

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**

Азиатско-тихоокеанское региональное подготовительное совещание по Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

Бангкок, 6-8 ноября 2017 года

Пункт 3а предварительной повестки дня\*

**Тематические обсуждения ключевых вопросов в Азиатско-Тихоокеанском регионе для содействия безопасной, упорядоченной и легальной миграции:**

**Легальная и упорядоченная миграция рабочей силы как вклад в реализацию всех измерений устойчивого развития, включая достойную занятость, мобильность рабочей силы, признание навыков и квалификации и другие соответствующие меры**

**Региональное сотрудничество и управление, касающиеся миграции во всех ее измерениях, в том числе на границах и на этапах транзита, прибытия, возвращения, повторного допуска, интеграции и реинтеграции**

**Миграция рабочей силы в Азиатско-Тихоокеанском регионе****Записка секретариата***Резюме*

Международная миграция рабочей силы представляет собой важный компонент развития во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Несмотря на то что страны разработали стратегические рамки для управления процессами миграции рабочей силы, явление миграции развивается настолько стремительными темпами, что политика в этой области в ряде случаев реализуется в виде предпринимаемых ответных мер вместо того, чтобы быть интегрированной в общую стратегию развития. В результате возникают серьезные проблемы в области обеспечения безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в частности в том, что касается соблюдения прав трудящихся-мигрантов. Международное сообщество обладает принятыми всеобъемлющими нормативными рамками в области международной миграции рабочей силы, которые включают в себя Международную конвенцию о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, многочисленные конвенции и рекомендации Международной организации труда, не имеющие обязательной силы правовые документы и декларации субрегиональных межправительственных организаций. Несмотря на это остаются нерешенными такие стратегические задачи, как обеспечение эффективной защиты прав трудящихся-мигрантов, ограничение незаконной миграции и разработка региональных или субрегиональных документов и программ для упрощения регулирования миграции рабочей силы.

Ввиду наличия таких нерешенных стратегических задач международное сообщество проводит обсуждения глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции с тем, чтобы представить его на международной конференции в 2018 году. Направление реализуемых усилий по разработке глобального договора задают многочисленные процессы как в рамках, так и за пределами Организации Объединенных Наций. Ожидается, что Азиатско-Тихоокеанский регион предоставит региональные материалы для продолжения переговоров, касающихся разработки глобального договора.

\* E/ESCAP/GCM/PREP/L.1.



Настоящий документ предназначен послужить руководством для ведения межправительственного процесса в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целях разработки региональных материалов для ведущихся переговоров. В этих целях в нем рассматриваются основные вопросы и выносятся рекомендации для рассмотрения участниками обсуждений.

## **I. Тенденции, последствия и проблемы в области миграции рабочей сил**

### **A. Тенденции**

1. Миграция рабочей силы представляет собой основную форму миграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Ряд стран региона официально регистрируют более полумиллиона трудящихся-мигрантов, прибывающих через законные каналы миграции, ежегодно. В частности, Филиппины регистрировали 1,8 млн. трудящихся ежегодно в период 2011-2015 годов. Основные факторы, стимулирующие международную миграцию рабочей силы, это значительная разница в уровне оплаты труда и количестве возможностей для занятости между странами происхождения и назначения. Несмотря на глобальный экономический спад вполне вероятно, что объемы миграции рабочей силы либо сохранятся на нынешнем уровне, либо увеличатся.

2. В Азиатско-Тихоокеанском регионе вопросами найма и переселения трудящихся-мигрантов из стран происхождения и их размещения и трудоустройства на территории стран назначения, как правило, занимаются частные агентства. В ряде стран для регистрации и упорядочивания процесса миграции рабочей силы были созданы специализированные государственные органы, в некоторых случаях на уровне министров.

3. Доля женщин среди мигрантов из основных стран происхождения может быть различной (таблица 1). Количество и процентное соотношение женщин среди мигрантов из Индонезии и Шри-Ланки в последние годы сокращается, тогда как количество женщин-мигрантов из Бангладеш и Филиппин увеличивается<sup>1</sup>. Такие тенденции в отдельных странах развиваются под влиянием многих факторов, в том числе изменений в проводимой политике. Так, в Бангладеш были сняты некоторые ограничения, касающиеся миграции женщин, и, напротив, такие ограничения были введены в Индонезии и Шри-Ланке.

---

<sup>1</sup> Philippine Statistics Authority, "Total number of OFWs estimated at 2.2 million (results from the 2016 survey on overseas filipinos)", 27 апреля 2017 года. См. [www.psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos](http://www.psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos).

Таблица 1  
Количество трудящихся-мигрантов, выборка стран, 2011 – 2015 годы

Страна	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
<b>Бангладеш</b>					
<b>Всего</b>	568 062	607 798	409 253	425 684	555 881
Мужчины	537 483	570 494	352 853	349 677	452 163
Женщины	30 579	37 304	56 400	76 007	103 718
<b>Индия</b>					
<b>Всего</b>	626 565	747 041	816 655	804 878	-
<b>Индонезия</b>					
<b>Всего</b>	586 802	494 609	512 168	429 872	-
Мужчины	210 116	214 825	235 170	186 243	-
Женщины	376 686	279 784	276 998	243 629	-
<b>Непал</b>					
<b>Всего</b>	384 665	450 834	52 878	-	-
<b>Пакистан</b>					
<b>Всего</b>	456 893	638 587	622 714	752 466	773 869 <sup>a</sup>
<b>Филиппины</b>					
<b>Всего</b>	2 057 000	2 220 000	2 209 000	2 320 000	2 377 000
Мужчины	1 080 000	1 148 000	1 116 000	1 149 000	1 168 000
Женщины	978 000	1 072 000	1 092 000	1 170 000	1 209 000
<b>Шри-Ланка</b>					
<b>Всего</b>	262 961	282 331	293 218	300 413	263 307
Мужчины	136 307	143 784	175 185	189 924	172 630
Женщины	126 654	138 547	118 033	110 489	90 677
<b>Таиланд</b>					
<b>Всего</b>	147 623	134 101	130 511	119 529	117 291
Мужчины	121 391	108 892	107 184	-	-
Female	26 232	25 209	23 327	-	-

*Источники:* Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrant's Contributions to Development* (ST/ ESCAP/2738), стр. 21; Бюро по вопросам трудовых ресурсов, занятости и профессиональной подготовки Бангладеш, база данных за период 2014 – 2015 годов (см. [www.bmet.gov.bd/BMET/statisticalDataAction#](http://www.bmet.gov.bd/BMET/statisticalDataAction#)); Пакистан, 2015 год: Министерство по делам пакистанцев, работающих за рубежом, и развития людских ресурсов, *Labour Migration from Pakistan, 2015 Status Report* (Исламабад, 2015 год); 2016: Overseas Filipinos, база данных Статистического агентства Филиппин (см. [www.psa.gov.ph/tags/overseas-filipinos](http://www.psa.gov.ph/tags/overseas-filipinos)); Бюро по вопросам трудоустройства за рубежом, Шри-Ланка, база данных за 2015 год (см. [www.slbfe.lk/file.php?FID=253](http://www.slbfe.lk/file.php?FID=253)); Банк Таиланда, база данных за период 2014-2015 годов (см. [www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=111&language=eng](http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=111&language=eng)).

<sup>a</sup> Только в октябре 2015 года.

4. Трудящиеся-мигранты из основных стран происхождения Южной и Юго-Западной Азии, как правило, ищут работу в странах Совета сотрудничества стран Залива, а именно в Бахрейне, Катаре, Кувейте, Омане, Объединенных Арабских Эмиратах и Саудовской Аравии. Из общего количества трудящихся-мигрантов, зарегистрированных в Пакистане в 2015 году<sup>2</sup>, 97 процентов отправились в страны Западной Азии также, как и приблизительно три четверти трудящихся мигрантов из Бангладеш в 2014 году<sup>3</sup>. В странах Юго-Восточной Азии в 2015 году приблизительно две трети работающих на суше трудящихся-мигрантов прибыли из Филиппин<sup>4</sup>. Трудящиеся-мигранты из других стран субрегиона, таких как Вьетнам, Мьянма и Таиланд, как правило, остаются в странах Восточной и Юго-Восточной Азии.

5. Несмотря на участие в международных потоках рабочей силы высококвалифицированных и профессиональных работников и на тот факт, что Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) приняла решение обеспечить более свободное перемещение ряда категорий профессиональных работников, большую долю мигрантов составляют работники с низким или средним уровнем квалификации. Трудящиеся-мигранты с низким или средним уровнем квалификации представляли собой большинство трудящихся-мигрантов по данным последних докладов, предоставленных Бангладеш<sup>5</sup>, Пакистаном<sup>6</sup> и Шри-Ланкой<sup>7</sup>. Кроме того, они являются самой большой по численности группой работников из Филиппин<sup>8</sup>.

6. Особая система миграции рабочей силы сформировалась в Северной и Центральной Азии с центром в Российской Федерации и, в меньшей мере, в Казахстане. Российская Федерация позволяет гражданам из Азербайджана, Армении, Казахстана, Киргизстана, Таджикистана и Узбекистана въезжать на ее территорию без визы. Кроме того, граждане Армении, Казахстана и Киргизстана как стран-членов Евразийского экономического союза не нуждаются в разрешениях на работу для трудоустройства в Российской Федерации<sup>9</sup>. В 2014 году 3,69 млн. иностранных граждан (в том числе 2,5 млн. человек из других стран Северной и Центральной Азии) были зарегистрированы в качестве трудящихся на территории Российской Федерации. В то же время 2,8-3 млн. трудящихся-мигрантов имели статус нелегальных работников (в субрегионе – 1,8-2 млн. человек)<sup>10</sup>.

7. Начиная с 2014 года экономические факторы в Российской Федерации, такие как падение цен на нефть и введение новых стратегических мер, направленных на сокращение объемов нелегальной миграции, например, за счет

<sup>2</sup> Pakistan, Ministry of Overseas Pakistanis and Human Resource Development, *Labour Migration from Pakistan: 2015 Status Report* (Исламабад, 2015 год). См. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-kathmandu/documents/publication/wcms\\_514139.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-kathmandu/documents/publication/wcms_514139.pdf).

<sup>3</sup> Азиатский банк развития и Международная организация труда (МОТ), “Overseas employment of Bangladeshi workers: trends, prospects and challenges”, ADB Briefs, No. 63 (август 2016 года). См. [www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf).

<sup>4</sup> Philippine Overseas Employment Administration, *Overseas employment statistics, 2016*. См. [www.poea.gov.ph](http://www.poea.gov.ph).

<sup>5</sup> См. [www.bmet.org.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=35](http://www.bmet.org.bd/BMET/viewStatReport.action?reportnumber=35).

<sup>6</sup> См. [www.beoe.gov.pk/files/statistics/2017/occupation.pdf](http://www.beoe.gov.pk/files/statistics/2017/occupation.pdf).

<sup>7</sup> Sri Lanka Bureau of Foreign Employment, *Annual Statistical Report of Foreign Employment 2014*, SLBFE, Коломбо, 2014 год.

<sup>8</sup> См. [www.psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos-0](http://www.psa.gov.ph/content/total-number-ofws-estimated-22-million-results-2016-survey-overseas-filipinos-0).

<sup>9</sup> Региональное бюро Программы развития Организации Объединенных Наций для Европы и Содружества Независимых Государств, *Labour Migration, Remittances, and Human Development in Central Asia, 2015*.

<sup>10</sup> Sergey V. Ryazantsev, “The role of labour migration in the development of the economy of the Russian Federation”, Working Paper No. 1 (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, Бангкок, 2016 год, р. 42).

установление запрета на повторный въезд в страну для нелегальных мигрантов, привели к сокращению миграции рабочей силы в субрегионе. Так, количество зарегистрированных трудящихся-мигрантов из Узбекистана в Российской Федерации уменьшилось с 2 343 000 человек в 2014 году до 1 756 000 человек в 2016 году, а количество мигрантов из Таджикистана уменьшилось с 1 034 000 до 879 000 человек<sup>11</sup>. Тот факт, что большое количество трудящихся-мигрантов покидает Российскую Федерацию, оказывает влияние на рабочую силу в странах происхождения и в Казахстане, куда некоторые из них отправляются на поиски работы в качестве альтернативы. Кроме того, в странах Восточной Европы наблюдается рост интереса к приему на работу трудящихся из ряда стран Северной и Центральной Азии, таких как Грузия.

8. Другая особая система миграции существует в Тихоокеанском субрегионе. Ни одна из развивающихся тихоокеанских островных стран не демонстрировала положительные показатели чистой иммиграции в период между двумя последними переписями, при этом в ряде стран были зафиксированы высокие средние годовые показатели чистой эмиграции. Эмиграция включает в себя как долговременное или постоянное пребывание на территории другой страны, так и сезонную работу, прием на которую осуществляется посредством различных схем трудоустройства в отраслях сельского хозяйства, овощеводства и виноделия в Австралии и Новой Зеландии<sup>12</sup>.

## **В. Последствия**

9. Самым прямым последствием миграции рабочей силы для экономики стран происхождения является перевод денежных средств трудящимися-мигрантами. В 2016 году сумма переводов составила почти 269 млрд. долл. США в регионе в целом, при этом самыми крупными получателями переводов оказались Индия, Китай, Пакистан и Филиппины. В странах с маленькой экономикой переводы денежных средств составляют существенную процентную долю от валового внутреннего продукта (ВВП). Так, в 2015 году на долю переводов денежных средств пришлось четверть ВВП Непал, Таджикистана и Киргизстана (таблица 2). Так как переводимые денежные средства поступают напрямую семьям мигрантов, то они непосредственно и значительным образом влияют на их способность приобретать продовольственные товары, услуги в области образования, здравоохранения и жилья.

10. Переводы денежных средств оказывают самое непосредственное влияние на страны происхождения, но большое количество трудящихся-мигрантов также влияет и на национальный рынок труда. На долю трудящихся-мигрантов приходится более одной пятой части роста рабочей силы в Бангладеш, и более половины создаваемых рабочих мест в области производства занимают трудящиеся-мигранты<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Международная организация по миграции (МОМ), Назарбаев центр и Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки, *Migrant Vulnerabilities and Integration Needs in Central Asia. Root Causes, Social and Economic Impact of Return Migration*, 2016.

<sup>12</sup> ЭСКАТО, *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrant's Contributions to Development* (ST/ESCAP/2738).

<sup>13</sup> Азиатский банк развития и МОТ, *Overseas employment of Bangladeshi workers*, ADB Briefs No. 63. См. [www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/190600/overseas-employment-ban-workers.pdf).

Таблица 2

**Развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона, расположенные в порядке убывания объема переведенных денежных средств, 2016 год, а также процентного соотношения переводимых денежных средств к валовому внутреннему продукту, 2015 год (лидирующие десять стран)**

<i>Полученные денежные средства, млн. (долл. США)</i>		<i>Перевод денежных средств в соотношении с валовым внутренним продуктом</i>	
Индия	62 745	Непал	32,2
Китай	61 000	Таджикистан	28,8
Филиппины	29 878	Киргизстан	25,7
Пакистан	19 847	Самоа	17,2
Бангладеш	13 680	Армения	14,1
Вьетнам	13 383	Маршалловы Острова	13,7
Индонезия	9 234	Кирибати	11
Шри-Ланка	7 252	Тувалу	10,6
Республика Корея	6 395	Грузия	10,4
Непал	6 276	Филиппины	9,8

*Источник:* расчеты Всемирного банка, основанные на данных из статистической базы данных Международного валютного фонда по вопросам платежного баланса и данных центральных банков, национальных статистических агентств и страновых бюро Всемирного банка. См. [www.knomad.org/sites/default/files/2017-06/Updated%20remittanceinflows%28Apr.2017%29.xls](http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-06/Updated%20remittanceinflows%28Apr.2017%29.xls) (по состоянию на 1 августа 2017 года).

11. Тот факт, что большое количество мигрантов покидает страну в целях трудоустройства за рубежом, может приводить к созданию дефицита высокообразованных и квалифицированных кадров на рынке труда. Однако возвращение трудящихся-мигрантов с новыми навыками и сбережениями может оказывать положительное влияние на экономику стран происхождения, как, например, это произошло в Индии и в Республике Корея. Возвращающиеся мигранты также привозят с собой и общественный капитал в форме полученных новых знаний, опыта и сети контактов, что также идет на пользу странам происхождения.

12. Трудящиеся-мигранты оказывают влияние на экономику принимающих их стран за счет увеличения фондоотдачи, заполнения существующих пробелов в спросе на рабочую силу, содействия развитию торговли, вклада в ВВП и государственные доходы, а также их участия в предпринимательской деятельности. Трудящиеся-мигранты, в особенности, обладающие высоким уровнем квалификации, также вносят свой вклад в привлечение прямых иностранных инвестиций и развитие международной торговли товарами и услугами. Концентрация трудящихся-мигрантов в отдельных отраслях экономики позволяет добиться наибольшего вклада в развитие таких отраслей.

13. Трудящиеся-мигранты могут конкурировать с местными работниками, находящимися с ними на одном уровне квалификации, что создает дополнительное давление на сектор занятости и влияет на уровень оплаты труда. Однако трудящиеся-мигранты прежде всего дополняют местную рабочую силу в других профессиях и занимают рабочие места, которые неохотно заполняются местными работниками. Так, занятость трудящихся-мигрантов в сельском хозяйстве увеличивает уровень оплаты труда и количество рабочих мест для местных работников, занятых в связанных с ним областях, таких как переработка продуктов питания, транспорт и реализация продукции, как это произошло в Малайзии и Таиланде<sup>12</sup>. Трудящиеся-мигранты также вносят вклад в развитие экономики принимающей страны за счет расходования большего количества заработанных ими средств на территории этой стран, ведения предпринимательской деятельности или открытия торговых связей в том случае, когда у них есть такая возможность.

14. Трудящиеся-мигранты оказывают влияние на систему государственных финансов за счет использования услуг и уплаты налогов. Даже если мигранты не зарабатывают достаточного количества средств для уплаты налогов, они и в этом случае вносят вклад в систему государственных финансов за счет уплаты налога на добавленную стоимость, которую они и их работодатели осуществляют по факту их потребления и производства, а также за счет выплаты страховых взносов. Так как большинство трудящихся-мигрантов относительно молоды, они, как правило, не тратят большое количество средств на услуги здравоохранения, хотя это может зависеть также от их жилищных условий и условий труда.

### **С. Проблемы**

15. Правительства и прочие заинтересованные стороны сталкиваются с существенными трудностями в процессе разработки механизмов регулирования миграции рабочей силы. Эти трудности касаются необходимости обеспечения защиты прав человека и трудовых прав трудящихся-мигрантов, уменьшения объема расходов, которые вынуждены нести мигранты для трудоустройства за рубежом, сокращения объемов нелегальной миграции, обеспечения увязки миграционной политики с более широкими стратегиями развития и разработки региональных, субрегиональных и двусторонних соглашений о миграции рабочей силы.

16. Для того чтобы трудящиеся-мигранты могли наиболее эффективным образом вносить вклад в развитие как стран происхождения, так и принимающих их стран, необходимо обеспечить соблюдение их прав человека и успешную интеграцию мигрантов в принимающие общины, кроме того, на рабочем месте в их отношении также должны действовать национальные стандарты труда, в том числе в том, что касается права на получение равной оплаты за равноценный труд, безопасные условия труда и доступ к профсоюзам и системе социальной защиты. Если допустить нарушение базовых прав трудящихся-мигрантов, это приведет к ухудшению трудовых стандартов в целом, что негативным образом скажется не только на мигрантах, но и на национальной рабочей силе.

17. На практике в процессе миграции фундаментальные права мигрантов не соблюдаются. Трудоустройство, в особенности, когда это процесс осуществляется при участии частных агентств, остается областью, в которой широко распространены такие существенные нарушения, как крупные сборы и мошенничество. В результате трудящиеся-мигранты накапливают большую задолженность и становятся уязвимыми для нечестных работодателей или

оказываются в ситуации, в которой их заработная плата и условия труда значительно хуже, чем им это было обещано до отъезда. Это может приводить к появлению различных форм принудительного труда или торговли людьми и подрывать усилия государства и предприятий, направленные на содействие развитию социального ответственного бизнеса.

18. Находясь за рубежом, трудящиеся-мигранты сталкиваются с такими ситуациями, как изъятие документов, выплата заработной платы не в полном объеме, переработка и небезопасные условия труда. Как правило, подобные методы незаконны в принимающих странах, однако ввиду различных факторов, таких как недостаточно развитый потенциал проведения трудовой инспекции во многих странах, трудящиеся-мигранты часто не имеют доступа к механизмам подачи жалоб и, кроме того, наталкиваются на препятствия, связанные с существованием во многих странах правовых норм, в соответствии с которыми работодатели имеют право прибегать к излишне жестким методам контроля за своими работниками, таких норм, например, как те, в соответствии с которыми мигрантам не разрешается менять место работы или покинуть страну без разрешения работодателя. Степень уязвимости становится еще выше в том случае, если мигранты заняты на неофициальных рабочих местах в отраслях, которые исключены из трудового законодательства, таких как домашний обслуживающий персонал, сельское хозяйство, рыболовство, либо работают в маленьких компаниях или удаленно. Трудящиеся женщины-мигранты сталкиваются с особенно высоким риском подобных нарушений ввиду существующей практики найма и их трудоустройства на особенно уязвимых рабочих местах и условий труда, в которых они работают, в частности работая в качестве домашнего обслуживающего персонала. Кроме того, запреты или ограничения, накладываемые на миграцию женщин в целях трудоустройства, также часто вынуждают их прибегать к нелегальной миграции<sup>14</sup>.

19. По возвращению в страны происхождения в связи с практически отсутствующей системой переноса социальных льгот мигранты сталкиваются с высоким риском нищеты и социальной изоляции. Системы социальной защиты как в странах происхождения, так и в принимающих странах исторически создавались для обеспечения национального охвата и еще не адаптированы к решению проблем международного масштаба, связанных с миграцией. Лишь ограниченное количество систем позволяет мигрантам сохранить фактическую величину приобретенных прав на пенсию при перемещении из одной страны в другую. Таким образом, временные трудовые мигранты, которые, как правило, не остаются в принимающих их странах после выхода на пенсию, часто не получают пенсионных выплат при достижении пожилого возраста<sup>15</sup>.

20. Развитию нелегальной миграции способствует совокупность таких факторов, как спрос на труд мигрантов в принимающих странах и ограниченное количество легальных каналов для трудовой миграции, либо превалирующее представление о том, что такие каналы являются ограничительными, дорогостоящими или неэффективными. Неэффективность легальных каналов трудовой миграции также дает возможность частным агентствам по трудоустройству занимать доминирующее положение в этом процессе, что в ряде случаев негативным образом сказывается на будущих мигрантах. Нелегальная миграция не только несет серьезные последствия для суверенитета государств, но и представляет собой большую проблему с точки зрения прав

<sup>14</sup> Rebecca Napier-Moore, *Protected or Put in Harm's Way - Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries* (Бангкок, МОТ и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, 2017 год).

<sup>15</sup> Robert Holzmann and Johannes Koettl, "Portability of pension, health, and other social benefits: facts, concepts, issues", IZA Discussion Paper, No. 5715 (Bonn, IZA, 2011). См. [www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1849470](http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1849470).



человека, так как нелегальные трудовые мигранты сталкиваются с более высоким риском нарушений и эксплуатации, принимая во внимание их уязвимое положение в принимающей их стране.

21. Государства предпринимают попытки ограничить нелегальную миграцию за счет расширения легальных каналов миграции и обеспечения их большей эффективности, предоставления амнистий или осуществления официальной регистрации находящихся на территории страны не имеющих необходимых документов мигрантов, либо за счет обеспечения жесткого контроля за исполнением существующих норм в области иммиграции и трудоустройства.

22. Политика в области международной миграции зачастую формулируется без надлежащей увязки с прочими стратегиями развития. Такая политика должна разрабатываться таким образом, чтобы способствовать достижению Целей в области устойчивого развития. В странах происхождения и в принимающих странах планирование рабочей силы, в том числе профессиональная подготовка, развитие навыков и прочие образовательные стратегии, должны реализовываться, принимая во внимание факторы международной миграции рабочей силы как в том, что касается последствий трудоустройства мигрантов за рубежом, так и в том, что касается реинтеграции мигрантов после их возвращения.

23. Помимо нижеприведенных примеров страны Азиатско-Тихоокеанского региона решают вопросы, касающиеся миграции рабочей силы, либо в одностороннем, либо в двустороннем формате, а не по линии субрегиональных соглашений. В результате используемые ими подходы, как правило, являются ограниченными и фрагментированными вместо того, чтобы быть всеохватными и основанными на общих интересах и принципе взаимодополняемости.

## **II. Международные соглашения по вопросам миграции рабочей силы**

24. Трудящиеся-мигранты имеют равные права человека и трудовые права. Такие права включают помимо прочего право на равное обращение, свободу покидать и возвращаться в страну происхождения, право на жизнь, запрет на пытки, жестокое обращение, рабство, подневольный и принудительный труд. Дети мигрантов имеют право на имя, регистрацию рождения и национальность, а также право на доступ к услугам образования на принципах равенства в обращении, как в отношении граждан соответствующего государства.

25. Для практического применения этих принципов государства согласовали и приняли ряд многосторонних соглашений, касающихся международной миграции рабочей силы, в частности, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В преамбуле к Конвенции отмечается, что в ней учтены принципы, содержащиеся в базовых документах Организации Объединенных Наций, касающихся прав человека, а также соответствующих документов МОТ, в особенности тех, которые напрямую относятся к международным трудящимся-мигрантам. В Конвенции еще раз утверждаются все эти права человека, а также отмечается, что они должны соблюдаться в отношении всех людей, в том числе трудящихся-мигрантов.

26. В статье 25 Конвенции излагается давно установленный принцип, в соответствии с которым трудящиеся-мигранты должны пользоваться не менее благоприятным обращением, чем то, которое применяется к гражданам государства работы по найму, в вопросах вознаграждения, условий труда и условий занятости, а также принцип обязательного равного обращения в частных договорах найма.

27. Помимо этих базовых прав в Конвенции также отмечается необходимость соблюдения других прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы или постоянный статус. Эти права включают в себя право на получение полной информации, временное отсутствие, свободное передвижение и свободу выбора местожительства, участие в общественной жизни и равный режим с гражданами государства работы по найму в отношении образования, профессиональной подготовки, обеспечения жильем, доступа к медицинскому обслуживанию и в отношении условий труда.

28. Конвенции МОТ могут быть подразделены на те, которые касаются всех работников (в том числе трудящихся-мигрантов) и те, которые напрямую касаются трудящихся-мигрантов. Восемь основных конвенций МОТ касаются всех работников также, как и Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (№181) и Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (№189). Хотя эти две конвенции касаются всех работников, они особенно важны для международных трудящихся-мигрантов. В статье 7 Конвенции о частных агентствах занятости говорится, что «частные агентства не взыскивают с работников прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы», что подразумевает, что все расходы, связанные с наймом работников, должны нести работодатели.

Вставка

**Международные рамочные документы, касающиеся международной миграции рабочей силы**

- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, 1990 год
- Конвенция о работниках-мигрантах (пересмотренная), 1949 год (№ 97)
- Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), 1975 год (№ 143)
- Конвенция о равноправии в области возмещения при несчастных случаях, 1925 год (№ 19)
- Конвенция о равноправии в области социального обеспечения, 1962 год (№ 118)
- Конвенция о достойном труде домашних работников, 2011 год (№ 189)
- Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы
- Общие принципы и оперативные руководящие указания в области справедливого трудоустройства (Международная организация труда)
- Рамочная программа по регулированию миграции (Международная организация по миграции)
- Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи)
- Декларация о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии)
- Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств
- Договор о Евразийском экономическом союзе
- Конвенция СААРК о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции и борьбе с ней
- Декларация Катманду (Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии, 2014 год)

29. Ввиду того что ратификация международной конвенции подразумевает, что ратифицировавшая страна должна привести свои законы в соответствие с этой конвенцией и несет ответственность за ее выполнение в рамках контролирующего механизма, страны не всегда охотно ратифицируют такие конвенции. Такое нежелание может возникнуть даже в том случае, когда страна регулирует вопросы миграции рабочей силы в большей части в соответствии с принципами соответствующей конвенции. По этой причине в 2006 году МОТ разработала Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы. В этом не имеющем обязательной силы документе признается суверенное право всех стран определять собственную миграционную политику, а также обсуждаются вопросы достойной работы для всех, управления миграцией, защиты трудящихся-мигрантов, поощрения увязки миграционной политики с вопросами развития и расширения международного сотрудничества.

30. Основным принцип Многосторонних основ, изложенный в подпункте 9а, гласит, что: «все международные трудовые нормы применяются к трудящимся-мигрантам, если не указано иное. Национальные законодательные и нормативные акты, касающиеся миграции рабочей силы и защиты трудящихся-мигрантов, должны руководствоваться соответствующими международными трудовыми нормами и другими соответствующими международными и региональными документами»<sup>16</sup>. Кроме того, в Многосторонних основах содержится призыв принимать меры для предотвращения злоупотреблений, незаконного провоза мигрантов и торговли людьми, создания организованного и основанного на принципах равенства процесса миграции рабочей силы, лицензирования деятельности служб трудоустройства и занятости трудящихся-мигрантов и надзора за ними и признания вклада, который трудовая миграция вносит в решение проблем занятости, экономического роста, развития и сокращения масштабов нищеты. В документе также предлагается разрабатывать и реализовывать такие меры в консультации с профсоюзными организациями и организациями работодателей, которые являются основными заинтересованными сторонами в процессе трудовой миграции.

31. Кроме того, в Многосторонних основах предлагается расширять пути законной трудовой миграции с учетом потребностей рынков рабочей силы и демографических тенденций, а также отмечаются преимущества создания систем и структур для периодического проведения объективного анализа рынка рабочей силы, учитывающего гендерные проблемы, внедрения прозрачной политики в отношении приема, трудоустройства и места жительства трудящихся-мигрантов на основе четких критериев, в том числе потребностей рынка рабочей силы, и, там где это приемлемо, внедрения политики и процедур, направленных на облегчение передвижения трудящихся-мигрантов посредством заключения двусторонних, региональных или многосторонних соглашений.

32. Государства-члены МОМ приняли Рамочную программу по регулированию миграции. В этой Рамочной программе было предложено создать структуру, в рамках которой государства и МОМ смогут выполнять совместную работу в целях преодоления проблем, связанных с миграцией, и был представлен идеальный формат регулирования миграции, к которому государства должны стремиться, и для достижения которого МОМ будет оказывать помощь и поддержку. Кроме того, описывается идеальный подход, который позволит государству определять, что ему необходимо для эффективного регулирования миграции с учетом всех возможных обстоятельств.

---

<sup>16</sup> МОТ, *Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: необязательные в правовом отношении принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека* (Женева, 2006 год).

33. Рамочная программа основана на трех принципах и включает в себя три задачи. Ниже представлены три основных принципа:

а) благое управление миграцией требует соблюдения международных стандартов и прав мигрантов;

б) миграционная и связанная с вопросами миграции политика наиболее эффективна, если она разрабатывается с использованием конкретных фактов и общегосударственного подхода;

в) благое управление миграцией основывается на надежных партнерских отношениях.

34. Три задачи:

а) благое управление миграцией и соответствующая политика должны способствовать социально-экономическому благополучию мигрантов и общества;

б) благое управление миграцией основано на эффективном реагировании на последствия кризисов, приводящие к мобильности населения;

в) миграция должна быть безопасной, упорядоченной и достойной<sup>17</sup>.

35. В Индексе по регулированию миграции, разработанном аналитической группой журнала «Экономист» и МОМ, в целях предоставления государствам-членам указаний относительно ориентирования на более широкие стратегические задачи и оценки их прогресса в области регулирования миграции, содержится ряд показателей, характеризующих стратегии, направленные на регулирование миграции.

36. Помимо международных конвенций и указаний, описанных выше, ряд субрегиональных межправительственных организаций приняли конвенции и декларации, касающиеся международной миграции, как показано в вставке выше, а именно:

а) Договор о Евразийском экономическом союзе, который предусматривает создание пространства для свободного перемещения рабочей силы между государствами-членами, включая Армению, Казахстан, Киргизстан и Российскую Федерацию;

б) соглашения Содружества Независимых Государств, включающего страны бывшего СССР Северной и Центральной Азии (за исключением Грузии и Туркменистана), касающиеся трудовой миграции и социальной защиты мигрантов (1994 год), предотвращения незаконной миграции (1998 год) и правового статуса трудящихся-мигрантов (2008 год);

в) механизмы взаимного признания АСЕАН, которые обеспечивают более свободное перемещение квалифицированных профессионалов в области проектирования, медицинского ухода, архитектуры, стоматологии, медицины, бухгалтерского дела, туризма и количественной оценки и Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов.

37. Так как интересы стран субрегиона часто являются взаимодополняющими, и миграционные потоки, как правило, обладают значительным субрегиональным

---

<sup>17</sup> МОМ, документ C/106/40. См. [www.governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf](http://www.governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf).

компонентом, субрегиональные организации имеют возможность укреплять систему регулирования миграции и защиты прав трудящихся-мигрантов за счет предоставления площадки для обсуждений, сотрудничества и согласования принципов, ролей и обязанностей на основании принципов взаимной выгоды, и обладая надежной политической легитимностью.

38. Например, Договор о Евразийском экономическом союзе является всеохватной рамочной основой для трудовой миграции, в нем освещаются вопросы, касающиеся свободного перемещения трудящихся-мигрантов, но также даются пояснения относительно таких вопросов, как доступ мигрантов к системе социальной защиты, взаимного признания квалификаций и прав мигрантов.

39. Приняв Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года международное сообщество включило вопросы, касающиеся международной миграции, в глобальную стратегию устойчивого развития с акцентом на содействие упорядоченной, безопасной, легальной и ответственной миграции и защиту трудовых прав, а также создание безопасных условий труда для всех работников, в том числе трудящихся-мигрантов, в частности трудящихся женщин-мигрантов<sup>18,19</sup>.

40. Необходимые элементы безопасной, упорядоченной и легальной трудовой миграции уже давно были признаны и официально приняты государствами, в последствии они были включены в Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Итоговые документы Генеральной Ассамблеи, конвенции, рекомендации и указания МОТ, рамочные программы МОМ, субрегиональные конвенции и декларации и показатели Целей в области устойчивого развития укрепляют нормативные основы для международной миграции рабочей силы.

41. Задачей на будущее является обеспечение практического применения всего этого свода законов и методов в Азиатско-Тихоокеанском регионе по линии глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

### **III. Межправительственные процессы**

42. За последнее десятилетие межправительственные механизмы решения проблем в области международной миграции, в частности миграции рабочей силы, претерпели серьезные изменения, включив в свой состав инициативы Организации Объединенных Наций, в частности Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, который был проведен Генеральной Ассамблеей в сентябре 2006 года, и стал первым совещанием подобного рода, посвященным вопросам международной миграции, а также организуемый государствами-членами Глобальный форум по миграции и развитию.

43. После первого Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии в 2006 году ряд государств создали организуемый государствами-членами Глобальный форум по миграции и развитию, который ежегодно предоставляет площадку для проведения неофициального диалога между странами по вопросам миграции и развития, обмена зарекомендовавшими себя методами, определения существующих пробелов и

---

<sup>18</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

<sup>19</sup> См. E/ESCAP/GCM/PREP/2.

установления партнерских отношений между основными заинтересованными сторонами. Он помогает добиться консенсуса между государствами-членами по вопросам международной миграции и разрешать спорные вопросы в соответствии с прагматическим подходом, ориентированным на поиск возможных решений. Десятый саммит Форума по теме «За глобальный общественный договор по миграции и развитию» состоялся в Берлине в период 28-30 июня 2017 года.

44. В ходе второго Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, организованного Генеральной Ассамблеей в 2013 году, была принята декларация, в которой был изложен международный консенсус о вкладе миграции в развитие. В декларации была отмечена важность поощрения и защиты «прав человека и основных свобод всех мигрантов, особенно женщин и детей, независимо от их миграционного статуса и решения проблем международной миграции на основе международного, регионального и двустороннего сотрудничества и диалога и всеобъемлющего и сбалансированного подхода, характеризующегося признанием ролей и обязанностей стран происхождения, транзита и назначения в деле поощрения, соблюдения и защиты прав человека всех мигрантов, а также отказа от подходов, способных повысить их уязвимость». Кроме того, в декларации был озвучен призыв включить вопрос человеческой мобильности в Повестку дня на период до 2030 года<sup>20</sup>. Третий Диалог на высоком уровне будет проведен не позднее 2019 года.

45. Эти международные процессы дополняют региональные консультации по вопросам миграции, которые объединяют представителей государств, международных организаций и, в ряде случаев, неправительственных организаций в рамках неофициального и не имеющего обязательной силы диалога и обмена информацией по вопросам, касающимся миграции, представляющим общий интерес и вызывающим общую обеспокоенность. Эти процессы позволяют вести открытое обсуждение в ситуации, когда проведение дискуссий по вопросу заключения официальных соглашений было бы затруднительно, и формируют основу для эффективного сотрудничества по вопросу регулирования миграции рабочей силы.

46. Например, в рамках Регионального консультативного процесса по вопросам трудоустройства и работы по контрактам за рубежом для стран происхождения в Азии или Процесса Коломбо основное внимание уделяется вопросам трудовой миграции. В нем участвует 12 государств Азии и 11 партнеров и наблюдателей, которые являются принимающими странами для трудовых мигрантов. В рамках Процесса обсуждаются вопросы защиты и предоставления услуг трудящимся-мигрантам, оптимизация выгод от организованной трудовой миграции, увеличение потоков переводимых денежных средств, развитие потенциала, сбор данных и сотрудничество между государствами. Представители стран происхождения, участвующих в Процессе Коломбо, встречаются с представителями основных принимающих стран в рамках Диалога Абу-Даби, а именно с представителями Бахрейна, Катара, Кувейта, Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратов, Омана и Саудовской Аравии. Последняя конференция включала в себя совещание старших должностных лиц и четвертую консультацию на уровне министров, которые проводились в Коломбо в период 23-24 января 2017 года. В ходе обсуждений удалось прийти к практическим результатам, в том числе было проведено исследование процессов трудоустройства и реализованы пилотные проекты сотрудничества, касающиеся вопросов, вызывающих общую обеспокоенность как стран происхождения, так и стран назначения в области развития

<sup>20</sup> Резолюция 68/4 Генеральной Ассамблеи.

профессиональных навыков, повышения квалификации и признания документов, подтверждающих профессиональную квалификацию.

47. Форум АСЕАН по вопросу о трудящихся-мигрантах – это инициатива Комитета АСЕАН, целью которой является осуществление Декларации АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов. В ней участвует 10 государств-членов АСЕАН, организации работодателей, профсоюзы и организации гражданского общества. В рамках Форума проводится неофициальный обзор хода осуществления Декларации АСЕАН, обмен зарекомендовавшими себя методами по установленным темам и выносятся рекомендации, касающиеся ускорения процесса осуществления Декларации.

#### **IV. Национальные рамочные программы регулирования миграции рабочей силы**

48. Страны происхождения и принимающие мигрантов страны могут решать проблемы, связанные с миграцией рабочей силы, за счет реализации национальных рамочных программ. Комплексная стратегическая рамочная программа должна включать в себя четкий программный документ, необходимую законодательную базу, конкретную административную структуру и быть увязана с общими стратегиями в области развития. Процесс разработки стратегий и законодательства должен проводиться в рамках консультаций с основными заинтересованными сторонами, в том числе с работодателями, профсоюзными организациями и организациями мигрантов.

##### **A. Программные документы**

49. Всеобъемлющие программные документы в области миграции включают в себя документы, принятые в Бангладеш, Камбодже, Кирибати, Российской Федерации, Тувалу и Шри-Ланке. В Бангладеш обновленный вариант стратегии по вопросам экспатриантов, благополучия и трудоустройства за рубежом был принят в январе 2016 года. Новый стратегический документ содержит положения, касающиеся продвижения и обеспечения безопасной миграции, безопасности и благополучия трудящихся-экспатриантов и их семей, включения вопросов миграции в процесс национального развития, должного управления трудовой миграцией и миграции трудящихся женщин.

50. Национальная политика в области трудовой миграции Кирибати и Тувалу призвана служить в качестве согласованной стратегии, направленной на поощрение трудоустройства за рубежом и обеспечения благополучия граждан за рубежом, в более широком контексте создания производительных и достойных возможностей трудоустройства для всех граждан. В соответствии с политикой Кирибати признается, что трудовая миграция будет становиться все более значимой стратегией постоянной миграции и ограничения роста населения. Кроме того, в этом программном документе отмечается необходимость предоставления гражданам услуг по профессиональной подготовке для того, чтобы они могли воспользоваться возможностями трудовой миграции, открывающимися перед квалифицированными работниками, в контексте реагирования на угрозу изменения климата. В Тувалу была разработана политика, основанная на мнении о том, что для получения положительных результатов от трудовой миграции, прежде всего необходим скоординированный, общегосударственный подход к увеличению количества возможностей для трудоустройства за рубежом и включению вопросов трудовой миграции в стратегии национального развития.

51. В 2012 году в Российской Федерации была принята новая концепция национальной миграционной политики. В этом документе признается, что для будущего устойчивого развития страны она нуждается в труде иностранных работников, кроме того, в нем описываются недостатки существующих процедур и предлагаются меры по устранению таких недостатков за счет проведения законодательных, административных и программных реформ.

52. В Шри-Ланке в 2008 году была принята национальная политика в области трудовой миграции. В рамках этой политики решаются вопросы регулирования трудовой миграции, защиты и расширения прав и возможностей трудящихся-мигрантов и их семей, а также обеспечивается увязка между вопросами миграции и развития. Кроме того, в этой стратегии содержится призыв к реализации мер, направленных на предотвращение эксплуатации в процессе трудоустройства, и миссиям Шри-Ланки в принимающихся странах поставлена задача разрабатывать системы, которые позволят активно обеспечивать защиту и благополучие трудящихся-мигрантов. Эта стратегия также предусматривает поощрение развития кадровых ресурсов в рамках страны для переселения более высококвалифицированных работников и создание механизма по стимулированию занятости на местах с использованием навыков возвращающихся мигрантов.

## **В. Законодательство в области трудовой миграции**

53. Все страны имеют законодательство, регулирующее вопросы миграции рабочей силы. Как правило, в соответствии с законодательством в области миграции рабочей силы полномочия и ответственность за регулирование процесса миграции принадлежат конкретным государственным органам. В законодательстве содержатся положения, касающиеся защиты трудящихся-мигрантов, в том числе с описанием их прав, требований, касающихся трудовых договоров, проведения медицинского осмотра, страхования и прочего, а также мер по регулированию работы частных агентств по трудоустройству. Законодательство, как правило, достаточно широкое или обладает общим характером, но орган, ответственный за его применение, получает право разрабатывать и следить за исполнением конкретных норм и правил в рамках существующего законодательства. В процессе разработки законодательства необходимо также проводить консультации с представителями частного сектора, в особенности, когда речь идет о таких вопросах, как трудовой договор.

54. В законе о трудоустройстве за рубежом и мигрантах, принятом в Бангладеш в 2013 году, содержатся главы, касающиеся агентств по трудоустройству, регистрации трудящихся-мигрантов и миграционной проверки, трудовых договоров, двусторонних соглашений о миграции, прав трудящихся-мигрантов, правонарушений и штрафов.

55. В соответствии с законом о найме иностранных работников, принятом в 2004 году, в Республике Корея была создана система разрешений на работу для иностранцев, в рамках которой в стране осуществляется прием на работу низкоквалифицированных работников из других стран Азии. Закон предусматривает обеспечение того, чтобы иностранные работники дополняли внутренний рынок рабочей силы, а не заменяли собой на рынке труда граждан Кореи. Кроме того, он основан на принципах недопущения дискриминации в отношении иностранных работников, сохранения временного характера миграции, прозрачности процесса приема на работу для иностранных работников и обеспечения того, чтобы прием на работу иностранных работников не заменял собой необходимость производственной реструктуризации. В нем изложены процедуры приема на работу иностранных работников, требования к договорам и меры по обеспечению возвращения



трудящихся-мигрантов, а также поясняются требования к работодателю, касающиеся медицинского страхования и условий смены работы мигрантами.

### **С. Административные структуры регулирования миграции рабочей силы**

56. Некоторые страны региона регулируют международную миграцию рабочей силы по линии ответственных за это министерств. Примерами этого служат Министерство благосостояния и занятости экспатриантов Бангладеш и Министерство по делам трудоустройства за рубежом и социального обеспечения Шри-Ланки.

57. В большинстве стран существуют отдельные агентства или департаменты в рамках министерств труда, которые ответственны за направление работников за рубеж или прием иностранных работников. Так, например, такая административная структура существует во Вьетнаме, Камбодже, Мьянме, Республике Корея, Сингапуре, Таиланде и Филиппинах. В Малайзии ответственность в этой области делят между собой Министерство внутренних дел и Министерство по вопросам людских ресурсов.

58. Агентства, ответственные за регулирование миграции рабочей силы в странах происхождения, могут сталкиваться с необходимостью нахождения компромисса между усилиями, направленными на поощрение трудоустройства за рубежом, и усилиями по защите прав мигрантов. В соответствии с законом о рабочих-мигрантах и гражданах Филиппин, проживающих за рубежом, принятом на Филиппинах в 1995 году, эта проблема была решена за счет предоставления Управлению Филиппин по вопросам занятости за рубежом полномочий по регулированию процессов найма и перемещения трудящихся-мигрантов, в то время как Управление по защите интересов работающих за рубежом занимается конкретными вопросами, касающимися благосостояния работников.

59. В ряде стран были созданы государственные агентства по трудоустройству. Служба развития людских ресурсов Кореи является органом Министерства по вопросам труда и занятости, и занимается вопросами, касающимися практического применения системы выдачи разрешений на работу для иностранцев. Прием на работу в Республике Корея возможен только для трудящихся-мигрантов из стран, которые имеют полугосударственные учреждения, занимающиеся трудоустройством, чтобы избежать эксплуатации трудящихся-мигрантов частными агентствами.

60. Многие страны региона подписали двусторонние соглашения для создания основы для регулирования миграции рабочей силы, часто в форме меморандумов о взаимопонимании. В рекомендации № 86 МОТ о рабочих-мигрантах (пересмотренная в 1949 году) содержится образец подобных соглашений. В такие меморандумы, как правило, включается описание конкретных процедур по их осуществлению, мониторингу и оценке, хотя большая часть подобных документов несет общий характер и нуждается в разработке более подробных процедур и правил осуществления. Тем не менее, в том случае если существующие процедуры становятся чрезмерно бюрократизированными, длительными и дорогостоящими, многие мигранты выбирают нелегальные пути миграции. Основным преимуществом меморандумов о взаимопонимании является тот факт, что они, как правило, предполагают организацию по меньшей мере ежегодных совещаний должностных лиц, ответственных за вопросы, касающиеся занятости, из соответствующих государств в интересах обсуждения выявленных проблем.

61. По итогам глобального обзора меморандумов о взаимопонимании МОТ было отмечено, что для большинства из них отсутствует нормативно-правовая база, а сами они не содержат положений, касающихся соблюдения прав человека на основании международных документов в этой области. Кроме того, в большинстве подобных документов не содержатся конкретные указания на необходимость обеспечения равного отношения к трудящимся-мигрантам, не устанавливаются меры по защите прав на оплату труда, отсутствуют обязательные положения, касающиеся договоров и защиты на рабочем месте, запрета на конфискацию путевых и устанавливающих личность документов, медицинского страхования, права на пенсию наравне с местными работниками и конкретные механизмы подачи жалоб<sup>21</sup>. Большая часть меморандумов была разработана без проведения консультаций с организациями работодателей и профсоюзными организациями.

62. Многими странами происхождения создаются административные механизмы в тех местах, где концентрируется большое количество прибывших из этих стран работников, для того, чтобы оказывать им необходимую помощь. Зачастую создаются механизмы подачи жалоб и в некоторых случаях работникам, оказавшимся в тяжелом положении, предоставляется временное жилье. Законом о трудоустройстве за рубежом и мигрантах, принятым в Бангладеш в 2013 году, предусматривается создание отдела, ответственного за благосостояние трудящихся при миссиях Бангладеш за рубежом, с тем, чтобы обеспечить защиту трудящихся-мигрантов и проводить исследования рынка труда. Уполномоченный сотрудник такого отдела инспектирует рабочие места, на которых заняты работники из Бангладеш, встречается с работодателями и ежегодно направляет доклады о положении дел в правительство.

63. Филиппинами были созданы отделения по вопросам труда за рубежом при дипломатических миссиях Филиппин для защиты работников из Филиппин, оказания им помощи на местах и поиска новых возможностей для трудоустройства за счет проведения исследований рынка труда и имеющегося спроса на рабочую силу. Кроме того, Управление по защите интересов работающих за рубежом занимается репатриацией работников в чрезвычайных ситуациях, управляет кредитным гарантийным фондом и следит за тем, чтобы работники становились участниками программ страхования жизни, здоровья и страхования от несчастных случаев.

#### **D. Увязка с общими стратегиями развития**

64. Международная миграция рабочей силы способна внести наибольший вклад в экономическое и социальное развитие в том случае, если она привязана к общим стратегиям развития и Повестке дня на период до 2030 года. Таким образом, стратегии в области регулирования миграции рабочей силы должны согласовываться с политикой в области развития людских ресурсов, образования и подготовки и промышленного развития и наоборот. Например, стране выгодно направлять более квалифицированных работников за рубеж, так как они будут больше зарабатывать и переводить большее количество денежных средств домой, и у них будет меньше риска столкнуться с эксплуатацией и низкими стандартами труда. Однако для того, чтобы это стало возможно, необходимо, чтобы вся образовательная система в целом, а также системы профессионального и технического образования учитывали потребности иностранных рынков труда.

<sup>21</sup> P. Wickramasekara, *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review* (Женева, МОТ, 2015 год). См. [www.ssrn.com/abstract=2636289](http://www.ssrn.com/abstract=2636289).

65. Аналогичным образом, принимающим странам необходимо избегать чрезмерной зависимости от труда низкоквалифицированных мигрантов, что приводит к снижению размеров оплаты труда в стране и сдерживает инвестиции в производственную реструктуризацию, в том числе за счет автоматизации. Республикой Корея и Сингапуром были установлены ежегодные квоты на трудоустройство низкоквалифицированных трудящихся-мигрантов в зависимости от конкретного промышленного сектора на основании анализа экономического роста в этих секторах. Кроме того, в Сингапуре также применяются такие меры, как квоты и сборы, чтобы избежать использования труда низкоквалифицированных мигрантов в качестве альтернативы трудоустройства местных граждан или осуществлению вложений в повышение производительности труда.

66. Бангладеш и Киргизстан применяют хорошо зарекомендовавшие себя методы по интеграции миграционной политики в общие стратегии развития. Правительства этих стран совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и МОМ работали над тем, чтобы включить вопросы, касающиеся миграции, в свои национальные стратегии развития для обеспечения их согласованности, а также обеспечить постоянный мониторинг и внесение поправок в применяемые ими подходы к регулированию вопросов миграции и развития.

#### **Е. Роль частного сектора**

67. В принимающих странах большинство трудящихся-мигрантов заняты в частном секторе, где они заполняют существующий дефицит в рабочей силе и поддерживают конкурентоспособность за счет того, что согласны на более низкий уровень оплаты труда. В странах происхождения упрощение приема на работу трудящихся-мигрантов стало целой отдельной отраслью. Частный сектор играет важную роль в обеспечении соблюдения трудовых стандартов.

### **V. Выводы и рекомендации**

68. Международная миграция рабочей силы является важным элементом развития многих стран происхождения и назначения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Государства разработали комплексное законодательство и нормативные правила, создали государственные учреждения, занимающиеся регулированием миграции. Однако сохраняются пробелы в политике и законодательстве, касающиеся соблюдения международных стандартов и проведения консультаций с ключевыми общественными партнерами.

69. Несмотря на то, что государства уделяют внимание развитию более эффективных систем регулирования миграции рабочей силы, сохраняются проблемы в обеспечении безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Они включают в себя проблемы в области защиты прав трудящихся-мигрантов, сокращения расходов мигрантов на оплату сборов в процессе приема на работу, достижения согласованности между миграционной политикой и прочими стратегиями развития, заключения региональных соглашений и создания механизмов международной миграции рабочей силы.

70. Существуют межправительственные конвенции, договоры, декларации и рамочные программы, обеспечивающие защиту прав мигрантов и управление потоками миграции рабочей силы. Это могут быть как обладающие обязательной юридической силой конвенции, так и более общие международные нормы, заявления о принципах, не предполагающие механизмов мониторинга или осуществления.

71. Несмотря на существование таких документов и усилия государств по-прежнему сохраняются пробелы в области регулирования миграции рабочей силы, а именно:

a) пробелы и недостаточно высокий уровень развития потенциала, которые позволяют агентствам по трудоустройству эксплуатировать мигрантов;

b) недостаточное внимание к роли работодателей и производственно-сбытовых цепочек в выстраивании отношений с трудящимися-мигрантами;

c) методы, такие как указание на то, что выданное трудящемуся-мигранту разрешение на работу действует в отношении только одного работодателя, которые препятствуют смене работы, в результате ограничивая возможности мигрантов отстаивать свои права на рабочем месте;

d) недостаточный охват основных секторов, таких как работа в качестве домашнего персонала или сельское хозяйство, трудовым правом, в результате чего мигранты, занятые в таких секторах, не подпадают под защиту существующих законов;

e) ограниченные возможности переноса социальных льгот, таких как страхование от несчастных случаев при выполнении служебных обязанностей или пенсий, даже если трудящиеся-мигранты вносят взносы в такие системы в принимающей стране;

f) недостаточное количество субрегиональных стандартов или механизмов, касающихся таких вопросов, как признание квалификаций, перенос социальных льгот или мобильность рабочей силы.

72. Ввиду существования вышеперечисленных пробелов в области регулирования миграции рабочей силы, глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, должен предусматривать возможность более прямого участия частного сектора и профсоюзных организаций в процессе разработки и исполнения международных соглашений в области миграции рабочей силы. Кроме того, в глобальном договоре должна отмечаться важность региональных и субрегиональных механизмов регулирования миграции рабочей силы.

73. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона подготовят региональные материалы для проведения переговоров по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Договор, который, как ожидается, будет принят во время межправительственной конференции в 2018 году, должен быть согласован с Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах<sup>22</sup>, которая включает в себя 24 элемента, предложенных для включения в договор.

74. В процессе подготовки региональных материалов страны должны также учитывать положения Повестки дня на период до 2030 года, Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития и итогового документа второго Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, а также Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Многосторонних основ МОТ по вопросам миграции рабочей силы, стандартов МОТ и Рамочной программы по регулированию миграции МОМ.

---

<sup>22</sup> A/RES/71/1.

75. Бывший Специальный представитель Генерального секретаря по вопросам международной миграции в своем докладе (так называемый «доклад Сазерленда») предложил программу действий с рекомендациями по созданию возможностей для мобильности трудовых ресурсов и навыков, которая включала в себя меры по решению проблем, связанных с взиманием сборов в процессе трудоустройства и нарушениями прав трудящихся-мигрантов, за счет:

a) оказания потенциальным мигрантам помощи в получении финансовых средств под разумные проценты;

b) приведения национального законодательства, политики и подзаконных актов, двусторонних и многосторонних соглашений и добровольных кодексов поведения в соответствие с общими принципами и оперативными руководящими указаниями МОТ в области справедливого трудоустройства;

c) мониторинга и обеспечения соблюдения положений о найме;

d) содействия укреплению и повышению профессионального уровня деятельности по найму.

76. Специальный представитель также рекомендовал укреплять архитектуру регулирования мобильности рабочей силы за счет:

a) обеспечения согласованности на национальном уровне между двусторонними и региональными соглашениями, касающимися перемещения работников, национальной политикой на рынке труда, миграционной политикой и политикой в других актуальных областях;

b) формирования глобального альянса государств-доноров рабочей силы в целях продвижения общих приоритетов;

c) работы над созданием глобальной рамочной основы управления трудовой миграцией;

d) создания межучрежденческой вспомогательной структуры с целью способствовать мобильности рабочей силы и достижению консенсуса до 2018 года;

e) создания глобальной многосторонней платформы для решения вопросов, связанных с квалификацией и миграцией в целях трудоустройства<sup>23</sup>.

77. Доклад и рекомендации Специального представителя могут быть использованы в качестве дополнительных указаний в процессе разработки глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

78. Дополнительно всем государствам рекомендуется рассмотреть возможность ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Государства, которые ратифицировали эту Конвенцию, должны интегрировать ее в своих национальные законодательные структуры.

79. В интересах защиты прав человека и трудовых прав трудящихся-мигрантов государства могли бы взять на себя обязательство проводить более

---

<sup>23</sup> A/71/728..

строгие инспекции рабочих мест трудящихся-мигрантов и проверки соблюдения трудовых стандартов и условий трудовых договоров. Необходимо расширять инициативы, которые предусматривают участие работодателей, их объединений и покупателей в рамках производственно-сбытовых цепочек. Необходимо также поощрять работодателей к тому, чтобы они соблюдали принципы достойной работы. Государственные органы совместно с другими заинтересованными сторонами, в том числе работодателями, профсоюзными организациями и группами гражданского общества должны повышать степень интеграции трудящихся-мигрантов в жизнь принимающих стран, в которых они трудоустроены.

80. В отношении каждого трудящегося-мигранта, вне зависимости от его иммиграционного статуса, должны действовать правовые трудовые стандарты. В тех случаях, когда существующие трудовые стандарты не охватывают труд домашнего персонала, а также работников, занятых в сельскохозяйственном секторе и в рыболовстве, а также трудоустроенных в небольших компаниях или частными лицами, необходимо провести реформы в соответствии с Многосторонними основами МОТ по вопросам миграции рабочей силы. Необходимо принимать меры, направленные на то, чтобы с мигрантами заключался письменный трудовой договор, составленный на понятном для работника языке, в котором устанавливаются трудовые обязанности, и который включает в себя положения, обеспечивающие соблюдение прав человека и трудовых прав.

81. Кроме того, государствам предлагается рассмотреть возможность создания новых и укрепления существующих механизмов для обеспечения возмещения трудящимся-мигрантам, чьи права были нарушены, вне зависимости от их миграционного статуса. Так как в отношении рабочих мест домашнего персонала, трудоустроенного в частных домашних хозяйствах, не осуществляется трудовая инспекция, необходимо рассмотреть альтернативные методы контроля, которые позволят расширить доступ к средствам возмещения для таких работников. Такие меры могут включать в себя организацию тематического обучения для работодателей домашнего персонала.

82. Принимающим странам предлагается рассмотреть возможность принятия мер, которые позволят работникам, в особенности низкоквалифицированным, на законных основаниях менять работодателя, что сократит риск подвергнуться эксплуатации, связанный с выдачей разрешений на работу у одного работодателя. Кроме того, государствам предлагается рассмотреть возможность выдачи отраслевых разрешений на работу, которые обеспечат привязку работника к конкретной отрасли, а не к отдельному работодателю.

83. Разрабатываемые государственные стратегии, правила и программы должны в большей мере учитывать гендерные аспекты и охватывать все заинтересованных стороны. Большая доля трудящихся женщин-мигрантов из стран Азиатско-Тихоокеанского региона работают в качестве домашнего персонала, что приводит к тому, что они сталкиваются с более высоким риском злоупотреблений и эксплуатации. Миссиям и представительствам стран происхождения за рубежом предлагается укреплять механизмы мониторинга положения домашнего персонала. Разработка законов в консультации с ключевыми заинтересованными сторонами, такими как работодатели и работники, позволила бы обеспечить учет их интересов.

84. Государствам предлагается изучить альтернативные механизмы трудоустройства в интересах применения тех механизмов, которые предлагают наибольшие преимущества для трудящихся-мигрантов. Кроме того, государствам предлагается рассмотреть возможность предоставления права

работодателям напрямую нанимать работников при условии обеспечения должного государственного контроля в тех случаях, в которых на настоящий момент это запрещено. Государства также могли бы создать специальные управления для найма работников напрямую из других стран. Это могут быть полностью государственные органы или подразделения государственного органа по примеру Республики Корея.

85. Для того чтобы гарантировать справедливый процесс найма на работу, страны должны обеспечить контроль за работой агентов по набору кадров в соответствии с существующими международными документами, в частности Конвенцией МОТ года о частных агентствах занятости 1997 года (№ 181), которая была в дальнейшем переработана в Общих принципах и оперативных рекомендациях, касающихся справедливого найма (2016 год), опубликованных МОТ.

86. Для обеспечения контроля за нелегальной миграцией странам предлагается уделять больше внимания работодателям, принимающим на работу незаконных мигрантов, и сетям, которые набирают и находят работу для таких мигрантов. Государствам предлагается оптимизировать процессы официального трудоустройства и перемещения мигрантов, чтобы стимулировать их к использованию законных каналов миграции. Кроме того, государственные органы могли бы предоставлять больше информации о процедурах найма и перемещения мигрантов, а также рассмотреть возможность реализации инициатив, направленных на легализацию статуса нелегальных трудящихся-мигрантов в соответствии с опытом, продемонстрировавшим свою эффективность в таких странах, как Малайзия и Таиланд.

87. Миграционная политика может быть частью национальной стратегии развития для того, чтобы гарантировать ее согласованность с более широкими целями. Трудовую миграцию можно учитывать при проведении отраслевого планирования, в особенности в таких областях, как образование, профессиональная подготовка и развитие навыков и планирование кадровых ресурсов. Информационные системы рынков труда могут быть укреплены с особым акцентом на миграцию.

88. Государства по линии двусторонних соглашений и субрегиональных объединений могли бы создать механизм переноса заработанных социальных льгот для трудящихся-мигрантов, в особенности в том, что касается страхования от несчастных случаев и пенсий. Субрегиональные объединения могли бы рассмотреть возможности расширения и проработки своих соглашений о взаимном признании документов, подтверждающих квалификацию. Такие межправительственные организации обладают необходимым потенциалом для установления правил, которые позволят преодолеть некоторые из вышеперечисленных проблем, в частности проблемы, связанные с чрезмерной сложностью процедур трудоустройства, необходимостью выплаты больших сборов в процессе трудоустройства, отсутствием защиты для работников, занятых неофициально, и переносом социальных льгот.