



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
3 February 2017  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят первая сессия

Пункты 13, 21 и 117 повестки дня

**Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними**

**Глобализация и взаимозависимость**

**Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

## Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад его Специального представителя по вопросам миграции Питера Сазерленда, который занимает эту должность более 11 лет. В докладе изложена перспективная программа действий, а также 16 рекомендаций по повышению эффективности управления миграцией посредством международного сотрудничества.

Новаторская работа Специального представителя способствовала включению вопроса миграции и мобильности людей в международную повестку дня таким образом, чтобы содействовать укреплению доверия, сотрудничеству и прогрессу. В основе доклада лежат те же фундаментальные принципы, которыми Специальный представитель руководствуется в своей работе: прежде всего он пронизан глубокой верой в достоинство каждого человека.

Рекомендации, изложенные Специальным представителем в его докладе, разрабатывались почти два года с учетом идей многочисленных экспертов, чей вклад отмечается в приложении к настоящему докладу.

Когда Специальный представитель тяжело заболел в сентябре 2016 года, его рекомендации были уже весьма четко определены. В последующие месяцы члены его редакционной группы тесно взаимодействовали со старшими должностными лицами и экспертами Секретариата в целях завершения подготовки доклада.



В конечном счете доклад по-прежнему отражает личную позицию Специального представителя относительно затрагиваемых вопросов, и в нем представлена его «дорожная карта», призванная улучшить регулирование международной миграции.

## Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросам миграции

### *Резюме*

В настоящем докладе, который был подготовлен Специальным представителем Генерального секретаря по вопросам миграции, выносятся рекомендации по повышению эффективности управления миграцией посредством международного сотрудничества и содержатся предложения относительно путей совершенствования работы Организации Объединенных Наций над проблемой миграции в соответствии с резолюциями 70/302 и 71/1 Генеральной Ассамблеи. Хотя доклад адресован государствам-членам, изложенной в нем информацией могут воспользоваться все заинтересованные стороны. Этот доклад, основанный на опыте Специального представителя по вопросам миграции, должен послужить информационной основой для глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, к обсуждению которого государства-члены обязались приступить в начале 2017 года и работа над которым должна завершиться проведением межправительственной конференции по международной миграции в 2018 году, на которой глобальный договор будет представлен для принятия (резолюция 71/1, приложение II, пункт 9). Доклад состоит из трех разделов; во введении говорится о том, что с учетом обеспокоенности общественности государства с гораздо большей долей вероятности восстановят контроль над тем, кто прибывает на их территорию и остается на ней, если они будут работать сообща, а не в одностороннем порядке, способствуя тем самым безопасной и законной миграции, которая намного более предпочтительна, чем подпольная миграция. Во втором разделе приводится программа действий, в основе которой лежат три вида обязательств — между государствами и мигрантами, государств по отношению друг к другу и между государствами и другими заинтересованными сторонами — и следующие пять стратегических приоритетов: а) регулирование связанных с кризисами перемещений и защита мигрантов, находящихся в уязвимом положении; б) создание возможностей для мобильности рабочей силы и квалифицированных кадров; в) обеспечение упорядоченной миграции, включая возвращение; г) содействие интеграции и развитию мигрантов; и е) укрепление потенциала в области регулирования миграции. В заключительном разделе изложены 16 рекомендаций о том, как добровольно объединившиеся в группы государства в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами могут приступить к решению этих приоритетных задач и постепенному расширению консенсуса в отношении того, каким образом должна выглядеть действующая международная архитектура миграции в 2018 году и в последующий период.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	5
А. Реальные проблемы и пути их решения .....	5
В. Текущее положение дел .....	7
С. Желаемое положение дел .....	8
II. Программа действий .....	9
А. Обязательства государств по отношению к мигрантам .....	10
В. Обязательства между государствами .....	14
С. Обязательства между государствами и другими заинтересованными сторонами .....	19
III. Рекомендации .....	20
А. Регулирование связанных с кризисами перемещений и защита мигрантов, подвергающихся риску .....	20
В. Создание возможностей для мобильности рабочей силы и квалифицированных кадров .....	24
С. Обеспечение упорядоченной миграции, включая возвращение .....	27
D. Содействие интеграции и развитию мигрантов .....	28
E. Укрепление потенциала в области регулирования .....	31
IV. Заключение .....	38
Приложение .....	40

## I. Введение

1. Без миграции общества во всем мире никогда не достигли бы своего нынешнего уровня развития. Поэтому не вызывает ни удивления, ни сожаления тот факт, что в наше время, когда за половину столетия число людей на планете удвоилось, а совершать поездки и обеспечивать связь стало быстрее и проще, беспрецедентное число людей переезжает из одной страны в другую. Вследствие этого изменилась жизнь не только миллионов людей, но и целых обществ во всех частях света. В ближайшие десятилетия по мере достижения прогресса в развитии желающих мигрировать будет становиться все больше, и их возможности для этого будут расширяться<sup>1</sup>. На принимаемые ими решения влияет множество различных факторов, в связи с чем трудно предсказать, кто, когда и куда будет мигрировать. Вместе с тем структурные факторы миграции, демографические диспропорции, экономическое неравенство, конфликты, стихийные бедствия и последствия изменения климата, по всей видимости, сохранятся, если не усугубятся. В ближайшее время обращения этих тенденций вспять не предвидится. Миграция будет продолжаться.

2. Следует признать такое положение вещей и учитывать его в своих планах. Мигранты приносят своей новой родине немалую пользу: они выполняют необходимую работу, платят налоги и зачастую привносят новые идеи, благодаря которым общество становится более разнообразным и динамичным. Международные мигранты также приносят пользу странам своего происхождения. Как правило, вскоре после прибытия они начинают отправлять деньги своим семьям (в 2016 году было отправлено более половины триллиона долларов), и эти средства могут способствовать формированию человеческого капитала и, при грамотном инвестировании, обеспечить благосостояние. Из тех мигрантов, которые остаются за границей и добиваются успеха, некоторые начинают инвестировать в страны своего происхождения, обеспечивая не только приток капитала и активизацию торговли, но и развитие идей, навыков и технологий, что расширяет возможности интеграции этих стран в мировое сообщество.

### A. Реальные проблемы и пути их решения

3. Вместе с тем все вышесказанное описывает ситуацию лишь в общих чертах. Хотя преимущества миграции весьма ощутимы, на практике они могут стать заметными лишь по прошествии определенного времени, в то время как многие связанные с ней расходы возникают сразу же. Кроме того, всегда есть люди, а иногда и крупные социальные группы, на которых миграция сказывается отрицательно. Причины их беспокойства могут и должны рассматриваться, а не игнорироваться. Для этого требуются усилия со стороны не только правительств, но и общества в целом. Вместо того чтобы делать упор на опасениях или преувеличивать проблемы, нам необходимо систематически определять эти проблемы и искать практические решения.

---

<sup>1</sup> Michael A. Clemens, "Does Development Reduce Migration?", Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 8592, October 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

4. Прежде всего, все заинтересованы в том, чтобы миграция была безопасной, законной и регулируемой, а не подпольной. В последнем случае не только другие работники помещаются в условия нечестной конкуренции, что вызывает возмущение и ведет к снижению общего уровня социального обеспечения, безопасности и здоровья населения, но и мигранты оказываются во власти недобросовестных работодателей и торговцев людьми, которые могут совершать против них самые серьезные нарушения, иногда называемые «современным рабством», абсолютно неприемлемым для всего человечества.

5. К сожалению, причиной такой актуальности этого вопроса в последние годы стало нерегулируемое передвижение большого числа людей, которые были вынуждены покинуть свои дома из-за войны и жестокого угнетения, а также вследствие стихийных бедствий, голода и экономического краха. Их стихийное прибытие вызывает у общественности все более враждебную реакцию, обусловленную ощущением, что страны потеряли контроль над своими границами. Правительствам приходится реагировать, и нередко они принимают ответные меры оборонительного характера, возводя (или обещая возвести) стены и настаивая на своем суверенном праве определять миграционную политику, рассматривая ее как чисто национальный вопрос, без всякого вмешательства извне. Тем не менее, когда мигранты пересекают национальные границы<sup>2</sup>, миграция становится также вопросом международного уровня. Государства могут и должны помогать друг другу, взаимодействуя как на региональном, так и на глобальном уровне.

6. Вынужденная миграция и потоки беженцев представляют, пожалуй, наиболее сложную проблему для международного сообщества. Мы обязаны: а) устранить коренные причины вынужденной миграции; б) облегчить тяжкие страдания тех, кто был вынужден покинуть свой дом; и с) найти пути решения проблемы их бедственного положения. Ни в одной из этих трех областей отдельные государства и Организация Объединенных Наций пока не добились желаемого результата. В истекшем 2016 году усилиям по повышению эффективности глобальных мер реагирования уделялось много внимания, в частности в рамках ряда международных совещаний высокого уровня<sup>3</sup>. Проблема перемещений больших групп беженцев и мигрантов по праву занимает центральное место в текущей политической повестке дня. Однако при этом мы не

<sup>2</sup> Хотя значительное число людей мигрирует в рамках национальных государств, особенно крупных, в настоящем докладе основное внимание уделяется международной миграции.

<sup>3</sup> К их числу относятся: конференция «В поддержку Сирии и региона», состоявшаяся 4 февраля 2016 года в Лондоне; круглый стол Альянса для поиска решений, состоявшийся 9 и 10 февраля 2016 года в Брюсселе; совещание на уровне министров Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по вопросам создания каналов для приема сирийских беженцев, состоявшееся 30 марта 2016 года в Женеве; Форум по новым подходам к решению проблемы длительного вынужденного перемещения, состоявшийся 4–6 апреля 2016 года в конференционном центре «Уилтон-парк», Соединенное Королевство; Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, состоявшийся 24 и 25 мая 2016 года в Стамбуле, Турция; пленарное заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, состоявшееся 19 сентября 2016 года в Нью-Йорке; и встреча на высшем уровне по вопросам глобального кризиса, связанного с беженцами, организованная Соединенными Штатами Америки в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 20 сентября 2016 года.

должны забывать о сохраняющейся важности регулируемой, организованной миграции, будь то в целях работы, учебы или воссоединения семьи.

7. Организация Объединенных Наций — основной форум, в рамках которого государства могут работать сообща над формированием политического консенсуса в отношении норм и стандартов международного поведения, — призвана играть важную роль. Организация обеспечивает предоставление гуманитарной помощи тем, кто в ней нуждается, и может оказывать государствам-членам содействие в разработке и осуществлении стратегий, предусматривающих меры реагирования и влияния на миграцию; она помогает укреплять институциональный потенциал; а также она занимается сбором и анализом данных, включая данные о численности и перемещениях населения.

8. Именно поэтому в 2005 году Кофи Аннан, занимавший в то время пост Генерального секретаря, назначил первого Специального представителя по вопросам миграции, которому было поручено работать над обеспечением того, чтобы миграции уделялось политическое внимание, которого она заслуживает, и оказывать государствам-членам помощь в выработке подходов, отвечающих интересам не только мигрантов, но и стран, из которых, в которые и через которые они перемещаются. Я имею честь занимать эту должность уже 11 лет, в то время как данный вопрос все более явственно фигурирует в международной повестке дня и публичных дискуссиях.

## **В. Текущее положение дел**

9. За последние два десятилетия был достигнут значительный прогресс: благодаря укреплению доверия путем проведения последовательных диалогов высокого уровня в Организации Объединенных Наций и неформальных диалогов в рамках Глобального форума по миграции и развитию государства получили более полное представление о динамике миграции и вариантах мер в области миграционной политики и с большей готовностью обсуждают этот вопрос на межправительственных форумах, а негосударственные субъекты сейчас все охотнее воспринимаются в качестве партнеров. Были достигнуты успехи в установлении норм, включая принятие в 2011 году Международной организацией труда Конвенции о достойном труде домашних работников и разработку под руководством и в интересах государств директивных указаний в различных областях управления миграцией. Кроме того, в 2016 году Международная организация по миграции (МОМ) присоединилась к системе Организации Объединенных Наций; этот шаг, который до относительно недавнего времени трудно было себе представить, но давно пора было сделать, должен укрепить как МОМ, так и Организацию Объединенных Наций и положительно сказаться на положении мигрантов.

10. В 2015 году руководители всех государств — членов Организации Объединенных Наций приняли резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи под названием «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», содержащую ряд универсально применимых обязательств (включая те, что отражены в целях в области устойчивого развития и Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития), которые призваны улучшить жизнь лю-

дей и состояние планеты и должны быть выполнены к 2030 году. Согласно одному из принципов, лежащих в основе целей в области устойчивого развития, все государства заинтересованы в обеспечении того, чтобы наиболее уязвимые люди и группы населения, включая мигрантов и беженцев, не были забыты при достижении экономического, социального и экологического прогресса, и несут за это коллективную ответственность. В задаче 10.7, относящейся к одной конкретной цели, государства взяли на себя обязательство сотрудничать в целях содействия «упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики».

11. К сожалению, государства, как правило, имеют весьма различные представления о том, что означает «хорошо продуманная миграция» на практике. Некоторые хотели бы, чтобы это означало больше миграции; другие — полное ее отсутствие. Тем не менее все толкования должны соответствовать духу Повестки дня на период до 2030 года.

12. 19 сентября 2016 года мировые лидеры собрались в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах<sup>4</sup>, принятой в качестве итогового документа этого заседания, государства признали необходимость укрепления международного сотрудничества по вопросам миграции и приступили к двухлетнему процессу разработки двух глобальных договоров: глобального договора о беженцах и глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции<sup>5</sup>; последний будет представлен для принятия на межправительственной конференции, которая должна состояться в 2018 году. Это дает государствам два года на уточнение их ответственности друг перед другом и перед мигрантами в рамках их усилий по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. Если это начинание увенчается успехом — а я надеюсь, что так оно и будет, — то при помощи глобального договора они установят стандарты в ключевых областях регулирования миграции и обязуются уважать и, по возможности, превосходить их при разработке национальных стратегий и двусторонних и региональных соглашений.

### **С. Желаемое положение дел**

13. Следующие два года должны стать периодом конструктивной работы, направленной на поиск справедливых и практических решений проблем, с которыми сталкиваются все государства. В переговоры о заключении глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции должны быть вовлечены представители всех соответствующих органов государственной власти, то есть не только тех, которые занимаются вопросами международного сотрудничества и сотрудничества в целях развития, но и министерств

<sup>4</sup> Резолюция 71/1.

<sup>5</sup> В настоящем докладе глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции иногда упоминается как «глобальный договор о миграции» или «глобальный договор по вопросам миграции».

внутренних дел, за которыми нередко остается последнее слово, когда речь заходит о миграционной политике. Многочисленные неправительственные субъекты, которые в настоящее время вносят свою лепту в определение характера миграции, также должны иметь возможность принять участие в разработке договора, чтобы и они были приобщены к нему и несли ответственность за его исполнение.

14. Кроме того, я настоятельно призываю все государства-члены, а также все стороны, играющие определенную роль в миграционных процессах, не откладывать принятие мер, а незамедлительно объединяться в группы в целях продвижения общих приоритетов. Расширение круга активных участников повысит вероятность того, что глобальный договор, как ему и положено, обеспечит прочную директивную основу для политики в области миграции. Настоящий доклад, в котором содержится 16 подробных рекомендаций, послужит «дорожной картой», призванной помочь государствам и их партнерам в достижении этой цели.

## II. Программа действий

15. В основе представленной мною в настоящем докладе «дорожной карты» лежат три важнейших вида взаимоотношений, которые государства должны будут уточнить и укрепить в целях повышения эффективности регулирования миграции. Я предлагаю программу действий, составленную с опорой на обязательства между государствами и мигрантами, государств по отношению друг к другу и между государствами и другими заинтересованными сторонами. Эти обязательства должны стать составной частью более широкого общественного договора между государствами и их гражданами, ключевые принципы которого — наличие законных удостоверений личности, доступ к здравоохранению, жилью, обучению на протяжении всей жизни и достойной работе, обеспечение гендерного равенства, чистой окружающей среды, подотчетных институтов и мирного общества — изложены в Повестке дня на период до 2030 года. В настоящее время, когда рост неравенства подрывает сплоченность общества, в результате чего большие группы населения остаются за бортом, особенно необходимо, чтобы реализация связанных с миграцией целей Повестки дня на период до 2030 года шла рука об руку с достижением более широкого прогресса в интересах всего общества.

16. Как мне представляется, чтобы выполнить основные связанные с миграцией обещания, содержащиеся в Повестке дня на период до 2030 года, государствам и заинтересованным сторонам будет необходимо держать курс на пять стратегических приоритетов: а) регулирование связанных с кризисами перемещений и защита мигрантов, подвергающихся риску; б) создание возможностей для мобильности рабочей силы и квалифицированных кадров; в) обеспечение упорядоченной миграции, включая возвращение; г) содействие интеграции и развитию мигрантов; и е) укрепление потенциала в области регулирования миграции.

17. В совокупности эти три вида обязательств и пять стратегических приоритетов составляют основу, которой, по моему мнению, можно воспользоваться при налаживании международного сотрудничества и разработке глобального

договора по вопросам миграции к 2018 году. Как и любая основа, она вовсе не является исчерпывающей, но призвана послужить ориентиром, задать определенную структуру и сформировать представление о возможных достижениях.

## **А. Обязательства государств по отношению к мигрантам**

18. У государств имеются обязанности в отношении мигрантов и беженцев, которые они должны выполнять в соответствии с действующими нормами международного права. Кроме того, все они взяли на себя политические обязательства, содержащиеся в итоговых документах диалога Организации Объединенных Наций на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2013 год)<sup>6</sup>, Повестке дня на период до 2030 года и Нью-Йоркской декларации. Для полноценного выполнения некоторых обязательств, в частности обещания содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции, требуется более четкое их определение. В идеале миграция должна быть свободным выбором. Поскольку зачастую это не так, государствам необходимы надежные стратегии, которые: а) направлены на защиту мигрантов; б) предоставляют им возможности для законной и безопасной миграции; и с) обеспечивают, чтобы после эмиграции они могли в полной мере участвовать в жизни общества и экономике, к которым они присоединились.

### **Защита**

19. Наиболее важной и насущной задачей является уточнение ответственности государств перед мигрантами, которые находятся в уязвимом положении и могут не иметь возможности вернуться домой, но не подпадают под защиту в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года<sup>7</sup>. Государствам необходимо отказаться от поверхностного бинарного подхода, в соответствии с которым беженцы считаются «хорошими» (т.е. заслуживающими помощи, поскольку они вынуждены покинуть свою страну и лишены ее защиты), а незаконные мигранты — «плохими» (поскольку они сами приняли решение мигрировать без соблюдения надлежащей правовой процедуры). Реальность далеко не столь однозначна, и невозможно четко провести границу между теми, кто спасается бегством буквально под дулами автоматов, и теми, кто перемещается совершенно добровольно.

20. Государства продемонстрировали, что они могут довольно гибко обходить букву Конвенции о статусе беженцев, иногда путем расширения сферы ее охвата: например, беженцам войны сейчас, как правило, предоставляется защита

<sup>6</sup> Резолюция 68/4.

<sup>7</sup> Согласно статье 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 года беженцем является лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений». ([http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml)).

без необходимости доказывать, что каждый из них в отдельности сталкивается с угрозой преследования, хотя такая защита нередко подразумевает ограничительные условия, такие как необходимость проживания в лагерях, а иногда и преждевременное возвращение на родину до наступления действительно безопасной обстановки. Кроме того, людям, которые не могут претендовать на политическое убежище, но находятся в уязвимом положении по другим причинам, таким как болезнь, нередко разрешают остаться, а лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий, иногда предоставляется временная защита, чтобы они могли покинуть разрушенные районы и поддержать прилагаемые у них на родине усилия по восстановлению из-за границы.

21. Такая гибкость должна проявляться и впредь, но мы должны пойти еще дальше и достичь прочного международного консенсуса о том, какие меры защиты государства обязаны принимать в отношении мигрантов в тех случаях, когда правительства их стран не могут или не желают защитить их от кризисов и угрожающих жизни обстоятельств, включая несостоятельность государства, повсеместные проявления насилия, которое еще не переросло в вооруженный конфликт, или последствия изменения климата. Имеется ряд составных элементов, представляющих собой действующие руководящие принципы, разработанные государствами, такие как проект руководящих принципов защиты мигрантов в странах, переживающих конфликт или стихийное бедствие<sup>8</sup>, и Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата (Программа защиты), принятая в рамках Нансеновской инициативы<sup>9</sup> и разработанная в ходе серии региональных консультаций по вопросу о том, как обеспечить защиту людей, спасающихся от стихийных бедствий. Еще одним полезным вкладом являются не имеющие обязательной силы руководящие принципы и рекомендации Группы по проблемам глобальной миграции в отношении мигрантов, находящихся в уязвимом положении<sup>10</sup>.

22. Международное сообщество также должно обеспечить, чтобы обязательства по защите воплотились в реальную помощь людям, которые в ней нуждаются, независимо от того, где они находятся: в странах, переживающих кризис, в ситуациях транзита или в пути в опасных условиях. Международные организации должны помогать государствам повышать качество оказываемых ими консульских услуг и обеспечивать функционирование глобальной сети центров помощи мигрантам, в том числе тем из них, кто оказался в таких ситуациях. В частности, государства должны предоставлять полный спектр услуг по уходу и поддержке всем несопровождаемым и разлученным с семьями детям-мигрантам, включая детей, ставших жертвами торговли людьми, в целях обеспечения наличия у них доступа к основным услугам, услугам по поиску родственников и хорошо отлаженным, профессиональным системам опеки.

<sup>8</sup> См. Migrants in Countries in Crisis Initiative ([micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/MICIC\\_Guidelines\\_english\\_web\\_13\\_09\\_2016.pdf](http://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/MICIC_Guidelines_english_web_13_09_2016.pdf)).

<sup>9</sup> См. <https://www.nanseninitiative.org/protection-agenda-consultation/>.

<sup>10</sup> Global Migration Group, "Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements" ([www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf)).

### **Возможности**

23. Государства не обязаны открывать свои границы для всех мигрантов, но они заинтересованы в том, чтобы миграция была законной и безопасной, а права человека мигрантов уважались. Для этого каждому правительству необходимо определить и четко сформулировать, на каких условиях мигрантам будут разрешаться въезд, пребывание и работа или как оно будет содействовать их выезду и возвращению, иными словами — свою миграционную политику.

24. Необязательно принимать всех мигрантов на постоянное проживание. Многие, возможно, желают какое-то время поработать, чтобы накопить определенную сумму денег, а затем вернуться в свои страны. Другим могут быть созданы стимулы для отъезда на родину после согласованного периода работы, например путем выплаты части их заработной платы лишь после возвращения или посредством предоставления им возможности повторного въезда по окончании определенного периода пребывания в родной стране. На самом деле санкционирование перемещения людей из более бедной страны в более богатую и обратно (что называется также маятниковой миграцией) является весьма эффективным способом сокращения масштабов нищеты.

25. Вместе с тем недостаточно просто разрешить людям приехать в страну или призывать их к поиску работы за границей. Необходимо, чтобы они могли позволить себе расходы на переезд, а также чтобы у них была возможность жить и трудиться в приемлемых условиях. Высокие авансовые сборы затрудняют миграцию малоимущих лиц, что заставляет некоторых из них занимать деньги под непомерные проценты, в результате чего они могут стать жертвами эксплуатации и торговли людьми. Очень часто коррумпированные чиновники наживаются на этом процессе, подрывая авторитет государства и вызывая у граждан сомнения относительно функционирования государственных институтов и их способности обеспечивать правопорядок. Страны происхождения и назначения также заинтересованы в том, чтобы мигранты обладали навыками, необходимыми для выполнения имеющейся работы, и чтобы их навыки признавались, поскольку в противном случае работодатели и мигранты оказываются в проигрыше, производительность снижается, а миграционная политика не достигает своей цели. Кроме того, при отсутствии уважения прав и достоинства трудящихся-мигрантов страдают не только они, но и местные работники, которые иногда чувствуют себя исключенными из целых секторов занятости, где заработная плата и условия труда не соответствуют минимальным стандартам.

### **Интеграция**

26. В Повестке дня на период до 2030 года государства-члены обещали, что никто не будет забыт, включая мигрантов и беженцев. Мигранты, права которых соблюдаются, которые живут в достойных условиях и могут применить свои навыки, вносят более значительный вклад в процветание стран их назначения и происхождения. Таким образом, государства не только обязаны, но и заинтересованы в обеспечении защиты прав мигрантов, в частности права на получение справедливой заработной платы, наличие законного удостоверения личности и обучение своих детей в школе. Вместе с тем государства могут предложить мигрантам реальные возможности лишь в том случае, если обще-

ство в целом относится к ним доброжелательно и готово прилагать усилия к тому, чтобы процессы миграции проходили успешно. Много зависит от того, рассматривает ли общество миграцию как преимущественно краткосрочное экономическое явление или как один из способов увеличения численности населения. В связи с этим крайне важно, чтобы национальные правительства привлекали к планированию своей миграционной политики другие стороны, заинтересованные в результате, включая парламенты, местные органы управления, работодателей, профсоюзы, лидеров общин мигрантов, молодежные организации, школы и университеты.

27. Одна из главных проблем с принятием недавно прибывших лиц заключается в том, что оно, как правило, сопряжено с немедленными расходами, в то время как преимущества проявляются позднее<sup>11</sup>. Кроме того, эти расходы часто распределяются неравномерно, и некоторые представители рабочей силы (как правило, менее квалифицированные работники и недавно прибывшие иммигранты) и некоторые районы оказываются затронутыми в большей степени, чем другие. Кроме того, некоторые люди, особенно, пожалуй, пожилые, которым сами темпы и масштабы изменений могут показаться ошеломляющими, иногда начинают чувствовать себя меньшинством в своей собственной стране. Государства могут частично развеять эти опасения, активно помогая тем, кто может оказаться в проигрыше, например путем переподготовки и поддержки безработных или лиц, которым угрожает безработица, и расширения государственных услуг, предоставляемых затронутому населению. Правительства должны требовать, чтобы иммигранты изучали государственный язык (или языки), и помогать им в этом. Они могут также предоставлять лишь некоторые права мигрантам, пребывание которых носит временный характер, и дополнительные права и привилегии тем, кто становится долгосрочными резидентами или гражданами. Вместе с тем нельзя допускать, чтобы «временные» трудовые мигранты пополняли ряды тех, кто постоянно живет в условиях нищеты. Любое лицо, которому разрешено находиться в стране дольше определенного срока, должно также иметь возможность получить постоянный юридический статус.

28. Принимая иммигрантов, правительства несут издержки, однако отказ во въезде обходится им не менее дорого. Страны, которые не допускают своей зависимости от труда мигрантов, например путем установления законных процедур обращения за разрешением на въезд, в конечном счете поощряют несанк-

---

<sup>11</sup> Например, данные проведенного в 2016 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) исследования по вопросам интеграции в Швеции, где 16 процентов населения составляют лица, родившиеся за границей, свидетельствуют о том, что положение недавно прибывших беженцев на рынке труда является слабым, но со временем улучшается. Дети иммигрантов, как правило, успешно интегрируются в общество, несмотря на трудности, с которыми сталкиваются их родители. По итогам исследования делается вывод о том, что интеграционная политика Швеции работает, но на практике результаты видны не сразу. См. *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris ([www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm](http://www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm)). Всеобъемлющий обзор данных о последствиях иммиграции в Соединенных Штатах Америки см. в National Academy of Sciences, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, National Academies Press, 2016 ([www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration](http://www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration)).

ционированную миграцию. Нации, отказывающиеся признать, что они стали странами со значительной долей мигрантов среди населения, не намеренных возвращаться назад, позднее могут обнаружить, что у них проблемы с их детьми и внуками, которые считают, что к ним относятся как к чужакам, несмотря на тот факт, что они уроженцы этих стран. Кроме того, стареющие общества, которые отказываются принимать новых людей в свои члены, могут столкнуться с экономической стагнацией.

## **В. Обязательства между государствами**

29. Включив ряд связанных с миграцией задач в Повестку дня на период до 2030 года и приняв Нью-Йоркскую декларацию, государства-члены начали признавать, что управление международной миграцией является общей обязанностью, для исполнения которой они должны прилагать совместные усилия. По моему мнению, в целях успешного выполнения своего обязательства содействовать безопасной, законной, упорядоченной и ответственной миграции государствам следует сотрудничать, в частности, в четырех областях, перечисленных ниже.

### **Миграция в связи с кризисом**

30. Государства должны прийти к соглашению о путях решения проблемы перемещений больших групп людей в связи с кризисом, не только чтобы спасти людей, покидающих страну во избежание неминуемой смерти или страданий, но и чтобы не допустить пагубных последствий спонтанных мер реагирования для наших политических институтов и доверия общественности к ним. К сожалению, несмотря на примеры успешного урегулирования этой проблемы на региональном уровне<sup>12</sup>, государства до сих пор не смогли найти для нее долгосрочное решение. В то время как мигранты отчаянно пытаются добраться до безопасных мест в различных частях мира, государства в ответ слишком часто устраивают «гонку по нисходящей», стараясь сдерживать потоки мигрантов, нарушая и ограничивая их права.

31. В настоящее время наблюдается тенденция, состоящая в том, что некоторые государства содействуют предотвращению перемещения мигрантов в развитые страны, соглашаясь держать свои двери открытыми или потихоньку препятствуя их потокам и сдерживая их в обмен на увеличение объема помощи в целях развития и экономической помощи. Хотя некоторые из этих мероприятий могут быть необходимы в рамках более широкого соглашения, сдерживание не является долгосрочным решением. Когда людей заставляют вернуться в

---

<sup>12</sup> Было принято несколько региональных мер реагирования на кризисы, связанные с беженцами и мигрантами, включая: Комплексный план действий в интересах индокитайских беженцев (1989–1997 годы); Международную конференцию по проблеме центральноамериканских беженцев, способствовавшую предоставлению беженцам и внутренне перемещенным лицам и принимающим общинам возможностей для получения средств к существованию (1987–1994 годы); и Конференцию стран Содружества Независимых Государств по проблемам беженцев и мигрантов, на которой рассматривались вопросы, касающиеся недобровольных перемещений населения (1993–2005 годы).

страны транзита, это, как правило, чревато негативными последствиями: люди вновь оказываются в странах, где сложилась небезопасная обстановка, или вообще не могут их покинуть. Такая политика отрицательно сказывается на уважении прав человека и ведет к увеличению нагрузки на и без того слабые государства, что создает риск снижения уровня коллективной безопасности всех государств.

32. В Нью-Йоркской декларации государства признали, что единственный шанс сократить масштабы нелегальной миграции со всеми связанными с ней рисками заключается в том, чтобы обеспечить наличие альтернативных — юридических — процедур для мигрантов. Для этого они должны действовать сообща, в том числе прибегая к помощи гражданского общества и частного сектора. Режимы упрощенного и свободного передвижения в пределах регионов могут помочь людям законно и безопасно покинуть страны, переживающие кризис<sup>13</sup>. Вместе с тем государства также обязались достичь общего понимания на глобальном уровне относительно того, кто нуждается в международной защите, и отразить его в руководящих принципах, касающихся мигрантов, находящихся в уязвимом положении. При помощи этих принципов впоследствии могут быть сформулированы не имеющие обязательной силы глобальные концептуальные рамки, которые, в свою очередь, могут послужить основой для разработки более официальных и юридически обязывающих документов на глобальном, региональном и национальном уровнях. Тем временем государствам необходимо в срочном порядке создать возможности для предоставления лицам, покинувшим свои страны, более эффективной защиты и обеспечения надлежащего установления их личности и регистрации.

### **Мобильность рабочей силы и квалифицированных кадров**

33. Основная проблема, на решение которой должны быть направлены любые нынешние усилия по регулированию миграции, заключается в том, что людей, желающих мигрировать, особенно молодых людей с низким уровнем квалификации, гораздо больше, чем возможностей для их безопасной, законной и упорядоченной миграции. Многие развитые и развивающиеся страны принимают меры по трудоустройству своей молодежи. Вместе с тем, в то время как государства во всех частях мира стремятся привлечь квалифицированных и/или богатых мигрантов, у менее квалифицированных лиц возможностей мало. Молодые люди, в том числе выпускники университетов, зачастую не владеют ино-

<sup>13</sup> Действующие протоколы о свободном передвижении официально используются в целях облегчения трудовой миграции беженцев по крайней мере в двух случаях: с беженцами из Либерии и Сьерра-Леоне внутри стран — членов Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и с перемещенными лицами из Колумбии внутри стран — членов Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР). В Европейском союзе гарантией для граждан стран, переживающих экономический кризис (например, Греции и Испании), выступают региональные договоренности о свободном передвижении. Аналогичного эффекта позволяют достичь двусторонние торговые соглашения, предусматривающие в том числе благоприятный доступ на рынок труда, например между Южным Суданом и Угандой и между Суданом и Египтом. См. Katy Long and Sarah Rosengaertner, “Protection through Mobility: Opening Labour and Study Migration Channels for Refugees”, Migration Policy Institute, October 2016 ([www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees](http://www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees)).

странным языком и техническими навыками, соответствующими требованиям работодателей, или их навыки могут не признаваться в другой стране из-за различий в системах образования, профессиональной подготовки и сертификации.

34. Демографические диспропорции между различными частями мира станут еще более отчетливыми, особенно между странами Африки, где молодое население, как ожидается, удвоится и составит к 2050 году 2,4 миллиарда человек, и странами Европы с их стареющим и сокращающимся населением общей численностью 738 миллионов человек, которая, согласно прогнозам, к тому времени уменьшится приблизительно на 30 миллионов. В связи с этим общей приоритетной задачей как для государств, нуждающихся в рабочей силе, так и для стран, пытающихся создать возможности для своей молодежи, являются обучение большего числа людей, которые хотели бы мигрировать, навыкам, необходимым им для законного трудоустройства за рубежом, и обеспечение признания этих навыков за границей при одновременной активизации усилий по созданию рабочих мест и возможностей на родине<sup>14</sup>.

35. В настоящее время наиболее широкие возможности для безопасного и законного перемещения имеют трудящиеся-мигранты, подпадающие под соглашения о свободном передвижении в пределах того или иного региона, например стран Европейского союза и МЕРКОСУР. Такие соглашения требуют высокой степени координации и согласованности действий участвующих в них государств, которые должны доверять стандартам и национальным учреждениям друг друга. Прогресс в этом направлении в различных регионах неодинаков и обычно начинается с упрощения миграционных процедур для высококвалифицированных специалистов<sup>15</sup>. Менее квалифицированные работники, как правило, вынуждены пользоваться каналами, предлагаемыми принимающим государством в одностороннем порядке или имеющимися в рамках двусторонних соглашений<sup>16</sup>. Наша цель должна состоять в том, чтобы унифицировать

<sup>14</sup> См. Аддис-Абебскую программу действий третьей Международной конференции по финансированию развития, резолюция 69/313, приложение, пункт 111.

<sup>15</sup> Некоторые региональные соглашения об интеграции допускают мобильность людей (не только трудящихся) в целом (например, Европейский союз и ЭКОВАС), в то время как другие предусматривают свободную мобильность рабочей силы в целом (например, МЕРКОСУР) или работников определенной квалификации, обычно более высокой (например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) и Карибское сообщество (КАРИКОМ)). Другие соглашения ограничиваются упрощением процедур въезда и временного пребывания в связи с торговой и инвестиционной деятельностью (например, карта для деловых поездок Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)). См. IOM Background Paper, International Dialogue on Migration, Intersessional Workshop on "Free Movement of Persons in Regional Integration Processes", 18 and 19 June 2007 ([https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free\\_movement\\_of\\_persons\\_18190607/idm2007\\_backgroundpaper\\_en.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf)).

<sup>16</sup> Такие соглашения могут представлять собой договоры занятости, трудовые соглашения, договоры найма, миграционные соглашения и соглашения об обмене рабочей силой. Они могут заключаться в виде межправительственных соглашений, протоколов о договоренности, меморандумов о взаимопонимании, меморандумов о договоренности и положений национальной политики. В двусторонних соглашениях устанавливаются обязательства каждой страны, которые могут включать квоты и продолжительность пребывания. См. Sebastián Sáez, ed., "Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to

условия для трудящихся-мигрантов, перемещающихся по разным каналам и имеющих разную квалификацию, и облегчить государствам процессы выработки и осуществления соглашений о трудовой миграции на основе глобальных типовых соглашений и при помощи постоянного стратегического диалога с работодателями и другими соответствующими заинтересованными сторонами.

36. Регулирование перемещения рабочей силы при помощи двусторонних и региональных соглашений позволило бы странам назначения контролировать, кто въезжает на их территорию и на каких условиях, а также сделало бы приток рабочей силы более предсказуемым и обеспечило бы странам происхождения больший стимул к сотрудничеству в вопросах сдерживания нелегальной миграции и содействия возвращению их граждан.

### **Упорядоченная миграция, включая возвращение**

37. Одной из первоочередных задач государств по-прежнему будет и должно быть улучшение сотрудничества в области сокращения масштабов нелегальных перемещений и ликвидации преступных сетей, которые делают бизнес на незаконном провозе мигрантов и торговле людьми, пользуясь их отчаянным положением и стремлением к лучшей жизни. Несмотря на растущее давление со стороны общественности, требующей принятия в отношении «нелегальной иммиграции» жестких мер, государствам следует учитывать уроки, извлеченные в ходе борьбы с другими видами незаконной торговли, избегать криминализации жертв и не возлагать все надежды на одни лишь пограничные службы и правоохранительные органы. Двусторонние, региональные и межрегиональные партнерские связи и платформы сотрудничества по вопросам миграции могут предоставить ценные возможности для укрепления доверия и наращивания потенциала. Организация Объединенных Наций также призвана играть важную роль в обеспечении того, чтобы государства руководствовались в своей практике и сотрудничестве в связи с нелегальной миграцией, торговлей людьми и незаконным провозом мигрантов нормами международного права, включая международное право прав человека и беженское право, и соблюдали их, не нарушая права искать убежища.

38. Важнейшими элементами хорошо отлаженной миграционной системы являются возвращение, реадмиссия и реинтеграция. Когда мигранты не имеют законного права на дальнейшее проживание в стране назначения, будь то в силу того, что они прибыли или остались в ней нелегально, что их законное пребывание в ней носило временный характер (например, в случае с сезонными работниками) или что после надлежащего рассмотрения их ходатайство о предоставлении убежища было отклонено, каждое государство может потребовать от таких лиц, чтобы они покинули его территорию. В этом случае страны происхождения обязаны признать и принять своих граждан в целях исполнения своего долга перед ними и соблюдения прав человека мигрантов и принципа взаимности обязательств между государствами.

---

Increase Trade in Services”, Directions in Development (Washington, D.C., World Bank, 2013) (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15800/786840PUB0EPI10Box0377351B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>).

39. Вместе с тем, когда высылка людей в страны их происхождения становится главной целью стран назначения, переговоры с первыми могут легко зайти в тупик или привести к взаимному шантажу. Кроме того, политика, при которой не связанные с миграцией области сотрудничества, такие как торговля и помощь в целях развития, ставятся в зависимость от сотрудничества той или иной страны в вопросах возвращения и реадмиссии мигрантов, является недальновидной и неправильной и в действительности может усугубить некоторые причины, лежащие в основе нелегальной миграции. Для улучшения понимания различных интересов обеих сторон и достижения компромиссов, соблюдаемых всеми сторонами, необходимы более открытые и частые контакты между странами.

40. Государствам следует работать над заключением соглашения о руководящих принципах в этой области, включая более эффективный мониторинг процессов возвращения и того, как складывается судьба мигрантов после возвращения. Это должно способствовать повышению эффективности помощи в реинтеграции, чтобы она соответствовала национальным и местным планам развития и нуждам общин, в которые возвращаются мигранты. Таким образом, деньги, потраченные на реинтеграцию, с большей долей вероятности обеспечат желаемые результаты.

#### **Потенциал в области регулирования**

41. Грамотное регулирование миграции осуществляется одновременно снизу вверх и сверху вниз, от предоставления местным органам управления необходимых полномочий и ресурсов для интеграции недавно прибывших лиц до учреждения международных форумов и налаживания партнерских отношений, которые могут способствовать координации и согласованию политики в важнейших областях. Прогресс, по всей вероятности, будет зависеть от участия непосредственно затрагиваемых лиц и лиц, ответственных за осуществление политики, а также от достижения согласия в отношении общих минимальных стандартов, принципов и подходов, которые должны применяться повсеместно. Последнее обеспечивает предсказуемость для межгосударственного сотрудничества, основанного на четко сформулированных взаимных ожиданиях и обязанностях, и для мигрантов, защита прав которых должна гарантироваться, в какой бы части света они ни находились.

42. Решение вопросов, представляющих коллективный интерес, — а хорошо продуманная миграция, несомненно, относится к их числу — должно также обеспечиваться коллективным финансированием. Все государства — члены Организации Объединенных Наций согласовали в Повестке дня на период до 2030 года (2015 год) и Нью-Йоркской декларации (2016 год) ряд общих приоритетных задач. Если мы действительно хотим, чтобы все государства и регионы с ними справились, многим потребуется помощь. В области торговой политики такая помощь предоставляется через особый «пакет финансирования», известный как инициатива «Помощь в торговле». В области изменения климата действует сложная система механизмов финансирования в целях содействия адаптации и смягчению последствий в развивающихся странах. Аналогичным образом нам необходимо создать специальный механизм финансирования, способствующий укреплению потенциала для осуществления международных обязательств, связанных с миграцией. Помимо других преимуществ, такой ме-

ханизм облегчит обеспечение того, чтобы финансовые взносы негосударственных субъектов, таких как коммерческие и благотворительные организации, дополняли усилия, прилагаемые правительствами, банками развития и системой Организации Объединенных Наций, и были увязаны с ними.

### **С. Обязательства между государствами и другими заинтересованными сторонами**

43. Миграция определяется не только государствами. Во многих случаях движущими силами международной миграции являются семейные узы, сети диаспор и частный сектор. В планировании перемещений через международные границы мигрантам помогают коммуникационные технологии, а также законные и незаконные посредники. Большие надежды подает гражданское общество. В условиях широко распространенной враждебности по отношению к мигрантам и беженцам частные лица, неправительственные организации и предприниматели проявляют достойные восхищения солидарность и активность; их действия включают: спасение людей на море; помощь в приеме и интеграции беженцев и мигрантов в местные общины, в том числе размещение мигрантов и беженцев в частных домах; оказание правовой помощи, с тем чтобы мигранты могли отстаивать и защищать свои права; а также предоставление услуг по переводу, обучение языкам и создание возможностей для профессиональной подготовки и стажировки.

44. Правительства, в том числе местные органы власти, которые зачастую находятся в авангарде усилий по интеграции недавно прибывших лиц, могут и должны пользоваться проявляемой инициативой в долгосрочной перспективе путем создания необходимых вспомогательных структур и налаживания партнерских отношений. Это должно включать поддержку более систематического обмена информацией и опытом между местными органами управления, а также всеохватную координацию политики на национальном уровне в целях обеспечения того, чтобы в ходе разработки стратегий, связанных с миграцией, соответствующие заинтересованные стороны могли высказать свое мнение. Вдохновляющим примером на глобальном уровне могут послужить успешные партнерства между государственным и частным секторами, такие как Альянс ГАВИ (ранее называвшийся Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации).

#### **Защита**

45. Одним из приоритетов сотрудничества между государством и гражданским обществом должно быть предоставление гражданам более широких возможностей для непосредственной поддержки беженцев и людей, находящихся в безвыходном положении в странах, переживающих кризис, в том числе через частные и общественные инициативы по оказанию помощи. Это не только даст большему числу людей возможность легально добраться до безопасного места, но и может способствовать перемене отношения общественности к прибывающим лицам в целом благодаря развитию у принимающего населения чувства принадлежности, которое позволит членам общества проявлять инициативу и брать на себя ответственность, вместе того чтобы пассивно наблюдать за притоком чужестранцев.

### **Возможности**

46. Еще одной приоритетной задачей является организация усилий различных заинтересованных сторон по развитию навыков у молодых людей на всех уровнях, включая обеспечение того, чтобы эти навыки соответствовали требованиям работодателей и признавались за границей. Для этого потребуются наладить партнерские отношения не только между национальными правительствами, но и, в частности, с местными и региональными органами власти, работодателями и профсоюзами, а также с образовательными и учебными заведениями и профессиональными ассоциациями, которые определяют требования к лицензированию. Я предлагаю создать глобальную многостороннюю платформу для решения вопросов, связанных с квалификацией и миграцией в целях трудоустройства, чтобы содействовать установлению таких партнерских отношений и способствовать обучению и унификации политики и практики в различных странах.

### **Интеграция**

47. Решающее значение для содействия интеграции мигрантов имеет более систематическое взаимодействие с технологическими компаниями и предпринимателями, которые уже разработали новаторские способы предоставления мигрантам доступа к информации, услугам и возможностям обучения. Следует поощрять партнерские отношения, в которых важная роль отводится технологиям, включая изучение способов предоставления мигрантам возможностей для получения законного удостоверения личности, отправки денежных переводов на родину с меньшими затратами, повышения финансовой грамотности и доступа к финансовым услугам.

## **III. Рекомендации**

48. В настоящем разделе представлены мои 16 подробных рекомендаций, целью которых является внесение практических предложений о том, каким образом государства начиная с этого момента могут с внешней помощью способствовать осуществлению вышеизложенной программы действий, чтобы в 2018 году прийти к заключению глобального договора о миграции, что значительно повысит эффективность коллективного управления международной миграцией, поможет претворить в жизнь Повестку дня на период до 2030 года и улучшит положение мигрантов, их семей и общин, в которых они проживают.

### **A. Регулирование связанных с кризисами перемещений и защита мигрантов, подвергающихся риску**

#### **Рекомендация 1**

#### **Разработка глобальных руководящих принципов в отношении мигрантов, находящихся в уязвимом положении, включая детей-мигрантов**

49. В соответствии с просьбой государств-членов, содержащейся в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (резолюция 71/1, пункт 52), я обязуюсь оказывать всемерную поддержку разработке руководящих принципов

в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, включая защиту детей-мигрантов, находящихся в таком положении.

50. Я предлагаю незамедлительно приступить к работе в этом направлении путем создания независимой группы экспертов, которая: а) сформулирует рабочее определение «мигрантов, находящихся в уязвимом положении»; б) представит общий обзор применимых международно-правовых рамок и документов, не имеющих обязательной силы; и с) выявит имеющиеся на сегодняшний день пробелы в защите в законодательстве и на практике.

51. На основе полученных данных государствам следует сейчас, в 2017 году, приступить к проведению ряда региональных консультаций, по возможности, в рамках подготовки к заключению глобального договора по вопросам миграции. В ходе данных консультаций должны быть выявлены пробелы в региональных системах защиты и предложены пути устранения этих пробелов. При идеальном стечении обстоятельств руководящие принципы будут приняты как часть глобального договора о миграции в 2018 году.

52. Я также призываю государства и другие заинтересованные стороны прилагать усилия по выполнению своих международно-правовых обязательств в отношении детей-мигрантов, в частности:

а) разработать стандарты обращения с несопровождаемыми и разлученными детьми на основе руководства под названием «Целые и невредимые», подготовленного Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в 2014 году<sup>17</sup> в целях оказания государствам Европы помощи в выполнении их обязанностей по защите детей. Я призываю ЮНИСЕФ и УВКБ разработать такие руководства для других регионов мира к 2018 году<sup>18</sup>, чтобы они были включены в руководящие принципы в отношении мигрантов, находящихся в уязвимом положении;

б) отказаться от практики задержания детей-мигрантов и их семей по причине их миграционного статуса<sup>19</sup> с учетом работы Межучрежденческой ра-

<sup>17</sup> UNHCR and UNICEF, *Safe & Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, October 2014.

<sup>18</sup> Другие инструменты включают the Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice, March 2010, 4th Revised Edition (<http://www.separated-children-europe-programme.org/images/18/219.pdf>). В настоящее время прилагаются усилия по обеспечению того, чтобы этот документ был применим также к регионам за пределами Европы.

<sup>19</sup> Согласно Конвенции о правах ребенка задержание ребенка возможно лишь в том случае, если это необходимо в наилучших интересах ребенка. В феврале 2013 года Комитет по правам ребенка заявил, что такое задержание никогда не отвечает наилучшим интересам ребенка. На данный момент эта позиция поддерживается подавляющим большинством договорных органов и специальных процедур Организации Объединенных Наций и растущим числом судебных решений (например, Inter-American Court for Human Rights, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Advisory Opinion OC-21/14, 19 August 2014). Прекращение практики задержания детей является также одной из конкретных целей глобальной стратегии УВКБ по воздержанию от заключения “Beyond Detention”, разработанной с целью поддержать усилия правительств по прекращению практики задержания лиц, ищущих убежища, и беженцев (2014–2019 годы) (<http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>). В Нью-Йоркской

бочей группы по прекращению практики задержания детей-мигрантов, направленной на то, чтобы помочь государствам найти альтернативные содержанию под стражей варианты размещения с упором на соблюдение прав<sup>20</sup>.

## Рекомендация 2

### Расширение доступа к консульской защите и помощи в пути

53. Мигранты, независимо от их гражданства, должны иметь доступ к качественной консульской защите и помощи в пути. Я призываю государства, при необходимости в сотрудничестве с МОМ:

а) составить программу технической помощи в координации с функционирующим под руководством государств Глобальным консульским форумом<sup>21</sup> в целях поддержки усилий государств по укреплению своего консульского потенциала; укрепления механизмов коллективного оказания консульских услуг в случае отсутствия у отдельных государств необходимого потенциала<sup>22</sup>; и разработки типового соглашения о консульской помощи между странами происхождения и назначения мигрантов;

б) создать сеть центров помощи мигрантам вдоль основных маршрутов транзитной миграции<sup>23</sup>, которые будут как можно раньше определять потребности транзитных мигрантов, предоставлять мигрантам информацию по вопросам безопасности на миграционных маршрутах, информировать их об их

---

декларации государства обязались «работать над тем, чтобы положить конец такой практике». (Резолюция 71/1, пункт 33).

<sup>20</sup> Такие усилия должны также опираться на добрые услуги Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах человека мигрантов.

<sup>21</sup> Глобальный консульский форум представляет собой неформальную группу в составе 35 стран, сформировавшуюся после форума по современной консульской практике, состоявшегося в конференционном центре «Уилтон-парк» в сентябре 2013 года. Форум проводит свои сессии раз в два года на уровне старших должностных лиц в целях обсуждения ряда консульских проблем, в том числе применительно к отношениям между трудящимися-мигрантами и диаспорами (<http://globalconsularforum.com/mission-overview/>).

<sup>22</sup> Примеры такого консульского сотрудничества включают совместное использование консульских служб государствами — членами Содружества; совместное размещение консульских служб Франции и Германии; и совместный охват консульскими услугами государств — членов Европейского союза. См. George Haynal, Michael Welsh, Louis Century and Sean Tyler, “The Consular Function in the 21st Century: A report for Foreign Affairs and International Trade Canada”, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 27 March 2013.

<sup>23</sup> Такая сеть могла бы быть создана по образцу существующей передовой практики, которой придерживаются, например, в Мексике, где несколько структур Организации Объединенных Наций (МОМ, УВКБ, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЮНФПА, ЮНИСЕФ, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») и Всемирная торговая организация (ВТО)) при поддержке Целевого фонда Организации Объединенных Наций по безопасности человека сотрудничают с национальными и местными органами власти, гражданским обществом и мигрантами в целях разработки всеобъемлющих рамочных основ обеспечения безопасности транзитных мигрантов, в том числе при участии общин, через которые проходят их потоки (<http://www.un.org/humansecurity/country/mexico>).

правах, обязанностях и льготах в странах транзита и назначения и расширять доступ мигрантов к социальным, медицинским и юридическим услугам.

### **Рекомендация 3**

#### **Расширение спектра юридических процедур для людей, покидающих страны, переживающие кризис**

54. С учетом рекордного количества случаев гибели людей в Средиземном море в одном лишь 2016 году наша цель должна состоять в том, чтобы предложить альтернативы рискованным маршрутам, по которым в настоящее время следуют мигранты, чтобы добраться до безопасных мест. Мы должны также положить конец деятельности преступных сетей, наживающихся на их незаконном провозе, похищении и эксплуатации. Я призываю государства расширять программы приема по гуманитарным соображениям и возможности для легальной миграции в целях учебы, работы и воссоединения семьи, чтобы помочь людям, покидающим страны, переживающие кризис, безопасно и быстро добраться до мест, где может быть обеспечена их защита.

55. В частности, государствам следует:

а) создать внутри стран механизмы, обеспечивающие функционирование программ переселения или выдачи гуманитарных виз, что откроет возможности для переселения тем, кто сталкивается с непосредственной угрозой, без необходимости следовать опасными маршрутами, чтобы покинуть свою страну (см. пункт 57(с) ниже);

б) взять на себя обязательства по финансированию недавно созданного и функционирующего под руководством МОМ и УВКБ Механизма совместной поддержки новых стран переселения, обеспечивающего оказание технической и финансовой поддержки странам, которые готовы предоставить гуманитарный доступ к своей территории, но могут не иметь средств, чтобы помочь лицам, ищущим защиты;

с) расширять и развивать программы переселения при поддержке частных спонсоров, ориентируясь на канадскую модель предоставления частной спонсорской поддержки беженцам, которую правительство Канады в партнерстве с УВКБ и Фондом «Открытое общество» предлагает помочь воспроизвести в других странах<sup>24</sup>;

д) использовать временные рабочие визы и программы для сезонных работников в рамках реагирования на стихийные бедствия и последствия изменения климата<sup>25</sup>. Некоторые государства выдают гражданам из стран, пострадавших от стихийных бедствий, краткосрочные визы. Отправляя денежные

<sup>24</sup> См. <http://www.cbc.ca/news/politics/private-refugee-sponsorship-soros-un-1.3769639>.

<sup>25</sup> Например, после землетрясения в Гаити Соединенные Штаты предоставили гаитянам право на получение временных рабочих виз категории H-2 (<http://www.cgdev.org/initiative/migration-tool-disaster-recovery>); программа Австралии для сезонных работников и программа сертификации нанимателей сезонных работников Новой Зеландии открывают возможности для временного трудоустройства жителей тихоокеанских островов, пострадавших от последствий изменения климата, и тем самым могут косвенно способствовать адаптации домашних хозяйств на соответствующих островах ([www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724)).

переводы на родину, эти мигранты могут способствовать восстановлению своих стран. Подобные программы могли бы также использоваться в упреждающем порядке в целях оказания помощи людям, подвергающимся риску остаться без средств к существованию из-за таких последствий изменения климата, как повышение уровня моря или опустынивание.

56. Организации Объединенных Наций следует воспользоваться мобилизующей ролью Генерального секретаря, чтобы привлечь университеты и научные сети, поставщиков услуг в области профессионально-технической подготовки, государства и частные фонды к расширению программ предоставления стипендий и студенческих виз для получения высшего образования и профессиональной подготовки студентов из стран, переживающих кризис, путем содействия в отслеживании и координации имеющихся предложений о предоставлении стипендий<sup>26</sup> и способствовать диалогу с иммиграционными властями и национальными законодательными органами в целях поощрения выдачи большего числа студенческих виз и решения связанных с этим проблем. В ходе таких усилий можно было бы учесть успешный опыт программы предоставления стипендий Немецкого академического фонда им. Альберта Эйнштейна для оказания помощи студентам-беженцам, действующего под управлением УВКБ в сотрудничестве с правительством Германии<sup>27</sup>.

## **В. Создание возможностей для мобильности рабочей силы и квалифицированных кадров**

### **Рекомендация 4**

#### **Сокращение затрат на трудоустройство и злоупотреблений в отношении трудящихся-мигрантов**

57. Несмотря на усилия некоторых стран, направляющих рабочую силу, высокие сборы и мошенничество при найме работников из других стран по-прежнему широко распространены. Наиболее высокие расходы несут низкоквалифицированные трудящиеся-мигранты, которые нередко берут деньги на поездку в долг, в результате чего подвергаются опасности эксплуатации. Для борьбы с этим пагубным явлением я рекомендую действовать по следующим четырем направлениям:

а) оказание потенциальным мигрантам помощи в получении финансовых средств под разумные проценты, например путем налаживания партнерских связей между банками и местными неправительственными организациями, благодаря которым официальные финансовые услуги станут более доступными, особенно в бедных сельских районах. Например, в Бангладеш Комитет

<sup>26</sup> Например, Институт международного обмена в области образования создал объединение колледжей и университетов, предоставляющих стипендии для сирийских учащихся. См. Institute of International Education Syria Consortium for Higher Education in Crisis, "Impact and Year Four Plans" ([www.iie.org/Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU](http://www.iie.org/Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU)).

<sup>27</sup> См. <http://www.unhcr.org/en-us/dafi-scholarships.html>.

содействия развитию сельских районов предлагает бангладешским трудящимся-мигрантам и членам их семей специальный кредит на цели миграции<sup>28</sup>;

b) приведение национального законодательства, политики и подзаконных актов, двусторонних и многосторонних соглашений и добровольных кодексов поведения<sup>29</sup> в соответствие с общими принципами и оперативными руководящими указаниями МОТ в области справедливого трудоустройства<sup>30</sup>;

c) мониторинг и обеспечение соблюдения положений о найме. Правительствам следует привлекать работодателей (в странах назначения) или главного агента по найму (в стране происхождения) к ответственности за нарушения в процессе поставки рабочей силы, в том числе посредством создания стимулов к соблюдению требований, таких как необходимость доказательств работодателем своей приверженности стандартам труда и найма в качестве одного из предварительных условий предоставления возможности для оформления временных рабочих виз<sup>31</sup>. Правительствам или отраслевым ведомствам следует отслеживать результаты работы агентов по найму в рамках конкретного миграционного коридора или сектора, например путем ведения открытой базы данных и создания транспарентной системы оценки, чтобы работодатели и трудящиеся-мигранты могли сориентироваться в выборе посредника в трудоустройстве;

d) содействие укреплению и повышению профессионального уровня деятельности по найму, нередко осуществляемой при помощи множества субагентов, в целях преобразования агентств по найму (как государственных, так и частных) в комплексные единые центры для работодателей и мигрантов, оказывающие широкий спектр услуг, включая профессиональную подготовку и аттестацию, трудоустройство и организацию поездок<sup>32</sup>.

## Рекомендация 5

### Укрепление архитектуры для регулирования мобильности рабочей силы

58. Причиной перемещения значительной части современных мигрантов является поиск работы и более высокого дохода. Таким образом, создание возможностей для легальной миграции в целях работы будет иметь решающее значение для достижения цели обеспечения безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Странам с растущей численностью населения и избытком молодых людей, ищущих работу, и странам, которые в скором времени

<sup>28</sup> См. <https://brac.net/microfinance-programme/item/858-migration-loans>.

<sup>29</sup> Имеющиеся добровольные кодексы поведения и/или системы сертификации включают: Международную систему добросовестного найма МОМ; «Этические основы найма международной рабочей силы» компаний «Веритэ» и «Мэнпауэр групп»; Даккские принципы Института по вопросам прав человека и предпринимательской деятельности; и Альянс в поддержку этичной практики международного найма.

<sup>30</sup> См. [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/\\_2016-09-20\\_C-570\\_ILO\\_Experts\\_General\\_Principles\\_Operational\\_Guidelines\\_for\\_Fair\\_Recruitment\\_draft\\_.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/_2016-09-20_C-570_ILO_Experts_General_Principles_Operational_Guidelines_for_Fair_Recruitment_draft_.pdf).

<sup>31</sup> Jennifer Gordon, "Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context", ILO, Geneva, 2015 ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_377805.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_377805.pdf)).

<sup>32</sup> Philip Martin, "Managing Merchants of Labour: Recruiters and International Labour Migration", Oxford University Press (forthcoming).

столкнутся с проблемой нехватки рабочей силы, необходимо договориться<sup>33</sup>. Если хорошо все продумать, такая договоренность принесет пользу не только экономической, но и политической сфере.

59. В связи с этим я рекомендую:

а) обеспечить согласованность на национальном уровне между двусторонними и региональными соглашениями, касающимися перемещения работников, национальной политикой на рынке труда, миграционной политикой и политикой в других актуальных областях, таких как здравоохранение или сельское хозяйство. При разработке стратегий, касающихся трудовой миграции, необходимо проводить консультации с основными заинтересованными сторонами, включая работодателей, профсоюзы, учебные заведения и мигрантов. В связи с этим крайне важно, чтобы трудящимся-мигрантам было разрешено создавать ассоциации трудящихся и вступать в профсоюзы;

б) сформировать глобальный альянс государств — доноров рабочей силы в целях продвижения общих приоритетов при обсуждении таких вопросов, как минимальные стандарты охраны труда и типовые двусторонние трудовые соглашения или возвращение и реинтеграция;

в) работать над созданием глобальной рамочной основы управления трудовой миграцией, включая типовой трудовой договор для трудящихся-мигрантов и типовые двусторонние и региональные соглашения в области трудовой миграции;

г) незамедлительно, в 2017 году, создать межучрежденческую вспомогательную структуру с целью способствовать мобильности рабочей силы и достижению консенсуса до 2018 года с опорой на дополнительный опыт МОТ, МОМ, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирного банка, чтобы предоставить в распоряжение государств специализированный экспертный потенциал для содействия обсуждению, осуществлению и контролю за выполнением двусторонних, региональных и (возможно) глобальных соглашений в области трудовой миграции;

е) на основе вышеуказанной межучрежденческой вспомогательной структуры создать глобальную многостороннюю платформу для решения вопросов, связанных с квалификацией и миграцией в целях трудоустройства, с помощью которой будут осуществляться разработка и пересмотр политики и инструментов, затрагивающих все аспекты мобильности рабочей силы, включая стратегии развития навыков, подбор работников с необходимым уровнем квалификации, трудоустройство, оценку, сертификацию и признание навыков мигрантов всех уровней квалификации, согласование и выполнение соглашений в области трудовой миграции и зачет заработанных льгот<sup>34</sup>. Со временем и

<sup>33</sup> Один из проектов того, каким образом можно было бы наладить такие партнерские отношения, чтобы они были взаимовыгодными, был разработан Майклом Клеменсом; см. Michael Clemens, "Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world", Center for Global Development Policy Paper 40, 2014 (<http://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-mobile-world>).

<sup>34</sup> См. также рекомендацию 8 ниже. Эта платформа могла бы быть создана по образцу аналогичных инклюзивных органов в других областях, например Комитета по всемирной

при наличии достаточного импульса на ее основе можно было бы учредить специальный форум для обсуждения соглашений в области трудовой миграции<sup>35</sup>.

### **С. Обеспечение упорядоченной миграции, включая возвращение**

60. Для упорядоченной миграции необходимо расширить спектр процедур для законного въезда как мигрантов, покидающих свои дома из-за кризисной ситуации, так и лиц, ищущих работу за рубежом, а также обеспечить наличие у потенциальных мигрантов доступа к информации об имеющихся у них возможностях. По прибытии государства могут способствовать упорядоченности процесса миграции путем содействия включению и интеграции мигрантов в принимающее их общество (см. пункты 64–69 ниже). Для мигрантов, которые решили покинуть принимающую страну или не имеют разрешения на дальнейшее пребывание в ней, упорядоченный процесс миграции требует также наличия эффективных механизмов для их безопасного и своевременного возвращения и реинтеграции.

#### **Рекомендация 6**

##### **Улучшение доступа к информации и упрощение порядка выдачи виз**

61. Всем государствам следует установить четкие и транспарентные целевые показатели приема для каждой категории виз, исходя из ситуации на рынке труда и гуманитарных соображений. Им следует сделать информацию о каждой категории виз, в частности об условиях въезда, пребывания и занятости, легкодоступной путем размещения ее в Интернете на разных языках наряду с информацией о процедуре обращения за визой. Упрощение процесса обращения за визой и ее получения и выдача большего числа многократных виз могут способствовать уменьшению давления на потенциальных мигрантов, из-за которого они вынуждены отправляться в опасные путешествия.

#### **Рекомендация 7**

##### **Разработка глобальных принципов в отношении возвращения, реадмиссии и реинтеграции**

62. Возвращение является неотъемлемой частью функционирующей миграционной системы, однако то, каким образом оно в настоящее время осуществляется, нередко наносит ущерб как мигрантам, так и отношениям между государствами. Возвращаются ли люди добровольно, будь то по собственной инициативе или при помощи государства, или покидают ли они страну принудительно, их права человека должны соблюдаться. Программы реинтеграции

---

продовольственной безопасности Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, которому помогают в работе межучрежденческий секретариат, оказывающий техническую поддержку, и группа экспертов, предоставляющая для его обсуждений данные и результаты исследований, имеющие отношение к рынку труда (<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/en/>).

<sup>35</sup> Lant Pritchett and Rebekah Smith, “Is there a Goldilocks Solution?: ‘Just Right’ Promotion of Labor Mobility”, Center for Global Development Policy Paper 094, November 2016 (<http://www.cgdev.org/publication/goldilocks-solution-just-right-promotion-labor-mobility>).

должны быть приведены в соответствие с национальными и местными стратегиями развития и потребностями общин, в которые возвращаются мигранты.

63. Я призываю государства использовать существующие форумы, такие как МОМ, Глобальный форум по миграции и развитию и региональные консультативные процессы в области миграции, чтобы начать диалог между странами происхождения, транзита и назначения о практике и стандартах возвращения в целях выработки общего понимания и в конечном счете общих принципов, регулирующих сотрудничество по вопросам возвращения и реинтеграции во всех регионах мира.

## **D. Содействие интеграции и развитию мигрантов**

### **Рекомендация 8**

#### **Обеспечение получения и зачета заработанных социальных льгот**

64. Зачет заработанных социальных льгот является для мигрантов и стран происхождения вопросом справедливости и эффективной миграционной политики в странах назначения. Мигранты не должны удерживаться или быть вынуждены оставаться в принимающей стране дольше желаемого ими срока по той лишь причине, что, если они покинут эту страну, они потеряют свои материальные права в области социального обеспечения. Для трудящихся-мигрантов, которые не имеют доступа к социальной защите и зачастую являются временными работниками или заняты на неформальном рынке труда, возможность зачета льгот исключена. Вместе с тем государствам следует включать их в системы минимальной национальной социальной защиты, которые гарантируют всем жителям базовый уровень социального обеспечения<sup>36</sup>.

65. Поощрение зачета льгот является одной из важнейших проблем, которые необходимо будет рассмотреть в рамках предлагаемой многосторонней платформы для решения вопросов, связанных с квалификацией и миграцией в целях трудоустройства (см. пункт 59 е) выше). В ходе работы над созданием такой платформы я настоятельно призываю компетентные международные организации, такие как МОТ и Всемирный банк, улучшать координацию действий и активизировать усилия по оказанию помощи государствам и заинтересованным представителям сектора страхования для достижения следующих целей:

а) выработка единого понимания того, что подразумевается под зачетом социальных льгот;

б) изучение вариантов расширения социальной защиты, предоставляемой странами происхождения мигрантам, которые уезжают на временные заработки, и членам их семей, которые остаются дома, в том числе путем создания фондов социального обеспечения мигрантов<sup>37</sup>;

<sup>36</sup> См. Рекомендацию № 202 МОТ о минимальных уровнях социальной защиты 2012 года ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r202\\_ru.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_ru.pdf)).

<sup>37</sup> Некоторые азиатские страны происхождения, такие как Бангладеш, Пакистан, Таиланд, Филиппины и Шри-Ланка, создали фонды социального обеспечения мигрантов, которые предоставляют трудящимся-мигрантам широкий спектр услуг, включая: проведение

с) совершенствование систем выплаты пенсий и пособий на медицинское обслуживание в странах назначения в целях упрощения механизмов зачета соответствующих льгот;

d) проведение переговоров о заключении двусторонних соглашений о социальном обеспечении вдоль основных миграционных коридоров и в рамках региональных групп государств; разработка стандартного шаблона **таких двусторонних соглашений**; и укрепление потенциала управлений социального обеспечения в целях эффективного выполнения соглашений.

### **Рекомендация 9**

#### **Совершенствование рынка денежных переводов и расширение доступа к финансовым услугам**

66. Денежные переводы призваны сыграть чрезвычайно важную роль в достижении Цели 1, поставленной в рамках Повестки дня на период до 2030 года и предусматривающей повсеместную ликвидацию нищеты во всех ее формах. Решение задачи ликвидации нищеты и повышения устойчивости малоимущих слоев населения к потрясениям является тем более важным, что его можно также использовать в качестве отправной точки для расширения доступа к финансовым услугам. Между тем сегодня в малых и уязвимых государствах, которые, как правило, в наибольшей степени зависят от денежных переводов, с этих переводов взимается едва ли не самая высокая комиссия.

67. Я призываю предпринимать более согласованные усилия (например, в рамках скоординированной кампании под эгидой Международного фонда сельскохозяйственного развития и Всемирного банка) для налаживания практических партнерских связей между государственными директивными и надзорными органами, представителями финансового сектора и технологическими предпринимателями в интересах достижения следующих целей:

а) облегчения доступа мигрантов и их семей к финансовым услугам, в том числе за счет более широкого обучения отправителей и получателей денежных переводов финансовой грамоте; совершенствование нормативно-правовой базы будет способствовать более активному использованию при осуществлении международных денежных переводов таких технологий, как мобильные деньги;

---

предотъездных семинаров по вопросам квалификации и ознакомительных семинаров; предоставление займов для покрытия первоначальных расходов, связанных с трудоустройством; страхование на случай экстренной репатриации, страхование жизни и медицинское страхование; оказание (правовой) помощи через специализированные отделения посольств и консульств за рубежом; и оказание помощи в реинтеграции. Некоторые фонды предоставляют услуги также оставшимся в странах происхождения семьям и общинам, выделяя средства, в частности, на социальные услуги, стипендии и финансовую помощь нуждающимся семьям. Фонды социального обеспечения финансируются за счет фиксированных сборов с работодателей и агентств по трудоустройству и/или членских взносов трудящихся-мигрантов. См. Neil G. Ruiz and Dovelyn Rannveig Agunias, "Protecting temporary workers: migrant welfare funds from developing countries", Migration and Development Brief No. 7, World Bank, October 2008 ([http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD\\_Brief7.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief7.pdf)).

b) поощрения конкуренции на рынке денежных переводов, например обеспечивая соблюдение центральными банками стран-получателей денежных переводов Общих принципов оказания услуг по международным переводам денежных средств<sup>38</sup>;

c) отказа от практики отождествления денежных переводов с отмыванием денег, при которой любая операция перевода денег (независимо от объема) рассматривается с позиции презумпции вины; вместо этого органам финансового контроля следует взять на вооружение подход, основанный на оценке риска, уделяя основное внимание переводам, сумма которых превышает определенную пороговую величину; это особенно важно для поддержания в рабочем состоянии каналов перевода денежных средств в страны, переживающие кризис.

## **Рекомендация 10**

### **Содействие вовлечению мигрантов в жизнь общества путем предоставления им законных удостоверений личности**

68. Миллионы людей не имеют возможности осуществлять свои основные права и решать повседневные задачи из-за отсутствия законных удостоверений личности или неспособности доказать свою личность. Цель 16 целей в области устойчивого развития (задача 16.9) обязывает государства «к 2030 году обеспечить наличие у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении».

69. Я призываю международные учреждения, в частности Всемирный банк, УВКБ, ЮНИСЕФ, Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и МОМ, действуя в сотрудничестве с заинтересованными национальными и местными органами власти, частными компаниями и некоммерческими субъектами и консультируясь со Специальным докладчиком Совета по правам человека по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни, сообща предпринять усилия для достижения следующих целей:

a) поддержки усилий государств по внедрению универсальных систем регистрации актов гражданского состояния и удостоверения личности, в которых всем гражданам и негражданам, проживающим в той или иной стране или городе, вне зависимости от их гражданства, этнической принадлежности, миграционного статуса или любых других признаков, присваивается единый идентификационный номер для получения доступа к услугам и ведения дел<sup>39</sup>. Эти системы, которые иногда создаются на местах такими муниципальными образованияами—первопроходцами, как город Нью-Йорк, открывают большие

<sup>38</sup> Bank for International Settlement and the World Bank, General Principles for International Remittance Services, Basel, 2007 ([www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf](http://www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf)).

<sup>39</sup> Самой современной из таких схем является система идентификационных номеров «Аадхаар» (Aadhaar), используемая Индийским управлением индивидуальной идентификации, которое присваивает любому лицу, проживающему в стране, независимо от его национальности или иммиграционного статуса, единый идентификационный номер, снабженный биометрическими данными, с целью облегчить доступ этого лица к государственным, финансовым и другим услугам (<https://uidai.gov.in/beta/>).

перспективы для вовлечения мигрантов в жизнь общества, но при этом необходимо уделять должное внимание защите собираемой личной информации;

б) содействия зарождающимся усилиям по изучению возможностей создания поистине универсальной цифровой системы идентификации<sup>40</sup>, благодаря которой люди смогут совершать сделки или пользоваться государственными или частными услугами в разных странах. Включение в эту систему значимой персональной информации (например, данных свидетельств о рождении или браке, различных выписок, карт профилактических прививок или кредитных историй) позволит снизить риски, связанные с потерей документов и мошенничеством, разъединением семей во время чрезвычайных ситуаций и эксплуатацией мигрантов контрабандистами, торговцами людьми или недобросовестными работодателями, удерживающими паспорта мигрантов.

## **Е. Укрепление потенциала в области регулирования миграцией**

70. В основе всех 10 вышеуказанных рекомендаций лежит предположение о невозможности и нецелесообразности прекращения миграции и одновременно с этим о необходимости регулировать ее гораздо более эффективно, чем это делается сегодня. В трех областях — защита мигрантов, подвергающихся риску, трудовая миграция и механизмы возвращения и реинтеграции — я выдвинул конкретные предложения по совершенствованию практики регулирования. В заключительном разделе доклада я предлагаю некоторые более общие механизмы, с помощью которых, как я считаю, может быть достигнута эта цель.

### **Рекомендация 11**

#### **Вложение средств в повышение способности государств регулировать миграцию**

71. Необходимо, чтобы государства не только проводили надлежащую внутреннюю политику, но и вкладывали средства в те государства и регионы, которые верно определили приоритеты, но не располагают необходимыми ресурсами и возможностями для их реализации.

72. Чтобы ускорить слаженное вложение средств в повышение способности государств регулировать миграцию, я призываю создать фонд финансирования для миграции, цель которого будет заключаться в направлении финансовой и технической помощи государствам, международных финансовых учреждений, многосторонних банков развития и частного сектора на обеспечение того, чтобы все государства располагали средствами для выполнения связанных с миграцией обязательств, которые они взяли на себя в Повестке дня на период до 2030 года и которые будут более подробно оговорены в глобальном договоре о миграции. Такой глобальный фонд будет содействовать координации действий доноров и Организации Объединенных Наций и обеспечит выделение ресурсов тем государствам, которых миграция затрагивает в наибольшей степени.

---

<sup>40</sup> Например, инициатива ID2020 направлена на разработку технологического решения для присвоения единого идентификационного номера всем без исключения лицам (<http://id2020.org/>).

## Рекомендация 12

### Повышение качества данных для целей обоснованной политики в области миграции и подотчетности

73. Повышение эффективности системы регулирования зависит от наличия качественных данных и правильного понимания миграционных факторов и динамики. Вместе с тем мировое сообщество все еще испытывает трудности с уяснением основных фактов, например того, кто такие мигранты, где они находятся, откуда и куда они прибыли, причем это особенно касается перемещений между развивающимися странами. Для повышения качества связанных с миграцией данных, контроля и отчетности можно предпринять ряд действий, к которым относятся:

а) расширение знаний о миграции посредством выполнения пяти рекомендаций Комиссии по данным о международной миграции для исследований и политики в области развития<sup>41</sup>, включая i) выяснение основных фактов о миграции в ходе переписей населения и обнародование полученных данных, ii) составление и распространение имеющихся административных данных, iii) проведение обследований рабочей силы в централизованном порядке, iv) предоставление доступа не только к табулированным сводным показателям, но и к микроданным и v) включение блока вопросов по миграции во все большее число проводимых обследований домашних хозяйств<sup>42</sup>. Для этого потребуются, чтобы государства и международные структуры, в том числе Департамент по экономическим и социальным вопросам, МОМ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), ОЭСР, МОТ, Всемирный банк и ЮНИСЕФ, работали сообща и укрепляли институциональный потенциал развивающихся стран по сбору, хранению, анализу и распространению данных о миграции;

б) уточнение потенциальной роли «больших данных» и их использование в дополнение к традиционным источникам данных, включая переписи населения, посредством систематического анализа уже проведенных опытов для определения практической полезности полученных результатов и возможности их широкомасштабного использования<sup>43</sup>. Я высоко ценю усилия правительств Бельгии и Мали, которые сотрудничают с целым рядом международ-

<sup>41</sup> См. <http://www.cgdev.org/working-group/improving-migration-data>.

<sup>42</sup> Например, исследования критериев оценки уровня жизни, проводимые Всемирным банком, демографические и медико-санитарные обследования, обследования рабочей силы, обследования бюджетов домашних хозяйств и обследования доходов и расходов. Это позволило бы создать более тесную взаимосвязь между процессом миграции и результатами в сфере развития человеческого потенциала в интересах людей и домашних хозяйств.

<sup>43</sup> В частности, Фонд «Флоумайндер» использует различные данные, предоставляемые операторами мобильной связи, для анализа динамики мобильности в связи с такими факторами, как стихийные бедствия и изменение климата (в Бангладеш) или распространение инфекционных заболеваний (в Кении), для содействия выработке стратегий реагирования (<http://www.flowminder.org/case-studies/mobile-phone-data-to-understand-climate-change-and-migration-patterns-in-bangladesh>; и [www.flowminder.org/work/research-innovation](http://www.flowminder.org/work/research-innovation)). Краткий обзор современных способов применения «больших данных» в сфере международной миграции см. Olivia De Backer, “Big data and international migration”, 16 June 2014 (<http://unglobalpulse.org/big-data-migration>).

ных организаций и Глобальным партнерством в интересах устойчивого развития, по созданию единого корпуса больших данных по миграции;

с) создание для универсального контроля за достижением целей в области устойчивого развития<sup>44</sup> в дополнение к набору согласованных глобальных показателей, одобренных национальными статистическими ведомствами, инструментов и средств контроля за достижением целей в области устойчивого развития, связанных с миграцией. В связи с этим я предлагаю комплекс тщательно проработанных и в то же время реально применимых средств оценки эффективности деятельности государств и положения мигрантов, включая показатель развития человеческого потенциала мигрантов, индекс регулирования миграции МОМ<sup>45</sup> и контрольный перечень видов помощи, связанной с миграцией;

d) осуществление контроля за деятельностью государств-членов по соблюдению прав тех, кто находится в процессе перемещения, с помощью создания независимой глобальной базы данных (обслуживание которой мог бы осуществлять университетский консорциум)<sup>46</sup>, которая будет содержать показатели, описывающие, какие права предоставляются различным группам иностранцев (включая, в частности, мигрантов, туристов и коммивояжеров) нормативно-правовыми актами различных стран и то, как эти права соблюдаются на практике.

### **Рекомендация 13**

#### **Содействие всеохватному национальному обсуждению проблем миграции и повышение согласованности миграционной политики**

74. Всем государствам следует серьезно рассмотреть вопрос о создании в той или иной форме межведомственной рабочей группы по миграции, в рамках которой министерства и ведомства смогут обсуждать друг с другом и с соответствующими заинтересованными сторонами (включая представителей местных органов власти, частного сектора и лидеров общин иммигрантов) вопросы согласования тех аспектов программных целей и задач, которые относятся, в частности, к гуманитарным вопросам, вопросам развития, миграции и внутренним и иностранным делам.

75. Парламенты призваны играть четко определенную и важную роль в проведении более открытого и содержательного публичного обсуждения преиму-

<sup>44</sup> Официальный перечень показателей достижения целей в области устойчивого развития включает в себя восемь показателей для контроля за реализацией задач, касающихся миграции (<http://unstats.un.org/sdgs>).

<sup>45</sup> См. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_governance\\_index\\_2016.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf).

<sup>46</sup> Мартин Рус из Оксфордского университета предложил создать глобальную базу данных по правам мигрантов (<http://priceofrights.com/blog/post.php?s=2013-11-30-the-case-for-a-global-migrant-rights-database#.WBeljSSZ0kx>). В настоящее время Колумбийский университет разрабатывает типовой договор о мобильности людей, который будет охватывать все формы перемещения — от деловых и туристических поездок до трудовой миграции рабочей силы и вынужденного перемещения. В рамках инициативы 2013 года Школа права при Джорджтаунском университете опубликовала международный билль о правах мигрантов, в котором сведены воедино существующие нормы международного права и прогрессивная практика государств. В настоящее время в контексте данной инициативы разрабатываются показатели оценки принятия и осуществления таких прав.

ществ и недостатков миграционной политики. Я призываю Межпарламентский союз и организацию «Парламентарии за глобальные действия» совместно с МОМ и другими международными организациями принимать меры для повышения осведомленности своих членов о миграции, содействия международному диалогу между парламентариями по этой теме и расширения их участия в консультациях, касающихся глобального договора о миграции.

#### **Рекомендация 14**

##### **Расширение полномочий городов и органов местного самоуправления**

76. Во всем мире города играют все более значительную роль в принятии мигрантов и разрабатывают приемы и инструменты, необходимые для регулирования растущего разнообразия. Городам следует предоставить полномочия и ресурсы для надлежащего выполнения этих задач. Я рекомендую принять следующие меры:

а) создать специальную инициативу для городов и регионов<sup>47</sup>, особенно тех, для которых миграция и перемещение населения являются относительно новым явлением, в целях разработки, финансирования, согласования, распространения и отработки передовых методов в сфере миграционной и беженской политики, например в рамках комплексной программы повышения управленческой квалификации и развития навыков руководства для сотрудников городских администраций<sup>48</sup>;

б) систематически включать представителей органов местного самоуправления в состав национальных делегаций на международных совещаниях по проблемам миграции, включая Глобальный форум по миграции и развитию, диалоги высокого уровня, проводимые Организацией Объединенных Наций, и межправительственную конференцию по миграции 2018 года;

с) дать возможность местным руководителям внести свою лепту, в связи с чем я призываю оказывать неизменную поддержку проведению ежегодных совещаний Форума мэров по проблемам мобильности, миграции и развития<sup>49</sup>, которые позволяют местным руководителям не только получать информацию о

<sup>47</sup> Такие усилия могли бы опираться на работу, проводимую с органами местного самоуправления в рамках Совместной инициативы в области миграции и развития, реализуемой несколькими учреждениями ([www.migration4development.org/en](http://www.migration4development.org/en)).

<sup>48</sup> Инициатива Гарвардского университета для городских руководителей, финансируемая на пожертвования Майкла Р. Блумберга в размере 32 млн. долл. США, даст представителям городского руководства инструменты, навыки и поддержку, которые все чаще требуются для решения сложных задач руководства и управления, возникающих в работе городских администраций во всем мире (<http://ash.harvard.edu/news/bloomberg-philanthropies-and-harvard-university-launch-bloomberg-harvard-city-leadership>).

<sup>49</sup> Форум мэров по проблемам мобильности, миграции и развития, созданный в 2013 году в ходе диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, является ежегодным организуемым городами глобальным съездом мэров, призванным обеспечить распространение новых и новаторских подходов к управлению городами в условиях возросшего разнообразия. Форум мэров проводится при поддержке Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), МОМ, Всемирного банка, Совместной инициативы по вопросам миграции и развития и Швейцарского агентства в поддержку развития и сотрудничества (<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/local-leaders-cooperating-internationally-migration>).

глобальных межправительственных обсуждениях, касающихся миграционной и беженской политики, но и влиять на ход таких обсуждений.

### **Рекомендация 15**

#### **Переупрофилирование Глобального форума по миграции и развитию**

77. Поскольку миграция становится все более заметной темой в работе Организации Объединенных Наций, перед Глобальным форумом по миграции и развитию неизбежно встанет вопрос об актуальности его предназначения и его значимости. Я предлагаю, чтобы в ближайшем будущем Глобальный форум содействовал формированию консенсуса по амбициозному глобальному договору о миграции, а также выполнению связанных с миграцией обязательств в контексте Повестки дня на период до 2030 года. Форум мог бы стать местом для представления правительствами и другими заинтересованными сторонами отчетов о проделанной ими работе по выполнению обязательств по линии целей в области устойчивого развития и площадкой для формирования партнерств по выполнению этих обязательств, информация о чем могла бы учитываться в работе политического форума высокого уровня по устойчивому развитию — органа системы Организации Объединенных Наций, которому поручено следить за ходом достижения указанных целей. С этой целью Глобальному форуму по миграции и развитию следует рассмотреть вопрос о принятии многолетней программы работы, формировании более функционального секретариата и укреплении его роли органа по обзору политики, который помогает государствам применять систематический подход к анализу и оценке эффективности выбранных ими направлений политики. Форум может также рассмотреть вопрос о реформах системы управления, которые будут способствовать формированию подлинно совместной ответственности государств, гражданского общества и частного сектора.

### **Рекомендация 16**

#### **Укрепление руководящей роли и потенциала Организации Объединенных Наций в вопросах миграции**

78. Крупномасштабный беженский кризис, вызванный войной в Сирийской Арабской Республике, неумолимо обнажает давно назревшую необходимость разработки Организацией Объединенных Наций комплексных стратегий решения проблем перемещения населения, включая внутренне перемещенных лиц, беженцев и мигрантов, с учетом соображений, связанных с гуманитарными вопросами, вопросами развития и проблемами безопасности. В этом заключалась суть недвусмысленного призыва, прозвучавшего на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в мае 2016 года и на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов в сентябре 2016 года.

79. Поскольку МОМ официально стала частью системы Организации Объединенных Наций, я вижу реальную возможность четко сформулировать составляющие лидерской роли в этой области, к которым относятся использование опыта и специальных знаний различных частей системы и уточнение порядка подчиненности Генеральному секретарю. Нет сомнений в том, что МОМ, чей мандат охватывает вопросы миграции в широком смысле, и УВКБ, которое

занимается конкретно проблемами беженцев и лиц без гражданства, станут отныне естественным фундаментом, на котором будет строиться стратегия и институциональный механизм Организации по вопросам международной миграции (во всех ее формах). По сравнению с любой другой структурой системы обе эти организации обладают несравненно большим объемом ресурсов, специальных знаний и накопленного опыта в данной области, вследствие чего они должны стать «центром притяжения» для всех процессов консультаций и координации.

80. МОМ располагает жизненно важным оперативным потенциалом в области миграции, которого системе Организации Объединенных Наций до сих пор не хватало. Сейчас необходимо расширить возможности МОМ в плане вынесения рекомендаций по вопросам политики, в том числе в том числе за счет усиления исследовательского подразделения, провозвестником которого стал открытый в 2015 году в Берлине Глобальный центр анализа данных по миграции МОМ и образцом для которого может служить Отдел ПРООН по подготовке «Доклада о развитии человека». МОМ также следует пересмотреть и укрепить свою роль в содействии диалогам по вопросам политики.

81. Необходимо обеспечить прочную связку МОМ и УВКБ, особенно для направления усилий Организации Объединенных Наций по реагированию на смешанные миграционные потоки и крупномасштабные перемещения населения, вызванные кризисными ситуациями (например с помощью совместной программы по мигрантам, находящимся в уязвимом положении, на основе руководящих принципов, которые предстоит разработать), и для совместной координации деятельности системы Организации Объединенных Наций по проблемам миграции при поддержке Группы по проблемам глобальной миграции. Сама Группа должна играть более непосредственную роль в поддержке работы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, содействии совместному программированию и мобилизации ресурсов, разработке политики и рекомендаций по программированию, методических материалов и показателей для контроля за достижением результатов.

82. В перспективе я вижу пять основных областей, в которых система Организации Объединенных Наций, усиленная в соответствии с вышеизложенными соображениями, должна стремиться к повышению результативности своей работы.

#### **Прогнозирование перемещений в связи с кризисными ситуациями и оперативное реагирование на такие перемещения**

83. Исходя из предположения о том, что связанные с кризисами перемещения будут теперь в порядке вещей, мы должны восполнить пробелы в защите, в том числе с помощью совместного анализа и заблаговременных мер действующих в прочной связке МОМ и УВКБ, которые сообща обеспечивают, чтобы определение и удовлетворение потребностей мигрантов и беженцев в защите осуществлялось как можно раньше и как можно ближе к стране происхождения.

**Выступление единым фронтом для повышения действенности программных обращений**

84. Более активное согласование действий небольшого числа структур, активно занимающихся проблемами миграции, включая действующих в прочной связке МОМ и УВКБ, к которым при необходимости присоединяются, например, Департамент по экономическим и социальным вопросам, МОТ и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, должно позволить системе Организации Объединенных Наций выступать единым фронтом с ясными и последовательными обращениями как на уровне Центральных учреждений, так и на страновом уровне, когда этого требуют конкретные ситуации и задачи, связанные с миграцией и перемещением.

**Поддержка и контроль за ходом выполнения обязательств по линии целей в области устойчивого развития**

85. Организация Объединенных Наций должна помочь странам в переводе глобальных обязательств в плоскость национальных целевых показателей и стратегий и разработать критерии, с помощью которых государства и другие субъекты смогут оценивать достижения. Ключевую роль в этом отношении призвана сыграть Группа по проблемам глобальной миграции. В настоящем докладе я также привел доводы в поддержку создания фонда финансирования, выработки комплекса выполнимых показателей и превращения Глобального форума по миграции и развитию в площадку для представления отчетов о ходе достижения целей в области устойчивого развития и налаживания партнерских связей в интересах достижения этих целей.

**Содействие разработке норм рекомендательного характера и общих стандартов**

86. Имеется ряд направлений политики, прогресс по которым возможен с помощью инициируемых государствами усилий по определению общих норм и принципов, регулирующих их деятельность, в том числе в тех случаях, когда речь идет о «мигрантах, находящихся в уязвимом положении», регулировании мобильности рабочей силы и квалифицированных кадров и возвращении и реинтеграции мигрантов. Организация Объединенных Наций может придать такой нормотворческой деятельности начальный импульс и содействовать ее развитию.

**Работа над заключением новых договоров по конкретным проблемам**

87. При наличии у государств готовности продвигаться в этом направлении Организация Объединенных Наций может помочь им перейти от неформальных процессов к заключению официальных договоров, включая обращение с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, злоупотребления при найме или международные переводы денежных средств и пособий. Глобальный договор о миграции мог бы стать глобальным рамочным соглашением с обязательными и факультативными элементами, объединяющим согласованные нормы и принципы; в нем также можно наметить области, в которых государства могли бы сообща заняться разработкой новых международных норм и договоров.

## IV. Заключение

88. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы показать, что миграция не должна быть причиной опасений и конфликтов внутри государств или между ними. Я считаю, что мы можем бороться с негативными стереотипными представлениями о мигрантах и неправильным освещением миграции, не в последнюю очередь посредством согласованных усилий, которые будут предприниматься в рамках кампании «Вместе» (TOGETHER)<sup>50</sup>; что мы можем содействовать тому, чтобы перемещения осуществлялись законным и упорядоченным образом; что мы можем обеспечить безопасность мигрантов, в том числе в кризисных ситуациях; что с помощью продуманного вложения средств мы можем сократить связанные с миграцией издержки и одновременно максимально увеличить связанные с ней выгоды; что мигрантов можно интегрировать в социально-экономический прогресс общества во всех странах, а не игнорировать их; что в вопросах регулирования миграции государства могут работать вместе, а не против друг друга; что, одним словом, общество может обрести необходимые знания и возможности для эффективного регулирования миграции.

89. Но всего этого можно добиться только при наличии доверия — доверия между органами власти и между органами власти и их субъектами. Сегодня налицо острый дефицит доверия. По сути, никогда еще за последнее время доверие не было столь размыто, особенно в связи с проблемой миграции, которую широкая общественность страшится и о которой она имеет превратное представление. В таких условиях действовать нужно только постепенно. Именно поэтому я предлагаю начинать с такого самого низкого уровня управления, на котором проблемы могут быть реально решены. В некоторых случаях это будет местный или национальный уровень, а по некоторым вопросам государствам придется работать сообща на двусторонней основе, на региональном или даже на глобальном уровне, пользуясь инициативами первопроходцев и лидеров и применяя так называемый «малосторонний» подход<sup>51</sup>, в рамках которого небольшие группы заинтересованных государств совместно прорабатывают и реализуют новые идеи, которые затем могут обсуждаться и, возможно, приниматься в более официальной обстановке.

90. Чтобы избежать негативной реакции и добиться стабильных результатов, необходимо принимать во внимание обеспокоенность тех, кто считает миграцию угрозой. Конфронтация ни к чему не приведет. Для развития международ-

<sup>50</sup> Глобальная кампания «Вместе» (TOGETHER), инициированная Генеральным секретарем, направлена на изменение негативных представлений и стереотипов в отношении беженцев и мигрантов, а также на укрепление социального договора между принимающими странами и общинами, с одной стороны, и беженцами и мигрантами, с другой. Кампания, начало которой было положено на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, состоявшемся в 2016 году, проводится в партнерстве с государствами-членами, частным сектором и гражданским обществом и продлится до 2018 года, когда государства, как ожидается, примут глобальный договор о беженцах и глобальный договор о безопасной, упорядоченной и законной миграции (<http://refugeesmigrants.un.org/together>).

<sup>51</sup> Moses Naim, “Minilateralism”, *Foreign Policy*, 21 June 2009 (<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>).

---

ного сотрудничества в этой области необходимо учитывать интересы всех легитимных субъектов. До тех пор пока система не будет устраивать все заинтересованные стороны, недовольные будут в лучшем случае игнорировать ее, а в худшем — саботировать. Убежден, что, слушая друг друга, неустанно стремясь находить общие цели и согласовывать пути их достижения, мы сможем найти такие решения, которые дадут надежду каждому из нас.

## Приложение

Невозможно перечислить здесь всех, кто помог мне сформулировать мысли по темам, которые рассматриваются в настоящем докладе. Тем не менее некоторые из них заслуживают особого признания, в первую очередь оба генеральных секретаря, с которыми я работал — Кофи Аннан и Пан Ги Мун, а также Ян Элиассон, Уильям Лейси Суинг, Роберт Орр, принц Зейд Раад аль-Хусейн, Карен Абузейд, Ева Акерман-Берье, Эдуард Гнеса, Абиодун Уильямс, Эдуард Мортимер и Режин де Клерк. С самого начала моего пребывания на посту Специального представителя меня консультировали Грегори Маниатис и Франсуа Фуина, неоценимую поддержку мне также оказывали Эвелин Первес и Мелани Берфорд и Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам. С 2006 года эта работа осуществлялась при финансовой поддержке Фонда Макартура, а также благодаря взносам правительств Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Швеции, фондов «Открытое общество» и корпорации Карнеги. Специалисты Глобальной стратегической инициативы Колумбийского университета, возглавляемой Майклом Дойлом, помогали исследовательской и редакционной группе в подготовке доклада, оказывая поддержку по субстантивным и другим вопросам.

**Исследовательская и редакционная группа:** Грегори Маниатис, Сара Розенгертнер, Коллин Туэз, Эдуард Мортимер, Джастин Макдермот, Катлин Ньюленд, Кейти Лонг, Франсуа Фуина и Мэгги Пауэрс.

**Издательская группа:** Забине Хеннинг, Лорелей Санчес, Бренда Олиवास, Николь Поуп, Лакриша Кинан, Киара Спенсер и Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению.

**Эксперты-консультанты:** при подготовке настоящего доклада я консультировался с многочисленными экспертами и руководителями, чьи мнения и исключительное внимание к деталям стали для меня ценным подспорьем в работе над докладом. Перечисление их имен отнюдь не предполагает одобрения ими содержания доклада, а служит лишь выражением глубокой признательности редакционной группы за их весомый вклад: Маноло Абелья, Т. Александр Алейников, Камал Амакроне, Вероник Обер, Ибрагим Авад, Наджим Азахаф, Паула Банерджи, Индроджит Банерджи, Мартин Барбер, Матье Беланже, Александер Беттс, Майкл Боампон, Петер Бош, Хорхе Браво, Томас Бюттнер, Чукву-Эмека Чикези, Ришард Холевинский, Майкл Клеменз, Сара Клифф, Элизабет Коллетт, Кэтрин Костелло, Франсуа Крепо, Анна Кроули, Хейн де Хас, Педро де Басконселос, Дарла Дирдорф, Памела Деларги, Берни Дерибл, Виджайанти Десай, Майкл Дойл, Жан-Кристоф Дюмон, Говард Данкан, Гонсало Фанхуль, Элизабет Феррис, Анжали Флери, Марта Форести, Мартин Фаук, Лаура Гонсалес-Мерфи, Гай Гудуин-Гилл, Дженнифер Гордон, Кристофер Грегори, Фиби Гриффит, Джессика Хаген-Цанкер, Рэндалл Хансен, Шахидул Хак, Джилл Хелке, Забине Хеннинг, Нава Хинрикс, Роберт Хольцман, Бела Хоуви, Наташа Искандер, Арафат Джамаль, Джиоти Каникс, Дональд Керуин, Мишель Кляйн Соломон, Кевин Клок, Рей Козловский, Франк Лачко, Сандра Лавене, Мишель Лейтон, Бен Льюис, Манжула Лутриа, Джонатан Марскелл, Филип Мартин, Сузан Мартин, Ли Матесон, Джон Маккаллум, Нилл Макканн, Клэр Меламед, Клэр Меноцци, Крейг Мокхибер, Пьетро Мона, Клэр Моран,

---

Эйми Муэдин, Райнер Мюнц, Изуми Накамитсу, Керри Нил, Пиа Оберой, Сара Пантулиано, Филип Пирс, Сония Пласа, Мартийн Плуим, Ханна Постел, Джонатан Прентис, Дилип Рата, Даниэле Реале, Сесиль Риайан, Энн Ричард, Кристофер Рихтер, Мария Тереса Рохас, Мартин Рус, Гетс Шмидт-Бремме, Джеймс Шарп, Сузанн Шелдон, Нандо Сигона, Роналд Скелдон, Джон Слоукум, Федерико Сода, Ли Стабблфилд, Мадлен Сампшен, Патрик Таран, Мануэла Томей, Джоуэл Трахтман, Патрик Вайль, Кейси Уэстон, Кэтрин Уизнер, Том Уиллемз, Джон Уилмот, Л. Алан Уинтерз, Алис Уэркман.

---