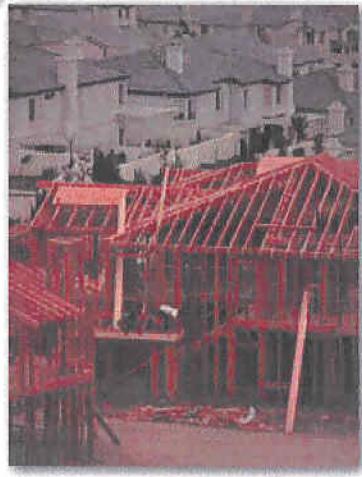


развитие

Международная
миграция
и



Перспективы
и опыт деятельности

Международной
организации
по миграции
(МОМ)

Июнь 2006

Феномен международной миграции имеет вековую историю

Обусловленные глобализацией, демографическими изменениями, устойчивыми диспропорциями в оплате и возможностях для трудоустройства, конфликтами и природными катастрофами, процессы миграции сегодня вновь приобрели важность, обладая свойством оказывать определяющее влияние на экономику, общественную и политическую жизнь в динамичном мире. Последствия процессов миграции для человека, общества и стран являются глубокими и многогранными, и многие из них непосредственно или косвенно связаны с процессами развития.

Еще в 1951 году в учредительном документе МОМ подчеркивалась тесная взаимосвязь между процессами развития и миграцией. Последние изменения в масштабах, путях и типах миграционных потоков еще больше расширили и углубили последствия воздействия миграции. В результате больше внимания стало уделяться сложным взаимоотношениям между миграцией и развитием и, прежде всего, тому, каким образом миграционные процессы могут быть позитивным фактором для развития.

Данный документ содержит обзор позиций МОМ по вопросам миграции и развития на базе 55 – летнего опыта оказания помощи правительствам в сфере управления процессами миграции ради всеобщего блага. Задача данного документа – содействовать подготовке к Диалогу высокого уровня, который состоится в рамках Генеральной Ассамблеи ООН 14 - 15 сентября 2006 года. Документ содержит разделы, преимущественно посвященные четырем темам заседаний «за круглым столом», которые были обозначены в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 60/277. Каждый раздел содержит общий обзор темы, дополненный примерами и позициями, которые МОМ выработала в ходе реализации своих программ и практической работы.

Содержание

- 1. Последствия международной миграции для социально-экономического развития**
 - 1.1. Последствия международной миграции на макро уровне
 - 1.2. Создание более эффективных стратегий и программ по вопросам миграции и развития
- 2. Меры, направленные на обеспечение уважения и защиту прав человека-мигранта, а также предотвращение незаконного ввоза/вывоза мигрантов и торговли людьми и борьбу с ними**
 - 2.1. Меры, направленные на обеспечение уважения и защиту прав человека-мигранта
 - 2.2. Предотвращение и борьба с незаконным ввозом/вывозом мигрантов и торговлей людьми; предоставление помощи жертвам торговли людьми и мигрантам, находящимся в уязвимом положении
- 3. Многоаспектный характер вопроса международной миграции и развития, включая денежные переводы**
 - 3.1. Трудовая миграция
 - 3.2. Денежные переводы
 - 3.3. Сохранение и передача трудовых навыков и знаний
 - 3.4. Использование мигрантов и диаспор в целях развития стран происхождения
 - 3.5. Улучшение социально-экономического положения в областях, подверженных сильному миграционному давлению
- 4. Налаживание партнерских отношений и развитие потенциала и обмена передовым опытом на всех уровнях, в том числе на двустороннем и региональном уровнях, в интересах как стран, так и мигрантов**
 - 4.1. Развитие потенциала
 - 4.2. Межгосударственные консультации и сотрудничество
 - 4.3. Развитие многостороннего диалога по вопросам миграции
 - 4.4. Межведомственные консультации и сотрудничество
- 5. Заключение**

1. Последствия международной миграции для социально-экономического развития

1.1 Последствия международной миграции на макро уровне

Существует двусторонняя позитивная и негативная связь между миграцией и развитием - миграция может быть как причиной, так и следствием экономической отсталости, тогда как экономическая отсталость может как преодолеваться, так и усиливаться благодаря миграционным процессам. Таким образом, феномен миграции не может рассматриваться исключительно как препятствие для развития или, напротив, только как стратегия для достижения целей развития. В то время как данные глобального уровня свидетельствуют в целом о позитивных последствиях миграции¹, влияние миграции на развитие конкретной страны или общества находится в зависимости от политической, социальной, правовой и экономической ситуации, в которой происходят процессы миграции, а также от характеристик, ресурсов и поведения конкретных мигрантов.

В течение последних лет повышается осознание потенциала миграции для развития. На международном уровне связь миграции и развития все меньше воспринимается преимущественно с отрицательных позиций, акцентирующих внимание на необходимости искоренения причин миграции, на «утечке мозгов», истощении трудовых ресурсов и массовом выезде из сельской местности. В настоящее время повышается интерес к положительным последствиям и потенциалу миграции для развития, в том числе к участию мигрантов в социально-экономической и культурной сферах, улучшению демографической ситуации и нормализации ситуации на рынке труда как в странах происхождения, так и в странах назначения.

Старение и сокращение населения в большинстве развитых стран мира резко контрастируют молодому и растущему населению большинства развивающихся стран. В результате демографических изменений ожидается сокращение рабочей силы в развитых странах и, одновременно, рост спроса на услуги в ряде отраслей, например, в здравоохранении. В тоже время большинство развивающихся стран продолжат сталкиваться с вызовами, связанными с повышенным предложением рабочей силы по сравнению с возможностями для трудоустройства в своих странах. Эти обстоятельства, вместе с расширением возможностей для передвижения в связи с глобализацией указывают на необходимость принятия мер по улучшению соотношения между предложением и спросом на рынке труда сегодня и в будущем. Для наиболее полного социально ориентированного развития потенциала глобального передвижения работников необходимо создание соответствующих прозрачных механизмов регулирования процессов трудовой миграции на безопасной, правовой, гуманной и организованной основе. В противном случае последствия не только отрицательно скажутся на глобальном экономическом росте, но и будут подпитывать незаконную миграцию и создавать благоприятные условия для незаконного ввоза/вывоза и торговли людьми. Недостаточные возможности для трудовой миграции также негативно влияют на предпринимательскую деятельность, которая стремится к найму и перемещению работников в глобальном масштабе. Мобильность работников является

¹ МОМ, Мировая миграция 2005: Затраты и выгоды от международной миграции

нерешенным вопросом глобализации, и поэтому сейчас можно и нужно решать этот вопрос.

Страны назначения

Миграция может принести существенные выгоды странам назначения на макроэкономическом уровне благодаря снижению дефицита рабочей силы, пополнению человеческого капитала, созданию новых возможностей для трудоустройства и роста благосостояния, что происходит в результате предпринимательской деятельности мигрантов. Все эти факторы способны повысить производительность и гибкость экономики, а также способствовать экономическому росту.

Традиционно многие страны назначения принимали ограничивающие иммиграцию меры, считая, что миграция может поставить под угрозу заработки и условия труда граждан страны и создаст социальные трудности, связанные проблемами безопасности. Однако факты говорят, что миграция имеет минимальный негативный эффект на уровень зарплаты и занятость в странах назначения.² Тем более не было обнаружено прямой взаимосвязи между миграцией и безработицей. Конечный результат влияния миграции на расходы в сфере социального обслуживания населения не ясен, однако очевидна его связь с возрастными и социально-экономическими показателями приезжающих мигрантов.³

Для предотвращения возможных отрицательных общественно-экономических последствий в странах назначения необходимо должным образом реагировать на вызовы в сфере миграции. Во многих странах, где миграция привнесла разнообразие в общество, сохраняется необходимость в поддержании социальной стабильности и единства, а также обеспечении взаимовыгодных отношений между мигрантами и населением стран назначения. Для этого необходимы анти-дискриминационные политика и законодательство, а также прочные интеграционные меры. Говоря вкратце, управлять миграционными процессами необходимо с активных позиций с помощью комплексной согласованной государственной политики.

Страны происхождения

Основные выгоды от миграции для стран происхождения включают: благоприятные последствия денежных переводов для валютного резерва, платежного баланса и сокращения бедности; передачу трудовых навыков и знаний по возвращении мигрантов домой на постоянной или временной основе, путем виртуального обмена; решение проблемы безработицы и неполной занятости; рост уровня местной предпринимательской активности с помощью создания новых возможностей для частного сектора. Кроме того, мигранты, находясь за рубежом или вернувшись в страну, часто способствуют развитию демократии, уважению и расширению прав человека. Миграция также может способствовать большей защищенности самостоятельности женщин и представителей других групп, находящихся в более трудном социальном положении в собственной стране, путем предоставления достаточных гарантий для предотвращения их эксплуатации в особо уязвимых ситуациях (например, в случае трудоустройства в сельской местности или при оказании услуг в домашнем хозяйстве, где условия труда работников в меньшей степени регулируются Трудовым кодексом).

² Всемирный Банк, Глобальные экономические перспективы на 2006 год

³ МОМ, Мировая миграция 2005: Затраты и выгоды от международной миграции

Отрицательные последствия миграции для стран происхождения могут включать: зависимость национальной экономики от денежных переводов мигрантов и «утечку мозгов» в результате эмиграции квалифицированных работников. Противодействие «утечке мозгов» по мере возможностей является условием для преодоления основных проблем, связанных с миграцией, на пути реализации ее полезного потенциала в процессах развития. В этой сфере управление процессами миграции также имеет существенное значение.

Баланс интересов участников

Открытие рынков труда в странах назначения в сочетании со средствами, i) обеспечивающими продуктивное пребывание мигрантов (так происходит дальнейшее накопление профессиональных трудовых навыков и ресурсов) и ii) стимулирующими возвращение на родину на время или с целью постоянного проживания, могут способствовать притоку квалифицированных кадров и благоприятно сказаться на странах происхождения и назначения, а также и на самих мигрантах. Так или иначе, потребность в управлении процессами трудовой миграции будет оставаться до тех пор, пока на глобальном рынке труда предложение не перестанет превышать спрос.

Одним из необходимых элементов управления мобильностью мигрантов является развитие человеческого потенциала в тех областях, в которых глобальная экономика в будущем столкнется с проблемой дефицита рабочей силы, например, нехваткой работников по уходу за больными или преподавателей.

Для того, чтобы удовлетворить потребности стран происхождения и стран назначения, необходимо выработать всесторонний продиктованный взаимными интересами подход к вопросам развития человеческого потенциала. Это та сфера, в которой правительства стран происхождения и назначения должны работать в тесном рабочем взаимодействии не только между собой, но и с деловыми кругами и гражданским обществом, чтобы направить все имеющиеся ресурсы для инвестирования в создание необходимого человеческого потенциала. Другой сферой, где понадобится расширение сотрудничества, является активизация деятельности по созданию рабочих мест в странах происхождения.

Неравномерное распределение связанных с миграцией расходов и благ между странами происхождения и назначения потенциально способно породить разногласия, особенно в вопросах, касающихся квалифицированных работниках. Необходимо поддерживать баланс интересов мигрантов и населения в странах происхождения и назначения. Для достижения этой цели нужно поддерживать сотрудничество и диалог между правительствами и другими заинтересованными участниками.

1.2 Создание более эффективных стратегий и программ по вопросам миграции и развития

Несмотря на растущее осознание существенной взаимосвязи между миграцией и развитием среди мигрантов и развивающихся обществах, все еще существуют различного уровня существенные пробелы в стратегиях, исследованиях и информационном обеспечении. Для наиболее полной реализации потенциала миграции для процессов развития необходимо заполнить эти пробелы.

Координация стратегических подходов

В ходе проведения Международного диалога по вопросам миграции, который состоялся в рамках Совета МОМ в декабре 2005 года, его участниками была отмечена острая необходимость включить миграцию в планы развития на национальном и международном уровнях. Координация стратегических подходов необходима, чтобы задействовать положительные стороны миграции в интересах развития и избежать вероятность прямых или косвенных негативных последствий конкуренции различных стратегий в сферах миграции, развития, торговли, труда, занятости, здравоохранения, безопасности и социального обеспечения.

Как было отмечено на сессии Совета МОМ, в каждом конкретном случае страна должна начинать координацию с собственной политики. Для этого нужно организовать встречу соответствующих министров, отвечающих за различные аспекты миграции, что поможет определить общие задачи и избежать несогласованности действий. Например, стратегии по миграционному контролю и стратегии по содействию миграции должны быть взаимно дополняющими, а не противоречащими друг другу. Однако координация – это не только исключение нестыковок, она также предполагает активный поиск согласованного взаимодействия между стратегиями и программами в конкретных сферах. Такой подход потенциально способен дать более высокий совокупный результат, и в тоже время способствовать достижению стратегических целей, определенных для каждой сферы. Для дальнейшей координации стратегий нужно обеспечить включение вопросов миграции в планы национального развития развивающихся стран и стран-доноров, а также в международные планы развития. Одним из направлений такой деятельности, которое часто упускают из виду, является гендерная стратегия в вопросах предоставления целевой помощи женщинам-мигрантам и их семьям, что также способствует достижению специфических гендерных целей развития. В настоящее время основные стратегические инициативы развития, например, программа «Цели в области развития Декларации тысячелетия» и ряд государственных направлений развития, например, национальные Стратегии сокращения бедности не включают миграционные вопросы на систематической основе. В настоящее время некоторые страны предпринимают шаги в этом направлении, и правительства ряда стран обратились к МОМ с просьбой об оказании содействия в том, чтобы включить вопросы миграции в качестве основного направления в Стратегии сокращения бедности. Точно также как сейчас принято учитывать результаты воздействия на окружающую среду, необходимо сделать обычной практикой учет вопросов миграции при планировании вопросов развития. При обеспечении координации позиций также нужно, чтобы миграционные стратегии в большей степени учитывали интересы развития и были нацелены на более устойчивое развитие.

Улучшение понимания воздействия миграционных процессов на развитие

Для успешного включения вопросов миграции в стратегические планы развития на национальном, региональном и международном уровнях, а также для расширения эффективных стратегий и программ развития необходимо глубокое понимание всего комплекса взаимоотношений между миграцией и развитием. В сфере миграции существует ощущаемая потребность в получении более точных данных и статистики, прежде всего, по вопросам соотношения миграционных процессов и развития. Особенно необходимо уточнение данных о денежных переводах и о миграционных сетях, а также о рынках труда в странах назначения и происхождения.

Информационный пробел по этим вопросам влияет на уровень знаний о последствиях миграционной политики для развития. Для выработки политики с учетом интересов развития необходимо понять, как различные стратегии воздействуют на процесс развития, и каковы критерии для оценки результатов таких стратегий. Однако в этой сфере было проведено немного систематических исследований. Чтобы исправить ситуацию МОМ привлекла Всемирный банк для совместной подготовки исследования «Миграционная политика с учетом интересов развития: Обзор передового опыта в странах происхождения и назначения». В этом исследовании рассматриваются и анализируются данные по существующим стратегиям в миграционной политике (иммиграция и эмиграция), которые имеют отношение к развитию и сокращению бедности в странах происхождения. Подробная информация о таких стратегиях накапливается в ходе детального изучения конкретных дел в следующих странах: Канада, Гватемала, Италия, Албания, Нидерланды, Южная Африка, Великобритания и Шри-Ланка.

В конечном счете, для улучшения способов измерения воздействия миграции на развитие потребуется содействие в информационном обеспечении миграционной политики и включение вопросов миграции в стратегические инициативы развития, например, Цели в области развития Декларации тысячелетия и Стратегии сокращения бедности. С этой же целью нужно будет разработать соответствующие инструменты и методологию.

2. Меры, направленные на обеспечение уважения и защиты прав человека-мигранта

2.1 Меры, направленные на обеспечение уважения и защиты прав человека-мигранта

При рассмотрении связей миграции с социально-экономическим развитием крайне важно учитывать человеческое измерение в вопросах миграции. Уважение прав человека при обращении со всеми мигрантами является существенным компонентом хорошего управления процессами миграции и стратегий развития.

Принцип государственного суверенитета является общепризнанным. На его основании государство наделено широкими полномочиями в вопросах предоставления гражданства, выдачи разрешений не гражданам для въезда, определения условий их пребывания и удаления с территории страны. Тем не менее, государственный суверенитет также подразумевает ответственность: полномочия по управлению миграционными процессами должны осуществляться при полном соблюдении прав человека как граждан, так и не граждан. Современная международная жизнь характеризуется усилением борьбы с терроризмом и повышением эффективности пограничного контроля; крайне важно достижение пропорциональной сбалансированности между вопросами защиты прав человека-мигранта и вопросами обеспечения государственной безопасности.

Пока еще не существует единого комплексного инструмента международного уровня для регулирования всевозможных аспектов миграции и деятельности всех задействованных участников; только существует ряд инструментов по защите прав человека. При совместном рассмотрении семь ключевых инструментов^a служат защите

прав человека от некоторых вызовов, с которыми сталкиваются как легальные, так и нелегальные мигранты⁴, включая недопущение дискриминации, защиту от расизма и ксенофобии, права в контексте иммиграции (например, материально-правовые основания для высылки, процессуальной защиты и задержания), а также экономические, социальные и культурные права не граждан. Кроме того, Протоколы против торговли людьми и незаконной перевозки мигрантов, принятые в дополнение к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, устанавливают основания для борьбы с различными формами незаконной миграции и содержат ряд конкретных превентивных и защитных мер для принятия государствами^b. Существует еще несколько других инструментов, которые предусматривают защиту специфических категорий лиц, участвующих в миграционных процессах^c. Таким образом, уже существуют юридические основания защиты прав человека-мигранта; все что требуется – это ратификация соответствующих инструментов и их эффективное использование в законодательстве и практике на национальном уровне.

Расширение работы по распространению и пониманию всей совокупности международных миграционных инструментов и норм (международное миграционное право) среди всех участников миграционного процесса является важным шагом к обеспечению для всех мигрантов уважения и защиты прав человека. В марте 2006 года МОМ произвела запуск общественно доступной базы данных по миграционному законодательству, которая в понятной форме представляет подборку правовых норм, регулирующих миграционные процессы на международном и региональном уровнях, и которая также будет дополняться национальными миграционными нормами. Кроме того, МОМ выпустила серию публикаций по международному миграционному праву, последние из которых были посвящены правовым нормам и принципам защиты прав человека-мигранта, биометрической информации и международной миграции. Международная организация по миграции также опубликовала Глоссарий терминов в области миграции на нескольких языках⁵, в котором разъясняются многие термины и понятия в сфере миграции с использованием дефиниций, принятых на международном уровне, в случае наличия таких. Кроме того, в настоящее время МОМ завершает работу над публикацией «Международное миграционное право: развивающиеся парадигмы и основные вызовы», включающую в себя описание современного положения дел в сфере международного миграционного законодательства⁶.

Существует необходимость в подготовке разработчиков методик и стратегий, а также тех должностных лиц, которые обеспечивают исполнение национального законодательства по вопросам прав и обязанностей государства в сфере управления миграцией, и в повышении значения международного миграционного права в качестве основного компонента комплексного управления миграционными процессами. С этой целью МОМ проводит работу по подготовке и повышению потенциала в сфере международного миграционного права и оказывает техническую помощь государствам в разработке миграционного законодательства в соответствии с международными нормами^d. Например, МОМ оказывает государствам-участникам Международной

⁴ В некоторых соглашениях о правах человека делается разграничение по объему предоставляемых прав между гражданами, мигрантами, находящимися на территории на законных основаниях, и лицами, не имеющими легальный статус пребывания. Тем не менее, фундаментальные права человека относятся ко всем мигрантам - как с легальным, так и с нелегальным статусом пребывания.

⁵ Глоссарий был опубликован на английском, русском и испанском языках, и будет опубликован на арабском, португальском и французском языках.

⁶ Эта книга включит в себя статьи ученых и практиков в сфере международного миграционного права и выйдет в свет в середине 2006 года

конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей по вопросам развития национального законодательства в соответствии с этой Конвенцией.

Кроме того, МОМ осуществила или приняла участие ряд подготовительных курсов и учебных семинаров по различным аспектам международного миграционного права в Латинской Америке, Азии, Содружестве Независимых Государств, Африке и Ближнем Востоке. В сентябре 2005 года МОМ в сотрудничестве с Институтом гуманитарного права Сан Ремо провела 4-дневный подготовительный курс для приблизительно 50 государственных служащих со всех регионов мира. Планируется, что подобные курсы будут ежегодно проводиться для заинтересованных государственных представителей. МОМ также проводит занятия по международному миграционному праву со своими сотрудниками для поддержания своей убежденности в том, что уважение и защита прав человека мигрантов является неотъемлемой частью проектов и программ организации.

Также существует необходимость в распространении среди мигрантов объективной информации относительно их прав и обязанностей, как до их выезда, так и в ходе миграционных процессов. Осознавая данную потребность, МОМ в различных странах и регионах в партнерстве с государственными структурами, международными организациями и неправительственными организациями (НПО) провела информационные кампании и распространила знания о положениях национальных, региональных и международных миграционных законов, закрепляющих права и обязанности мигрантов.

Еще одним средством повышения защиты прав человека мигрантов представлено усилением эффективности консульской работы по защите и оказанию помощи мигранта за рубежом, особенно в случаях задержания мигрантов. Успешный опыт азиатских стран по созданию заграницей с такой целью должности атташе по вопросам труда достоин подражания. МОМ разработала учебные планы и провела подготовительные курсы для атташе по вопросам труда из стран Азии.

Наконец, важно осознать крайне необходимую роль гражданского общества в обеспечении положительных последствий миграционных процессов для всех заинтересованных сторон. Например, гражданское общество обладает прекрасными возможностями для оказания помощи мигрантам в интеграции в новое общество и для оказания содействия населению стран назначения в вопросах принятия мигрантов, включая противодействие расизму и ксенофобии и работу по развеянию неправильных представлений о мигрантах. В сущности, правительства стран часто поручают гражданскому обществу, например, НПО заниматься подобными видами деятельности.

Каждая из описанных выше мер способствует обеспечению уважения прав мигрантов не только на словах, но и на деле.

2.2 Предотвращение и борьба с незаконным ввозом/вывозом мигрантов и торговлей людьми; предоставление помощи жертвам торговли людьми и мигрантам, находящимся в уязвимом положении

Торговля людьми и незаконный ввоз/вывоз мигрантов представляют собой самые губительные формы миграции (в случае с торговлей людьми, это еще и серьезное нарушение прав личности), которые оказывают негативные последствия для

государства, общества и конкретных мигрантов. Важно различать эти две особые формы миграции между собой для того, чтобы успешно предупреждать и противостоять им, а также предоставлять защиту и помочь пострадавшим.

Торговля людьми означает «осуществляемые в целях эксплуатации вербовку перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо».⁷ Пострадавшими от торговли людьми являются женщины, мужчины, девочки и мальчики.

Незаконный ввоз/вывоз мигрантов означает «обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство–участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории».⁸ Принимая во внимание, что незаконный ввоз/вывоз мигрантов чреват жестоким обращением и опасностями, даже смертельными, в отличие от торговли людьми он осуществляется при согласии мигранта и необязательно сопряжен с принуждением, эксплуатацией или нарушением прав человека.

Многостороннее сотрудничество

Двустороннее и многостороннее сотрудничество между правоохранительными органами, неправительственными организациями (НПО), международными организациями (например, МОМ, Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Международной организацией труда (МОТ)) имеет решающее значение для успешной борьбы с незаконным ввозом/вывозом мигрантов и торговлей людьми. В сферу потенциальных областей для сотрудничества входят: сбор и обмен данными и информацией, обмен передовым опытом, повышение потенциала, просветительская работа и мобилизация ресурсов.

Для объединения заинтересованных сторон в таких целях уже имеются механизмы, которые следовало бы развивать и тиражировать. Например, в Бали на региональной конференции по проблемам незаконного ввоза/вывоза людей, торговли людьми и связанной с ними транснациональной преступностью собрались представители стран происхождения, назначения и транзита и международных организаций для выработки практических механизмов по оказанию содействия в борьбе с незаконным ввозом/вывозом людей, торговлей людьми, а также связанной с ними транснациональной преступностью в Тихоокеанском регионе и за его пределами.⁹

⁷ Протокол Организации Объединенных Наций «О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее», дополняющий Конвенцию ООН Против транснациональной организованной преступности (2000г.), глава 1, статья 3(а)

⁸ Протокол Организации Объединенных Наций «Против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю, и воздуху», дополняющий Конвенцию ООН Против транснациональной организованной преступности (2000г.), глава 1, статья 3(а)

⁹ Конференция в Бали считается Региональным консультативным процессом (РКП). Для получения дополнительной информации о РКП см. раздел 4.2

Дальнейшая ратификация и более эффективное использование соответствующих инструментов национального и международного права будет способствовать противодействию и предотвращению торговли людьми незаконному ввозу/вывозу людей и защите жертв торговли людьми, а также мигрантов, находящихся в уязвимом положении.¹⁰ Многостороннее сотрудничество является одним из механизмов движения вперед на пути к достижению политической воли, наращиванию потенциала и финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения более эффективной реализации.

Повышение потенциала

Странам по всему миру нужна техническая помощь для предотвращения торговли людьми и незаконного ввоза/вывоза людей, а также для задержания и судебного преследования преступников. Например, МОМ оказывает содействие странам в подготовке проектов новых законодательных актов, в анализе и совершенствовании их национальных стратегий, правых рамок и структур управления миграционными процессами. Кроме того, ощущается потребность в проведении курсов подготовки кадров и повышения квалификации личного состава, особенно среди сотрудников правоохранительных органов – по вопросам прав человека, оказания помощи жертвам торговли людьми и мигрантам, находящимся в уязвимом положении, а также по вопросам обнаружения и перехвата лиц, осуществляющих торговлю и незаконный ввоз/вывоз людей.

Такое же значение придается совершенствованию способов ведения пограничного контроля и паспортно-визовой документации, что в случае стран, не обладающих достаточными собственными средствами, зависит от помощи в закупках новых технологических разработок.

Например, МОМ работает с рядом правительств по вопросам приобретения новых технологических разработок (т.е. автоматизированные считывающие устройства, одобренные на международном уровне формы паспортов с более высоким уровнем защиты), а также проводит обучение в области их использования.

Информация о торговле людьми и незаконном ввозе/вывозе людей ограничена частично из-за того, что такая деятельность имеет теневой характер. В целях налаживания механизмов оказания непосредственной помощи жертвам торговли людьми, повышения исследовательского потенциала и понимания причин, процессов, тенденций и последствий МОМ, на основе информации о пострадавших, полученной непосредственно из первых рук, разработала наиболее полную из всех немногих баз данных в сфере противодействия торговли людьми. Эта глобальная база данных включает информацию из 29 различных мест по всему миру и охватывает несколько десятков стран. Правительства, международные организации, представители научных кругов и специалисты в области миграции имеют доступ к тем данным, которые не разглашают тайну личной жизни и не имеют закрытый характер.

¹⁰ Соответствующие действующие правовые инструменты представлены Конвенций Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и принятым в дополнение к ней Протоколом по вопросам борьбы с незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, основными международными соглашениями по вопросам прав человека, Конвенцией Совета Европы 2005 года против торговли людьми и Рамочным решением Совета ЕС 2002/629/JHA от 19 июля 2002 по борьбе с торговлей людьми.

Повышение осведомленности

Одним из основных элементов предотвращения торговли и незаконного ввоза/вывоза людей является информирование в странах происхождения потенциальных жертв торговли людьми и мигрантов об опасностях торговли людьми и незаконной миграции. Мероприятия по повышению осведомленности проходят с наибольшим успехом, когда они направлены на конкретные целевые группы с привлечением различных средств массой информации. Например, некоторые мероприятия по повышению осведомленности, проводимые МОМ по всему миру, направлены на целевую группу учащихся с использованием школьных учебников, карикатур, плакатов, Интернет-сайтов, изображений на майках, молодежных радиостанций и газет. В качестве вспомогательной стратегии, направленной на сокращение спроса на услуги лиц, страдающих от торговли людьми, выступает воспитательное воздействие на потребителей таких услуг в связи вредоносным характером торговли людьми. Наряду с пользой от дополнительного подтверждения эффективности информационных кампаний и просветительских инициатив, направленных на потенциальных мигрантов, жертв и потребителей торговли людьми, существуют устойчивые показатели того, что, когда подобные мероприятия направлены должным образом, они приносят действительно положительные результаты.

Воздействие на основные причины

На основные причины незаконной миграции и торговли людьми можно воздействовать через сочетание мер, направленных на искоренение соответствующих социально-экономических факторов в странах происхождения. Целевые программы развития в подверженных сильному миграционному давлению странах¹¹ и расширение возможностей для законной трудовой миграции¹² способны снизить уровень остроты проблем, толкающих людей в незаконную миграцию, а также понизить уровень виктимизации в торговле людьми. Как было отмечено выше, в странах назначения также следует воздействовать на спрос на услуги лиц, подвергнутых торговле людьми. Дискуссии по вопросам спроса носили ограниченный характер в силу деликатности обсуждаемой темы вокруг криминализации/легализации проституции и превалирующего до настоящего времени акцента на торговлю в целях сексуальной эксплуатации. С 2005 г. по 2006 г. МОМ осуществляет исследование спроса на услуги жертв торговли людьми в странах Центральной Европы. МОМ также начинает проводить работу с деловыми кругами по вопросам спроса на жертв торговли людьми в целях трудовой эксплуатации.

Помощь и защита пострадавших от торговли людьми и мигрантов, находящихся в уязвимом положении

В предпринимаемых усилиях по борьбе и предотвращению незаконного ввоза/вывоза и торговли людьми следует исходить из позиции защиты личных прав, предусматривая оказание помощи и защиты находящимся в уязвимом положении мигрантам, которые попали в сети контрабандистов и работоговцев. С этой целью МОМ в партнерстве с неправительственными организациями и государственными учреждениями оказывает непосредственную помощь жертвам торговли людьми и находящимся в уязвимом

¹¹ Более подробная информация о целевом развитии в местах высокого миграционного давления содержится в разделе 3.5

¹² Более подробная информация о трудовой миграции содержится в разделе 3.1

положении мигрантам путем их размещения в шелтерах и других местах, предназначенных для безопасного проживания, предоставления консультационных услуг по правовым и медицинским вопросам, оказания медицинской помощи и прочих услуг социального обеспечения. Кроме того, МОМ и ее партнеры разработали механизм оказания помощи в возвращении и реинтеграции, который способствует лучшему закреплению эффекта от программы добровольного возвращения лиц, не имеющих законного статуса пребывания, в страны своего происхождения, а также социально-психологической реадаптации жертв торговли людьми. Предлагая свою помощь в программах добровольного возвращения и социальной реадаптации, МОМ призывает страны предоставить жертвам торговли людьми, как минимум, временное разрешение на проживание в случаях, когда возвращение на родину может грозить им опасностью.

3. Многоаспектный характер вопроса международной миграции и развития, включая денежные переводы

3.1 Трудовая миграция

Трудовая миграция, или пересечение границы с целью трудовой деятельности в иностранном государстве, обладает потенциалом вносить свой вклад в процессы развития как в странах происхождения, так и в странах назначения.

Управление трудовой миграцией

Многие страны стремятся утвердить стратегию, правовую базу и структуры для стимулирования трудоустройства части собственных трудовых сил за границей в целях борьбы с безработицей, получения денежных переводов и других положительных результатов от трудовой миграции. Однако для достижения таких целей им необходимо создавать соответствующие механизмы. С целью оказания содействия правительствам таких стран, как Кения, Танзания, Уганда, Бангладеш и Шри-Ланка в разработке эффективных механизмов в сфере управления трудовой миграцией и использования трудовых навыков, МОМ провела оценку текущего положения и существующих систем на национальном уровне (включая правовую базу, структуры, ресурсы, пробелы в нормативных документах, регулирующих получение квалификации, образования и профессиональную деятельность). МОМ также оказала поддержку в разработке планов действий по укреплению управления трудовой миграцией с учетом потребностей внутреннего и иностранных рынков труда, гарантий защиты трудящихся-мигрантов и дополнительных стратегий по снижению риска оттока квалифицированных кадров.

Двусторонние соглашения об использовании трудовых ресурсов и специальные программы по вопросам трудовой миграции могут оказаться успешным средством для направления потоков рабочей силы в те места, где существует на нее спрос, и также могут сократить размеры незаконной миграции, предоставив в качестве альтернативы легальную возможность. По таким вопросам МОМ оказывает помощь некоторым странам назначения путем подбора работников, требующихся в определенных областях (сельское хозяйство, сфера услуг, уход за нуждающимися в посторонней помощи лицами и т.д.), путем проведения занятий по культурной ориентации до их выезда и содействия в переезде.

Хотя вопросы трудовой миграции также являются предметом рассмотрения на многостороннем уровне, все попытки международного сообщества, направленные на

принятие норм по вопросам трудовой миграции с использованием юридически обязывающих конвенций, пока имели ограниченный успех. Усилия в этом направлении следует продолжить, но одновременно оставляя место и для развития неофициальных не порождающих формальных обязательств многосторонних диалогов по вопросам трудовой миграции. МОМ считает, что такие диалоги обладают значительным потенциалом для облегчения практического объединения позиций с целью выработки справедливой системы руководства в вопросах трудовой миграции и создания более эффективного глобального рынка трудовых ресурсов.¹³ Например, в соответствии с просьбой нескольких азиатских стран-поставщиков рабочей силы МОМ организовала и поддержала проведение трех консультационных процессов на уровне министров по вопросам трудоустройства и использования работников на договорной основе за рубежом (Коломбский процесс)¹⁴. По приглашению Правительства Индонезии третий консультативный процесс на уровне министров был проведен в Бали в сентябре 2005 года, в котором впервые приняли участие страны назначения.

Приведение в соответствие спроса и предложения на рабочую силу

В условиях продолжающейся глобализации рынка рабочей силы вопросы развития человеческого капитала не только рассматриваются на национальном уровне, а уже становится важным делом международного значения.

Для удовлетворения будущих потребностей глобальной экономики уже сейчас необходимо разрабатывать механизмы улучшения соответствия между предложением и спросом на рынке рабочей силы безопасными, законными, гуманными и упорядоченными способами, что позволит получить максимально возможный эффект от мобильности глобального рынка трудовых ресурсов. Также необходимо повысить уровень знаний по вопросам тенденций развития рынка рабочей силы, типологии рабочей силы и тенденций развития трудовой миграции. Повышение уровня знаний о существующих и прогнозируемых людских ресурсах (предложение по рабочей силе) и о потребностях в людских ресурсах (спрос на рабочую силу) в национальном, региональном и глобальном масштабе смогло бы предоставить более точную информационную базу для выработки программ и стратегий развития людских ресурсов, а также для связанных с ними миграционных стратегий на основе социально-экономических приоритетов как в странах происхождения, так и в странах назначения. Организациям государственного и частного секторов в странах назначения следовало бы помогать планировать и участвовать в покрытии расходов, связанных с их деятельностью по развитию мировых людских ресурсов потому, что они являются основными бенефициарами в процессе инвестирования человеческого капитала в глобальный рынок рабочей силы.

Краткосрочная и сезонная трудовая миграция

На международном уровне уделяется нарастающее внимание вопросам временной и круговой трудовой миграции, так как считается, что такие подходы способны сблизить интересы стран иммиграции и стран эмиграции, а также усилить положительный

¹³ Более подробная информация о неофициальных не порождающих обязательств диалогах содержится в разделе 4.2

¹⁴ Ранее известные как Консультативные процессы на уровне министров по вопросам трудовой миграции в азиатских странах происхождения. Коломбский процесс является одним из региональных консультативных процессов (РКП). Более подробная информация о РКП содержится в разделе 4.2

эффект воздействия трудовой миграции на развитие. Считается, что для стран назначения временная трудовая миграция является гибким механизмом удовлетворения отраслевых, сезонных и пиковых потребностей в рабочей силе. В силу временного характера миграции общественность настроена к ней менее негативно, чем к постоянной миграции, так как в меньшей степени озабочена вопросами социальной интеграции мигрантов и их возможной зависимостью от государственных фондов и средств социального обеспечения.

Считается, что временное перемещение работников приносит больше пользы для развития стран происхождения с помощью денежных переводов, передачи технологий и создания предпринимательских и торговых сетевых структур. Общий полезный результат становится еще больше, если мигрантам удается сохранить тесные связи со странами своего происхождения, вероятность чего намного возрастает, когда срок их пребывания за границей заранее определен и не является продолжительным. Более того, возвращение квалифицированных специалистов снижает риск, связанный с «утечкой мозгов».

Исследователи, оценивая темпы роста мировой экономики при условии либерализации временных перемещений, пришли к выводу, что с увеличением количества принятых индустриальными странами временных работников на 3 % от всех трудовых ресурсов будет получено ежегодное увеличение мирового благосостояния на 156 миллиардов долларов США.¹⁵ Основными бенефициарами окажутся развивающиеся страны.

Временная и круговая миграция также может приносить пользу и самим мигрантам, например, с помощью создания условий для личного и профессионального развития (т.е. приобретение трудовых навыков, знаний, новых знакомых и изучение новых культур); с помощью предоставления возможности вносить хороший вклад в развитие своей родины (т.е. денежные переводы, передача трудовых навыков и знаний); а также с помощью сокращения социальных расходов в связи с их длительным пребыванием заграницей (т.е. длительное проживание вне семьи).

Последствия миграции квалифицированных работников

Эмиграция лиц, обладающих значительными профессиональными квалификациями и/или научными достижениями, также известная как «утечка мозгов», способна оказать негативные последствия на страны происхождения. В случаях долгосрочной и/или постоянной эмиграции страны происхождения могут потерять свои средства, изначально потраченные на обучение и профессиональную подготовку мигранта, а в перспективе развитие страны может столкнуться с препятствиями в виде утраты лучших и самых талантливых кадров. Особенно велико влияние последствий «утечки мозгов» в наибезднейших странах, в которых, как правило, немного профессионально подготовленных специалистов из-за ограниченных возможностей в сфере образования и финансирования, и в силу тех же причин будет крайне трудно восполнить их утрату. Особое беспокойство вызывает нехватка квалифицированных работников в таких отраслях, как здравоохранение и образование. Помимо потери профессиональных кадров, миграция квалифицированных работников также может означать значительное сокращение налоговых поступлений в бюджет.

¹⁵ Winters, L.A., Walmsley, T.L., Wang, Z.K., Grynberg, R.: Negotiating the Liberalization of the Temporary Movements of Natural Persons, Discussion Paper 87, Department of Economics, University of Sussex 2002, available at <http://www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Wintersetal87.pdf>.

Чтобы сократить ущерб от возможных негативных последствий «утечки мозгов», в странах рассматриваются стратегии сохранения квалифицированных работников и программы формирования схем временной и круговой миграции, которые также называют «долевым использованием квалифицированных работников» или «циркуляций квалифицированных работников»¹⁶. Однако, чем больше проводится исследований, тем более очевидной становится сложность оценки последствий временной и круговой миграции, которые в каждой конкретной стране могут быть как положительными, так и отрицательными. Необходим более детальный анализ с учетом данных по следующим вопросам: количество переведенных денежных средств; предшествующий трудовой статус мигранта и уровень его/ее трудовых навыков (например, работающий или безработный, профессиональный уровень подготовки или уровень средних трудовых навыков); было ли получено высшее образование заграницей, в частном учебном заведении своей страны или за счет государственных средств своей страны; условия труда в странах назначения (включая дальнейшую профессиональную подготовку, аттестацию квалификации и уровень трудоустройства в соответствии с полученной подготовкой); возвращение квалифицированных работников и т.д. Чтобы сделать возможным включение этих параметров в будущие исследования и информационную основу для выработки стратегий, потребуются, прежде всего, развитие потенциала и финансирование, что позволит развивающимся странам собрать необходимые статистические данные (так как первоначальные данные обычно отсутствуют) вместе с компаративными данными, а также сотрудничество между странами происхождения и назначения в рамках исследовательских программ.

Защита прав и интересов трудящихся-мигрантов

Вопросы регулирования и условия труда мигрантов должны полностью соответствовать стандартам международного трудового права и всеобщим правам человека. Трудящиеся-мигранты, в частности женщины, оказываются в уязвимом положении перед угрозой эксплуатацией чаще, чем местные работники, и поэтому для обеспечения их прав и интересов требуется принятие особых мер.

Меры по защите прав мигрантов могут приниматься до, в течение и после миграции. Например, сотрудничая с государственными и общественными организациями, МОМ проводит занятия по культурной ориентации, в рамках которых мигранты получают подготовку в области знаний об условиях труда и проживания заграницей, включая курсы по изучению иностранного языка, а также информирует мигрантов об их правах. Информационные кампании и деятельность информационных центров в странах происхождения способны поднять уровень осведомленности мигрантов о положительных и отрицательных сторонах работы за рубежом, наличия законных каналов для миграции, рисков, связанных с незаконной миграцией и торговлей людьми.¹⁷ Услуги мигрантам также можно оказывать в странах назначения, например, с помощью атташе по вопросам труда в дипломатических миссиях или в миграционных информационных центрах, деятельность которых включает консультирование по вопросам права, инспектирование условий труда и исполнения работодателем условий

¹⁶ Более подробная информация о деятельности, направленной на удержание и циркуляцию квалифицированных работников содержится в разделе 3.3

¹⁷ Более подробная информация о противодействии и борьбе с незаконным ввозом/вывозом и торговлей людьми содержится в разделе 2.2

трудового договора, а также посредничество при урегулировании споров между работниками и работодателями.

Механизмы защиты интересов мигрантов могут быть нацелены на решение конкретных вопросов. Например, вопросы социального обеспечения мигрантов можно решать с помощью таких механизмов, как заключение двусторонних договоров в области социального обеспечения и долевых взносов в национальные схемы и/или с помощью добровольной страховки и схем долевого участия на своей родине в случаях, когда в стране, где осуществляется трудовая деятельность, уровень социального обеспечения является недостаточным. Среди прочих мер можно назвать такие, как оказание помощи в возвращении и реинтеграции, поддержка оставшимся на родине членами семьи, правовое регулирование деятельности и контроль за частными агентствами занятости как в странах происхождения, так и в странах назначения, а также стандартизация процессов трудоустройства и привлечения рабочей силы (что может оказаться полезным для оценки мигрантами условий своей работы, если в странах назначения не применяются соответствующие стандарты).

3.2 Денежные переводы

Денежные переводы, определяемые в широком смысле как пересылка мигрантами денежных средств на родину, являются, прежде всего, частными средствами и не их не следует смешивать с планами национального развития, комплексными стратегиями развития или программами официальной помощи для целей развития. Тем не менее, они способны значительно повысить уровень благосостояния семьи, района, страны и региона. Наряду с прочими положительными последствиями денежные переводы становятся источником поступления иностранной валюты, которая обеспечивает поступление в страны-получатели жизненно важных импортных товаров и/или погашение внешней задолженности и повышение кредитоспособности государства. Для конкретной семьи денежные переводы могут сократить уровень бедности получателей, стать дополнением к доходам, предоставить средства, которые могут быть израсходованы для потребления, накопления и инвестирования в связанные с развитием сферы (например, образование, здравоохранение и предпринимательскую деятельность).

Повышение уровня оказания услуг в сфере денежных переводов

Перевод денежных средств осуществляется как официальными, так и неофициальными каналами. Перевод денежных средств через официально зарегистрированные каналы, как правило, осуществляется быстрее, безопаснее и надежнее по сравнению с неофициальными способами, однако и стоимость таких транзакций зачастую оказывается выше.

Существует возможность принятия ряда мер по сокращению стоимости транзакции, осуществляемых по официальным каналам. Один из таких способов – это объединение средств мигрантов для отправки единым переводом, чего приводит к сокращению размера ее стоимости для каждого мигранта. Так, например, в рамках программы МОМ по организации временной трудовой миграции в Канаду предназначенные для пересылки денежные средства мигрантов будут объединены и отправлены единым переводом через канадский банк на коллективный банковский счет, зарегистрированный на имя МОМ в Гватемале, а стоимость транзакции будет

распределена между работниками. Затем сумма перевода конкретного работника будет отправлена на его личный банковский счет. В качестве еще одного способа сокращения стоимости транзакции может выступить повышение конкуренции на рынке денежных переводов, так как в настоящее время поставщики услуг в сфере денежных переводов извлекают большую прибыль из простых и мало рискованных транзакций.

Чтобы выбрать наилучшую услугу по переводу денежных средств, мигрантам и потенциальным мигрантам нужна информация и совет относительно существующих вариантов денежных переводов (и их стоимость). С этой целью в находящихся в странах назначения информационных центрах МОМ распространяет информацию о денежных переводах, а также в дальнейшем будет включать информацию о денежных переводах в курс предъездной подготовки мигрантов. Однако в настоящее время требуется повысить степень прозрачности в сфере оказания финансовых услуг для того, чтобы мигранты могли принимать решения на основании достоверной информации.

Также следовало бы принять меры для улучшения доступа мигрантов к надежным услугам банковского обслуживания и денежных переводов. Например, у незаконных мигрантов обычно отсутствуют документы, необходимые для получения доступа к банковским услугам и денежным переводам лицензированных финансовых организаций, поэтому они вынуждены пользоваться или неофициальными каналами для перевода денежных средств, или более дорогостоящими официальными каналами. В Соединенных Штатах мексиканские мигранты получают доступ к недорогим и эффективным официальным каналам денежных переводов, обзаведясь особым удостоверением личности с фотографией (которое выдается Консульством Мексики), предъявление которого достаточно для открытия банковского счета. Получатели денежных переводов могут снимать денежные средства в стране происхождения, используя для этого банкоматную карту, оплачивая при этом значительно меньшую стоимость транзакции по сравнению с ценой обычного денежного перевода.

Также можно было бы усовершенствовать доставку денежных переводов до получателей, например, с помощью расширения сетей доставки денежных переводов, в частности в отдаленные районы и среди маргинальных групп населения (например, находящихся в нищенском положении женщин). Одним из способов достижения такой цели является расширение традиционных финансовых сетей в новых регионах. Другой способ – это альянс организаций, обладающих разветвленными сетями в удаленных или крупных географических регионах (например, банки, кредитные союзы, почтовые организации, организации, занимающиеся переводом денежных средств и торговые сети) с поставщиками финансовых услуг, которые обладают опытом работы в сфере денежных переводов, но ограничены в географическом проникновении и клиентуре.

Усиление влияния денежных переводов на развитие

Так как денежные переводы являются частными средствами, то меры по усилению их влияния на развитие должны осуществляться в стимулирующих формах. Прежде всего, конкретные возможности для инвестирования и его механизмы нужно сделать общедоступными. Например, с помощью проекта МОМ гватемальские мигранты получили возможность инвестировать средства денежных переводов в строительство доступного жилья в стране своего происхождения. Сумма средств денежного перевода удваивается за счет добавления равнозначной денежной суммы из средств, выделяемых Правительством Гватемалы через Гватемальский жилищный фонд (FOGUA VI). Кроме

того, в услугах финансового рынка можно задействовать такие стимулы, как повышенная процентная ставка, гарантированный курс обмена и освобождение от уплаты налогов на собственность и на прибыль.

Можно поощрять группы мигрантов (например, ассоциации выходцев из определенного города) делать коллективные перечисления средств в соответствии с различными инициативами развития на общественно полезные цели населенного пункта своего происхождения (например, для школ, улучшения санитарных условий, охраны здоровья) с помощью, например, обязательств, принятых на государственном федеральном или субъектном и/или муниципальном уровне выделить средства в сумме равной пожертвованиям, сделанных группами мигрантов.¹⁸

Еще одним способом усиления влияния денежных переводов является предоставление кредитов для предпринимательской деятельности. Например, с помощью совместной МОМ-ПРООН инициативы микро кредитования в сельских районах Таджикистана МОМ укрепляет потенциал семей мигрантов, местных сообществ и участников гражданского общества, стимулируя мигрантов вкладывать свои средства денежных переводов в домашний бюджет семей, которые были затронуты процессами эмиграции.

Наличие надежной инвестиционной среды, которая характеризуется разумным управлением, экономической стабильностью, прозрачностью и нормативным регулированием деятельности финансовых институтов, существенно определяет готовность мигрантов и получателей денежных переводов к инвестированию в целях развития. Таким образом, наряду с проработкой механизмов, поощряющих использование средств денежных переводов в целях развития, правительства должны выработать здравую политику, создать финансово-правовую среду для привлечения капиталов, включая денежные переводы.

Среди прочих способов усиления влияния денежных переводов на развитие можно назвать обмен опытом, полученными знаниями и образцовыми примерами практической работы.¹⁹ С этой целью Правительство Берлина провело на уровне министров Конференцию по наименее развитым странам (НРС) в феврале 2006 года в партнерстве с МОМ и посланцами Высокого представителя ООН по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (UN-OHRLS). Представителями правительств, международных организаций, частного сектора, ассоциаций мигрантов, НПО и др. был выработан ряд предложений по усилению влияния денежных переводов на развитие и мобилизации усилий по поддержке реализации этих предложений в НРС.²⁰

3.3 Сохранение и передача трудовых навыков и знаний

Как говорилось в разделе 3.1, процессы международной миграции часто приводят к оттоку лиц, обладающих профессиональными квалификациями и/или значительными научными достижениями, также известной как «утечка мозгов». Чтобы

¹⁸ Более подробная информация об участии сообществ мигрантов в развитии содержится в разделе 3.4

¹⁹ Более подробная информация об обмене опытом, полученными знаниями и образцовыми примерами практической работы содержится в разделе 4

²⁰ С Деклараций министров, выработанной по итогам Конференции, можно ознакомиться по адресу http://www.iom.int/en/PDF_Files/benin/Ministerial_Declaration_English.pdf.

воспрепятствовать «утечке мозгов», страны происхождения и назначения могут осуществлять сотрудничество, чтобы стимулировать, с одной стороны, сохранение квалифицированных работников, а с другой, заменить процесс «утечки мозгов»²¹ процессом «циркуляции квалифицированных специалистов».

Стимулирование сохранения профессионального опыта и знаний

Страны происхождения и страны назначения могут принимать меры воздействия на факторы сохранения рабочей силы. Например, в сотрудничестве между странами происхождения и странами назначения можно содействовать внедрению этических норм найма, устанавливающих в странах происхождения ограничения для деятельности работодателей по подбору кадров или ограничения по срокам трудоустройства работников за рубежом, как это принято в случае с Кодексом Британского Содружества, регулирующим практику международного набора медицинских работников. Кроме того, странам назначения следует более тщательно прогнозировать свои потребности в квалифицированной рабочей силе и планировать свои стратегии и программы по подготовке собственных кадров с учетом роста национальных потребностей, не прибегая к найму сотрудников заграницей.

В некоторых странах практикуется система направления на работу/«распределение», в соответствии с которой по завершению курса обучения заграницей студенты и практиканты соглашаются работать на своей родной стране в течение фиксированного времени. Также следует подчеркнуть, что система «распределения» и все прочие меры, направленные на удержание квалифицированных работников должны осуществляться обдумано, не нарушая права каждого человека на свободный выезд из любой страны, включая свою родину.

Воздействие на вынуждающие к переселению факторы, которые обуславливают миграцию квалифицированных национальных кадров, также можно осуществлять с помощью создания условий, при которых потенциальные мигранты осознавали бы, что вариант их решения оставаться в своей стране является жизнеспособным и предпочтительным.²² В связи с тем, что страны происхождения часто не имеют потенциала и ресурсов для противостояния факторам вынужденной миграции и большим вызовам развития, страны назначения играют главную роль в оказании им помощи в сфере наращивания потенциала, стратегического управления международной помощью и инвестициями с целью решения этих вопросов.

Содействие временному, постоянному и виртуальному возвращению мигрантов

Направленные на удержание квалифицированных национальных кадров меры не всегда приносят должный эффект, особенно в условиях расширения глобализации рынков рабочей силы и сохранения диспропорций в оплате труда и возможностях. Тем не менее, даже в случае эмиграции квалифицированных национальных специалистов существует возможность замены процесса «утечки мозгов» процессом «циркуляции

²¹ Отрицательные последствия «утечки мозгов» для развития могут в некоторой мере быть компенсированы вкладом квалифицированных мигрантов в развитие стран своего происхождения, например, с помощью денежных переводов, передачей трудовых навыков и знаний. См. раздел 3.2

²² Более подробная информация о снижении интенсивности вынуждающих к миграции факторов в области высокого миграционного напряжения содержится в разделе 3.5

квалифицированных специалистов». Можно стимулировать добровольное возвращение квалифицированных специалистов в страны своего происхождения на время, постоянное жительство или на основе использования виртуальной связи с целью передачи трудовых навыков, знаний и технологий.

Например, программы МОМ «Миграции для развития в Африке» (MIDA) делают возможным временное возвращение работающих в Европе и Северной Америке африканских квалифицированных специалистов на свою родину для оказания краткосрочной экспертной и иной помощи в таких областях, как здравоохранение, образование управление финансами. Готовность квалифицированных специалистов к участию в программах временного возвращения зависит от предоставления гарантий того, что их легальный статус и льготы в странах назначения не будут поставлены под угрозу из-за их временного выезда.

Иногда квалифицированные специалисты-мигранты желают вернуться на родину на постоянное жительство, но не имеют для этого необходимых денежных и организационных средств, а также на их родине отсутствуют реинтеграционные схемы. Мигрантам из различных стран, например, из Афганистана, Уганды и Ямайки, которые обладали трудовыми навыками и знаниями, позволяющими им сделать вклад в развитие своих стран, но не имели для этого нужных для возвращения средств, получили помощь от МОМ для добровольного возвращения на родину. Реинтеграция является неотъемлемым компонентом программы возвращения и предназначена для обеспечения возвращающихся мигрантов рабочими местами, использования их профессиональных навыков и опыта, а также их включения в общественную жизнь.

В качестве альтернативы временному и постоянному возвращению используется схема виртуального возвращения, когда мигранты осуществляют передачу своих трудовых навыков и знаний из-за границы. Например, в рамках программы Миграция для развития в Африке используются информационные и коммуникационные технологии, чтобы в случаях, когда представляется возможным, избежать необходимости физического присутствия, и было установлено, что дистанционное обучение является эффективным механизмом преподавателей из диаспор для установления связи с широкой аудиторией студентов, получающих высшее образование в демократической Республике Конго, Руанде и Бурунди.

3.4 Использование мигрантов и диаспор в целях развития стран происхождения

Конкретные мигранты и диаспоры способствуют развитию своей родины с помощью своей финансовой и нефинансовой деятельности, которая включает денежные переводы²³, инвестиции, торговлю, предпринимательскую деятельность, передачу трудовых навыков и знаний²⁴, сотрудничество в политических и социальных вопросах, культурный обмен, а также поддержку демократизации и защиту прав человека. В то время как денежные переводы мигрантов были предметом увеличивающегося количества научных исследований в течение последних десяти лет, о других видах участия диаспор практически ничего не известно, и их нужно исследовать.

За последние годы улучшилась информированность о роли мигрантов и диаспор в процессах развития вместе с пониманием того, что существующие и будущие

²³ Информация по вопросам денежных переводов содержится в разделе 3.2

²⁴ Информация по вопросам передачи трудовых навыков и знаний содержится в разделе 3.3

возможности диаспор по содействию развитию в значительной мере зависят от стратегий, созданных структур, политической и экономической обстановки в странах происхождения и странах назначения. В 2005 году МОМ провела свое первое исследование в рамках изучения стратегий 49 стран по привлечению диаспор к процессам развития. Результаты исследования показали, что правительства все чаще проявляют интерес к новаторским разработкам для мобилизации своих диаспор в качестве агентов развития и занимаются их освоением²⁵.

Налаживание отношений с диаспорами

Странам происхождения следует содействовать максимизации вклада диаспор в развитие. Чтобы вовлечь диаспоры и содействовать их участию, правительства должны иметь механизмы для обнаружения своих диаспор за рубежом, выяснения их интересов и уровня их профессиональной подготовки. Для налаживания конструктивных отношений между странами происхождения и диаспорами нужно относиться к мигрантам не как к ресурсам, а как к партнерам с широким спектром разнообразных интересов и потенциальных ролей. В частности, необходимо учитывать гендерную составляющую, так как мигранты-мужчины часто отличаются от мигрантов-женщин по первоочередности задач и по вносимому вкладу в развитие общества.

Опыт деятельности МОМ показывает, что у диаспор наибольшая заинтересованность в принятии участия в процессах развития наблюдается, когда они ощущают свою принадлежность к странам происхождения. Так, наделение такими особыми правами, как двойное гражданство вместе с избирательными правами, может оказаться эффективным средством для достижения этой цели. Кроме того, крайне важно установить доверие между диаспорами и правительствами в странах происхождения.

Чтобы эффективно вовлекать диаспоры и содействовать их участию в процессах развития, необходимо проводить стратегический диалог с участием заинтересованных сторон стран происхождения и стран назначения, включая правительства, диаспоры, гражданское общество, сообщество доноров и финансовый сектор. Такой диалог может эффективно содействовать выработке предложений по преодолению препятствий и созданию новых возможностей для реализации форм участия диаспор.

Создание стимулов и возможностей

В то время как принятие решений мигрантами в связи с их участием в развитии стран своего происхождения зависит от ряда факторов, то правительства стран происхождения и назначения могут создавать стимулы, которые способны оказывать положительное воздействие на такие решения (например, предлагать финансовые услуги с выгодными сроками и условиями)²⁶. Для предоставления таких стимулов нужно понять, что, прежде всего, мешает диаспорам вносить свой вклад как на своей родине, так и в стране назначения, чтобы затем удалить или уменьшить эти препятствия. В качестве примера таких препятствий часто упоминается потеря легального статуса и/или льгот (например, социальной страховки или пенсии) в стране назначения. Нужно ежегодно проводить дополнительные исследования препятствий участия диаспор в целях информационного обеспечения разработки стратегий.

²⁵ Результаты и анализы данного исследования были опубликованы в работе “Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas”, International Migration Dialogue Series (DIM No. 8), IOM, 2005

²⁶ Более подробная информация о создании стимулов содержится в разделе 3.2

Чтобы содействовать реализации вклада диаспор в развитие общества, им следует предоставить доступ к надежным возможностям для развития, которые отвечают уровню их профессиональной подготовки и интересам (например, возможности для коллективного участия в местных инициативах развития и доступ к системе микрокредитования предпринимательской деятельности).²⁷

3.5 Улучшение социально-экономического положения в областях, подверженных сильному миграционному давлению

Отсутствие экономических возможностей и плохие социальные условия в общинах происхождения являются основными причинами, обуславливающими миграцию и нежелание мигрантов вернуться. Деятельность, направленная на улучшение социально-экономических условий в пределах определенной географической территории, влияет на экономическую миграцию, воздействуя на коренные причины миграции, и является частью любого комплексного подхода к управлению миграционными процессами, а также связующим звеном между миграционными стратегиями и стратегиями развития.

Для стабилизации уровня населения в областях, подверженных сильному миграционному давлению, следует создать реалистичные возможности на местах в противовес тем манящим возможностям, которые (действительно или мнимо) существуют заграницей, в результате чего решение мигрировать будет основываться на подлинном выборе, а также процессам миграции с использованием незаконных и часто грозящих опасностью каналов следует противопоставить жизнеспособные альтернативы.

Меры, направленные на улучшение условий на местах

Ряд международных агентств развития и других организаций участвуют по всему миру в программах социально-экономического развития в районах происхождения миграции. С целью улучшения на местах условий жизни, основной инфраструктуры, социального обеспечения и здравоохранения МОМ уделяет основное внимание целевой деятельности по развитию общества в развивающихся регионах с высокими показателями безработицы и выездной миграции. Например, ведется работа по улучшению местных жилищных и санитарно-гигиенических условий. Некоторые из этих проектов развития также создают рабочие места для местного населения.

МОМ также разрабатывает и осуществляет программы по улучшению условий жизни в областях, подверженных сильному миграционному давлению. Например, МОМ проводит работу по наращиванию потенциала на местах для создания предприятий малого бизнеса, а также проводит консультирование по различным профессиям и курсы подготовки для безработных.

Конкретные возможности для объединения первоочередных задач в области миграции и развития

В то время как многие правительства реализуют программы развития в интересах ряда регионов и стран происхождения, всего несколько доноров непосредственно

²⁷ Более подробная информация о предоставлении возможностей для инвестирования содержится в разделе 3.2

представили свои стратегии развития для целевого развития на местах в качестве средства сокращения миграционного давления. Хотя и не являясь заменой более всеобъемлющих проектов развития, программы целевого социально-экономического развития могут создать конкретные возможности для объединения целей управления процессами миграции с целями развития.

4. Налаживание партнерских отношений и развитие потенциала

4.1 Развитие потенциала

Несмотря на прогресс, достигнутый за последние десятилетие, всего несколько стран имеют комплексную миграционную политику или механизмы ее развития и реализации. При рассмотрении таких вопросов нужно признать, что миграция как межотраслевое явление затрагивает все сферы общественной жизни и для эффективного управления ее процессами требуется согласованная деятельность с инвестициями. Значительная часть оперативного бюджета МОМ на 2005 год, равного 1,1 млрд. долларов США, была выделена для программ, которые осуществлялись с помощью более 280 территориальных представительств организации по всему миру с целью оказания содействия правительствам в развитии собственного потенциала для управления многоаспектными процессами миграции.²⁸

4.2 Межгосударственные консультации и сотрудничество

Исторически государства использовали односторонние подходы к вопросам миграции и дополнительно прибегали к помощи двусторонних договоренностей или соглашений на *ad hoc* основе. Однако у всех стран растет осознание того, что далее уже нельзя эффективно управлять процессами миграции на основе только односторонних и двусторонних действий, и поэтому для эффективного управления процессами миграции требуются объединенные, многосторонние подходы.

Реагируя на это, страны стали чаще собираться вместе для неофициального диалога, не порождающего каких-либо формальных обязательств, и обмена информацией по вопросам миграции. В ходе этих консультаций страны получают возможность обменяться опытом и образовыми подходами, улучшить понимание современных движущих сил миграции, а также определить область совместных и дополняющих интересов и перспективы сотрудничества по вопросам миграции. С помощью этих консультаций можно будет создать атмосферу взаимопонимания, что способствует формированию доверия у стран как в ходе их совместной работы, так и работе с другими заинтересованными участниками в целях повышения эффективности управления процессами миграции.

Несмотря на процветание многосторонних подходов, важно отметить, что двусторонние подходы остаются эффективным средством для решения специфических миграционных

²⁸ В других разделах данного документа содержится информация о деятельности МОМ по наращиванию потенциала, например, в сфере международного миграционного права (раздел 2.1), предотвращения и борьбы с торговлей и незаконным ввозом/вывозом людей (раздел 2.2), трудовой миграции (раздел 3.1) и улучшения социально-экономических условий в областях, подверженных сильному миграционному давлению (раздел 3.5). Для получения более полной картины о присутствии и деятельности МОМ посетите Интернет-портал www.iom.int

задач, затрагивающих интересы двух государств, например, вопросы трудовой миграции, пограничного контроля и возвращения незаконных мигрантов.

Региональный уровень

В настоящее время по всему миру можно обнаружить деятельность Региональных консультативных процессов по вопросам миграции (РКП), которые представляют собой неофициальные объединения, состоящие из: (i) представителей государств определенного региона или стран со схожими позициями в пределах одного или нескольких регионов при наличии у них общей заинтересованности в решении вопросов миграции, (ii) международных организаций и (iii) иногда НПО. Для РКП свойственен неофициальный не обязывающий характер, поощряющий откровенный и конструктивный диалог. МОМ активно продвигает, поддерживает и участвует в нескольких РКП, рассматривая их как существенный механизм укрепления взаимопонимания и сотрудничества по вопросам миграции. В рамках РКП участники обмениваются мнениями, образцовыми методами и информацией. Например, в марте 2004 года состоялся семинар экспертной группы Балтийского процесса по проблемам незаконного ввоза/вывоза людей и торговли людьми, а также связанной с ними транснациональной преступности. Участники этого семинара пропагандировали рекомендации по использованию конкретных примеров из практики и передовых методов с целью сокращения случаев мошенничества с идентификационными данными и подделки документов. Кроме того, участниками Региональной конференции по вопросам миграции (Пуэблский процесс) создали базу данных для учета региональных миграционных процессов для использования в странах-участницах, которая была названа Статистическая информационная система по процессам миграции в Центральной Америке и Мексике (SIEMCA/SIEMMENS).

Предоставляя возможности для проведения регулярных встреч между госслужащими, которые взаимодействуют на основе *ad hoc* или не взаимодействуют совсем, РКП способны сформировать атмосферу для налаживания двустороннего и многостороннего сотрудничества. Например, некоторые договоренности временного характера, согласно которым Гватемала и Сальвадор направляют своих работников в Канаду, появились на свет благодаря неофициальным контактам между госслужащими и информационным обменом в рамках Пуэблского процесса. С помощью РКП страны с различными миграционными перспективами могут найти общие интересы и возможности для сотрудничества по вопросам миграции. Например, в сентябре 2005 года был проведен третий консультативный процесс на уровне министров по вопросам труда и использования работников на договорной основе за рубежом (Коломбский процесс)²⁹, который впервые состоялся с участием стран назначения, и его участники обозначили круг общих проблем и интересов, включая формирование легко регулируемой и выгодной всем системы ранка рабочей силы на справедливой основе.

Кроме того, РКП может способствовать наращиванию потенциала. Например, одной из основных целей Диалога по вопросам миграции в Южной Африке (MDSA) было укрепление управления региональными миграционными процессами путем поднятия уровня понимания феномена миграции и повышения потенциала региональных учреждений. Эта цель достигается с помощью деятельности, которая, кроме прочего, включает проведение семинаров по повышению потенциала, таких, как прошедший в

²⁹ Ранее известные как Консультативные процессы на уровне министров по вопросам трудовой миграции в азиатских странах происхождения. Также см. раздел 3.1

июле 2005 года, где участники получили подготовку по международному миграционному праву, международному сотрудничеству, а также по вопросам пограничного контроля / паспортно-визовым вопросам.

Польза от РКП может быть преумножена с помощью взаимного дополнения между различными региональными консультативными процессами, особенно с учетом глобального характера миграционных потоков. В условиях, когда большинство РКП мало обменивались информацией или не обменивались совсем с другими РКП, в апреле 2005 года МОМ совместно с Глобальной комиссией по международной миграции провела семинар с участием представителей правительств и секретариатов девяти основных РКП со всего мира, на котором был проявлен интерес к взаимному дополнению и было отмечено предпочтение проводить обмены на основе *ad hoc*. Считая, что основная выгода от взаимного дополнения – это обмен информацией и передовой практикой, МОМ на своем Интернет портале разрабатывает раздел, полностью посвященный информации об основных РКП.

Важно отметить, что в сфере экономики, политики и безопасности некоторые региональные и субрегиональные учреждения и организации недавно включили вопросы миграции в свои программы. Эти учреждения и организации, хотя они занимаются и не только вопросами миграции, могут создавать благоприятные условия для налаживания партнерства, укрепления потенциала и обмена передовой практикой в сфере миграции.

Глобальный уровень

Консультации на уровне различных стран мира могут предоставить их правительствам возможность лучше узнать друг друга и разработать совместные подходы к вопросам миграции. Например, Бернская инициатива, инициированный правительством Швейцарии межгосударственный механизм, для которого МОМ предоставляла услуги секретариата, сумела собрать представителей правительств всех регионов мира и других заинтересованных участников на двух глобальных консультациях и ряде региональных консультаций по вопросам миграции. С помощью этих консультаций участники пришли к общему пониманию по ряду фундаментальных представлений и основных принципов управления миграционными процессами и определили набор соответствующих эффективных методов по целому комплексу миграционных вопросов, исходя из существующего опыта практической деятельности правительств. Информация по этим вопросам была объединена в неофициальной справочной системе и в рамках не имеющей обязательной силы стратегии, получившей название Международная программа управления миграционными процессами (IAMM)³⁰, которая служит важной платформой для продвижения сотрудничества между странами по вопросам планирования и управления перемещением людей гуманным и упорядоченным образом. В настоящее время МОМ сотрудничает со странами всего мира в целях запуска программы IAMM на национальном, региональном и иных уровнях, осуществляя деятельность по повышению потенциала и другие соответствующие мероприятия, используя для этого публикацию МОМ «Основы

³⁰ Информация находится на Интернет портале МОМ http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf, а также на Интернет портале Швейцарского ведомства по вопросам миграции <http://www.bfm.admin.ch>

миграционного управления», подготовленную в виде интерактивного учебного пособия, где представлен обзор основных элементов управления международной миграцией на общедоступном языке в виде 32 самостоятельных модулей.

Консультация, посвященная особой теме миграции и развития, недавно была проведена на Конференции по вопросам миграции и развития, которая была совместно организована Международной организацией по миграции и Правительством Бельгийского Королевства при поддержке Европейской комиссии и Всемирного банка и проведена с 15 по 16 марта 2006 года в Брюсселе. На конференции собрался широкий круг представителей стран происхождения, транзита и назначения для обсуждения, как миграция и связанные с ней стратегии могли бы способствовать развитию в странах происхождения и транзита. Участники конференции также рассмотрели, как стратегии развития в свою очередь могут воздействовать на основные причины миграции, например, на бедность или отсутствие социально-экономических перспектив и снизить уровень давления на людей, чтобы заменить вынужденную эмиграцию эмиграцией на основе выбора. В ходе конференции и в ее выводах подчеркивалась необходимость проведения межгосударственных консультаций с целью более эффективного решения вопросов миграции и развития во взаимосвязи – об этом будут проинформированы участники Диалога высокого уровня.³¹

4.3 Развитие многостороннего диалога по вопросам миграции

Вопросы миграции касаются государственных структур и других заинтересованных участников, поэтому следует прислушиваться к опыту и перспективам заинтересованных неправительственных участников, включая мигрантов, ассоциации диаспор, гражданское общество и частный сектор, и выявлять конкретные возможности для партнерства.

Организованный МОМ Международный диалог по вопросам миграции (МДМ) представляет собой неофициальный консультационный механизм, не связанный с возникновением формальных обязательств, собрал вместе 116 стран-участниц МОМ, 21 страну-наблюдателя и приблизительно 75 наблюдателей, представленных международными организациями и НПО. Цель МДМ - способствовать улучшению понимания миграционных процессов и содействовать сотрудничеству между государственными структурами и другими заинтересованными участниками в сфере управления процессами миграции. МДМ проводится в рамках сессии Совета МОМ ежегодно, а также в рамках регулярных межсессионных семинаров, на которых обычно обсуждается связь между миграцией и связанными с ней стратегиями. Например, на семинар по вопросам торговли и миграции собирались вместе представители сообществ, работающих в торговой и миграционной сферах, такие, как МОМ, Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО), и впервые в атмосфере свободного обсуждения смогли лучше понять специфику деятельности друг друга, а также приоритеты и перспективы по вопросам мобильности глобальных трудовых ресурсов. На этих семинарах правительства получили возможность обменяться уроками, извлеченными из национальных, двусторонних и региональных подходов к вопросам управления временной трудовой миграцией, которые с пользой можно применять на многостороннем уровне на переговорах проводящихся под 4 режимом Генерального соглашения по торговле услугами (GATS). МДМ также является эффективным

³¹ Более подробная информация о конференции и полный текст ее выводов содержатся на ссылке <http://www.belgium.iom.int/InternationalConference/index.htm>.

средством, способствующим развитию сотрудничества и партнерства МОМ с различными структурами по вопросам, связанным с миграцией. Например, семинар МДМ, посвященный вопросам торговли и миграции, привел к установлению отношений нового партнерства между МОМ, Всемирной торговой организацией (ВТО) и Всемирным банком по вопросу мобильности рабочей силы. Этот диалог постоянно характеризуется активным участием и конструктивизмом с открытым обменом взглядаами и передовым опытом.³²

Признавая значение частного сектора как участника процесса регулирования миграционных вопросов, в ноябре 2005 года Генеральный директор МОМ созвал в Женеве Предпринимательский консультативный совет (ПКС), в состав которого вошла группа высшего руководства компаний, представляющая широкий круг взаимосвязанных интересов в различных отраслях со всего мира, для обмена мнениями и проведения анализа по глобальным вопросам, относящимся к миграции и предпринимательской деятельности. Встречи Предпринимательского консультативного совета проходят два раза в год и предоставляют МОМ возможность создавать и расширять активные и эффективные отношения партнерства с частным сектором по вопросам развития, планирования и реализации стратегий мобильности и практической деятельности.

4.4 Межведомственные консультации и сотрудничество

Расширение консультационного процесса и сотрудничества между ведомствами, чья деятельность связана с вопросами миграции, является ключевым условием для проведения совместных встреч ведомств, обладающих взаимодополняющим опытом, ради достижения более согласованных и эффективных подходов к вопросам миграции.

Региональный уровень

Роль межведомственного сотрудничества по вопросам миграции важна для обеспечения более согласованных и эффективных подходов к вопросам миграции на региональном уровне. Например, в Азиатско-Тихоокеанском регионе МОМ совместно с Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) были сопредседателями тематической рабочей группы «Международная миграция, включая торговлю людьми», в состав которой вошли региональные представители 14 организаций ООН, МОМ и Всемирного банка. На 2006 год рабочая группа запланировала подготовить доклад о региональной ситуации по вопросам международной миграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также провести другие мероприятия, которые помогут 54 государствам - участникам в регионе ЭСКАТО лучше подготовиться к Диалогу высокого уровня по вопросам миграции и развития.

Глобальный уровень

Глобальная группа по миграции (ГГМ), ранее известная как Женевская группа по миграции, объединяет глав целого ряда межгосударственных организаций³³ с

³² Более подробная информация о конференции и полный текст ее выводов содержатся на ссылке <http://www.iom.int/en/know/idm/index.shtml>.

³³ МОМ, Международная организация труда (МОТ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКЧП), Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD),

взаимодополняющими и общими целями и сферами деятельности по вопросам, связанным с миграцией. Глобальная группа по миграции ставит перед собой задачу пропаганды более широкого использования всех соответствующих международных и региональных механизмов и норм в сфере миграции, а также обеспечения уверенного лидерства с более высоким уровнем координации с целью повышения общей эффективности политики международного сообщества и оперативного реагирования на процессы международной миграции. Осознавая необходимость в поддержании связи ГГМ с правительствами, ГГМ занялась поиском подходящих механизмов обратной связи, а МОМ с этой целью предоставит возможности сессий своего Совета.

5. Заключение

Чем углубленнее проходит современное обсуждение вопросов миграции и развития, тем более впечатляющим становится размах вызовов (и возможностей). Данный документ не претендует на предоставление исчерпывающего ответа на все эти вопросы, однако он подчеркивает необходимость активной роли в сотрудничестве всех заинтересованных участников, работающих в сфере миграции в интересах развития. Для этого требуется не только политическая воля и ресурсы, а также приверженность подлинному управлению миграционными процессами, включая развитие соответствующего потенциала. В заключение МОМ хотела бы обратить внимание на три важные рекомендации, которые тесно взаимосвязаны с многочисленными вышеупомянутыми темами:

Во-первых, необходимо расширять и углублять межгосударственное сотрудничество, особенно между странами происхождения и странами назначения. Деятельность по формированию новых международно-правовых режимов или новых официальных структур для пропаганды миграции ради развития может принести положительные результаты с меньшей вероятностью по сравнению с добровольным сотрудничеством на базе существующих механизмов и институтов, которое основано на всеобщем признании преимуществ добровольного участия. Межгосударственное сотрудничество становится более эффективным, когда страны-участницы имеют согласованные национальные стратегии в сфере миграции и базовый потенциал в управлении миграционными процессами.

Во-вторых, необходимо стимулировать диалог по вопросу стратегии и более тесное сотрудничество между общинами мигрантов и развивающимися сообществами, которые все еще находятся в поисках общего языка. Это является основой для улучшения интегрирования процессов миграции в планирование стратегий развития и национальные планы борьбы с бедностью. Практическая реализация эффективного партнерства повышает возможности оказания более эффективной и целевой помощи, а не приводит (чего некоторые опасаются) к сокращению официальной помощи для развития. Кроме того, миграционные стратегии должны учитывать интересы развития и содержать значительные возможности для развития.

Наконец, новаторство имеет важнейшее значение для поиска новых способов, которыми миграционные процессы могут лучше всего способствовать развитию. Чтобы

которые первоначально сформировали Женевскую группу по миграции; в нее сейчас также входят Программа развития ООН (ПРООН), Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (UNDESA), Всемирный банк, Фонд ООН в области народонаселения (UNFPA) и все вместе представляют Глобальную группу по миграции.

разработать новые подходы, нужно рассмотреть все варианты, как работающие, так и не работающие, на основе уточненных данных и анализа. Однако одних исследований недостаточно. Практические способы того, как процессы миграции могут способствовать развитию, можно протестировать в ходе новых экспериментальных проектов и программ.

Настало время выстраивания доброй воли международного сообщества – правительств, международных организаций, предпринимательских кругов и гражданского общества – для достижения практических результатов. Организованный ООН Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии предоставит еще одну возможность проанализировать существующее у нас положение на пути реализации позитивного потенциала миграции. Диалог высокого уровня также может стать отправной точкой для дальнейшей деятельности. С этой целью МОМ определила ряд возможных выводов и разместила их на своем интернет-портале (www.un.int/iom/IOM-HLD.html). МОМ ждет возможности совместно с остальными заинтересованными участниками открыть новую эру миграции ради развития.

СНОСКИ

^a Международная конвенция о гражданских и политических правах, принятая резолюцией 2200A (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.; Международная конвенция об экономических социальных и культурных правах, принятая резолюцией 2200A (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Генеральная Ассамблея ООН, принятая резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., принятая резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г.; Конвенция об уничтожении всех форм дискриминации женщин от 1989 г., принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г.; Конвенция о правах ребенка от 1989 г., принятая резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 года. Материалы по этим механизмам находятся на Интернет - портале <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.

^b Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, наказании за нее, а также Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по сущему, морю и воздуху, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.)

^c Например, в контексте миграции и торговли, режим 4 Генерального соглашения по торговле услугами (GATS); по теме трудовой миграции Конвенция № 97 от 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренная), Конвенция №. 143 от 1975 года о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения; по теме беженцев, перемещенных лиц и лиц, не участвующих в вооруженных конфликтах, в результате конфликтных ситуаций Конвенция о статусе беженцев; UNTS No.2545, Vol. 189, стр. 137 и Протокол Позиция ЕКРЕ по вопросу о толковании статьи 1 Конвенции о статусе беженца, UNTS No. 8791, Vol. 606, стр. 267; Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 февраля 1998 г., Женевская конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны, 75 UNTS (1950) 287-417, Дополнительный протокол (I) 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов, 1125 UNTS (1979) 3-608; Дополнительный протокол (II) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, 1125 UNTS (1979) 609-99.

^d МОМ проводит такую деятельность с помощью недавно созданного Департамента миграционного права и юридических вопросов, который был сформирован для выполнения роли МОМ по оказанию помощи государствам в сфере упорядоченного и гуманного управления миграционными процессами. Резолюция Совета МОМ № 923 (LXXI) от 29 ноября 1995 г.