовку рабочей силы для восстановления послевоенной европейской экономики и предназначались для беженцев и вынужденно перемещённых лиц, пострадавших в результате войны. Однако нефтяной кризис и спад в Европе в 1970-е годы прервали потоки трудовой миграции, в том числе в рамках двусторонних соглашений. В течение периода, наступившего после 90-х годов прошлого столетия, происходит возрождение двусторонних соглашений о трудовой миграции; их «второе поколение» затронуло весь мир, в том числе новые страны происхождения и назначения мигрантов, а пик процесса пришёлся на период с 2005 по 2009 год. В последующие годы, начиная с 2010 года, глобальный экономический кризис привёл к сокращению числа новых двусторонних соглашений². Особый интерес проявляется к определённым миграционным коридорам (например, из Азии и Африки в арабские государства и внутри Азии); это является реакцией на продолжающийся экономический рост и увеличение спроса на мигрантов в соответствующих странах назначения, что отражает желание содействовать новым потокам трудовой миграции, а также регулировать существующие потоки. В результате вырос и спрос на техническую помощь МОТ в этой области. Отражая эти изменения, Трёхстороннее техническое совещание 2013 года приняло заключения, в которых оно рекомендовало МОТ создать онлайн-хранилище данных о двусторонних соглашениях в области трудовой миграции и связанной с ними передовой практике³. МБТ изучило большое число этих соглашений в рамках подготовки к исследованию 2015 года, результаты которого составляют основу настоящей главы⁴.

67. Хотя двусторонние соглашения могут играть важную роль в обеспечении защиты трудовых прав работников-мигрантов, на практике они демонстрируют целый ряд изъянов с точки зрения структуры, содержания, выполнения, мониторинга и эффекта. В этой главе рассматриваются последние тенденции и основные проблемы, связанные с содержанием и реализацией этих соглашений. В ней анализируются основные препятствия, освещается ряд перспективных, проверенных на опыте идей, включая усилия МОТ по налаживанию сотрудничества в целях развития, и делаются выводы о путях повышения эффективности этих инструментов политики.

¹ ОЭСР: *Migration for employment: bilateral agreements at a crossroads*, Париж, 2004 г.; МБТ: *Labour migration*, Административный совет, 316-я сессия, ноябрь 2012 г., GB.316/POL/1, para. 6.

² МОТ-KNOMAD: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Research Brief, 2015, pp. 1–2.

³ МБТ: Трёхстороннее техническое совещание по трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г.: *Conclusions*, para. 9(ii) and (iii).

⁴ P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Женева, июль 2015 г.

3.1. Типология и динамика двусторонних соглашений о трудовой миграции

68. В настоящей главе термин «двустороннее соглашение о трудовой миграции» используется в общем смысле, обозначая двусторонние соглашения, в которых предусматриваются юридически обязывающие права и обязательства, регулируемые международным правом; однако, как правило, они принимают конкретную форму ориентированных на действия и не имеющих обязательной силы меморандумов о взаимопонимании (МОВ), в которых закрепляются широкие параметры сотрудничества для решения общих проблем, а также форму других договорённостей, в том числе между конкретными государственными министерствами или ведомствами в странах назначения и происхождения мигрантов⁵. В эту категорию также входят широкие рамочные соглашения и соглашения о сотрудничестве, которые включают положения о трудовой миграции наряду с другими миграционными вопросами, такими как нелегальная миграция, реадмиссия, а также миграция и развитие. Около 70-80% двусторонних соглашений о трудовой миграции в Африке, Европе и Северной и Южной Америке имеют обязательную юридическую силу, в то время как почти 70% таких договорённостей в Азии оформляются в виде МОВ (таблица 3.1).

Таблица 3.1. Типы двусторонних соглашений о трудовой миграции, по регионам (в %)

Тип	Азия*	Африка	Европа, Северная и Южная Америка	Всего
Меморандум о взаимопонимании	69,2	3,1	3,7	31,8
Меморандум о договорённости	1,5	0,0	3,7	2,0
Двустороннее соглашение	15,4	71,9	79,6	50,3
Межведомственный меморандум о взаимопонимании	9,2	0,0	0,0	4,0
Рамочное соглашение	0,0	21,9	1,9	5,3
Протокол	4,6	3,1	11,1	6,6
Всего	100	100	100	100

Примечание: На основе 144 изученных и семи неизученных соглашений, заключённых в Европе, Северной и Южной Америке.
* Включая государства ССАГПЗ.
Источник: P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Женева, июль 2015 г., p. 21.

69. Предпочтение МОВ в Азии можно объяснить рядом факторов, действующих в странах назначения ССАГПЗ, Восточной Азии и Юго-Восточной Азии, включая тот факт, что их легче заключать и выполнять, чем более сложные юридически обязывающие соглашения, и легче адаптировать к меняющимся условиям в экономике и на рынке труда⁶.

⁵ См. МБТ: *Promoting fair migration*, Общий обзор, касающийся выполнения актов о рабочих-мигрантах, доклад КЭПКР, Международная конференция труда, 105-я сессия, 2016 г., пара. 155, footnote 59, где упоминаются МОВ, заключённый между Национальным советом Индонезии по вопросам трудоустройства и защиты индонезийских работников за рубежом и Международной корпорацией социального обслуживания Японии, а также МОВ, заключённый между службами инспекции труда Испании и Португалии.

⁶ P. Wickramasekara, op. cit., p. 21.

3.2. Двусторонние соглашения о трудовой миграции в международном контексте

70. В Общем обзоре 2016 года КЭПКР подчеркнул, что двусторонние соглашения могут играть важную роль в том, чтобы работники-мигранты всех уровней квалификации могли пользоваться защитой, предусмотренной в Конвенциях 97 и 143⁷. Конвенция 97 требует от компетентных органов государств-членов заключать, когда это является необходимым или желательным, соглашения в целях регулирования вопросов, представляющих взаимный интерес, «когда число мигрантов, отправляющихся с территории одного члена Организации на территорию другого, достаточно велико»⁸. В сопроводжающей её Рекомендации (пересмотренной) 1949 года о трудящихся-мигрантах (86) приводится типовый договор по вопросам временной и безвозвратной трудовой миграции, в том числе миграции беженцев и перемещённых лиц. Государства-члены МОТ, включая тех, что не ратифицировали акты МОТ о работниках-мигрантах, широко используют его как основу при подготовке и заключении собственных соглашений⁹. Когда типовый договор используется в качестве основы, в нём можно выделить ряд ключевых идей для разработки комплексных положений (вставка 3.1).

Вставка 3.1

Ключевые положения двустороннего соглашения о трудовой миграции

Подготовка к отъезду и наём

- уведомление о возможностях трудоустройства и требуемой квалификации;
- предварительный и окончательный отбор кандидатов;
- процесс найма;
- медицинский осмотр;
- въездные визы;
- разрешения на работу и проживание;
- способ и условия перевозки из страны;

Работа и проживание в месте назначения

- равенство обращения;
- трудовые договоры;
- условия занятости, в том числе возможность смены работы;
- условия труда, включая безопасность и гигиену труда;
- профсоюзные права;
- социальное обеспечение*;
- налогообложение, в том числе меры, касающиеся недопущения двойного налогообложения*;
- питание;
- жильё;
- воссоединение семьи;
- образование и профессиональная подготовка;
- признание квалификации;
- деятельность общественных и религиозных объединений;

⁷ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 163.

⁸ Конвенция 97, ст. 10.

⁹ МБТ: *За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике*, Доклад VI, Международная конференция труда, 92-я сессия, Женева, 2004 г., п. 427.

- ❑ контроль над условиями жизни и труда, в том числе посредством инспекции труда;
- ❑ денежные переводы;
- ❑ доступ к процедурам урегулирования споров и судам, а также к эффективным средствам правовой защиты;

Возвращение и реинтеграция

- ❑ условия репатриации;
- ❑ способ и условия перевозки на родину;
- ❑ возвращение на рынок труда;

Сотрудничество

- ❑ определение компетентных государственных органов в странах происхождения мигрантов и странах назначения;
- ❑ обмен информацией между компетентными органами;
- ❑ соглашение о применимом законодательстве и юрисдикции;

Реализация, мониторинг и последующие действия

- ❑ создание совместной комиссии/комитета:
 - контролирующего выполнение соглашения, включая урегулирование споров между сторонами;
 - предлагающего поправки;
 - намечающего последующие действия.

* На практике вопросы социального обеспечения и двойного налогообложения часто регулируются отдельно, хотя их упоминание в этом контексте подчёркивает их особое значение для трудовых мигрантов и членов их семей.

Источник: заимствовано из R. Cholewinski: "Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights" in M. Panizzon et al. (eds): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, 231–252, p. 242.

71. Нормы МОТ, регулирующие практику найма, относятся и к двусторонним соглашениям. Например, в Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181) содержится требование о том, чтобы в случае найма работников в одной стране для работы в другой государства-члены рассматривали вопрос о заключении двусторонних соглашений в целях недопущения злоупотреблений и обманной практики¹⁰.

72. В Программе справедливой миграции МОТ отмечается, что анализ двусторонних соглашений должен служить основой расширенного сотрудничества между государствами-членами в целях содействия практике справедливой миграции с особым вниманием разработке программ временного передвижения работников или перемещения работников с особо востребованными навыками¹¹. Многосторонняя рамочная программа МОТ по трудовой миграции содержит рекомендации о том, как должны использоваться двусторонние соглашения для регулирования таких важных аспектов трудовой миграции, как «расширение обмена информацией о рынках труда», «разработка политики и процедур [в соответствующих случаях], облегчающих передвижение работников-мигрантов», и расширение «охвата социального обеспечения и пособий [на работников-мигрантов], а также обеспечение переводимости социальных пособий»¹².

¹⁰ Конвенция 181, ст. 8 2). См. также Конвенцию 97, Приложения I и II, ст. 3 3) (в обоих актах).

¹¹ МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, доклад Генерального директора, Доклад I(B), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г., pp. 119-120.

¹² МБТ: *Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека*, Женева, 2006 г., рекомендации 3.4, 5.3 и 9.9.

3.3. Проблемы регулирования

73. Несмотря на потенциал, присущий двусторонним соглашениям о трудовой миграции, их эффективность ставится под сомнение. Разные позиции стран происхождения мигрантов и стран их назначения на переговорах по подготовке соглашений могут побудить первую группу стран снизить нормы или отказаться от обсуждения или решения тех или иных ключевых вопросов¹³. Это может усугубляться напряжённостью, особенно в странах происхождения мигрантов, вызываемой, с одной стороны, их желанием обеспечить рабочие места для своих граждан за рубежом и снизить высокий уровень безработицы и неформальной занятости в стране и, с другой стороны, их обязанностью защищать своих граждан, работающих в странах назначения. Разнообразие двусторонних соглашений с точки зрения их юридической силы, сферы применения и содержания создаёт ещё одно препятствие на пути их эффективного осуществления, мониторинга и контроля. Кроме того, страны происхождения и назначения часто руководствуются разными мотивами и преследуют разные цели, когда они ведут переговоры о заключении таких соглашений. Именно поэтому важно, чтобы принципы взаимодействия чётко оговаривались в тексте соглашения. Примером передовой практики служат меморандумы о взаимопонимании, заключённые между учреждениями Новой Зеландии и стран Тихоокеанского форума в поддержку политики уполномоченных сезонных работодателей Новой Зеландии, позволяющей садоводческим и виноградарским предприятиям нанимать на работу малоквалифицированных работников из островных государств Тихого океана. Например, межучрежденческий меморандум о взаимопонимании, заключённый с Кирибати, опирается на принципы равенства доступа и возможностей, прозрачности процессов и решений, подотчётности, нацеленности на нужды развития и минимизации рисков¹⁴.

74. В то время как первое поколение двусторонних соглашений пришлось на период, когда организацией трудовой миграции, в том числе наймом рабочей силы, в основном занимались правительства стран¹⁵, соглашения второго поколения действуют в условиях, когда трудовые мигранты в определённых основных миграционных коридорах преимущественно нанимаются частными предприятиями (см. главу 5). Несмотря на то что большинство двусторонних соглашений сегодня применяется ко многим формам трудовой миграции, независимо от того, как происходит процесс найма, заметным исключением являются соглашения, которые Республика Корея заключила с другими странами для отправки туда работников в рамках своей системы выдачи разрешений на работу, в которых предусматривается участие только государственных служб занятости соответствующих стран¹⁶. Как уже отмечалось в главе 5, эта практика способствовала существенному сокращению затрат на привлечение трудовых мигрантов. Поэтому важным мерилем успешности двусторонних соглашений является то, в какой степени они помогают бороться с неправомерной и мошеннической практикой найма работников.

¹³ R. Cholewinski: "Evaluating Bilateral Migration Agreements in the Light of Human and Labour Rights", in M. Panizzon et al. (eds): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, p. 237.

¹⁴ См., например, межучрежденческий меморандум о взаимопонимании между Департаментом труда Новой Зеландии и Министерством труда и Департаментом людских ресурсов Кирибати в поддержку политики уполномоченных сезонных работодателей Новой Зеландии, item 4.1.

¹⁵ P. Wickramasekara, op. cit., p. 17.

¹⁶ *Memorandum of Understanding between the Department of Labor and Employment, Republic of the Philippines and the Ministry of Labor, Republic of Korea on the Sending and Receiving of Workers under the Employment Permit System of Korea*, 30 мая 2009 г.

75. Двусторонние соглашения о трудовой миграции также должны соответствовать ясно артикулируемой национальной политике в области занятости. К её ключевым элементам, имеющим отношение к трудовой миграции, относятся: расширение возможностей занятости с должным учётом потребностей национальной системы образования, профессиональной подготовки и повышения квалификации; улучшение условий труда в странах происхождения мигрантов, чтобы они меньше нуждались в поиске работы за рубежом¹⁷; взаимодействие с учреждениями и процессами в странах назначения, нацеленными на противодействие дискриминации и интеграцию мигрантов на рынке труда; переход работников-мигрантов из неформальной в формальную экономику¹⁸. Особое внимание необходимо также уделять базовым факторам и процессам миграции, в том числе практике найма (см. главу 5), профессиональным навыкам и квалификациям, востребованным в странах назначения, обращению с прибывающими мигрантами и их интеграции на рынке труда, а также реинтеграции на рынке труда репатриантов¹⁹.

76. Помимо этих вопросов в сфере регулирования, эффективность двусторонних соглашений на практике зависит от того, насколько с их содержанием ознакомлены мигранты, какие принимаются меры надлежащего контроля за их осуществлением, как обеспечивается доступ к механизмам правоприменения и как организуется социальный диалог²⁰. Соглашения также не должны вести к ослаблению защиты, обеспечиваемой международными нормами и национальным законодательством, в частности основополагающими принципами и правами в сфере труда²¹. В этой связи Комитет по применению норм (КПН) Международной конференции труда при обсуждении Общего обзора 2016 года предположил МБТ «предпринять дальнейший анализ совместимости ... двусторонних соглашений с ... международными трудовыми нормами»²². Действительно, эффективность двусторонних соглашений во многом зависит от уровня развития национальных систем регулирования миграции в обеих группах государств и от степени, в которой национальное трудовое законодательство обеспечивает на основе международных трудовых норм всестороннюю защиту работников во всех секторах. В следующем разделе приводится обзор результатов выполненного МОТ в 2015 году анализа большого числа двусторонних соглашений, заключённых в разных регионах, и подробнее освещаются некоторые из этих вопросов.

¹⁷ Рекомендация МОТ 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (169), Часть X (Международная миграция и занятость), п. 39.

¹⁸ Одним из руководящих принципов, закреплённых в Рекомендации МОТ 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204), является необходимость того, чтобы государства-члены уделяли особое внимание лицам, в том числе мигрантам и домашним работникам, «которые оказываются особо уязвимыми перед наиболее серьёзными дефицитами достойного труда в неформальной экономике», п. 7 i).

¹⁹ Рекомендация МОТ 169, пп. 41-43. В национальной политике занятости Маврикия, разрабатываемой в сотрудничестве с МОТ, содержится положение о трудовой миграции, в котором раскрываются стратегии регулирования внешней и внутренней трудовой миграции, а также мобилизации маврикийской диаспоры за рубежом. Министерство труда, трудовых отношений и занятости Республики Маврикий: *National Employment Policy for Mauritius (Fourth Draft)*, сентябрь 2014 г.

²⁰ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 163.

²¹ *ibid.*, para. 190.

²² Итоги обсуждения Комитетом по применению норм Общего обзора, касающегося выполнения актов о работниках-мигрантах, Международная конференция труда, *Provisional Record* No. 16-1, 105-я сессия, 2016 г., para. 106(12).

3.4. Передовая практика и типовый договор в Рекомендации 86

77. В ходе исследования 2015 года МОТ оценила двусторонние соглашения о трудовой миграции по: 1) комплексности их охвата и содержания в свете положений типового договора, содержащегося в приложении к Рекомендации 86; 2) их качества, оцениваемого по 18 критериям надлежащей практики регулирования трудовой миграции и защиты работников-мигрантов, разработанным на основе международных норм и по итогам консультаций с экспертами МОТ²³.

78. Исследование показало, что ни в одном соглашении не фигурировали все 27 положений типового договора; в среднем в них содержалось лишь по 11 положений. В соглашениях, заключённых в Европе, Северной и Южной Америке, преобладали положения о равном обращении, а в Азии – положения о трудовом договоре.

79. На рисунке 3.1 резюмируются результаты по второму ряду критериев оценки передовой практики.

80. Высокие проценты по некоторым из перечисленных видов передовой практики обманчивы. Хотя в 86% соглашений содержатся конкретные положения о порядке реализации, мониторинга и оценки (передовая практика 11) посредством создания объединённого комитета из представителей государства, сведения о функционировании и результатах деятельности таких комитетов, которые критикуются за отсутствие прозрачности, носят весьма ограниченный характер. Так, в исследовании МОТ принятие Кувейтом типового трудового договора оценивается как одно из достижений МОВ, заключённого с Индией. Далее, несмотря на упоминание практики найма в 62% всех соглашений (передовая практика 5), немногочислены свидетельства о приверженности содействию справедливой практике найма, согласованию вопросов регулирования найма между странами происхождения и назначения и сокращению затрат, связанных с трудовой миграцией.

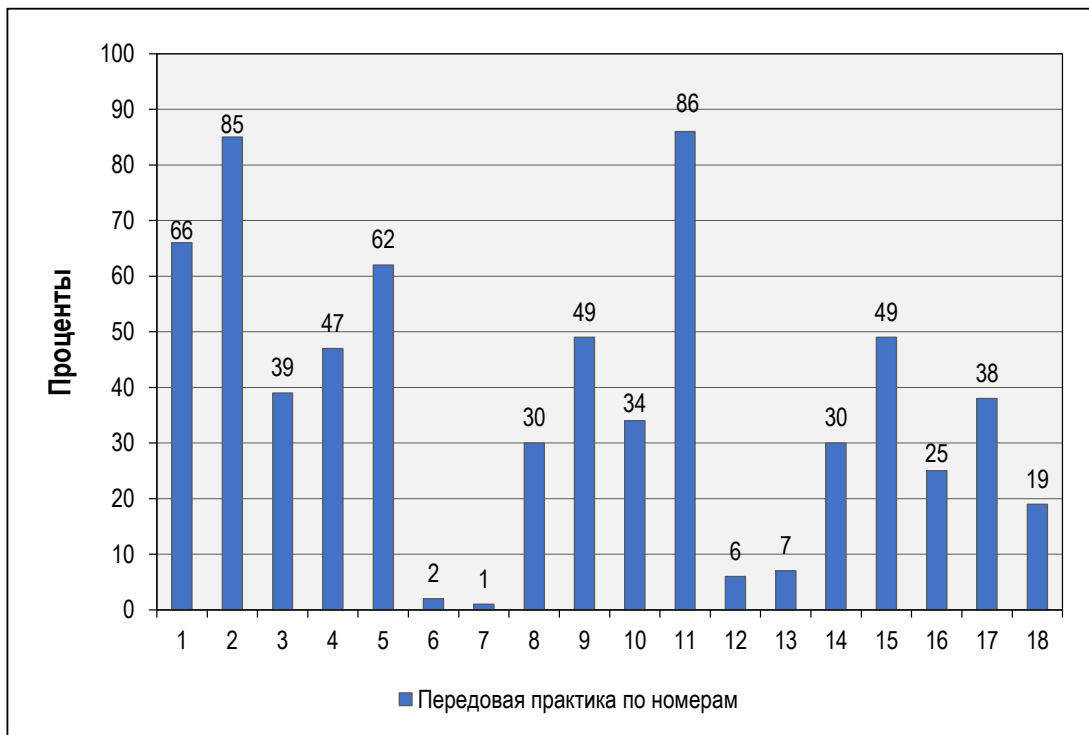
81. Что касается других заслуживающих внимания результатов исследования, практически отсутствует информация о месте социального диалога в разработке, согласовании и осуществлении двусторонних соглашений (передовая практика 7). Отсутствие какого-либо упоминания о роли социальных партнёров в мониторинге и контроле особенно трудно поддаётся объяснению, учитывая, что представители министерств труда из стран происхождения и назначения принимали участие в переговорах и подписании многих соглашений²⁴. Тем не менее, имеется ряд примеров из области сотрудничества в целях развития МОТ, когда в подготовке соглашений и их реализации принимали участие организации работников и работодателей (см. раздел 3.5 ниже).

82. Во-вторых, только в 39% соглашений говорится об уважении прав мигрантов в свете положений соответствующих международных актов (передовая практика 3); при этом такие ссылки встречаются чаще в Африке (50%), чем в Азии (38%) и Европе и Северной и Южной Америке (32%).

²³ P. Wickramasekara, *op. cit.*

²⁴ Например, в таких странах назначения, как государства ССАГПЗ, Германия, Италия, Иордания, Республика Корея и Таиланд, а также в таких странах происхождения, как Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Непал, Индонезия, Филиппины и Вьетнам.

Рисунок 3.1. Процент двусторонних соглашений о трудовой миграции, включающих все аспекты передовой практики (n=144)



Отражение передовой практики в изученных соглашениях:

1. Прозрачность
2. Информационное обеспечение
3. Ссылки на нормативные основы и свидетельства уважения прав мигрантов на основе международных актов
4. Конкретное упоминание равного обращения с работниками-мигрантами
5. Положения, содействующие справедливой практике найма
6. Внимание к гендерным вопросам и проблемам уязвимых работников-мигрантов
7. Социальный диалог с участием работодателей и работников, а также других заинтересованных сторон, таких как организации гражданского общества
8. Меры по защите заработной платы
9. Конкретные и выполнимые положения, касающиеся трудовых договоров и защиты на рабочем месте
10. Положение о развитии людских ресурсов и повышении квалификации на работе
11. Конкретные процедуры реализации, мониторинга и оценки
12. Запрещение изъятия проездных документов и удостоверений личности
13. Положение о признании навыков и квалификаций в стране назначения
14. Положение о социальном обеспечении и медицинском обслуживании трудовых мигрантов наравне с местными работниками
15. Чёткое распределение обязанностей между партнёрами
16. Положение о конкретных механизмах рассмотрения жалоб и процедурах урегулирования споров, а также о доступе к правосудию
17. Положение о бесплатном переводе сбережений и денежных средств
18. Охват всего миграционного цикла

Источник: P. Wickramasekara: *op. cit.*, p. 29 (chart 2).

83. Третье существенное упущение в соглашениях, заключаемых во всех регионах, связано с отсутствием практически каких-либо ссылок на женщин-мигрантов и других трудовых мигрантов, таких как малоквалифицированные мигранты, которые подвергаются особому риску злоупотреблений (передовая практика 6). Невнимание к гендерным

вопросам и отсутствие гендерных механизмов контроля являются серьёзной проблемой²⁵. Ещё одно важное исключение относится к конкретным соглашениям, регулирующим миграцию домашних работников (например, соглашения, заключённые Иорданией и Малайзией с Индонезией, и соглашения, заключённые Саудовской Аравией с четырьмя странами Азии)²⁶; в некоторых из них отражён типовой трудовой договор, основанный на положениях Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189)²⁷. Однако подобные типовые договоры редко встречаются в текстах соглашений, а там, где они присутствуют, их практическая эффективность вызывает сомнения и требует дополнительного углублённого анализа²⁸.

84. Во время переговоров о заключении двусторонних соглашений в области трудовой миграции внимание могло бы уделяться ряду гендерных аспектов и мер, а именно включению гендерных, недискриминационных и основанных на правах положений, нацеленных на обеспечение гендерного равенства, таких как прямой запрет на прохождение анализов на беременность; признанию факторов уязвимости, присущих женщинам, например в рамках мер защиты от насилия в отношении женщин, принимаемых в процессе миграции; обеспечению надлежащего уровня медицинского обслуживания и социальных пособий для работающих женщин-мигрантов²⁹.

85. В-четвёртых, в двусторонних соглашениях, как правило, ничего не говорится о запрещении изъятия и/или удержания проездных документов и удостоверений личности (передовая практика 12), что является неожиданным, учитывая, что эта проблема признаётся в ряде стран назначения в Азии и арабских государствах и является одним из показателей принудительного труда³⁰.

86. В-пятых, практически отсутствуют положения о признании профессиональных навыков и квалификаций (передовая практика 13). Поскольку исследование МОТ в основном было посвящено проблемам малоквалифицированных работников, это заключение, наверное, отражает тот факт, что при решении подобных вопросов правительства стран придают им меньше значения, чем высококвалифицированным работникам³¹.

87. Наконец, положения о социальном обеспечении, включая медицинское обслуживание (передовая практика 14), были обнаружены лишь в 30% всех изученных соглашений, преимущественно в Европе, Северной и Южной Америке; были отмечены проблемы с обеспечением равного доступа работников-мигрантов к медицинскому обслуживанию³². Более того, исследование ограничилось поиском в соглашениях положений, касающихся социального обеспечения; им не предусматривалось проведение анализа их содержания (застрахованных рисков, видов и размеров пособий) или их конкретного

²⁵ L.L. Lim: *Gender sensitivity in labour migration-related agreements and MOUs*, Глобальная программа действий в отношении домашних работников-мигрантов и членов их семей, серия исследовательских работ, МБТ, 2016 г., р. 1; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, Вена, 2009 г., pp. 53–54.

²⁶ P. Wickramasekara, *op. cit.*, p. 26.

²⁷ Lim, *op. cit.*, p. 6 (box 4), где речь идёт о соглашении, заключённом между Филиппинами и Саудовской Аравией по вопросам, касающимся домашних работников-мигрантов.

²⁸ P. Wickramasekara, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ ОБСЕ: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, *op. cit.*, p. 55.

³⁰ P. Wickramasekara, *op. cit.*, p. 30; МБТ: *ILO Indicators of Forced Labour*, Женева, 2012 г., р. 17, retention of identity documents (изъятие удостоверений личности).

³¹ P. Wickramasekara, *op. cit.*, p. 30.

³² См. также ООН: *Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера*, Совет по правам человека, A/HRC/23/41, 15 мая 2013 г., п. 12.

применения. Как объясняется в разделе 3.6 ниже, доступ работников-мигрантов к социальному обеспечению зачастую регулируется отдельными двусторонними соглашениями.

3.5. Содействие МОТ в разработке и осуществлении двусторонних соглашений о трудовой миграции

88. Трёхсторонние участники МОТ периодически обращаются к МБТ с просьбой предоставить им техническую помощь и консультации во время подготовки двусторонних соглашений о трудовой миграции и на переговорах об их заключении. Однако эффективность такой помощи зависит от участия государственных представителей по вопросам труда и социальных партнёров из обеих стран (вставка 3.2).

Вставка 3.2 **Двустороннее соглашение о трудовой миграции в строительном секторе, заключённое Республикой Молдова и Израилем**

В ноябре 2012 года Республика Молдова в лице Департамента миграционной политики при Министерстве труда, социальной защиты и семьи подписала соглашение с правительством Израиля о временном трудоустройстве молдавских работников в Израиле. Оно было нацелено на расширение возможностей легальной миграции и уменьшение негативных последствий нелегальной миграции путём обеспечения охраны труда работников и их социальной защиты. Соглашение было подготовлено в ходе консультаций с социальными партнёрами из обеих стран и охватило 1000 рабочих мест в строительном секторе. Молдавские работники отбирались местными отделениями Национального агентства занятости, которое отдавало приоритет работникам, зарегистрированным в Фонде занятости населения. Окончательный отбор был проведён правительством Израиля, и первая группа работников выехала в Израиль в июле 2013 года. Израиль покрыл расходы на их медицинское обследование, билеты в обе стороны и документы.

Источник: Финансируемый МОТ и ЕС проект [“Effective Governance of Labour Migration and its Skill Dimensions”](#) («Эффективное регулирование трудовой миграции, включая её квалификационные аспекты») (2011-14 гг.).

89. В положениях о реализации, мониторинге и оценке изученных МОТ двусторонних соглашений о трудовой миграции почти ничего не говорилось об участии организаций работников и работодателей. Заметным исключением является соглашение о медицинских работниках 2013 года, заключённое Германией и Филиппинами (вставка 3.3)³³.

90. МОТ может играть важную роль и в установлении контактов между представителями правительств стран происхождения и стран назначения мигрантов с участием социальных партнёров для обсуждения передовой практики и опыта в области трудовой миграции, в том числе двусторонних соглашений. В декабре 2014 года МОТ совместно с Тематической рабочей группой KNOMAD по вопросам малоквалифицированных трудовых мигрантов провела технический семинар в Катманду (Непал), на котором были рассмотрены предварительные результаты исследования МОТ 2015 года³⁴. В мае 2016 года в Антананариву (Мадагаскар) вопросы двустороннего межправительственного сотрудничества обсуждались на межрегиональном форуме по обмену знаниями

³³ Это соглашение обсуждалось в ходе проекта, финансируемого МОТ и ЕС, [“Promoting Decent Work Across Borders: A Project for Migrant Health Professionals and Skilled Workers”](#) («Трансграничное содействие достойному труду: Проект для мигрантов из числа специалистов-медиков и квалифицированных работников») (2011-2014 гг.).

³⁴ См. материал МОТ-KNOMAD, суммирующий прения, состоявшиеся на семинаре: http://www.knomad.org/powerpoints/low_skilled_labor_migration/KNOMAD%20TWG3%20BLA%20workshop%20summary.pdf.

о передовой практике и опыте содействия международному сотрудничеству и партнёрствам в целях реализации программы справедливой миграции домашних работников-мигрантов в Африке, арабских государствах и Азии. Подчеркнув изменения в новых или готовящихся соглашениях в области трудовой миграции, особенно между африканскими странами и государствами ССАГПЗ, участники семинара отметили, что такие соглашения часто не могут устранить конкретные проблемы в сфере защиты, с которыми сталкиваются домашние работники из числа мигрантов, в том числе дискриминацию по половому признаку. В ходе прений озабоченность была высказана и по другим вопросам, таким как непрозрачность соглашений и ограниченное участие в их подготовке и реализации социальных партнёров и других заинтересованных сторон, включая самих домашних работников-мигрантов. Эффективное выполнение двусторонних соглашений о трудовой миграции сдерживается отсутствием политической воли, возможностей и ресурсов в странах происхождения и назначения, а также исключением домашних работников-мигрантов из сферы действия национального трудового законодательства³⁵.

Вставка 3.3

Двустороннее соглашение о медицинских работниках, заключённое Германией и Филиппинами

Подписанное Германией и Филиппинами в марте 2013 года соглашение упрощает порядок въезда филиппинских медсестёр в Германию для работы в системе здравоохранения в рамках межправительственной программы найма. К его основным особенностям относятся трудоустройство филиппинских работников при соблюдении морально-этических принципов, равенство обращения с иностранными специалистами в сфере здравоохранения и сотрудничество в целях развития людских ресурсов.

Соглашение, заключённое Германией и Филиппинами, стало первым документом, в котором предусматривалось учреждение совместного комитета, ответственного за мониторинг и оценку реализации соглашения, который состоит из представителей министерств труда и здравоохранения и представителей профсоюзов из обеих стран.

Источник: Интернационал общественного обслуживания (PSI), симпозиум по вопросам германо-филиппинского двустороннего соглашения о медицинских работниках, июль 2015 г., <http://www.world-psi.org/en/psi-symposium-german-philippines-bilateral-agreement-health-workers>.

3.6. Доступ работников-мигрантов к социальной защите в рамках двусторонних соглашений

91. Как уже отмечалось в главе 2, работники-мигранты сталкиваются с препятствиями, пытаясь получить доступ к социальной защите в стране назначения. В связи с этим включение положений о социальном обеспечении в тексты двусторонних соглашений о трудовой миграции или заключение отдельных двусторонних или многосторонних соглашений о социальном обеспечении может активно способствовать расширению социальной защиты на трудовых мигрантов и членов их семей на законной и эффективной основе. Это следует рассматривать в рамках целостного подхода, предусматривающего следующие действия³⁶:

³⁵ Доклад о работе семинара, р. 10. Все документы, относящиеся к семинару, представлены на: http://www.ilo.ch/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

³⁶ G. Binette et al.: *Migrant access to social protection under selected bilateral labour arrangements*, МБТ, готовится к печати, 2017 г., р. 10.

- ратификацию и применение конвенций и рекомендаций МОТ, касающихся работников-мигрантов и их социальной защиты³⁷, что также способствует заключению двусторонних и многосторонних соглашений о социальном обеспечении³⁸ и отражению важных принципов, в частности, равенства обращения, в национальном законодательстве и соглашениях о трудовой миграции и о социальном обеспечении;
- принятие односторонних мер в целях обеспечения или расширения доступа мигрантов к социальной защите. Например, страны назначения могут в одностороннем порядке признать принцип равенства обращения с гражданами и негражданами страны, в том числе с конкретными группами населения, такими как домашние и самозанятые работники, а также принцип выплаты пособий за рубежом. Страны происхождения могут также в одностороннем порядке принять решение о расширении социальной защиты на своих граждан, работающих за рубежом, посредством добровольного страхования (Эквадор) или фондов социального обеспечения (Филиппины и Шри-Ланка);
- установление минимальных национальных уровней социальной защиты в соответствии с положениями Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202), в одностороннем порядке обеспечивающих доступ к основным видам медицинской помощи и гарантиям доходов для всех, включая мигрантов и членов их семей;
- осуществление практических инициатив, направленных на содействие эффективному доступу к социальному обеспечению, например, благодаря переводу документов, организации информационно-просветительских кампаний и обеспечения доступа к механизмам рассмотрения жалоб.

92. Ввиду вывода конкретных групп работников за рамки социальной защиты на национальном уровне, а также отсутствия или ограниченного применения положений о социальном обеспечении в двусторонних соглашениях о трудовой миграции, серьёзное внимание следует уделить заключению всеобъемлющих двусторонних и многосторонних соглашений о социальном обеспечении, позволяющих координировать деятельность разных систем социального обеспечения, с участием социальных партнёров в их разработке и администрировании. Двустороннее соглашение о социальном обеспечении является всеобъемлющим документом, обеспечивающим права трудовых мигрантов и членов их семей на социальное обеспечение, если оно нацелено на решение пяти задач: i) обеспечение равенства обращения; ii) выплату пособий за рубежом («переводимость» или «вывозимость» пособий); iii) определение применимого законодательства; iv) сохранение прав в процессе их приобретения («суммирование»); v) оказание административной поддержки³⁹. Тем не менее, заключение и успешное выполнение соглашения о социальном обеспечении зависит, в том числе, от административных и

³⁷ См., в том числе, Конвенцию 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102), Конвенцию 1962 года о равноправии в области социального обеспечения (118), Конвенцию 1925 года о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (19), Конвенцию 1964 года о пособиях в случаях производственного травматизма (121), Конвенцию 1967 года о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (128), Конвенцию 1969 года о медицинской помощи и пособиях по болезни (130), Конвенцию 1982 года о сохранении прав в области социального обеспечения (157), Конвенцию 1988 года о содействии занятости и защите от безработицы (168), Конвенцию 2000 года об охране материнства (183), Рекомендацию 1983 года о сохранении прав в области социального обеспечения (167) и Рекомендацию 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202). В актах, посвящённых работникам-мигрантам и домашним работникам, также содержатся положения о социальном обеспечении.

³⁸ В Приложении к Рекомендации 167 представлен типовой договор о социальном обеспечении.

³⁹ К. Hirose et al.: *Social Security for Migrant Workers: A rights-based approach*, МБТ, Будапешт, 2011 г., pp. 25–37.

управленческих возможностей учреждений социального обеспечения⁴⁰, по причине чего, вероятно, число заключённых двусторонних соглашений о социальном обеспечении сильно варьируется от одного региона к другому⁴¹.

93. Социальное обеспечение работников-мигрантов всё чаще координируется многосторонними соглашениями, заключаемыми на региональном уровне, что рассматривается как пример передовой практики, поскольку это обеспечивает применение единых стандартов и правил для согласования деятельности систем социального обеспечения всех стран-участниц соглашения, а также равенство обращения с работниками-мигрантами. Региональные соглашения могут обеспечить более высокий уровень защиты, чем двусторонние соглашения о трудовой миграции, охватывающие те же страны и регионы, когда права и обязанности зависят от условий отдельного двустороннего соглашения о трудовой миграции⁴². Примеры разных типов региональных соглашений о социальном обеспечении приводятся в главе 4.

94. Однако появление региональных соглашений о социальном обеспечении не исключает сохраняющейся потребности в двусторонних соглашениях о социальном обеспечении, которые могут точнее адресоваться конкретной периферийной группе работников-мигрантов и которые требуют меньше времени на подготовку и заключение, чем многосторонние соглашения⁴³. В некоторых случаях заключение двустороннего соглашения о социальном обеспечении является предварительным шагом к подготовке будущих многосторонних соглашений, при этом обеспечивая немедленное реагирование на нужды работников-мигрантов в социальной защите.

3.7. Двусторонние соглашения, заключаемые профсоюзами

95. В последние годы наблюдается расширение двустороннего сотрудничества по защите работников-мигрантов между профсоюзами в странах происхождения и назначения, которое основывается на типовом профсоюзном соглашении о правах работников-мигрантов (вставка 3.4) и которое рассматривается как образец передовой практики⁴⁴.

⁴⁰ Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО), *Справочник по расширению охвата работников-мигрантов социальным обеспечением*, Женева, 2014 г., с. 8. Одна из главных проблем, стоящих на пути эффективного осуществления соглашений о социальном обеспечении, возникает в ситуации, когда иммигрантов значительно больше, чем эмигрантов, что может вызывать финансовые или административные последствия для одного из учреждений социального обеспечения. К другим препятствиям относятся различия в определении пособий по инвалидности (такие как медицинские критерии и установление частичной потери трудоспособности), наличие доступа к соответствующей информации разных учреждений в стране происхождения и других странах, а также различия в структуре и размере пособий, *ibid.*, сс. 48-49.

⁴¹ R. Sabates-Wheeler: *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward*, рабочий документ № 12, МАСО, Женева, 2009 г., р. 10, где речь идёт о заключении 1628 двусторонних соглашений о социальном обеспечении странами ЕС по сравнению с 181 соглашением, заключённым странами Восточной Азии и Тихого океана, и лишь тремя соглашениями, заключёнными странами Южной Азии.

⁴² K. Hirose et al., *op. cit.*, p. 38.

⁴³ *ibid.*, p. 39.

⁴⁴ См.: *ILO Multilateral Framework on Labour Migration*, *op. cit.*, рекомендация 2.6.

Вставка 3.4

Типовое профсоюзное соглашение о правах работников-мигрантов

В типовом профсоюзном соглашении Бюро МБТ по деятельности в интересах работников (ACTRAV) и Международной конфедерации профсоюзов (МКП) подтверждается, что свобода ассоциации является центральным и безусловным принципом и что участие работников-мигрантов в деятельности профсоюзов способствует их интеграции в странах назначения. Стороны соглашения берут на себя обязательство содействовать ратификации и выполнению конвенций МОТ, касающихся работников-мигрантов. В соглашении подчёркивается, что положение работников-мигрантов должно регулироваться на основе принципов международной профсоюзной солидарности, социальной справедливости, равенства обращения, равенства возможностей и гендерного равенства.

Типовое соглашение также обязывает стороны:

- поднимать конкретные вопросы, волнующие работников-мигрантов, в национальных трёхсторонних трудовых комитетах и призывать членские организации включать их в повестку дня коллективных переговоров с работодателями, а также обеспечивать, чтобы трудовое законодательство и коллективные соглашения в полной мере защищали всех работников-мигрантов, в том числе участвующих в программах временной трудовой миграции;
- разрабатывать инициативы, направленные на обеспечение участия профсоюзов в подготовке двусторонних соглашений о трудовой миграции между правительствами стран происхождения и стран назначения, на создание национальных трёхсторонних консультативных механизмов и двусторонних форумов по вопросам сотрудничества для обсуждения и разработки миграционной политики, основанной на правах, принимая во внимание потребности рынка труда, а также на возможное расширение и упрощение легальных каналов трудовой миграции как средства, способствующего ликвидации эксплуатации и тяжёлых условий труда работников с неурегулированным статусом;
- содействовать развитию сотрудничества между правительствами стран происхождения и назначения в целях совершенствования регулирования миграции для создания легальных каналов трудовой миграции, укрепления инспекции труда, налаживания правового сотрудничества по противодействию торговле людьми и жестокому обращению, сохранения прав на социальное обеспечение, осуществления строгого контроля и надзора за деятельностью частных агентств занятости в соответствии с Конвенцией 181, а также за деятельностью субподрядчиков, а также устранения злоупотреблений в программах спонсорства.

Источник: На основании МБТ: *Good practices database – Labour migration policies and programmes*.

96. Появляется всё больше примеров соглашений о защите работников-мигрантов, заключаемых профсоюзами из стран происхождения мигрантов и стран назначения на основе этой модели⁴⁵. В августе 2015 года уникальный межрегиональный меморандум о взаимопонимании, направленный на содействие реализации основанного на правах сотрудничества в области миграции в целях организации и поддержки трудовых мигрантов, был заключён Арабской конфедерацией профсоюзов, Советом профсоюзов АСЕАН и Региональным советом профсоюзов стран Южной Азии. В этом МОВ был намечен ряд неотложных мер, включая защиту работников-мигрантов посредством оказания им прямых услуг со стороны профсоюзов или центров поддержки мигрантов, решение таких вопросов, как гендерное равенство, недопущение изъятия паспортов и

⁴⁵ МБТ: *Labour migration and development: ILO moving forward*, справочный документ для обсуждения на Трёхстороннем техническом совещании МОТ по вопросам трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г., р. 20 (table 4.1); *Выполнение программы МОТ на 2014-15 годы*, доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г., п. 197.

упорядочение статуса работников-мигрантов, а также содействие заключению и выполнению двусторонних соглашений в области трудовой миграции между странами происхождения и странами назначения⁴⁶.

97. Несмотря на то что двустороннее сотрудничество между профсоюзами в странах происхождения мигрантов и странах назначения является пример передовой практики, оно не может заменить обязательства правительств обеих групп стран защищать права работников-мигрантов в соответствии с национальным законодательством и международными трудовыми нормами⁴⁷.

3.8. Заключение

98. МБТ в настоящее время собрало и проанализировало большое число двусторонних соглашений о трудовой миграции. Платформа МОТ для обмена знаниями в Азиатско-Тихоокеанском регионе – AP Migration – позволила сделать эти соглашения доступными для общественности в странах региона⁴⁸. Это служит отправной точкой для углубления знаний о фактической реализации соглашений в области трудовой миграции.

99. Трёхсторонние участники приветствуют продолжение работы в этой области, что потребует дальнейших рекомендаций, особенно ввиду изменения характера трудовой миграции и режима её регулирования с момента принятия типового договора, содержащегося в приложении к Рекомендации 86.

100. Несмотря на то что КПН сослался на заявление КЭПКР о том, что цель актов МОТ по проблемам миграции остаётся такой же актуальной, какой она была в момент их принятия, он отметил, что ему известно о том, что детали некоторых положений можно считать «утратившими актуальность, поскольку они не в полной мере отражают сложившиеся условия миграции и поэтому не являются необходимыми». Таким образом, по мнению КПН, в ходе общего обсуждения проблем трудовой миграции на 106-й сессии Конференции трёхсторонние участники, возможно, пожелают проанализировать вопрос о необходимости пересмотра или сведения воедино Конвенций 97 и 143, а также необходимость дополнить существующие международные трудовые нормы⁴⁹.

101. Типовой договор в приложении к Рекомендации 86, сопровождающей Конвенцию 97, служит примером того, где может потребоваться принятие более современного и чуткого подхода, позволяющего учитывать меняющийся ландшафт трудовой миграции, в том числе расширение роли частного сектора в практике найма трудовых мигрантов (см. главу 5). На пути эффективного осуществления, обеспечения прозрачности и мониторинга миграционных коридоров стоят и другие препятствия. Серьёзные проблемы возникают в связи с изменениями в преобладающих формах мобильности работающих женщин-мигрантов, с ролью социального диалога в двусторонних соглашениях о трудовой миграции, а также с оптимальным подходом к отражению положений о социальном обеспечении в отсутствие отдельных соглашений о социальном обеспечении. Роль двусторонних соглашений о трудовой миграции в ускорении развития людских ресурсов в целом и профессиональных навыков работников-мигрантов в частности – это ещё один вопрос, решению которого будут способствовать дополнительные рекомендации⁵⁰.

⁴⁶ T. Connell: “Unions in Asia, Gulf Sign Migrant Worker Agreement”, Solidarity Center, 8 August 2015.

⁴⁷ R. Cholewinski, *op. cit.*, p. 245.

⁴⁸ См.: <http://apmigration.ilo.org>.

⁴⁹ МБТ: Outcome of the discussion, *op. cit.*, para. 15.

⁵⁰ См. также рекомендации в P. Wickramasekara, *op. cit.*, p. 48.

Глава 4

Региональная трудовая миграция и мобильность рабочей силы

102. В этой главе рассматриваются изменения в сфере регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы на внутрирегиональном уровне, а также в рамках межрегионального сотрудничества. Поскольку миграция, в том числе трудовая миграция и мобильность рабочей силы, происходят по большей части на внутрирегиональном уровне¹, региональное регулирование имеет решающее значение для повышения результатов в области устойчивого развития на региональном и субрегиональном уровнях, особенно там, где сложился политический консенсус о движении к более тесной экономической интеграции.

103. Среди региональных субъектов глобального Юга опыт ЕС, в частности реализация им права на проживание и осуществление экономической деятельности, оказали особое влияние на развитие идеи о «свободе передвижения» как одной из основных движущих сил экономического роста и сокращения неравенства в оплате труда на региональном уровне. Тем не менее, остаются ограниченными знания о фактическом влиянии трудовой миграции на отдельные развивающиеся страны², не говоря уже о регионах.

104. Существуют большие различия в сфере регулирования между регионами и внутри регионов – от временного взаимного визового режима, способствующего лишь краткосрочным перемещениям рабочей силы, до заключения современных протоколов о свободе передвижения, предусматривающих предоставление прав на жительство, создание предприятий и интеграцию на рынке труда. Во многих регионах сложными проблемами остаются координация трудовой миграции и мобильности рабочей силы по причине политического сопротивления, особенно в странах с высоким уровнем безработицы, открытию рынков труда друг для друга, слабость региональных организаций и серьёзно ограниченные возможности, особенно на национальном уровне.

105. В этой главе рассматриваются основные препятствия, которые всё ещё стоят на пути совершенствования регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы на региональном и субрегиональном уровнях в Африке, арабских государствах,

¹ МБТ: *ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology*, Женева, 2015 г.

² См. главу 2, вставку 2.1. Хотя настоящий доклад главным образом посвящён работникам-мигрантам, следует также уделять внимание развитию и расширению возможностей беженцев и других вынужденных переселенцев мигрировать в трудовых целях, в том числе на региональном уровне. См. МБТ: *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market*, in *Third Supplementary Report: Outcome of the tripartite technical meeting on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market (Geneva, 5–7 July 2016)*, GB.328/INS/17/3(Rev.), Part F.

Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Карибском бассейне³. Основное внимание в главе уделяется пяти особо важным и сложным задачам и тому, как они решаются региональными экономическими сообществами, в том числе при деятельной поддержке со стороны МОТ⁴.

106. В главе также рассматриваются два дополнительных фактора, затрагивающих и отражающих разные подходы к регулированию трудовой миграции и мобильности рабочей силы в регионах: во-первых, это взаимодействие между региональными экономическими сообществами и региональными консультативными процессами по вопросам миграции⁵ и, во-вторых, это региональные торговые соглашения, содержащие положения о мобильности рабочей силы.

4.1. Регулирование трудовой миграции и региональная интеграция: тенденции и вызовы

4.1.1. Исторические тенденции региональной интеграции и стратегическое значение для региональной интеграции международных трудовых норм

107. Государства с развитой экономикой остаются основными странами назначения мигрантов со всего мира. Однако хотя доля мигрантов, живущих в развитых странах, продолжает расти, темпы экономического роста замедлились по сравнению с предыдущими десятилетиями (в 2014 г. они остались на уровне 2010 г.), вероятно, как следствие недавнего экономического кризиса⁶.

108. В историческом ракурсе миграция рабочей силы в регионы назначения в период реконструкции после Второй мировой войны и перемещение рабочей силы в рамках региональных блоков (в частности, в рамках процесса интеграции в ЕС) сильно отличаются от трудовой миграции Юг-Юг, которая наблюдается в течение последних двух десятилетий. В то время как первые два процесса протекали одновременно с укреплением трудового законодательства и систем социальной защиты, нынешняя трудовая миграция в страны с формирующейся рыночной экономикой зачастую происходит в условиях, когда такие системы развиты гораздо хуже⁷.

109. Расширение масштаба перемещения современной рабочей силы в страны с менее развитыми системами регулирования вызывает как минимум два важных последствия. Во-первых, всё более насущной необходимостью становятся распространение и применение международных трудовых норм и оказание стабильной технической помощи в целях обеспечения надлежащего регулирования и достижения Целей в области устойчивого развития. Несмотря на то что трудовая миграция Юг-Юг может дать положительные результаты работникам-мигрантам и членам их семей, социально-экономические издержки будут оставаться высокими, а выгоды с точки зрения развития незначительными, если не произойдёт значительного усиления трудового законодательства и

³ Учитывая тот факт, что ЕС широко признаётся как наиболее развитая региональная система регулирования мобильности рабочей силы, данная глава не посвящена ЕС как таковому и ссылается на практику и изменения, происходящие в ЕС, в соответствующих случаях.

⁴ Отдельные вопросы, отобранные на основе анализа существующих в региональных экономических сообществах соглашений, протоколов и планов действий в области трудовой миграции.

⁵ Региональные консультативные процессы представляют собой межправительственные консультативные процессы, во многих случаях поддерживаемые МОМ.

⁶ МБТ: *World of Work Report 2014: Developing with jobs*, Женева, p. 183.

⁷ В. Deacon et al.: “Globalisation and the emerging regional governance of labour rights”, in *International Journal of Manpower*, Vol. 32, No. 3, 2011, pp. 334–365.

систем социальной защиты и если не повысится функциональность механизмов посредничества на рынке труда.

110. Во-вторых, региональным экономическим сообществам и региональным консультативным процессам принадлежит более весомая стратегическая роль, поскольку они обеспечивают в государствах-членах политическое руководство и техническое содействие в целях принятия и осуществления согласованной политики, соответствующей международным трудовым нормам. Они могут скорее способствовать росту доверия, единства и солидарности между странами происхождения мигрантов, чем провоцировать необузданную конкуренцию.

4.1.2. Общие черты систем регулирования трудовой миграции

111. Анализ развития событий за последние 20 лет позволяет вскрыть ряд общих характеристик, которые связаны с укреплением региональных экономических сообществ и закладывают основу для активизации регионального диалога и сотрудничества:

- степень открытости рынка труда для иностранной рабочей силы и профессиональных навыков и квалификаций, в том числе посредством механизмов признания квалификации;
- понимание того, что умело управляемая трудовая миграция идёт во благо стран происхождения мигрантов и стран их назначения, тем самым ускоряя региональное развитие;
- потребность в трудовой миграции, поддерживаемая укреплением национального трудового законодательства и систем социальной защиты, которые должны всё больше согласовываться друг с другом;
- необходимость организации устойчивого диалога по вопросам трудовой миграции, по крайней мере, на межправительственном уровне;
- укрепление государственных служб занятости и их возможностей сотрудничать с другими поставщиками услуг, в том числе с частными агентствами занятости;
- необходимость создания действенных механизмов защиты работников-мигрантов.

112. В силу различий в национальных системах и под воздействием ряда факторов, таких как признание квалификации и социальная защита, возникают значительные препятствия на пути заключения соглашений. Кроме того, почти все региональные экономические сообщества развивающихся стран сталкиваются с проблемами, которые они решают по-своему (этот вопрос рассматривается в разделе 4.2). К ним относятся:

- эффективное и своевременное осуществление региональных соглашений о трудовой миграции;
- сбор единообразных данных о трудовой миграции;
- содействие более эффективным механизмам координации, контроля и оценки на национальном и региональном уровнях;
- преодоление дефицита политической воли в целях совершенствования регулирования трудовой миграции на национальном уровне;
- регулирование деятельности растущего числа частных агентств найма, которая препятствует становлению более справедливой практики найма;
- противодействие всё более негативному отношению общественности к расширению доступа неграждан страны к рынку труда и системам социальной защиты (примерами служат насилие по причине ксенофобии в Сообществе по вопросам развития стран юга Африки (САДК) и недавняя кампания за выход Соединённого Королевства из ЕС).

113. Эти проблемы открывают перед МОТ возможность укрепить технический потенциал в области международных трудовых норм и другие подходы.

4.1.3. Общие тенденции развития систем регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы в региональных экономических сообществах

114. Хотя настоящий доклад не предназначен для детального анализа изменений в подходах к решению вопросов миграции, которые произошли в региональных экономических сообществах в последнее время, здесь можно отметить некоторые общие тенденции. Региональные экономические сообщества и органы регионального сотрудничества во всех частях мира применяют самые разные модели регулирования трудовой миграции. В целом они нацелены на обеспечение свободы передвижения, что предполагает постепенное снятие всех барьеров на пути переезда, проживания и создания предприятий (модель ЕС, Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР)), содействие перемещению отдельных категорий работников (АСЕАН, Карибское сообщество (КАРИКОМ), САДК), заключение соглашений о взаимных визовых режимах и регулярном обмене информацией (Союз арабского Магриба (САМ)) и защиту субрегиональных работников в странах назначения за пределами региона (Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК)) (см. таблицу 4.1).

Таблица 4.1. Развитие режимов внутрирегиональной миграции и мобильности рабочей силы в региональных экономических сообществах (по состоянию на октябрь 2016 г.)

Тип режима внутрирегиональной миграции и мобильности рабочей силы	Внедрён и действует	Разрабатывается	Одобрены принципы
Свободное передвижение, основанное на постепенной отмене всех барьеров на пути переезда, проживания и создания предприятий	ЕС, МЕРКОСУР	ЭКОВАС, ВАС	АС, КОМЕСА, АСН, ЭСЦАГ, ИГАД, УНАСУР
Содействие перемещению отдельных категорий работников		АСЕАН, ССАГПЗ	САДК, КАРИКОМ
Взаимный визовый режим, регулирующий краткосрочный въезд и пребывание, а также обмен информацией		АТЭС	СИН-САД, САМ
Защита работников из стран регионального экономического сообщества в сфере занятости за пределами сообщества			СААРК

Примечание: АТЭС – Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество; АСН – Андское сообщество наций; ВАС – Восточноафриканское сообщество; ЭСЦАГ – Экономическое сообщество центральноафриканских государств; ИГАД – Межправительственная организация по развитию; УНАСУР – Союз южноамериканских наций.

115. Каждое региональное экономическое сообщество идёт по собственному пути с собственными системами регулирования, темпами и целями, которые, как правило, определяются историей региона или субрегиона. В большинстве случаев региональные экономические сообщества создавались спустя много лет после того, как исторические потоки трудовой миграции сформировали конкретную политическую экономику. Несмотря на то что для них трудовая миграция зачастую является вторичным вопросом (например, для Сообщества сахело-сахарских государств (СИН-САД), САМ и СААРК), региональные экономические сообщества пытаются преодолеть случайные последствия уже существующих потоков трудовой миграции.

116. Другой характеристикой регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы на уровне региональных экономических сообществ является чрезвычайное разнообразие в их размерах и иерархиях. В то время как в Латинской Америке и Азиатско-Тихоокеанском регионе действует ограниченное число субрегиональных экономических сообществ, арабские государства имеют единую региональную интеграционную структуру – ССАГПЗ. В Африке существует одна региональная организация (Африканский союз (АС)) с входящими в него восемью субрегиональными организациями с определённым числом общих членов, однако без какой-либо передачи наднациональных полномочий, будь то на уровень АС или уровень региона.

117. Наконец, что, возможно, самое главное, различия отмечаются в моделях финансирования и ресурсах региональных экономических сообществ. В то время как африканские сообщества, от АС до субрегиональных организаций, в значительной степени зависят от финансирования со стороны доноров (на которое в 2015 г., например, пришлось 67% бюджета АС), другие региональные сообщества становятся или всегда были полностью самодостаточными (АСЕАН, ЕС, ССАГПЗ, МЕРКОСУР, СААРК). Это указывает на то, что зависимость от внешнего финансирования в поддержку планов трудовой миграции, как представляется, препятствует эффективной координации и реализации решений на уровне секретариатов региональных экономических сообществ, в то время как в государствах-членах региона с бюджетным профицитом, скорее всего, создаются линейные министерства, в частности, министерства труда и внутренних дел, способные внедрять и эффективно реализовывать региональные планы.

4.2. Проблемы регионального регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы и их решение

118. Несмотря на то что региональные экономические сообщества по-прежнему сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с политической и социальной напряжённостью, а порой и с ограниченными финансовыми и людскими ресурсами, тормозящими их развитие, они неизменно становятся видными участниками процессов регулирования трудовой миграции. Связи между национальным и региональным уровнями имеют решающее значение для разработки планов действий: иногда региональный процесс становится рычагом, ускоряющим и координирующим национальные процессы, например, как это происходит с региональными механизмами подтверждения квалификаций, которые могут пригодиться странам, не имеющим собственных национальных механизмов (примером служит региональный механизм признания квалификаций в САДК); в других случаях совокупность успешных и надёжных систем на национальном уровне даёт импульс расширению их субрегиональной группы, формируя «коалицию желающих» (как это происходит с расширением охвата социального обеспечения в Аргентине, Бразилии, Чили и Уругвае в рамках МЕРКОСУР).

4.2.1. Совершенствование сбора данных для целей формирования политики на региональном и национальном уровнях

119. Для успеха регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы в рамках региональных экономических сообществ крайне важно иметь согласующиеся друг с другом данные. Региональное экономическое сообщество образует особенно актуальную и рациональную основу для упорядочения данных, поскольку государства-члены часто применяют одни и те же статистические методы сбора данных и заинтересованы в конкретных показателях. Тем не менее, нежелание делиться данными пограничного контроля и различия в объёме ресурсов, периодичности обследований и статистических

координационных механизмах остаются основными препятствиями на пути более тесной интеграции. Несмотря на это, некоторые региональные экономические сообщества добились существенного прогресса в вопросах координации.

120. Одним из самых ярких примеров в этой области служит база статистических данных АСЕАН о международной трудовой миграции, которая стала одним из главных результатов проекта МОТ «Трёхсторонние действия по защите прав трудовых мигрантов в регионе АСЕАН (ASEAN TRIANGLE)». Это первая в своём роде база данных, созданная в регионе, и она была скопирована в арабских государствах⁸. В ней собраны официальные государственные данные из целого ряда статистических источников о запасах и потоках трудовых мигрантов внутри региона, а также о гражданах разных стран, которые живут и работают за рубежом. База данных позволяет заполнить серьёзный пробел в знаниях, создавая мощный исследовательский инструмент, с помощью которого директивные органы и другие участники могут оценивать и контролировать международную миграцию рабочей силы в регионе⁹.

121. Другим примером является гармонизация модулей о трудовой миграции в обследованиях рабочей силы, проводимых в государствах-членах САДК, а также организация обучения представителей национальных статистических органов из всех 15 государств-членов этого сообщества по вопросам стандартной отчётности в рамках Плана действий САДК в области трудовой миграции на 2013-15 годы; учёба будет продолжена в соответствии с Планом действий на 2016-19 годы¹⁰.

122. Помощь, оказываемая МОТ региональным экономическим сообществам, могла бы быть расширена посредством более систематического предоставления статистических данных и ресурсов из баз данных ILOSTAT и NORMLEX, сгруппированных по региональным экономическим сообществам. Кроме того, на уровне региональных экономических сообществ могли бы проводиться на более систематической основе кампании, нацеленные на повышение степени осведомлённости трёхсторонних участников и сотрудников секретариатов, чтобы они могли освоить методологии МОТ наравне с представителями национальных органов регулирования вопросов труда.

123. Для формирования политики важно располагать количественными и качественными данными. В этой связи сообщество ЭКОВАС приняло решение о проведении серии целевых исследований и подготовке рекомендаций по таким вопросам, как выполнение существующих протоколов, функционирование информационных систем рынка труда, координация действий в сфере социального обеспечения, предоставление эффективной защиты работникам-мигрантам и согласование политики в целях активизации региональных интеграционных процессов. МОТ оказывает поддержку этим усилиям, участвуя в совместной Программе по свободному передвижению лиц и миграции в Западной Африке (2013-18 гг.), которая финансируется Европейской комиссией.

4.2.2. Защита прав работников-мигрантов, включая основополагающие принципы и права в сфере труда

124. Защита прав работников-мигрантов является областью, где степень выполнения поставленных задач остаётся весьма ограниченной. Тем не менее, некоторые события

⁸ Сеть по вопросам миграции и государственного регулирования (MAGNET), в настоящее время являющаяся частью ILOSTAT.

⁹ С базой статистических данных АСЕАН о международной трудовой миграции и сопутствующими материалами, такими как руководство и аналитический доклад, можно ознакомиться на сайте Азиатско-Тихоокеанской сети по проблемам миграции по адресу: <http://apmigration.ilo.org/asean-labour-migration-statistics>.

¹⁰ МБТ: *Report on SADC Capacity-Building Workshop on Work Statistics (19th ICLS Resolution) and Labour Migration Statistics*, 15-19 декабря 2014 г., Йоханнесбург.

обнадёживают. Декларация о защите и поощрении прав работников-мигрантов, подписанная лидерами стран АСЕАН в 2007 году, предусматривает, в частности, меры по созданию достойных условий жизни и труда и защите занятости работников-мигрантов в регионе АСЕАН. Сообщество АСЕАН привержено цели разработать акт в целях выполнения этой декларации к апрелю 2017 года. Усилия АСЕАН в этой области поддерживаются МОТ. В рамках региональной деятельности МОТ реализовала проект ASEAN TRIANGLE (2012-16 гг.), направленный на оказание содействия странам АСЕАН в сокращении масштабов эксплуатации работников-мигрантов в регионе путём расширения легальной и безопасной миграции и совершенствования охраны труда. Целью было повышение эффективности региональных подходов и расширение возможностей учреждений в странах Ассоциации. Перед двумя другими проектами, ASEAN TRIANGLE Phase II (2017-20 гг.) и TRIANGLE II (2016-26 гг.), поставлены взаимодополняющие цели, и оба проекта связаны друг с другом общей региональной теорией изменений¹¹.

125. Вопросы защиты порой носят весьма специфичный характер в разрезе определённых профессий и категорий работников, и для их решения может оказаться полезным «коридорный» подход, реализуемый в рамках региональных экономических сообществ. Глобальная программа действий МОТ в отношении домашних работников-мигрантов (2013-16 гг.) строилась на оригинальном подходе, в котором критерии защиты сочетались с регулированием миграционных коридоров. Программа завершилась в мае 2016 года созывом на Мадагаскаре трёхстороннего межрегионального форума по передовой практике и извлечённым урокам в отношении содействия международному сотрудничеству и партнёрствам в целях содействия выполнению программы справедливой миграции домашних работников-мигрантов в Африке, арабских государствах и Азии (см. главу 3)¹².

126. Страны ССАГПЗ также напряжённо работают над моделью регулирования трудовой миграции и мобильности рабочей силы, которая, несмотря на довольно либеральный подход к ввозу рабочей силы, подвергается критике за бездействие в отношении неприемлемых условий труда, с которыми сталкиваются многие мигранты. Однако там произошли некоторые изменения. В 2014 году на третьем раунде консультаций на уровне министров в рамках Абу-Дабского диалога с участием азиатских стран происхождения мигрантов и арабских стран их назначения была принята Кувейтская декларация, в которой упоминается Программа справедливой миграции МОТ и подчёркивается значение справедливого найма. В мае 2016 года четвёртое совещание руководителей Абу-Дабского диалога рекомендовало участникам предстоящего четвёртого раунда консультаций на уровне министров рассмотреть вопросы двустороннего и многостороннего сотрудничества в целях повышения, сертификации и признания профессиональных навыков и квалификаций и учитывать их при разработке стандартной политики допуска мигрантов и мобильности рабочей силы. Кроме того, в рамках проекта МОТ «Справедливая миграция в регионе Ближнего Востока» (FAIRWAY) (2016-18 гг.) пристальное внимание уделялось тяжёлому положению наиболее уязвимых категорий работников, т.е. домашним и строительным работникам. Проект был направлен на содействие изменению политики на основе фактических данных исследований, повышению эффективности применения законодательства и политики, а также преодолению дискриминационного отношения к работникам-мигрантам.

¹¹ Проект ASEAN TRIANGLE Phase II (2017-20 гг.) финансируется Канадой. Проект TRIANGLE II (2016-26 гг.) финансируется Австралией: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_428584/lang--en/index.htm. Несколько конкретных результатов в области защиты, достигнутых в ходе выполнения субрегионального проекта большого Меконга TRIANGLE (2010-15 гг.) представлены на сайте: http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_304802/lang--en/index.htm.

¹² С результатами глобальной программы действий можно ознакомиться на сайте: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_454724/lang--en/index.htm.

127. Трёхсторонние участники МОТ также разрабатывают инструменты защиты работников-мигрантов. К ним относятся использование типового двустороннего профсоюзного соглашения АСТРАВ-МКП¹³ и руководства для членов профсоюзов по вопросам защиты трудовых мигрантов¹⁴ при разработке Плана действий по защите трудовых мигрантов на 2015-19 годы Комиссией профсоюзов стран Индийского океана, являющейся субрегиональным профсоюзным органом. Другим примером служит подготовка руководства для профсоюзов в рамках проекта ASEAN TRIANGLE¹⁵.

4.2.3. Согласование профессиональных навыков и квалификаций работников-мигрантов с рабочими местами, имеющимися за рубежом

128. Признание профессиональных навыков и квалификаций и их согласование со спросом в соответствующих занятиях и профессиях является залогом эффективности передвижения трудовых мигрантов в границах того или иного региона; эти вопросы занимают видное место в повестках дня многих региональных экономических сообществ. Серьёзные трудности всё ещё существуют по причине различий в системах образования и традициях на национальном уровне; при этом чрезмерный акцент делается на формально приобретённых профессиональных навыках и умениях в ущерб профессиональному и ремесленному опыту трудовых мигрантов. Проблемой остаётся согласование процессов признания профессиональных навыков и квалификаций на субрегиональном и региональном уровнях.

129. Поскольку интересы малоквалифицированных и среднеквалифицированных работников часто игнорируются в формальных аттестационных моделях, существует потребность в признанных на региональном уровне «инструментах перевода», которые позволяют легко оценивать профессиональные навыки работников-мигрантов, независимо от заявленной ими квалификации. Этот принцип лежит в основе стандартов Региональной модели компетенций стран Азиатско-Тихоокеанского региона, которые не определяют уровни квалификации, а группируют компетенции в логические категории, которые по запросу могут быть переведены в классификационную систему каждой из стран. Последний такой справочник, касающийся домашнего труда¹⁶, потенциально поможет более 20 млн домашних работников в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

130. В январе 2015 года общий рынок ССАГПЗ встал на путь дальнейшей интеграции в целях обеспечения полного равенства между гражданами стран ССАГПЗ в области занятости, социального страхования и пенсионного обеспечения. Ведётся работа и по обеспечению функциональной совместимости профессиональных квалификаций. Тем не менее, эти действия (пока) не распространяются на лиц, не являющихся гражданами стран ССАГПЗ. Был разработан совместный проект МОМ-МОТ по совершенствованию систем признания профессиональных навыков и квалификаций и снижению степени уязвимости шриланкийских строительных рабочих в отдельных странах, который нацелен на повышение уровня квалификации работников-мигрантов из этой страны в регионе. В настоящее время данный проект осуществляется в Объединённых Арабских Эмиратах.

¹³ См. главу 3, вставку 3.4.

¹⁴ МБТ: *In search of Decent Work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, МБТ-АСТРАВ, Женева, 2008 г.

¹⁵ МБТ: *Good practices on the role of trade unions in protecting and promoting migrant workers' rights in Asia*, региональное бюро МОТ для Азиатско-Тихоокеанского региона, Бангкок, 2014 г.

¹⁶ МБТ: *Domestic Work*, серия, посвящённая стандартам региональных моделей компетенций, Женева, 2015 г.

4.2.4. Расширение социальной защиты, в том числе путём согласования прав на социальное обеспечение и на социальные пособия

131. Несмотря на то что трудовые мигранты платят взносы в систему социального обеспечения на родине или в стране назначения, у них зачастую бывает мало прав или полностью отсутствуют права на пособия по причине несогласованности действий систем социального обеспечения в отсутствие двусторонних или многосторонних соглашений, в результате чего система любой страны, где они работали, может лишиться их пособий.

132. Региональный масштаб особенно подходит для улучшения координации, подготовки общих стандартов и нормативных положений, укрепления солидарности и защиты работников-мигрантов. Одним из важных преимуществ многосторонних соглашений перед двусторонними соглашениями (см. главу 3) является то, что одни и те же положения применяются ко всем работникам-мигрантам, независимо от страны их происхождения, в пределах региона, где действует соглашение.

133. Успехи с внедрением многосторонних механизмов на региональном и межрегиональном уровнях отмечаются во всех регионах мира, и в большинстве случаев это происходит при поддержке МОТ (вставка 4.1). Тем не менее, согласованная реализация принятых решений остаётся серьёзной проблемой, и здесь необходимо оказывать дальнейшее содействие укреплению потенциальных возможностей.

Вставка 4.1

Примеры региональных соглашений о социальном обеспечении, которым МОТ оказывала содействие и техническую поддержку

- ❑ Правила ЕС о координации деятельности систем социального обеспечения (государства-члены ЕС, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария)
- ❑ Декларация АСЕАН об укреплении социальной защиты
- ❑ Многостороннее ибероамериканское соглашение о социальном обеспечении (участвуют 12 стран Латинской Америки, Португалия и Испания)
- ❑ Предложение сообщества АСН об андском миграционном статусе
- ❑ Соглашение КАРИКОМ о социальном обеспечении (13 стран Карибского региона)
- ❑ Многостороннее соглашение о социальном обеспечении CIPRES (Межафриканской конференции по вопросам социального обеспечения) (15 франкоязычных стран Западной и Центральной Африки и Индийского океана)
- ❑ Генеральная конвенция о социальном обеспечении ЭКОВАС (позволяет ушедшим на пенсию и работающим мигрантам с трудовым стажем в одном из государств-членов ЭКОВАС реализовать своё право на социальное обеспечение в стране своего происхождения)
- ❑ Многостороннее соглашение о социальном обеспечении МЕРКОСУР

4.2.5. Роль социального диалога в обеспечении мобильности рабочей силы в границах региона

134. В истории разных стран взаимосвязи между трудовой миграцией и социальным диалогом сильно отличаются друг от друга. К вызовам в области социального диалога по вопросам трудовой миграции относятся отсутствие каких-либо трёхсторонних традиций взаимодействия между министерствами внутренних дел и министерствами иностранных дел, которые по-прежнему несут ответственность за регулирование миграции во многих странах, а также препятствия на пути реализации свободы ассоциации

и права на организацию и ведение коллективных переговоров от имени местных работников и трудовых мигрантов. В целом, регулирование трудовой миграции характеризуется дефицитом социального диалога¹⁷.

135. Происходящую в настоящее время консолидацию режимов трудовой миграции в рамках региональных экономических сообществ следует рассматривать как возможность внедрить принципы трёхстороннего социального диалога в процессы регулирования трудовой миграции, что требует содействия наращиванию потенциальных возможностей соответствующих учреждений и социальных партнёров.

136. Несмотря на сохраняющиеся препятствия на пути совершенствования социального диалога по вопросам трудовой миграции, во многих региональных экономических сообществах происходят многочисленные изменения существенного, прорывного характера (таблица 4.2).

Таблица 4.2. Социальный диалог в региональных экономических сообществах

Региональное экономическое сообщество	Принятые меры
АСЕАН	Форум по вопросам труда мигрантов АСЕАН служит хорошим примером активного и функционального трёхстороннего социального диалога по вопросам трудовой миграции. Его создание было поддержано в рамках проекта MOT ASEAN TRIANGLE I, который с самого начала опирался на трёхсторонний подход и предусматривал помощь в организации ряда трёхсторонних технических совещаний АСЕАН. Эти усилия будут продолжены в рамках проекта MOT ASEAN TRIANGLE II.
АСН и МЕРКОСУР	В сообществах АСН и МЕРКОСУР созданы внутренние трёхсторонние структуры, которые регулярно рассматривают проблемы трудовой миграции и посвящают всё своё время вопросам регулирования трудовой миграции, примерами чего служат Андская программа поддержки трудовой миграции АСН и Техническая подгруппа № 10 МЕРКОСУР.
КАРИКОМ	В сообществе КАРИКОМ советы работодателей и работников подписали меморандум о взаимопонимании, нацеленный на содействие ведению бизнеса и перемещению работников посредством приведения законодательства в соответствие с современными требованиями.
ЭКОВАС	В декабре 2010 г. государства-члены ЭКОВАС одобрили проект Дополнительного закона об учреждении Форума социального диалога ЭКОВАС, который официально оформил этот орган, пользующийся поддержкой МОТ.
САДК	Сектор по вопросам труда и занятости САДК функционирует на трёхсторонней основе: План действий в области трудовой миграции САДК (2016-19 гг.) и Рамочная политика в области трудовой миграции 2014 года являются результатом обсуждений и переговоров «трипартизм плюс», которым МОТ оказывала поддержку.

4.2.6. Адаптация МОТ к вызовам региональной интеграции

137. Подход МОТ к оказанию помощи в целях развития в области трудовой миграции формируется на основе её норм, рамочных программ и приоритетов. Они в основном предназначены для действий на национальном уровне. В связи с этим МОТ вынуждена адаптировать их в соответствии с растущими потребностями региональных экономических сообществ в расширении сотрудничества в целях развития.

¹⁷ МБТ: *International cooperation and social dialogue for well-governed national and international labour migration and regional mobility*, справочный доклад для Трёхстороннего технического совещания МОТ по вопросам трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г. (не опубликовано).

Международные трудовые нормы

138. Международные трудовые нормы остаются одним из важнейших средств гармонизации и сближения законодательства и регламентов на национальном и региональном уровнях. Хотя это не обязательно трансформируется в увеличение числа ратификаций Конвенций МОТ 97 и 143, региональные экономические сообщества в своих программах, касающихся трудовой миграции, неизменно руководствуются положениями этих и смежных конвенций и рекомендаций (таких как Конвенции 181 и 189 и Рекомендации 86 и 151) в качестве правовой юридической основы, служащей ориентиром для формирования национального законодательства и судебной практики. Например, Рамочная программа САДК 2014 года, касающаяся политики в области трудовой миграции, Генеральная конвенция ЭКОВАС 2012 года о социальном обеспечении, Декларация АСЕАН 2007 года о защите и поощрении прав работников-мигрантов и Программа Андского сообщества наций по безопасности и гигиене труда прямо ссылаются на конвенции и рекомендации МОТ, связанные с миграцией.

139. О сохраняющейся актуальности международных трудовых норм также свидетельствуют недавние ратификации в Латинской Америке, Африке и Азии новых актов, таких как Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189); внесение вопросов о ратификации Конвенций 97 и 143 в повестки дня ряда региональных экономических сообществ, в частности, в Африке (таких как Совместная программа АС в области трудовой миграции); ссылки на нормы МОТ, такие как Рекомендация 86 и содержащийся в приложении к ней типовый двусторонний договор о трудовой миграции (см. главу 4) в качестве ориентира для региональных регламентов¹⁸. Кроме того, проходят многочисленные обсуждения и учебные курсы, координируемые МОТ и другими организациями, с использованием методологий и норм МОТ в качестве учебных материалов¹⁹.

Сотрудничество в целях развития и региональные стратегии в области трудовой миграции

140. Помимо проектов сотрудничества в целях развития (вставка 4.2) МОТ разработала региональные стратегии в области трудовой миграции, которые опираются на политические приоритеты, установленные трёхсторонними участниками на региональных совещаниях МОТ. Например, 16-е Азиатско-Тихоокеанское региональное совещание, которое состоялось на Бали в декабре 2016 года, назвало активизацию политики в области трудовой миграции на основе соответствующих международных трудовых норм в качестве одного из приоритетов национальной политики и действий²⁰. Эти стратегии реализуются посредством региональных бюро МОТ и групп по вопросам достойного труда при технической поддержке со стороны отдела по трудовой миграции МБТ. Быстрый рост числа региональных партнёров, региональных экономических сообществ и региональных социальных партнёров привёл к увеличению числа запросов о помощи и

¹⁸ МОМ: *Regional Guidelines for the Development of Bilateral Labour Agreements in the Southern African Development Community*, Женева, 2016 г.

¹⁹ К недавним примерам относятся МБТ-АСТРАВ: *Trade Union Manual on Export Processing Zones*, Женева, 2014 г.; МБТ: *Achieving decent work for domestic workers: An organizer's manual to promote ILO Convention No. 189 and build domestic workers' power*, Женева, 2012 г.

²⁰ МБТ: *Bali Declaration*, принятая 16-м Азиатско-Тихоокеанским региональным совещанием в Бали, Индонезия, 9 декабря 2016 г., para. 8. См. также *Addis Ababa Declaration of the 13th ILO African Regional Meeting in 2015* (Аддис-Абебская декларация 13-го Африканского регионального совещания МОТ 2015 года), в которой перед континентом была поставлена первоочередная задача в области политики «совершенствовать регулирование трудовой миграции на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях, а также формировать политику, в которой учитываются потребности рынка труда» на основе международных трудовых норм и в соответствии с Многосторонней рамочной программой по трудовой миграции МОТ, AFRM.13/D.8, para. 13(l)

углублению их содержания. Полевая структура МОТ оптимизируется в целях максимально эффективного использования имеющихся ресурсов и обеспечения возможностей по оказанию помощи на национальном, региональном и субрегиональном уровнях.

Вставка 4.2

Примеры проектов сотрудничества в целях развития, направленных на укрепление связей между региональными экономическими сообществами и государствами-членами

Проекты сотрудничества в целях развития, реализуемые при поддержке МОТ, нацелены на решение ключевых задач в сфере регулирования трудовой миграции на уровне региональных экономических сообществ и на национальном уровне, в том числе на повышение согласованности механизмов регионального экономического сообщества или укрепление потенциала его государств-членов, необходимого для соблюдения норм в рамках существующих программ. Они являются одним из важных направлений деятельности МОТ по оказанию технической помощи, осуществляемой в сотрудничестве с другими международными организациями. Ниже приведены некоторые из примеров последнего времени:

- ❑ совместная программа по проблемам трудовой миграции, координируемая Комиссией АС при поддержке МОТ, МОМ и Экономической комиссии ООН для Африки (этап мобилизации ресурсов);
- ❑ программа содействия свободному передвижению лиц и миграции в Западной Африке, финансируемая Европейской комиссией и координируемая ЭКОВАС при поддержке МОМ, Международного центра по разработке миграционной политики и МОТ (2013-18 гг.);
- ❑ оказание содействия Форуму АСЕАН по вопросам трудовой миграции с участием МОТ, МОМ и структуры «ООН-женщины»;
- ❑ разработка и внедрение плана действий СААРК в области трудовой миграции при поддержке со стороны МОТ и МОМ.

141. Для нацеливания действий МОТ и национальных организаций на регулярной основе осуществляются внутрирегиональные диагностические проекты. В 2012 году были заказаны диагностическое обследование и проект по разработке стратегии действий в области трудовой миграции в регионе Африки²¹. Региональные бюро МОТ в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Латинской Америке и Карибском бассейне подготовили ситуативные отчёты и стратегические планы на двухлетие 2016-17 годов²²; при этом МОТ увеличила штат сотрудников, оказывающих техническую поддержку проектам в области трудовой миграции, с одного регионального специалиста в 2012 году до пяти в 2016 году (в Латинской Америке, Азии и арабских государствах).

142. В последнее время МОТ распространила принцип своей Программы достойного труда, первоначально реализуемой только на национальном уровне, на субрегионы. В этих планах ставятся взаимно согласованные приоритетные цели, которые должны быть достигнуты в течение циклов продолжительностью от четырёх до пяти лет. Хотя к настоящему моменту было подготовлено всего лишь три субрегиональные программы достойного труда, в числе приоритетов в двух из них – осуществлённой в ВАС (2010-15 гг.) и осуществляемой в САДК (2013-19 гг.) – присутствуют содержательные положения, касающиеся трудовой миграции.

²¹ A. Segatti and Z. Jinnah: *Diagnostic Exercise for an ILO Strategy on Labour Migration in Africa*, African Centre for Migration & Society, Johannesburg, 2014.

²² МБТ: *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región* [Трудовая миграция в Латинской Америке и Карибском регионе: Диагноз, стратегия и направления деятельности МОТ], региональное бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна, Лима, 2016 г.; МБТ: *Labour Migration in Asia and the Pacific: Office Strategy Paper for 2016-17*, региональное бюро для Азиатско-Тихоокеанского региона, Бангкок, 2016 г. (не опубликовано).

4.3. Региональные экономические сообщества, региональные консультативные процессы по вопросам миграции и торговые соглашения, содержащие положения о мобильности рабочей силы

143. Помимо усиливающейся формализации режимов трудовой миграции в региональных экономических сообществах, как минимум два процесса должны приниматься во внимание при создании современных систем регулирования трудовой миграции на региональном уровне. Первый связан с ролью межправительственных региональных консультативных процессов, в течение многих десятилетий способствовавших развитию регионального диалога по вопросам трудовой миграции. Второй процесс связан с формированием параллельного режима охраны труда в международных торговых соглашениях, влияющего на характер обращения с трудовыми мигрантами, что уже происходит на практике.

4.3.1. Региональные консультативные процессы по вопросам миграции: извлечённый опыт технической помощи

144. Региональные консультативные процессы, определяемые как «ограниченные форумы для обмена информацией и дискуссионные форумы с участием государств, заинтересованных в развитии сотрудничества в области миграции»²³, неизменно привлекают к себе внимание с момента их зарождения в середине 1980-х и начале 1990-х годов.

145. Региональные консультативные процессы не заменяют и не дублируют существующие региональные интеграционные организации; они играют роль, отличающуюся от существующих формальных организаций²⁴. Им в большей степени присуща функция укрепления консенсуса между весьма разными по культуре организациями (часто между министерствами безопасности и министерствами труда)²⁵.

146. Региональные консультативные процессы, протекающие в рамках региональных экономических сообществ или аналогичных органов либо сопредельно с ними²⁶, обладают высоким потенциалом разработки формальных региональных соглашений по вопросам миграции (как это подтверждают недавние события, произошедшие в ЭКОВАС в отношении диалога по миграции стран Западной Африки и в САДК в отношении диалога по миграции стран юга Африки). Аналогичным образом, возможности перехода регулирования миграции от состояния де-факто к состоянию де-юре ширятся в региональных экономических сообществах, ориентированных на развитие торговли и

²³ С. Harns: *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, серия исследовательских работ МОМ по миграции, No. 45, МОМ, Женева, 2013 г., р. 19.

²⁴ По результатам двух исследований, проведённых в 2010 и 2013 гг. по заказу МОМ. См. *ibid.* и R. Hansen: *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, серия исследовательских работ МОМ по миграции, No. 38, МОМ, Женева, 2010 г.

²⁵ F. Channac: “The evolution of international decision-making processes concerning migrations: A comparison between formal and informal multilateral fora”, in G. Zincone (ed.): *Immigration Politics: Between Centre and Periphery; National States and the EU*, ECPR Press, Colchester, United Kingdom, 2002.

²⁶ Важно различать автономные региональные консультативные процессы, развитие и функционирование которых происходят отдельно от региональных интеграционных организаций, и базисные региональные консультативные процессы, которые признаются как один из столпов региональных интеграционных объединений (Общего рынка Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и Межправительственной организации по вопросам развития (ИГАД)), либо существующие формальные межгосударственные процессы. Harns, *op. cit.*, pp. 19, 28–32.

совместное использование региональных людских ресурсов (таких как АСЕАН с её Форумом по трудовой миграции)²⁷.

147. Учитывая общность целей, политическое взаимодействие, близкие отношения государственных служб со своими региональными партнёрами и целый ряд «мягких» рычагов координации, региональные консультативные процессы могли бы служить в качестве форумов для информирования региональных структур регулирования трудовой миграции. Поскольку МОМ выступает в роли секретариата и проводит глобальные совещания участников региональных консультативных процессов²⁸, МОТ могла бы попытаться активизировать взаимодействие с этими процессами, чтобы её подходы и нормы стали доступнее для изучения и чтобы они способствовали более активному участию трёхсторонних партнёров.

148. В настоящее время региональные консультативные процессы не особо поощряют трёхсторонний социальный диалог. В них основное внимание уделяется возможностям миграционных потоков для целей развития, которые в целом доказали свой потенциал воздействия²⁹. Однако в других случаях преобладают вопросы миграционного контроля и безопасности, как это происходит, к примеру, на межправительственных консультативных совещаниях по вопросам политики в области миграции, права убежища и положения беженцев и в рамках Баийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности. Принципы, лежащие в основе трёхстороннего подхода МОТ к организации социального диалога, которые предполагают не только широкое участие трёхсторонних партнёров, но и их равные права голоса, отличаются от принципа широкой открытости региональных консультативных процессов. Иногда это приводит к разным уровням представленности между трёхсторонними структурами (например, с лидирующей ролью министерств труда) и региональными консультативными процессами, где социальные партнёры не представлены (например, на межправительственных консультативных совещаниях и в Абу-Дабском диалоге), либо им не придают такого же значения, как государственным органам. Поэтому МОТ могла бы сыграть свою роль в содействии социальному диалогу в рамках этих процессов, особенно когда обсуждаются трудовые вопросы.

4.3.2. Торговые соглашения и мобильность рабочей силы

149. В целом наблюдается увеличение числа трудовых положений в региональных и двусторонних торговых соглашениях, как было отмечено в недавнем докладе МОТ³⁰. Несмотря на рост числа исследований³¹, они не направлены непосредственно на анализ

²⁷ *ibid.*, pp. 87–88.

²⁸ О роли МОМ см.: <http://www.iom.int/global-rcp-meetings>.

²⁹ Harns, *op. cit.*, p. 87.

³⁰ МБТ: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, Женева, 2016 г., p. 11.

³¹ S. Lavenex and F. Jurje, in “The Migration-Trade Nexus: Migration Provisions in Trade Agreements”, in L.S. Talani and S. McMahon (eds), *Handbook of the International Political Economy of Migration*, Elgar, World Trade Institute, 2016 г., где изначальные намерения Глобального соглашения о торговле услугами Всемирной торговой организации 1995 года сопоставляются с теоретической точки зрения с положениями существующих соглашений; МБТ: *Достойный труд в глобальных системах поставок*, pp. 125-126, где речь вскользь идёт о трудовых положениях двусторонних и региональных торговых соглашений; МБТ: *Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements*, доклад, *op. cit.*, где анализируется влияние трудовых положений скорее на торговлю, чем на условия занятости работников; МБТ-АСТ/ЕМР: *Research note: Labour and social policy components in current trade agreements in Asia and the Pacific*, март 2015 г., где анализируется влияние соглашений о свободной торговле на принятие несостоятельных национальных законов о труде.

влияния этих соглашений на условия труда работников-мигрантов. Одним из исключений является недавний доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах человека мигрантов³².

150. Докладчик предупреждает, что торговые соглашения могут усугублять уязвимость низкооплачиваемых мигрантов, прямо и систематически нарушая их права человека. Несмотря на то что в течение последних двух десятилетий большинство правительств заключают соглашения, содержащие положения о правах человека, это приводит к «усилению фрагментации в толковании международных стандартов в области прав человека и предвзятому применению механизмов мобильности трудовых ресурсов и иммиграционного законодательства, на деле ущемляя права человека трудящихся-мигрантов и членов их семей».

151. Специальный докладчик предлагает разработать и принять в многосторонних и двусторонних торговых соглашениях систему глобальных принципов мобильности, которые усилят меры защиты мигрантов. Такая система принципов могла бы основываться на мерах защиты, закреплённых в Многосторонней рамочной программе МОТ 2006 года по вопросам трудовой миграции и в типовом договоре, содержащемся в приложении к Рекомендации 86 (см. главу 3)³³. Как заявляет Специальный докладчик, только путём принятия «активных мер по увязке прав человека и вопросов торговли мы сможем преодолеть хронический дисбаланс сил в мировой экономике и асимметричный акцент на экономической эффективности и краткосрочной выгоде в ущерб интересам трудящихся-мигрантов»³⁴. Вполне возможно, что эта тема будет поднята в ходе обсуждений новых механизмов регулирования в новом Глобальном договоре о миграции. МОТ, возможно, пожелает подумать о том, каким образом она сможет принять максимально полное участие в таких обсуждениях.

4.4. Заключение

152. Во всем мире, безусловно, заметно движение в сторону интеграции рынков труда, что облегчает трудовую миграцию и мобильность рабочей силы на региональном уровне, и во всех регионах принимаются разные подходы, направленные на достижение разных целей.

153. Одним из главных уроков, извлечённых для целей практических действий, является то, что национальные проекты играют центральную роль в поддержке усилий на уровне региональных экономических сообществ и что, с другой стороны, крайне маловероятно, что механизмы, создаваемые на уровне региональных экономических сообществ, будут эффективно внедряться без деятельных национальных государственных учреждений и социальных партнёров, способных брать на себя ответственность, координировать действия и доводить информацию о проделанной работе до регионального уровня.

154. Кроме того, несмотря на почти повсеместное создание механизмов, облегчающих миграцию и мобильность рабочей силы, они находятся на самых разных этапах внедрения. Поэтому будет крайне важно контролировать их реализацию, чтобы понять, являются ли они искомыми решениями, и, если нет, чтобы оказать содействие трёхсторонним участникам в их усилиях по укреплению ключевых положений этих актов,

³² ООН: *Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов о воздействии двусторонних и многосторонних торговых соглашений на права человека мигрантов*, Совет по правам человека, 32-я сессия, A/HRC/32/40, 4 мая 2016 г.

³³ *ibid.*, п. 70.

³⁴ *ibid.*, п. 91.

таких как социальный диалог в рамках процессов, происходящих в региональных экономических сообществах.

155. Сотрудничество МОТ в целях развития и её опыт и знания в области международных трудовых норм востребованы во многих из этих процессов, хотя и с разной степенью успешности. При этом в ряде ключевых областей сохраняются серьёзные выводы, касающиеся:

- действенного устранения препятствий на пути миграции и мобильности рабочей силы в национальном законодательстве;
- координации действий государственных органов управления;
- создания механизмов взаимного признания квалификации.

156. Трёхсторонние участники МОТ и МБТ также должны работать более слаженно в целях укрепления потенциальных возможностей региональных экономических сообществ и социальных партнёров.

157. Региональные консультативные процессы в целом способствуют изменению подхода правительств и заинтересованных представителей гражданского общества к вопросам миграции и развития, особенно там, где они формируются небольшими группами стабильных и компетентных государств-участников, заявляющих о себе как о лидерах своих регионов. Тем не менее, региональные консультативные процессы сталкиваются с проблемами трёхстороннего представительства.

158. Растущей тенденцией является более систематическое отражение трудовых положений в международных торговых соглашениях. Тем не менее, до сих пор было проведено мало исследований, касающихся трудовых мигрантов как отдельной категории работников в рамках этих соглашений. Поэтому необходимо предпринять адресные исследования, чтобы лучше понять, какие механизмы защиты можно будет предусмотреть в этих соглашениях.

Глава 5

Справедливая практика найма

159. На протяжении многих десятилетий МОТ в своей деятельности и нормах уделяла пристальное внимание вопросам справедливого найма всех работников. В последнее время трёхсторонние участники МОТ призвали Организацию взять на себя повышенные обязательства и активизировать действия в этой области. В 2014 году с участием многих заинтересованных сторон начала осуществляться инициатива по справедливому найму, которая является неотъемлемой частью Программы справедливой миграции МОТ и её общих принципов и оперативных рекомендаций в отношении справедливого найма, которые были утверждены Административным советом на его 328-й сессии (ноябрь 2016 г.)¹. Справедливая практика найма также является важной частью обязательства международного сообщества по сокращению издержек трудовой миграции, как это отражено в Повестке дня до 2030 года.

160. Настоящая глава опирается на нормативно-политические основы деятельности МОТ, касающиеся найма работников, особенно трудовых мигрантов, а также на принципы и рекомендации МОТ в отношении справедливого найма, в которых сведены воедино соответствующие нормы и устанавливаются соответствующие обязанности всех заинтересованных сторон, участвующих в найме местных работников или трудовых мигрантов. В главе также содержится обзор ряда новых направлений политики и передовой практики по решению проблем недобросовестного и мошеннического найма с акцентом на защиту малоквалифицированных трудовых мигрантов и с учётом принципов и рекомендаций МОТ и её инициативы по справедливому найму.

5.1. Почему важно обеспечить справедливую практику найма

161. Международная практика найма охватывает широкий круг действий: непосредственный приём на работу работодателями или их представителями; операции, осуществляемые государственными и частными службами найма; вербовка потенциальных мигрантов в одной стране от имени работодателя в другой стране или ситуация, когда агентство найма в одной стране берётся за трудоустройство мигрантов в другой стране; различные операции, сопровождающие процедуру приёма на работу, такие как отбор,

¹ МБТ: *Fourth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva, 5–7 September 2016)*, “Appendix: General principles and operational guidelines for fair recruitment”, GB.328/INS/17/4, pp. 3–13. Также доступно по адресу: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_536263/lang--en/index.htm. Последующие ссылки на принципы и рекомендации относятся к этому документу.

привлечение и размещение работников-мигрантов и их возвращение в страну происхождения по завершении срока действия трудового договора².

162. Согласно КЭПКР, «регулирование практики найма является важной частью системы регулирования справедливой и эффективной трудовой миграции, выигрывающей от участия многих заинтересованных сторон в социальном диалоге»³. Налаживание процессов справедливого найма может также способствовать повышению защищённости трудовых мигрантов, в том числе от принудительного труда и торговли людьми, а также сокращению неравенства и дискриминации по многим причинам, повышению эффективности функционирования рынков труда, повышению сбалансированности рабочих мест и профессиональных навыков, обеспечению более здоровой конкуренции между предприятиями и повышению результатов в области устойчивого развития в интересах работников-мигрантов и членов их семей, а также во благо стран их происхождения и назначения.

163. В настоящее время практика найма мигрантов становится всё более сложной и охватывает широкий круг участников, как подпадающих под действие режима регулирования, так и находящихся за его рамками. В ряде случаев наём работников-мигрантов осуществляется государственными службами занятости, которые согласно нормативным положениям могут быть единственными структурами, обладающими соответствующими лицензиями⁴. Однако всё чаще наймом мигрантов занимаются частные агентства занятости. Их влияние растёт, а сами они стали одной из характерных черт современных глобальных рынков труда⁵. В 2013 году во всем мире было зарегистрировано почти 260 000 частных агентств занятости, из них 56% в Азиатско-Тихоокеанском регионе⁶, хотя не все они участвовали в трансграничной деятельности. В случае надлежащего регулирования, зачастую основанного на лицензировании и/или сертификации, частные агентства занятости могут честно конкурировать, снижать степень коммерческой неопределённости и повышать эффективность и производительность предприятий⁷, тем самым играя важную роль в улучшении функционирования рынка труда: «Изыскивая кандидатов и вакантные рабочие места, уравновешивая спрос и предложение рабочей силы и формируя решения в сфере труда, они являются одной из ступеней лестницы, ведущей к занятости, расширению участия на рынке труда и повышению разнообразия; они переводят имеющийся объём работ в рабочие места и усиливают действие принципа всеохватности в сфере труда»⁸.

164. Тем не менее, недобросовестная практика характеризует определённую часть этой отрасли, состоящую из неформальных посредников, неуполномоченных субагентов и других участников, действующих в неформальной экономике за рамками нормативно-

² МБТ: *Promoting fair migration*, Общий обзор, касающийся выполнения актов о работниках-мигрантах, доклад КЭПКР, Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г., para. 197.

³ *ibid.*, para. 194. См. также итоги обсуждения Комитетом по применению норм Общего обзора, касающегося выполнения актов о работниках-мигрантах, Международная конференция труда, *Provisional Record No. 16-1*, 105-я сессия, 2016 г., para. 106(3).

⁴ Как говорится в главе 3 и в разделе 5.4.4 ниже, в ряде стран государственные службы занятости по-прежнему играют ключевую роль в трансграничном трудоустройстве работников в рамках программ временной занятости, разработке которых содействуют двусторонние соглашения в области трудовой миграции.

⁵ МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, доклад Генерального директора, Доклад I(B), Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г., п. 85.

⁶ Международная конфедерация частных служб занятости: *Economic Report: 2015 Edition*, p. 14. В сентябре 2016 г. Конфедерация была переименована во Всемирную конфедерацию занятости.

⁷ МБТ: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment: Principles and Operational Guidelines*, 5-7 сентября 2016 г., MEFR/2016, para. 11.

⁸ Всемирная конфедерация занятости: *Code of Conduct*, 2015 г., p. 1.

правового режима. Малоквалифицированные работники особенно уязвимы к недобросовестной и мошеннической практике найма, особенно в периоды высокой безработицы, когда наблюдается острая конкуренция за рабочие места⁹ и когда вскрываются пороки в сфере правовой защиты и правоприменения¹⁰. Работая в тандеме с определёнными работодателями, этот сегмент индустрии найма получает высокие прибыли, недоплачивая за труд и взимая плату за трудоустройство¹¹ зачастую с малоквалифицированных и низкооплачиваемых работников, поскольку работодатели в большей степени готовы платить за наём высококвалифицированных специалистов. К другим известным злоупотреблениям относятся внесение задатка и незаконные вычеты из заработной платы; насилие, в том числе сексуальное насилие; введение в заблуждение о характере и условиях работы за рубежом; изъятие паспортов и других документов, удостоверяющих личность, что может влиять на доступность медицинских услуг¹²; долговая кабала, связанная с погашением платы за наём; устрашение работников, желающих уйти от работодателя. Некоторые агентства по найму рутинно принуждают кандидатов пройти анализы на беременность и ВИЧ/СПИД, что равносильно дискриминации и нарушению признанных международных норм¹³.

5.2. Снижение затрат на наём трудовых мигрантов

165. Затраты на наём работников составляют значительную часть общих затрат на трудовую миграцию (см. рисунок 2.1 выше). Они складываются из целого ряда денежных расходов, таких как вознаграждение, выплачиваемое вербовщику или агенту по найму, цена внутреннего и международного переезда, платежи за медицинское обследование и страхование, а также сборы за выдачу паспортов и виз (таблица 5.1)¹⁴.

166. Как показывают предварительные данные выборочного обследования МОТ-KNOMAD, посвящённого затратам на миграцию, в коридоре трудовой миграции из Южной Азии в страны ССАГПЗ затраты на наём могут составлять сумму среднемесячного заработка мигранта за девять и более месяцев. При этом аналогичные затраты мигрантов, выезжающих на работу в Испанию, составляют меньше суммы одного среднемесячного заработка. Эта разница свидетельствует о том, что сам миграционный коридор является одним из важнейших факторов, определяющих затраты работников

⁹ Примером служит большой резерв малоквалифицированных работников из стран Южной Азии для работы на Ближнем Востоке.

¹⁰ МБТ: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment*, op. cit., para. 1.

¹¹ МБТ: *Цена принуждения*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., pp. 12 и 150; «издержки неиспользованных возможностей» по причине принуждения работников в рамках недобросовестной практики найма оценивались с точки зрения утраченного заработка в 21 млрд долл. США, в том числе 19,6 млрд в виде недоплаты за труд и 1,4 млрд в виде платы за трудоустройство.

¹² ООН: *Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов г-на Франсуа Крепо*, Генеральная Ассамблея, 70-я сессия, A/70/310, 11 августа 2015 г., pp. 19 и 24; невыдача работодателями карточек, удостоверяющих личность, также может ограничивать доступ трудовых мигрантов к услугам здравоохранения.

¹³ МБТ: *In search of Decent Work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, МБТ-АСТРАВ, Женева, 2008 г., p. 45.

¹⁴ Одной из форм неправомерной практики является «торговля визами» во многих странах Персидского залива, когда компании или поставщики рабочей силы получают блоки виз, которые они продают вербовщикам, а те перекладывают все расходы на работников, когда их нанимают в стране происхождения. Поскольку такие визы могут означать, что по прибытии работникам не предлагается конкретная работа, им, возможно, придется нести дополнительные расходы, связанные с упорядочением своего статуса и трудоустройством. R. Jureidini: *Ways forward in recruitment of low-skilled migrant workers in the Asia-Arab States corridor*, «белый доклад» МБТ, региональное бюро МОТ для арабских государств, Бейрут, 2016 г., p. 30.

на трудоустройство. Подобные результаты можно частично объяснить структурными факторами, такими как типы режимов трудовой миграции, степень согласования национальных нормативных требований и правоприменительных механизмов между странами происхождения мигрантов и странами их назначения, а также типом задействованных агентов по найму. Другой результат исследования свидетельствует о том, что эти затраты могут значительно отличаться друг от друга в пределах одного и того же миграционного коридора в зависимости от страны происхождения работников.

Таблица 5.1. Средние затраты на наём, оплачиваемые работниками-мигрантами в отдельных коридорах трудовой миграции (среднее значение в долл. США), 2015 г.

	Из Вьетнама в Малайзию	Из Эфиопии в Саудовскую Аравию	Из Филиппин в Катар	Из Индии в Катар	Из Непала в Катар	Из Пакистана в Саудовскую Аравию и Объединённые Арабские Эмираты
Агент	1 248	553	492	551	874	271
Внутренний переезд	69	128	106	70	108	61
Международный переезд	88	281	(а)	296	402	249
Медицинские анализы	28	37	67	52	34	45
Паспорт	18	19	29	46	75	46
Разрешение на въезд (d)	2,5	1	5	–	–	1
Инструктаж (d)	–	–	4	24	9	7
Тестирование навыков (e)	–	–	–	11	–	–
Страховка	13	–	40	7	37	11
Виза (b)	307	–	–	–	319	2 823
Прочее (c)	30	604	–	–	–	31
ВСЕГО	1 803,5	1 623	743	1 057	1 858	3 489

(а) Международный переезд в большинстве случаев оплачивается работодателями.

(b) Отражает цены проданных виз, а не официальные сборы.

(c) К прочим затратам относятся суммы вознаграждения, выплачиваемые контрабандистам, и взятки.

(d) Работниками не было упомянуто затрат, возможно, поскольку они были включены в гонорар вербовщиков.

(e) В отношении низкоквалифицированных мигрантов, включённых в выборку в этих обследованиях, не всегда предусматривалось проведение тестирования их профессиональных навыков.

Источник: Обследования MOT-KNOMAD, 2015 г., данные приводятся в справочном документе, подготовленном MOT для Всемирного форума по вопросам миграции и развития, круглый стол 1.1, Reducing migration costs.

167. Кроме того, размер затрат на наём не имеет никакого отношения к качеству рабочих мест или размеру заработной платы в стране назначения. Так, работники, мигрирующие в Республику Корею и Испанию, где зарплата в целом значительно выше, как правило, тратят меньше средств на трудоустройство исходя из размера среднемесячного заработка, чем в других миграционных коридорах. Исследование также показывает, что более образованные работники со связями в социальных сетях или предшествующим опытом работы за границей, а также работающие женщины, платят меньше, чем выезжающие в первый раз мужчины-мигранты, не имеющие связей в сетях мигрантов, и что нелегальные мигранты несут более высокие расходы, чем легальные мигранты¹⁵. Однако, как отмечалось в главе 2, меньшие затраты на трудоустройство женщин в

¹⁵ M. Abella et al.: “Why are Migration Costs High for Low-Skilled Workers? Evidence from Migrant Surveys”, рабочий документ сети KNOMAD, 2016 г. (не опубликовано), pp. 3, 10–17.

качестве домашних работников нивелируются более высокими затратами с точки зрения продолжительности рабочего времени и худших условий труда. Издержки миграции, связанные с условиями труда и заработной платой домашних работников, в два раза выше, чем их затраты на наём и переезд¹⁶.

168. Как уже отмечалось во введении, международное обязательство по сокращению затрат на трудовую миграцию, в том числе на наём, является частью Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности, задачи 10.7 (безопасная и упорядоченная миграция) и 10.с (денежные переводы). Что касается измерения степени выполнения первой задачи, на МОТ и Всемирный банк возложена ответственность за разработку методологии по показателю 10.7.1, касающемуся затрат на трудоустройство работников-мигрантов¹⁷.

5.3. Нормативно-политические основы МОТ

169. Регулирование практики найма связано с долгой историей нормотворчества МОТ. Многие из прежних положений о найме МОТ были включены в тексты Приложений I и II Конвенции 97 и Рекомендации 86, основной целью которых является защита работников-мигрантов, содействие контролю и регулированию практики найма и предотвращение нелегальной занятости¹⁸.

170. Конкретные международные трудовые нормы регулируют вопросы найма работников внутри страны и за рубежом государственными службами занятости и частными агентствами занятости. Конвенция 1948 года об организации службы занятости (88) требует от ратифицировавших её государств-членов обеспечивать содержание бесплатной государственной службы занятости, которая должна сотрудничать с другими заинтересованными общественными и частными учреждениями в целях оптимальной организации рынка занятости¹⁹. Современными международными нормами, применяемыми к частным агентствам занятости, являются Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181) и сопровождающая её Рекомендация 188. В Конвенции 181 закрепляется принцип, согласно которому с работников не взыскиваются «прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы»²⁰. Она также требует от члена Организации обеспечить адекватную защиту и не допускать злоупотреблений в отношении трудящихся-мигрантов, набор или трудоустройство которых производились на его территории частными агентствами занятости, в том числе путём заключения двусторонних соглашений²¹. Положения, касающиеся вопросов трансграничного найма, содержатся в других отраслевых актах, таких как Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве (КТМС, 2006 г.) в отношении моряков, Конвенция 2007 года о труде

¹⁶ M. Aleksynska et al.: *Deficiencies in conditions of work as a cost to labour migration: Concepts, extent and implications*, МБТ, готовится к печати, 2017 г.

¹⁷ Показатель 10.7.1: «Доля затрат работника на трудоустройство в его годовом доходе в стране назначения»; ООН: Экономический и Социальный Совет, Статистическая комиссия: *Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития*, 47-я сессия, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 февраля 2016 г., с. 62.

¹⁸ МБТ: *Promoting fair migration*, op. cit., para. 195.

¹⁹ Конвенция 88, ст. 1.

²⁰ Ст. 7 1). Тем не менее, в ст. 7 2) предусмотрено исключение: «В интересах соответствующих работников и после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и трудящихся компетентный орган может разрешать делать исключения из положений пункта 1 настоящей статьи [7 1]) в отношении определённых категорий работников, а также конкретных видов услуг, предоставляемых частными агентствами занятости».

²¹ Ст. 8.

в рыболовном секторе (188) и Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189)²².

171. В целях недопущения принудительного или обязательного труда в Протоколе 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде содержится требование принимать меры, в том числе включающие «защиту лиц, в первую очередь трудовых мигрантов, от возможных злоупотреблений и мошеннической практики в процессе вербовки и найма» и «оказание поддержки как государственному, так и частному секторам в их активных усилиях, направленных на предотвращение рисков принудительного или обязательного труда и на принятие соответствующих ответных мер»²³. В сопроводительной Рекомендации 203 предусмотрены дальнейшие превентивные меры, такие как целевые информационно-просветительские кампании, адресуемые работникам, наиболее подверженным риску принудительного труда, содействие координированию действий соответствующих государственных органов и их партнёров в других государствах-членах в целях обеспечения безопасной и легальной миграции, а также подготовка рекомендаций и оказание поддержки предприятиям и работодателям, чтобы они могли принимать действенные меры по устранению рисков принудительного труда в своей деятельности²⁴.

172. Вопросы найма также являются предметом конкретных инициатив МОТ необязывающего характера. За несколько месяцев до принятия МКТ Конвенции 181 Административный совет МБТ созвал Трёхстороннее совещание экспертов о будущей деятельности МОТ в области миграции, которое подготовило рекомендации о принятии особых защитных мер для работников-мигрантов, вербуемых частными агентствами²⁵. Кроме того, согласно принципу 13 Многосторонней рамочной программы МОТ по трудовой миграции правительства стран происхождения мигрантов и стран назначения должны уделять «должное внимание лицензированию служб найма и трудоустройства работников-мигрантов и надзору за их деятельностью» в соответствии с Конвенцией 181 и Рекомендацией 188²⁶; этот принцип подкреплён рядом рекомендаций, касающихся защиты трудовых мигрантов в процессе найма и в сфере регулирования.

173. В Программе справедливой миграции 2014 года МОТ назвала «учреждение процессов справедливого найма» одним из её ключевых положений, признав необходимость «активизации усилий и сотрудничества с правительствами в целях обеспечения надлежащего регулирования [частных] агентств и предоставления работникам, ставшим жертвами недобросовестной практики, доступа к средствам правовой защиты»²⁷. Более того, в заключениях, принятых МКТ по итогам общего обсуждения вопросов достойного труда в глобальных системах поставок в 2016 году, Конференция призвала коммерческие предприятия «осуществлять комплексный анализ в разрезе прав человека в целях выявления, предотвращения, смягчения и учёта негативных последствий своей

²² КТМС, 2006 г., ст. V 5) и правило 1.4; Конвенция 188, ст. 22 и Конвенция 189, ст. 8 и 15.

²³ Ст. 2 d) и e).

²⁴ Рекомендация 203, п. 4 b), i) и j).

²⁵ МБТ: *Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration*, Женева, 21-25 апреля 1997 г., Annex II.

²⁶ МБТ: *Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: Необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека*, Женева, 2006 г., с. 26.

²⁷ МБТ: *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, op. cit., п. 122.

деятельности в отношении прав человека и того, как они их преодолевают» в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН.²⁸

174. Самое последнее решение по этой теме было принято Административным советом МБТ в ноябре 2016 года, когда он одобрил общие принципы и оперативные рекомендации справедливого найма (вставка 5.1), в которых отражены рекомендации, подготовленные трёхсторонними участниками на Трёхстороннем техническом совещании по трудовой миграции²⁹.

Вставка 5.1
Общие принципы и оперативные рекомендации
справедливого найма МОТ

Цель этих необязывающих общих принципов и оперативных рекомендаций состоит в том, чтобы «информационно поддерживать текущую и будущую деятельность МОТ и других организаций, национальных законодательных органов и социальных партнёров по вопросам поощрения и обеспечения справедливого найма». Подготовлено 13 общих принципов реализации положений на всех уровнях и 31 оперативная рекомендация, в которых определяются зоны ответственности ключевых участников в процессе найма и предусматриваются возможные действия и средства в сфере политики.

Эти принципы и рекомендации характеризуются следующими основными особенностями:

- Они основаны на существующих нормах, в том числе актах о правах человека, международных трудовых нормах и связанных с ними актах МОТ, а также на передовой практике, которая впервые была обобщена в форме единого руководства.
- Они включают в себя определения ключевых терминов.
- Они носят всеобъемлющий характер по своему охвату и применяются к найму всех работников внутри и за пределами национальных границ, охватывая все отрасли экономики.
- В общих принципах подчёркивается, что наём работников должен происходить на основе уважения и соблюдения прав человека и международных трудовых норм, в частности, основополагающих принципов и прав в сфере труда.
- Они требуют принятия мер, направленных против недобросовестной и мошеннической практики найма, включая ту, что может вести к принудительному труду и торговле людьми. Подчёркивается значение принципа, согласно которому с лиц, ищущих работу, и работников не должны взиматься никакие сборы и за их счёт не должны покрываться связанные с наймом расходы. Особое внимание уделяется роли прозрачных трудовых договоров и инспекции труда, а также использованию стандартизированных систем регистрации, лицензирования и сертификации.
- Оперативными рекомендациями устанавливаются конкретные обязанности правительств, государственных служб занятости и предприятий, включая вербовщиков рабочей силы и работодателей.

²⁸ МБТ: [Заклучения о достойном труде в глобальных системах поставок](#), Международная конференция труда, 105-я сессия, 2016 г., п. 18.

²⁹ МБТ: Трёхстороннее техническое совещание по трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г., [Conclusions](#), para. 5 iii).

Примеры применения некоторых из этих принципов на практике приведены в разделе 5.4 ниже. МОТ стремится внедрить эти принципы в сотрудничестве с другими учреждениями Группы по проблемам глобальной миграции, такими как МОМ, которая заявила, что эти принципы станут основой её инициативы по созданию Международной комплексной системы найма¹, а также Управление Организации Объединённых Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) и другие партнёры, присоединившиеся к инициативе по справедливому найму МОТ.

¹ См.: <https://iris.iom.int/>.

Источник: ILO principles and guidelines on fair recruitment, op. cit.

5.4. Формирующаяся политика и практика в области справедливого найма

175. В этом разделе рассматривается целый ряд новых подходов в политике и на практике, нацеленных на обеспечение справедливого найма, которые можно считать готовыми к тиражированию в разных условиях³⁰. Упор в нём делается на общих принципах и оперативных рекомендациях по справедливому найму МОТ и на результатах действий, предпринимаемых в рамках инициативы по справедливому найму (вставка 5.2).

Вставка 5.2 Инициатива МОТ, касающаяся справедливого найма

Объявленная МОТ в 2014 году инициатива по справедливому найму служит примером последовательных мер, принимаемых МОТ в ответ на растущую озабоченность в мире. Она нацелена на решение трёх задач: содействие недопущению торговли людьми и принудительного труда, защиту прав работников, в том числе трудовых мигрантов, и их защиту от злоупотреблений и мошеннических действий в процессе найма, а также снижение издержек трудовой миграции и повышение результатов в области развития. Инициатива, к которой подключились многие заинтересованные участники, осуществляется в тесном взаимодействии с правительствами, МКП и МОР и с их членскими организациями, с учреждениями, участвующими в деятельности Группы по проблемам глобальной миграции, в частности МОМ, УНП ООН, УВКПЧ и Всемирный банк, и с неправительственными организациями. Она помогает трёхсторонним участникам МОТ и другим заинтересованным сторонам в разработке новаторских методов, опирающихся на соответствующие международные трудовые нормы.

В основе инициативы лежит подход, предусматривающий четыре области действий, подчёркивающие центральное значение социального диалога. Это:

1. укрепление глобальной базы знаний о международной и национальной практике найма¹;
2. совершенствование законодательства, политики и механизмов правоприменения в целях содействия справедливой практике найма;
3. поощрение честной практики ведения бизнеса;
4. расширение прав и возможностей работников и обеспечение их защиты.

¹ По этой теме были опубликованы, в том числе, результаты следующих исследований: Andrees et al., op. cit.; J. Gordon: *Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context*, МБТ, Женева, 2015 г.; K. Jones: *For a fee. The business of recruiting Bangladeshi women for domestic work in Jordan and Lebanon*, МБТ, Женева, 2015 г.

Источник: <http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang-en/index.htm>.

³⁰ Термин «формирующаяся практика» используется вместо «передовой практики» потому, что «пока ещё невозможно внедрить передовую практику в отношении моделей регулирования и правоприменения, нацеленных на ограничение недобросовестной и мошеннической практики найма, ввиду того, что эта практика сложилась совсем недавно и/или её воздействие ещё не было изучено посредством скрупулезных исследований». В. Andrees et al.: *Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: Models, challenges and opportunities*, МБТ, Женева, 2015 г., p. 13.

5.4.1. Отмена оплаты услуг по найму и погашения сопутствующих расходов

176. Как уже говорилось выше, недобросовестная и мошенническая практика найма часто характеризуется тем, что вербовщики взимают с работников самовольные сборы и вынуждают их погашать связанные с трудоустройством расходы. В принципах и рекомендациях МОТ устанавливается, что «работники и лица, ищущие работу, не должны оплачивать услуги по найму и нести сопутствующие расходы»³¹, что отражает принцип, закреплённый в Конвенции 181.

177. Тем не менее, при подготовке этих принципов эксперты признали, что сохраняется пробел в том смысле, что не существует глобального консенсуса о содержании и определении оплаты услуг по найму и сопутствующих затрат. Правительства регулируют практику найма и связанные с ним затраты тысячами способов. Было принято решение о том, что определение сборов и сопутствующих затрат – это «тема, которую можно будет прояснить в рамках будущей деятельности МОТ»³². Рекомендации в этой области позволят развеять неопределённость и помочь заинтересованным сторонам приступить к практической реализации рекомендаций, касающихся справедливого найма.

178. В трудовых миграционных коридорах с большим числом малоквалифицированных работников часто применяются разные режимы регулирования. Например, в некоторых странах назначения предусматривается, что сборы и расходы, связанные с наймом, должны оплачиваться за счёт работодателя, в то время как в странах происхождения мигрантов действующие правила могут разрешать вербовщикам взимать плату с работников, хотя они и ограничивают её определённой суммой. С учётом нормативных расхождений высокая стоимость найма усугубляется другими факторами, такими как практически неограниченное предложение малоквалифицированных работников, желающих работать за границей, неэффективное соблюдение существующих правил, потенциальная коррупция и сговор между вербовщиками рабочей силы и правительственными чиновниками, а также малочисленность агентств занятости, действующих в коридорах, которые выполняют требования национального законодательства, запрещающего взимать сборы и покрывать сопутствующие расходы за счёт малоквалифицированных работников³³.

179. Поэтому важным шагом вперёд станет расширение сотрудничества между странами назначения и странами происхождения мигрантов во всех миграционных коридорах в целях сокращения затрат на наём и в целом затрат на миграцию, а также упорядочение основ регулирования. Как отмечено в принципах и рекомендациях МОТ, а также в главе 3 выше, двусторонние соглашения о трудовой миграции могут играть важную роль в содействии такому сотрудничеству, создавая механизмы надзора и обеспечивая содержательное участие социальных партнёров³⁴. Законодательные и нормативно-правовые акты, запрещающие взимать с работников сборы и покрывать за их счёт расходы на наём, должны быть дополнены усилиями по изменению традиционных «ожиданий

³¹ Принцип 7 и рекомендации 6 и 17.

³² МБТ: *Final report: Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva, 5–7 September 2016)*, март 2017 г., пара. 44.

³³ См., например, R. Jureidini, *op. cit.*, p. 21, где отмечается, что существует всего несколько агентств, которые не перекладывают свои издержки на плечи малоквалифицированных работников в коридоре Азия – арабские государства.

³⁴ Рекомендация 13.

расплаты», которые, к примеру, широко распространены в миграционном коридоре Азия – ССАГПЗ³⁵.

180. Задолженность по оплате услуг по найму может влиять на способность работников-мигрантов, особенно женщин, выбраться из пагубной ситуации, что может усугублять их уязвимость к насилию или злоупотреблениям³⁶. Помимо использования адекватных правоприменительных мер, одним из практических решений является привлечение вербовщиков рабочей силы к участию в информационно-просветительских и учебных программах, посвящённых правам женщин-мигрантов, пресечению гендерной дискриминации и угрозы эксплуатации женщин, а также ответственности вербовщиков за судьбу женщин³⁷.

5.4.2. Инновационные механизмы регулирования

181. Международные трудовые нормы определяют условия, регулирующие деятельность частных агентств занятости в странах происхождения мигрантов и странах их назначения, которые должны строиться вокруг стандартизированного режима регистрации, лицензирования или сертификации, за исключением случаев, когда они иным образом регулируются или определяются соответствующим национальным законодательством и практикой. Это поддерживается принципами и рекомендациями МОТ³⁸. К примерам формирующейся передовой практики относится учреждение в ряде канадских провинций механизмов регулирования, требующих лицензирования агентств найма иностранных работников и регистрации работодателей, одновременно с созданием действующих на упреждение механизмов правоприменения³⁹. Другим примером служит Управление по лицензированию посредников Соединённого Королевства (Gangmasters Licensing Authority), которое закрепило восемь ключевых норм в своём своде лицензионных правил; им должны следовать частные агентства занятости, в том числе базирующиеся в странах происхождения мигрантов, когда они набирают работников для нанимателей в Соединённом Королевстве; от выполнения этих правил зависит выдача новой лицензии или продление действующей⁴⁰.

5.4.3. Эффективные механизмы рассмотрения жалоб

182. В принципах и рекомендациях МОТ подчёркивается, что в случае нарушений все работники, независимо от продолжительности их пребывания или правового статуса в стране, должны иметь доступ к бесплатным или доступным по цене процедурам рассмотрения жалоб и другим механизмам урегулирования споров, рассматривающим иски о жестоком обращении в процессе найма, а также к эффективным и надлежащим мерам правовой защиты⁴¹. МБТ оценило механизмы рассмотрения жалоб в ряде азиатских стран и предложило пути их совершенствования, что привело к увеличению числа рассмотренных жалоб (вставка 5.3).

³⁵ R. Jureidini, *op. cit.*, pp. 8, 15 and 35.

³⁶ ООН: Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация № 26 по вопросу о трудящихся женщинах-мигрантах, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 декабря 2008 г., п. 15.

³⁷ *ibid.*, п. 24 b) iv).

³⁸ Конвенция 181, ст. 3 2); принцип 5 и рекомендация 4.2.

³⁹ Например, закон Манитобы о найме и защите работников, 2008 г., цитируемый в Andrees et al., *op. cit.*, pp. 47–48 (box 3.2).

⁴⁰ *ibid.*, pp. 79–80 (box 3.9).

⁴¹ Принцип 13 и рекомендации 2.1, 8, 15.5 и 27.

Вставка 5.3
Нарушения норм в процессе найма и механизмы
рассмотрения жалоб в Азии: помощь МОТ

Для устранения правонарушений в процессе найма работников в странах происхождения мигрантов необходимо создавать механизмы рассмотрения жалоб. МБТ оценило работу механизмов рассмотрения жалоб в Бангладеш, Камбодже, Шри-Ланке и Таиланде и пришло к выводу, что для повышения их эффективности необходимо выполнить ряд ключевых требований – обеспечить доступность услуг поддержки с учётом гендерных факторов, чтобы работники могли пользоваться этими механизмами (которые могут создаваться профсоюзами, организациями гражданского общества или правительством), подготовить хорошо обученных медиаторов и внедрить единый подход, позволяющий избежать дублирования. В рамках помощи МОТ в целях развития Камбоджа в 2013 году приняла законодательство и создала механизм рассмотрения жалоб. Одновременно были открыты центры поддержки трудовых мигрантов. За этим последовали частые обращения работников-мигрантов к услугам учреждений по рассмотрению жалоб.

Источник: N. Baruah: "Labor Migration Infrastructure and Services in Countries of Origin in Asia", Институт Азиатского банка развития, ОЭСР и МОТ: *Labour Migration in Asia: Building Effective Institutions*, Токио, Париж, Бангкок, р. 27.

183. МБТ совместно с МКП разрабатывает приложение в Интернете, которое позволит работникам получать важную информацию о своих правах в процессе найма, а также оценивать вербовщиков. Кроме того, в сотрудничестве с неправительственной организацией, Азиатским форумом мигрантов, МБТ работает над созданием системы уведомлений о правонарушениях, которая позволит расширить доступ мигрантов к средствам правовой защиты.

184. Ключевая роль в содействии справедливому найму принадлежит организациям работников. На самом деле было бы полезно предусмотреть в рекомендациях о справедливом найме ответственность организаций работников, однако у экспертов не было достаточно времени на их подготовку и согласование. Тем не менее, они согласились с тем, что это может быть актуальной темой в рамках будущей деятельности МОТ⁴².

5.4.4. Межгосударственный наём работников

185. Принципы и рекомендации МОТ распространяются и на государственные службы занятости (вставка 5.1). Межгосударственные договорённости, разрешающие нанимать трудовых мигрантов только посредством государственных служб занятости в странах назначения и происхождения мигрантов, могут сделать практику найма более справедливой. Одним из ярких примеров являются меморандумы о взаимопонимании, заключённые Республикой Корея с 15 странами происхождения мигрантов, которые регулируют допуск работников в отдельные секторы (сельское хозяйство, строительство, обрабатывающую промышленность, рыболовство и сферу услуг) в рамках системы выдачи разрешений на работу, предусматривающей, в том числе, тестирование заявителей на владение корейским языком⁴³. Этот межгосударственный механизм позволил

⁴² МБТ: *Final report. Meeting of Experts on Fair Recruitment (Geneva 5–7 September 2016)*, op. cit., para. 137.

⁴³ См.: <https://www.eps.go.kr/ph/index.html>; M.J. Kim: *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, International Migration Papers No. 119, МБТ, Женева, 2015 г.; МБТ: *Pioneering a system of migration management in Asia: The Republic of Korea's Employment Permit System approach to decent work*, региональное бюро МОТ для Азиатско-Тихоокеанского региона, Бангкок, сентябрь 2010 г.

значительно сократить затраты на трудовую миграцию в Республику Корею⁴⁴, в основном связанные с прохождением языкового теста и переездом⁴⁵.

5.4.5. Действия в обход посредников при трудоустройстве

186. Ещё одним примером практики, заслуживающей поощрения при наличии адекватных правил и условий, является отказ от услуг посредников в пользу прямого найма самими работодателями. В принципах и рекомендациях МОТ также признаётся возможность прямого найма правительствами и предприятиями⁴⁶. В Соединённых Штатах Америки при поддержке ряда крупных компаний Коалиция работников Иммокали – правозащитная организация сельскохозяйственных рабочих – после проведения активной кампании приняла свод справедливых правил в сфере производства продуктов питания, которые запрещают использование услуг посредников и обязывают производителей томатов нанимать работников напрямую. Если то или иное нарушение не устраняется в течение четырёх недель, покупатели обязаны прекратить закупки у соответствующего производителя⁴⁷. Прямой наём может облегчаться в случае использования информационных технологий, например, путём организации собеседования работодателя с работником в режиме онлайн⁴⁸ с помощью социальных медиа-приложений, таких как LinkedIn, или путём создания банков данных о рабочих местах для подбора работников на имеющиеся вакансии, таких как Европейский портал мобильности рабочей силы в ЕС⁴⁹.

5.4.6. Типовые трудовые договоры и электронное перечисление заработной платы

187. Заключение с работниками ясных и прозрачных письменных трудовых договоров является важной частью принципов и рекомендаций МОТ. Что касается договоров трудовых мигрантов, они должны составляться на языке, который работник может понять, достаточно заблаговременно до выезда из страны происхождения и при соблюдении мер, предупреждающих подмену договора; они должны быть выполнимыми на практике⁵⁰. Подготовка, широкое применение и надлежащее исполнение типовых трудовых договоров, содержащих условия, которые соответствуют международным трудовым нормам, позволяют противодействовать практике незаконной подмены трудовых договоров⁵¹, в частности в таких секторах, как домашний труд, которые зачастую полностью или частично выпадают за рамки сферы применения трудового законодательства⁵². Способность домашних работников-мигрантов и других категорий работников,

⁴⁴ МБТ: *Pioneering a system of migration management in Asia*, op. cit., p. 9, где отмечается, что средняя стоимость найма снизилась с 3509 долл. США во время функционирования системы промышленного обучения в 90-е годы прошлого столетия до 1097 долл. США в рамках системы выдачи разрешений на работу.

⁴⁵ Abella et al., op. cit. pp. 13–14 (figure 1c.) and 19. При этом прохождение теста на знание корейского языка означает только то, что прошедший его кандидат будет участвовать в отборе без каких-либо гарантий на трудоустройство в стране.

⁴⁶ Рекомендации 14.1 и 15.3.

⁴⁷ Gordon, op. cit., pp. 39–40.

⁴⁸ R. Jureidini, op. cit., pp. 32 and 36.

⁴⁹ См.: <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage>.

⁵⁰ Принцип 8 и рекомендации 7 и 26.

⁵¹ R. Jureidini, op. cit., p. 24.

⁵² См. МБТ: *Положение домашних работников в мире: Глобальная и региональная статистика и степень правовой защиты*, Женева, 2013 г.

находящихся «в зоне риска», в полной мере пользоваться защитой существующего трудового законодательства неразрывно связана со справедливой практикой найма⁵³. Как отмечалось в главе 3, включение типовых трудовых договоров в приложения к двусторонним соглашениям в области трудовой миграции рассматривается как перспективное практическое решение, хотя свидетельства фактического использования и практической эффективности таких договоров остаются ограниченными⁵⁴. Регистрация трудовых договоров в центральном органе государственного управления страны назначения может способствовать предотвращению подмены трудовых договоров; кроме того, требование, предъявляемое к работодателям, о перечислении заработной платы работников непосредственно на их банковские счета, как это практикуется в ряде стран Персидского залива, может обеспечить своевременную выплату заработной платы в размере, обещанном работникам в договоре, при условии, что такая система предусматривает создание механизмов регулярного мониторинга и правоприменения⁵⁵ в соответствии с положениями Конвенции 1949 года об охране заработной платы (95).

5.4.7. Солидарная ответственность

188. В ряде стран приняты акты о солидарной ответственности⁵⁶, согласно которым агентства по найму и работодатели могут быть привлечены к ответственности за нарушения прав работников в процессе найма. Содействие государственным программам в этой области предусмотрено в принципах и рекомендациях МОТ⁵⁷. Сложность систем поставок, наверное, требует, чтобы по закону часть ответственности за обращение с работниками несла компания, занимающая в системе главенствующее положение, при условии, что она построила предприятие в форме субподрядных структур, зачастую чтобы снизить собственные затраты и риски, сохраняя при этом функциональный контроль над ключевыми видами подрядных работ⁵⁸.

189. Однако на сегодняшний день, как свидетельствует исследование МОТ, «в программах солидарной ответственности по-прежнему отмечаются проблемы, в частности на трансграничном уровне, где выполнение решений требует взаимодействия стран происхождения мигрантов и стран их назначения»⁵⁹. Например, что касается привлечения к ответственности за взимание платы за услуги и покрытия затрат на наём, на практике возникают трудности с доказыванием бремени оплаты, поскольку квитанции выдаются в редких случаях, а когда они выдаются, в них указывается лишь предельно допустимая по закону сумма⁶⁰. Важной дополнительной мерой является предоставление работникам-мигрантам в стране назначения и стране происхождения доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения таких договорённостей посредством простых в использовании механизмов обжалования.

⁵³ Что касается домашних работников-мигрантов, см. Конвенцию 189, ст. 15.

⁵⁴ P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, op. cit., p. 28.

⁵⁵ R. Jureidini, op. cit., p. 11.

⁵⁶ Например, Бангладеш, Эфиопия, Филиппины, Словакия. См.: Andrees et al., op. cit., pp. 30, 70 and 78.

⁵⁷ Рекомендация 5.2, согласно которой подобные программы «могут включать инициативы солидарной ответственности, а также другие инициативы, содействующие справедливой практике найма».

⁵⁸ Gordon, op. cit., p. 19.

⁵⁹ Andrees et al., op. cit., p. 82.

⁶⁰ R. Jureidini, op. cit., p. 16.

5.4.8. Должный контроль в системах поставок

190. Налаживание должного контроля в системах поставок с тем, чтобы работодатели, подрядчики и субподрядчики не пользовались услугами агентств по найму, злоупотребляющих своими функциями, служит примером формирующейся практики в ряде транснациональных компаний, которые обращаются к агентам по найму, приверженным принципам справедливости и морали в собственной практике найма⁶¹. Принципы и рекомендации МОТ содержат определение должного контроля и решительно его поддерживают применительно ко всем соответствующим участникам процесса найма⁶². Требования в области полноценного контроля могут быть неотъемлемой частью эффективного регулирования и правоприменения⁶³. Примером служит провинциальное законодательство в Канаде, где предусмотрены меры, требующие от работодателей тщательно оценивать агентства по найму и их системы поставок рабочей силы, в том числе путём ужесточения обязательств по представлению отчётности. Другим примером является принятое недавно в Соединённых Штатах Америки нормативное положение, обязывающее всех подрядчиков и субподрядчиков, участвующих в конкурсах на получение федеральных заказов, анализировать свои системы поставок рабочей силы, чтобы обеспечить соблюдение законодательства о борьбе с торговлей людьми и предотвратить обманную и мошенническую практику найма работников, включая взимание с них платы за трудоустройство⁶⁴. Кроме того, конкурсные заявки должны содержать отдельный прозрачный анализ затрат на наём рабочей силы, где детально излагаются переменные и постоянные затраты, в том числе затраты субподрядчиков, а заявки с самыми низкими заявленными ценами должны тщательно изучаться на предмет того, чтобы сокращение затрат не производилось за счёт нанимаемых работников-мигрантов⁶⁵.

191. В рамках Комплексной программы справедливого найма⁶⁶ МБТ тестирует модели, которые способствуют налаживанию должного контроля в отдельных странах и секторах (вставка 5.4).

Вставка 5.4 **Создание справедливого миграционного коридора** **между Непалом и Иорданией**

В рамках Комплексной программы справедливого найма и во взаимодействии с программой «Better Work Jordan» МБТ внедряет пилотную модель найма работников швейной промышленности в целях создания коридора справедливого найма между Непалом и Иорданией. Модель предполагает действия в ряде областей, в том числе:

- взаимодействие с частными агентствами занятости, показывающими убедительный пример справедливого найма;

⁶¹ Например, в мае 2016 г. компании Coca-Cola, HP Inc., Hewlett Packard Enterprise, IKEA и Unilever учредили группу лидеров ответственного найма в целях содействия применению морально-этических принципов в практике найма и борьбы с эксплуатацией трудовых мигрантов в глобальных системах поставок, действующих во всех отраслях. См.: <http://www.ihrb.org/pdf/reports/IHRB-Statement-of-Intent-Employer-Pays-Principle-Leadership-Group-for-Responsible-Recruitment.pdf>.

⁶² Рекомендации 2.1, 11.1, 15 и 21.1.

⁶³ Рекомендация 14.

⁶⁴ См.: Andrees et al., *op. cit.*, p. 48 (box 3.2) о подходе, принятом в Манитобе, и pp. 50–51 (box 3.3) о Распоряжении 13627, Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal Contracts (Усиление мер защиты лиц, участвующих в исполнении федеральных контрактов, от торговли людьми).

⁶⁵ R. Jureidini, *op. cit.*, pp. 19–20.

⁶⁶ См.: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_405819/lang--en/index.htm.

- ❑ разработку учебных занятий с собственниками предприятий и руководителями кадровых служб в целях повышения степени их осведомлённости о преимуществах справедливого найма;
- ❑ стратегическое взаимодействие с международными покупателями в целях разработки и совместного использования инноваций, нацеленных на сокращение масштабов мошеннической и недобросовестной практики в глобальных системах поставок;
- ❑ укрепление потенциальных возможностей профсоюзов в обеих странах в целях повышения степени организованности и представленности трудовых мигрантов, а также мониторинга нарушений норм в процессе найма;
- ❑ проведение консультаций с правительствами обеих стран для обсуждения вопросов, связанных с совершенствованием действующих нормативных требований и усилением надзора за их соблюдением, а также для содействия заключению двустороннего соглашения о трудовой миграции в соответствии с международными нормами.

Источник: http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_464656/lang--en/index.htm.

5.5. Заключение

192. Инициатива МОТ, касающаяся справедливого найма, помогла свести воедино разные направления работы МБТ, осуществляемой в этой области в штаб-квартире и на местах в тесном сотрудничестве с трёхсторонними участниками и другими партнёрами. Тем не менее, остаётся простор для расширения базы знаний на национальном, двустороннем, региональном и глобальном уровнях о способах найма работников-мигрантов, особенно во всё более сложных системах поставок рабочей силы, а также об оптимальных методах поощрения и внедрения бизнес-моделей справедливого найма в рамках миграционных коридоров.

193. Настоящий документ показывает, что нормы МОТ, касающиеся найма, были разбросаны в текстах многих обязательных и необязательных к исполнению актов, что привело к разработке общих принципов и оперативных рекомендаций МОТ в отношении справедливого найма.

194. Эти принципы и рекомендации пока ещё находятся на ранней стадии реализации, и поэтому необходимо обеспечить их широкое распространение и мониторинг их воздействия. Однако в рекомендациях имеется целый ряд нерешённых вопросов и пробелов, например, что касается содержания и определения сборов и расходов, связанных с наймом, а также роли и ответственности организаций работников в вопросах найма. Они отмечены как направления будущей деятельности МОТ.

Глава 6

Заключения и дальнейшие действия

195. В силу происходящих в настоящий момент изменений в моделях миграции и повышения уровней мобильности населения трёхсторонние участники выделили этим вопросам видное место в своих политических программах. Об этом не в последнюю очередь свидетельствует тот факт, что в 2016 году государства-члены ООН приняли Нью-Йоркскую декларацию и что в 2018 году они твёрдо намерены утвердить первый в истории Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Как было указано ранее, вопросы достойного труда, трудовой миграции и её регулирования станут одним из важнейших положений нового Договора. Поэтому общее обсуждение открывает перед трёхсторонними участниками МОТ своевременную и неопцененную возможность внести свой вклад в подготовку Глобального договора. Это также позволяет МОТ доказать своё конкурентное преимущество, выражающееся в её историческом наследии, опыте и системе норм.

6.1. Основные заключения

196. В настоящем докладе внимание обращается на ряд областей, важных для обеспечения справедливого и эффективного управления трудовой миграцией, в частности что касается двусторонних и региональных соглашений и найма работников-мигрантов. В нём подчёркиваются соответствующие нормы МОТ, подробно освещается деятельность Организации в этих областях, приводятся примеры передовой практики и рассматриваются наиболее серьёзные пробелы, по которым требуются дополнительные рекомендации. Намечая последовательные действия на будущее, трёхсторонние участники должны будут обсудить пути преодоления этих пробелов.

197. Подготовленные заключения можно сгруппировать в трёх ключевых областях и суммировать для их дальнейшего рассмотрения.

1. Защита работников-мигрантов и сокращение издержек трудовой миграции

198. Если трудовая миграция умело регулируется и строится на международных трудовых нормах, она может оказывать значительное позитивное влияние на состояние экономики и процессы развития. Правительства несут главную ответственность за обеспечение защиты работников-мигрантов, особенно малоквалифицированных работников-мигрантов в таких секторах, как сельское хозяйство, строительство и домашний труд, женщин-мигрантов и молодёжи, от злоупотреблений и дискриминации, а также за сокращение дефицита достойного труда. Особое внимание, уделяемое защите этих трудовых мигрантов, также создаёт оптимальный подход к защите местных работников, не допускающий «социального демпинга». Необходимо также уделять пристальное внимание содействию мобильности рабочей силы, что может обеспечить создание надлежащих рабочих мест и сбалансировать профессиональные навыки в целях более полного удовлетворения потребностей рынка труда и повышения производительности экономики.

199. Неэффективное регулирование странами трудовой миграции в рамках миграционных коридоров и внутри регионов, как правило, несёт с собой рост социально-экономических издержек для работников и предприятий. При этом управление миграцией может быть более эффективным только тогда, когда сильные учреждения рынка труда в странах назначения и социальные партнёры активизируют своё участие в миграционном диалоге. Расширение сотрудничества между странами во взаимодействии с социальными партнёрами на двустороннем и региональном уровнях способствует формированию миграционных режимов, позволяющих снижать эти затраты. К его важнейшим направлениям относятся защита прав работников, содействие процессам справедливого найма, повышение степени соответствия численности работников и имеющихся рабочих мест, в том числе путём формирования квалификационных стандартов и систем признания профессиональных навыков и квалификаций, а также повышение согласованности в деятельности систем социального обеспечения.

200. *Укрепление учреждений рынка труда.* Учреждения рынка труда играют ключевую роль в создании стабильных миграционных режимов во всем мире. Обеспечение равенства обращения между мужчинами и женщинами из числа мигрантов, с одной стороны, и гражданами страны, с другой, преодоление раздвоения рынков труда для мигрантов и немигрантов и обеспечение мигрантам возможности реализовать свой потенциал человеческого развития в стране назначения и стране происхождения требуют здоровых и умело функционирующих учреждений рынка труда, которые уделяют особое внимание потребностям и интересам трудовых мигрантов. Не менее важно обеспечить согласованность активной политики на рынке труда, политики в области занятости и других направлений политики с миграционной политикой, чтобы трудовая миграция, входящая и исходящая, полнее соответствовала потребностям страны в профессиональных навыках и квалификациях.

201. *Усиление внимания к двусторонним соглашениям.* Когда двусторонние соглашения содержат положения, опирающиеся на международные трудовые нормы, они могут служить полезными инструментами, содействующими справедливому и действенному управлению трудовой миграцией. Однако, как показало обсуждение, существуют серьёзные опасения по поводу совместимости двусторонних соглашений в области трудовой миграции с этими нормами. Трёхсторонние участники отметили, что имеет смысл продолжить работу в данной области и что, в частности, необходимо подготовить дополнительные и актуальные рекомендации, как это предложил КПН после обсуждения Общего обзора 2016 года¹.

202. Несмотря на то что в типовом договоре, содержащемся в приложении к Рекомендации 86, содержатся положения, необходимые для обеспечения соблюдения норм МОТ и применения передовой практики, необходимо подготовить рекомендации, в которых бы учитывались изменения в ландшафте трудовой миграции и режимах её регулирования, в том числе возрастающее значение частного сектора в найме работников-мигрантов. Институциональные аспекты двусторонних соглашений о трудовой миграции создают дополнительные сложности для обеспечения эффективного применения, прозрачности и мониторинга во всех миграционных коридорах, а также для осуществления роли социального диалога. Серьёзные проблемы также возникают в связи с изменениями в преобладающих формах мобильности работающих женщин-мигрантов и с выбором оптимального подхода к отражению положений о социальном обеспечении в отсутствие отдельных соглашений о социальном обеспечении. Роль двусторонних соглашений о трудовой миграции в ускорении развития людских ресурсов в целом и

¹ Итоги обсуждения Комитетом по применению норм Общего обзора, касающегося выполнения актов о рабочих-мигрантах, Международная конференция труда, *Provisional Record No. 16-1*, 105-я сессия, 2016 г., пара. 106(12).

профессиональных навыков работников-мигрантов в частности – это ещё один вопрос, решению которого будут способствовать дальнейшие рекомендации².

203. МБТ могло бы активнее участвовать в наращивании потенциальных возможностей государственных служб занятости для оказания комплексных и качественных услуг всем лицам, ищущим работу, с особым вниманием к интеграции мигрантов и беженцев на рынке труда. Кроме того, оно могло бы оценить роль и деятельность служб инспекции труда в обеспечении соблюдения трудового законодательства в отношении всех трудовых мигрантов, особенно нелегальных, а также в предоставлении им доступа к правосудию, включая эффективные и простые в использовании механизмы рассмотрения жалоб и урегулирования споров. МБТ могло бы также оценить степень организованности работников-мигрантов и уровень их участия в процессах коллективных переговоров в интересах решения задачи 8.8 Повестки дня до 2030 года, которая предусматривает обеспечение защиты трудовых прав всех работников, в том числе работников-мигрантов.

204. *Расширение участия социальных партнёров.* Расширение участия социальных партнёров в региональных экономических сообществах и региональных и межрегиональных консультативных процессах даёт надежду на повышение качества управления трудовой миграцией. Это может опираться на взаимодействие социальных партнёров на национальном уровне. Как уже говорилось в главе 4, во многих регионах и межрегиональных коридорах их участие незначительно отчасти из-за дефицита возможностей у организаций работодателей и работников. При этом в ряде регионов наблюдается активизация участия социальных партнёров, на основе чего формируются модели передовой практики. Трёхсторонние участники, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, как можно расширить участие социальных партнёров в региональных миграционных процессах, а также роль МБТ в решении этих задач, в том числе в наращивании потенциальных возможностей трёхсторонних партнёров для активизации их участия.

205. Наконец, МОТ могла бы содействовать повышению согласованности и адресности информационно-просветительских и образовательных программ, нацеленных на недопущение дискриминации трудовых мигрантов и увеличение их вклада в процесс развития, что подчёркивается в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах 2016 года и Повестке дня до 2030 года; МБТ могло бы активнее участвовать в глобальной кампании Генерального секретаря ООН по противодействию ксенофобии, одобренной в Нью-Йоркской декларации³.

2. Содействие налаживанию миграционных коридоров со справедливой практикой найма

206. Как показало обсуждение, ввиду того что наём является первым шагом к установлению трудового правоотношения, формирование процессов справедливого найма в рамках миграционных коридоров важно для обеспечения защиты мужчин и женщин из числа мигрантов. Это также важно с точки зрения интересов предприятий, стремящихся создать работникам равные условия конкуренции, повысить их производительность и улучшить результаты, достигаемые в области развития, в интересах трудовых мигрантов и членов их семей, а также стран их происхождения и назначения.

207. Принятые МОТ принципы и рекомендации, касающиеся справедливого найма, знаменуют собой важный шаг к сведению воедино многих разных норм МОТ и

² См. также рекомендации в P. Wickramasekara: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*, Женева, июль 2015 г., п. 48.

³ ООН: *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах*, Генеральная Ассамблея, 71-я сессия, A/RES/71/1, 3 октября 2016 г., п. 14. См. также кампанию «Вместе» по адресу: <http://refugeesmigrants.un.org/together>.

передовых практических методов, появляющихся в этой области в полевых бюро. Рекомендации находятся на ранней стадии выполнения, однако совершенно ясно, что необходимо будет расширить их применение и усилить мониторинг их воздействия. При этом, как показывает обсуждение, остаётся ряд нерешённых вопросов. К ним относятся содержание и определение сборов и затрат на наём, а также роль и ответственность организаций работников в вопросах найма. На трёхстороннем совещании экспертов преодоление этих пробелов было отмечено как одно из направлений будущей работы МОТ. Поэтому трёхсторонние участники, возможно, пожелают обсудить эти пробелы и определить, какие действия необходимы на данном этапе для их преодоления.

208. Кроме того, как уже отмечалось в настоящем докладе, защита мигрантов требует выполнения обязательств, принятых в рамках задачи 8.8 по обеспечению достойного труда и задачи 10.7 по упорядоченной, безопасной, легальной и ответственной миграции и мобильности населения Целей в области устойчивого развития. Одним из важнейших показателей, определённых ООН (10.7.1), предусмотрено измерение затрат на наём. Однако серьёзный дефицит данных о практике найма означает, что решение этой проблемы требует принятия более высоких обязательств и вложения сил и средств в сбор данных и мониторинг; это одна из причин, почему МОТ и Всемирный банк в настоящее время разрабатывают соответствующую методологию. Это станет одной из важных тем при подготовке Глобального договора о миграции, которую трёхсторонние участники, возможно, пожелают обсудить.

209. Кроме того, инициативу по справедливому найму можно было бы углубить и усилить путём вовлечения в неё более широкого круга партнёров и развёртывания более масштабных действий, в том числе путём расширения сотрудничества с МОМ и Всемирным банком в целях создания и внедрения на экспериментальной основе миграционных коридоров со справедливой практикой найма, в которых с работников не будет взиматься плата и за их счёт не будут покрываться затраты на наём. Учитывая большую заинтересованность партнёров в области развития к этим вопросам, можно было бы заручиться их участием в решении этой задачи.

3. Совершенствование статистики и данных для разработки обоснованной на фактах политики

210. В настоящем докладе подчёркивается, что упорядочение данных имеет решающее значение для достижения успеха в области трудовой миграции и мобильности рабочей силы и что это особенно актуально для совершенствования регионального управления. Уровень региональных экономических сообществ является особенно актуальным и рациональным для упорядочения данных и статистики, поскольку их государства-члены часто применяют одни и те же статистические методы сбора данных и заинтересованы в конкретных показателях. На этом уровне при помощи МОТ создаётся ряд новых баз данных. Тем не менее, нежелание делиться данными пограничного контроля и различия в объёме ресурсов, периодичности обследований и статистических координационных механизмах остаются основными препятствиями на пути более полного согласования данных и региональной интеграции.

211. МОТ могла бы внести значительный вклад в преодоление дефицита данных путём более последовательного и регулярного обновления глобальных и региональных оценок численности трудовых мигрантов за 2015 год, а также путём более углублённого анализа получаемой информации, особенно о тех секторах, где заняты и высококвалифицированные, и малоквалифицированные мигранты. Особое внимание можно было бы уделять сбору данных, касающихся условий труда и заработной платы, а также охвата социальной защиты, в секторах (таких как сельское хозяйство, строительство, обрабатывающая и горнодобывающая промышленность), в которых трудовые мигранты сталкиваются с особыми проблемами. Особое значение придаётся работе МОТ, связанной с разработкой международного стандарта по статистике трудовой миграции,

который позволил бы наладить систематический сбор данных и обеспечить их сопоставимость внутри регионов и между ними. При участии организаций работников и работодателей и совместно с Всемирным банком и другими учреждениями-членами Группы по проблемам глобальной миграции следовало бы продолжить обследования, посвящённые измерению затрат на трудовую миграцию, в том числе в странах назначения в отношении оплаты труда работников-мигрантов, условий их труда и их доступа к социальной защите.

6.2. Вопросы, предлагаемые для обсуждения

212. Цель настоящего общего обсуждения заключается в том, чтобы позволить трёхсторонним участникам и МБТ проанализировать тенденции, проявляющиеся в сфере трудовой миграции, и связанные с ними проблемы в области административного управления и рассмотреть их последствия для будущей деятельности МОТ, касающейся миграции трудовых ресурсов конкретно в разрезе тем, затронутых в настоящем докладе, и в связи с проводимыми глобальными дебатами по вопросам управления миграцией. Результаты обсуждения должны позволить Организации подтвердить или соответствующим образом скорректировать свои приоритеты. При понимании того, что наблюдается широкое различие между трудящимися-мигрантами и что женщины и молодёжь составляют значительную их долю, трёхсторонние участники могут пожелать принять это к сведению при обсуждении следующих вопросов:

1. Какие основные возможности и вызовы возникают в сфере управления трудовой миграцией на глобальном, региональном, двустороннем, национальном и местном уровнях с точки зрения обеспечения социальной справедливости в целях справедливой глобализации?
2. Как можно усилить координацию деятельности и взаимодействие министерств труда с другими соответствующими государственными органами, занимающимися вопросами миграции (например, министерствами внутренних дел, иностранных дел и планирования развития) на национальном уровне и в рамках миграционных коридоров и регионов и на глобальном уровне? Каким образом можно углубить и обеспечить большую эффективность сотрудничества с другими международными организациями, включая Группу по проблемам глобальной миграции?
3. Каким образом можно укрепить социальный диалог по вопросам трудовой миграции на местном, национальном, двустороннем, региональном, межрегиональном и глобальном уровнях?
4. Являются ли существующие нормативные и политические механизмы МОТ, в том числе по вопросам двусторонних соглашений и справедливому найму, достаточными для решения текущих и будущих проблем, связанных с управлением трудовой миграцией и мобильностью рабочей силы, а также в свете недавних глобальных обсуждений? Какие дальнейшие действия необходимо было бы предпринять, чтобы преодолеть эти проблемы и дополнить эти механизмы?
5. Какие действия должны предпринять трёхсторонние участники МОТ и МБТ, с тем чтобы учесть проблемы, с которыми сталкивается МОТ, и соответствующие меры реагирования, поставленные на повестку дня в ходе настоящего обсуждения, в том числе вопросы, связанные со статистическими данными о трудовой миграции, о которых идёт речь в проводимых глобальных дискуссиях о трудовой миграции, в частности, тех, которые касаются проведения в жизнь Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и достижения взаимосвязанных Целей в области устойчивого развития?