



Концептуальная записка

Неформальное совещание на уровне министров

Справедливый и эффективный доступ мигрантов и беженцев к рынкам труда: платформа для решения проблем и обмена передовым опытом

В современном мире миграция в преобладающей степени характеризуется трудовой миграцией и мобильностью рабочей силы. Свыше 65% всех мигрантов являются трудовыми мигрантами – их 150 млн человек или более 73% всех мигрантов трудоспособного возраста, – и свыше 44% всех мигрантов составляют женщины¹. В Европе находится 33% всех работников-мигрантов, а вместе с регионом Центральной и Западной Азии на неё приходится 37,7% общей численности трудовых мигрантов в мире². Кроме того, ещё несколько миллионов человек стремятся получить в Европе убежище или гуманитарную помощь, спасаясь от войны, конфликтов или нарушений прав человека. В последнее время крупные потоки беженцев устремились в несколько стран, несоразмерно повышая ответственность некоторых стран Европы за их защиту и социальную интеграцию и усугубляя экономическую и социальную напряжённость.

Регулирование миграции на всей территории Европы по-прежнему носит фрагментированный характер, особенно что касается граждан третьих стран в Европейском союзе (ЕС) и межрегиональных потоков в Европе и Центральной Азии. Это приводит к утере возможностей для повышения производительности экономики, создаёт угрозу усиления различий между рынками труда и увеличивает пробелы в сфере защиты.

В заключениях, принятых по итогам общего обсуждения проблем трудовой миграции на Международной конференции труда (МКТ) в июне 2017 года, отмечается, что тщательно отрегулированная трудовая миграция может обеспечивать преимущества и создавать возможности для всех заинтересованных сторон: она может балансировать спрос и предложение рабочей силы, содействовать развитию и передаче профессиональных навыков на всех уровнях, способствовать укреплению систем социальной защиты, стимулировать процесс инноваций и обогащать сообщества как

¹ МБТ: *Global estimates on migrant workers: Results and methodology* (Женева, 2015 г.).

² *ibid.* В том числе 23,8% в Северной, Южной и Западной Европе, 9,2% в Восточной Европе и 4,7% в Центральной и Западной Азии.

культурными, так и социальными достижениями³. В документе признаётся и то, что недостаточно эффективно регулируемая трудовая миграция может быть чревата рисками и вызовами, особенно для низкооплачиваемых работников, по причине усиления незащищённости и неформальности, утечки мозгов, использования детского труда и торговли людьми.

Расизм и ксенофобия обостряют дискриминацию в обществе и сфере труда. Мигранты, лица, ищущие убежище, и беженцы могут страдать от плохих условий труда и наказываться вычетами из заработной платы, при этом не имея доступа к социальной защите. Женщин наказывают вдвойне и как женщин, и как мигрантов. Они подвергаются особым рискам, занимаясь домашним трудом: из всех женщин-мигрантов, являющихся домашними работниками, 11,4% трудятся в Восточной Европе и 26,6% в Северной, Южной и Западной Европе⁴.

В заключениях Конференции подчёркивалось, что хотя временная трудовая миграция может оказывать позитивное воздействие на рынки труда, покрывая реальный краткосрочный дефицит трудовых ресурсов и профессиональных навыков, пристальное внимание должно уделяться защите прав работников-мигрантов, равно как и местных работников, в целях обеспечения достойного труда, равного обращения и соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда. Внимание должно уделяться, в том числе, устранению препятствий, с которыми сталкиваются работники-мигранты, когда они пытаются реализовать своё право на свободу объединения и ведение коллективных переговоров.

Чтобы добиться максимальных выгод от трудовой миграции и минимизировать социальные издержки, необходимо обеспечить справедливое и действенное управление трудовой миграцией на основе национального, двустороннего и регионального сотрудничества. Это требует принятия соответствующих стратегий, способствующих интеграции на рынке труда, что является постоянной задачей для европейских стран и учреждений всех уровней.

Одной из главных проблем, вызывающих озабоченность во многих странах, является нелегальная миграция, т.е. мигранты или беженцы, у которых может не быть документов и которые могут работать в неформальной экономике. Все шире обсуждается вопрос о том, может ли считаться одним из действенных средств борьбы с нелегальной миграцией расширение каналов легальной миграции в привязке к потребностям рынка труда. Государства-члены МОТ стремятся открывать новые каналы разными способами, в том числе совершенствуя систему государственного управления, уменьшая бюрократические препоны и используя информационные системы рынка труда в целях более точного определения нужд работников-мигрантов всех уровней квалификации. Эффективным инструментом для достижения этой цели служит социальный диалог.

Упорядочение статуса нелегальных работников-мигрантов, особенно тех, кто прочно закрепился на рынке труда или лишился легального статуса не по своей вине, является ещё одной актуальной альтернативой, часто реализуемой государствами-членами МОТ, в том числе путём расширения двустороннего сотрудничества. В Нью-Йоркской декларации (принятой в сентябре 2016 г.) урегулирование статуса мигрантов рассматривается как один из элементов, который может быть включён в глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, проект

³ МБТ: *Заключения о справедливом и действенном управлении трудовой миграцией*, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, 16 июня 2017 г.

⁴ МБТ, 2015 г., op. cit.

которого в настоящее время обсуждается в Организации Объединённых Наций (ООН)⁵. В ряде стран этот вопрос рассматривается в рамках расширенного набора мер политики, направленных на содействие интеграции мигрантов на рынке труда, их защиту и приобщение к обществу.

Большая часть миграционных потоков проходит по легальным каналам, хотя пробелы в сфере управления все ещё значительны. Наём мигрантов, к примеру, является первым шагом к установлению трудового правоотношения. Однако регулирование и мониторинг процесса найма означают, что работники зачастую платят большие гонорары агентам по найму рабочей силы, которые, по оценкам МОТ и Всемирного банка, могут равняться размеру годовой заработной платы и даже превышать его, в результате чего работники обременяются тяжёлыми долгами и рискуют стать жертвой торговли людьми и долговой кабалы⁶. Некоторые страны в настоящее время сотрудничают друг с другом в целях разработки справедливых стратегий найма и взаимодействуют с МБТ в целях реализации Руководящих принципов справедливого найма МОТ⁷.

Наём работника также является исходной точкой, позволяющей определить, точно ли его профессиональные навыки соответствуют требованиям, предъявляемым к рабочему месту. Однако механизмы признания профессиональных квалификаций и навыков, полученных за рубежом, часто отсутствуют или недоступны мигрантам, лицам, ищущим убежище, и беженцам, что препятствует повышению их статуса и социальной интеграции. Временным трудовым мигрантам предоставляется мало интеграционной поддержки, а у государственных служб занятости может не быть возможностей, чтобы оказывать им помощь. Те, кто находятся под защитой как беженцы, могут сталкиваться с дополнительными препятствиями, связанными с отсутствием удостоверений личности или аттестатов об образовании либо с незнанием языка или культуры. МОТ выпускает новое руководство, призванное помочь странам в признании профессиональных навыков и преодолении существующих пробелов⁸. Кроме того, МОТ укрепила стратегические основы, способствующие расширению доступа беженцев к достойному труду, приняв Руководящие принципы, касающиеся доступа беженцев и других насильственно перемещённых лиц к рынку труда, и Рекомендацию 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205), где рассматриваются конкретные ситуации, в которых находятся мигранты и беженцы.

Социальная защита и переносимость пособий остаются ещё одним особенно сложным вопросом, решение которого требует трансграничного сотрудничества. Трудовые мигранты и их семьи сталкиваются с серьёзными трудностями, пытаясь получить доступ к социальной защите, в том числе к медицинскому обслуживанию и

⁵ *Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах*, Приложение II, п. 8 b).

⁶ МБТ: *Report for Discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Fair Recruitment: Principles and Operational Guidelines*, 5-7 сентября 2016 г., MEFR/2016; МБТ: *Рассмотрение проблем организации управления в контексте изменяющегося характера трудовой миграции*, Доклад IV, Международная конференция труда, 106-я сессия, Женева, 2017 г., п. 166.

⁷ МБТ: Fair recruitment initiative, см. <http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/lang-en/index.htm>; Fair recruitment guidelines, см. http://www.ilo.ch/global/topics/fair-recruitment/WCMS_536755/lang-en/index.htm.

⁸ МБТ: *How to facilitate the recognition of skills of migrant workers: Guide for employment service providers* (готовится к печати).

другим благам социального обеспечения⁹. Признавая тот факт, что двусторонние трудовые соглашения могут способствовать преодолению этих пробелов, если в них содержатся положения о социальной защите либо если они дополняются соглашениями о социальном обеспечении или адекватным законодательством о социальном обеспечении, МОТ издала руководство, в котором эти соглашения анализируются в том, что касается работников-мигрантов и передовой практики, способствующей расширению охвата социальной защиты на работников-мигрантов¹⁰.

В целом, факты свидетельствуют о том, что действенная социальная интеграция беженцев и работников-мигрантов может способствовать повышению сплочённости общества¹¹. Это требует укрепления системы управления и коренным образом зависит от налаживания более тесного сотрудничества между европейскими странами. Необходимо налаживать сотрудничество не только между правительствами, но и во взаимодействии с социальными партнёрами. Активное участие социальных партнёров может стать решающим фактором, обеспечивающим устойчивую экономическую и социальную интеграцию мигрантов и беженцев. Социальные партнёры играют важную роль не только на техническом уровне (например, оценивая и подтверждая профессиональные навыки, полученные на неформальной основе), но и в предотвращении дискриминации и ксенофобии, а также в создании социальной и культурной среды, более благоприятной для интеграции мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев. Проект социальных партнёров Labour-INT (<http://www.labour-int.eu/>) служит ярким примером их *вклада* в развитие процессов экономической и социальной интеграции в Европе.

Во всех странах Европы поднимается волна самых разных политических экспериментов, затрагивающих различные этапы интеграционного процесса – от самых первых, связанных с приёмом мигрантов, до их трудоустройства при содействии со стороны широкого круга участников из числа учреждений ЕС, национальных и местных органов власти, экономических субъектов и социальных партнёров. Тематическое заседание открывает перед трёхсторонними участниками МОТ возможность обсудить стоящие перед ними вызовы и обменяться передовым опытом, накопленным на региональном, национальном и местном уровнях, в том числе по оказанию содействия лицам, ищущим убежище, и беженцам в получении доступа к рынку труда и освоению ими возможностей получения доходов. Результаты этого диалога могут подкрепить заключения МКТ, в которых содержится призыв к обмену опытом и методиками на региональном уровне.

Обмен информацией о передовой практике на министерском уровне может дополнить базу знаний, лежащих в основе деятельности МОТ в области трудовой миграции и мобильности рабочей силы, в том числе её усилий, направленных на решение задачи 8.8 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, связанной с защитой трудовых прав и созданием безопасных и стабильных условий труда для всех работников, включая работников-мигрантов, в частности женщин-мигрантов, а также лиц, участвующих в нестабильных формах занятости. В ближайшей

⁹ МБТ, 2017 г., *op. cit.*, pp. 51-52.

¹⁰ С. van Panhuys, S. Kazi Aoul, G. Binette: *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements*, ESS Working Paper No. 57 (МБТ, Женева, 2017 г.).

¹¹ МОТ, ОЭСР, Всемирный банк и МВФ: *Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market*, доклад, подготовленный к встрече Группы двадцати, 19-21 декабря 2016 г.

перспективе этот обмен станет частью информационной поддержки в интересах разработки комплекса мер в отношении беженцев и двух глобальных договоров ООН о беженцах и миграции, которые планируется принять в 2018 году.

В ходе диалога министры могли бы, в частности, рассмотреть следующие вопросы:

- Какая успешная практика применяется в целях содействия интеграции мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев на рынке труда, в том числе обеспечения адекватных профессиональных навыков и их соответствия требованиям, предъявляемым к рабочим местам?
- Какие подходы в наибольшей степени подходят для решения проблемы нелегальной миграции? Если расширение каналов миграции рассматривается как уместное реагирование на потребности рынка труда, какие меры могут обеспечить, чтобы достойный труд стал ключевым соображением в таких решениях?
- Какие меры могут утвердить и укрепить практику справедливого найма работников-мигрантов из числа граждан стран Европы и третьих стран?
- Какие передовые методы практикуются на местном, национальном и региональном уровнях в целях усиления влияния социальных партнёров и социального диалога на политику и программы в области трудовой миграции, включая социальную интеграцию мигрантов и беженцев?
- Каким образом государства-члены МОТ могут улучшить двустороннее и региональное сотрудничество в Европе и Центральной Азии в целях совершенствования управления трудовой миграцией, включая укрепление систем социальной защиты, признание профессиональных навыков и сбор данных?