
ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ: НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛИТИКИ, ОСНОВАННОЙ НА ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

П. Таран

Миграция всегда была принципиально важной составляющей экономического развития и социального прогресса во многих странах. Трудовая миграция становится одним из важнейших ресурсов региональной интеграции, где регулирование трудовой миграции осуществляется на общерегиональном уровне, так как только такие крупные интеграционные союзы, использующие преимущества объединения рынков, ресурсных баз и трудовых потенциалов, могут выстоять в условиях нарастающей конкуренции глобализирующегося мира. Однако если миграция не регулируется адекватными законами и правилами, она несет в себе высокий риск нарушения прав участвующих в ней людей и социального напряжения. Сегодня дискуссия о миграции воплощает в себе противоречие между экономической логикой глобализации, с одной стороны, и теми моральными ценностями, которые воплощает в себе концепция прав человека, – с другой. В фокусе этих разногласий часто оказываются прямо противоположные взгляды на то, как должны защищаться права мигрантов, особенно тех, которые не имеют легального статуса, и то, как могут быть обеспечены соображения безопасности и социальной стабильности, если иностранные граждане оказываются под защитой национального законодательства. В повседневной реальности это противоречие ставит миграцию в центр дискуссии о взаимоотношениях труда и капитала, о распределении доходов от экономической деятельности, о регулировании условий труда и жизни и о том, каким образом иностранные трудящиеся и гражданское общество могут самоорганизоваться для того, чтобы четко сформулировать и защитить свои права.

Все люди, вне зависимости от расы, вероисповедания, пола, имеют право выстраивать свое материальное благополучие и духовное развитие в условиях свободы и уважения, экономической безопасности и равных возможностей.

Филадельфийская декларация МОТ, 1944 г.¹

История учит нас тому, что миграция была принципиально важной составляющей экономического развития и социального прогресса во многих странах. На пространстве СНГ миграция также оказывает существенное, но не всегда признаваемое воздействие на экономическое развитие: Казахстан и Россию она обеспечивает дополнительными трудовыми ресурсами, а для стран Центральной Азии, Закавказья, Украины и Молдовы миграция означает возможности трудоустройства за рубежом и рост доходов благодаря получению денежных переводов.

¹ Филадельфийская декларация определяет цели и задачи Международной организации труда, соответственно в разделах I(a) и II(a). Декларация была принята Международной конференцией труда в 1944 г. и включена как Приложение в пересмотренную Конституцию МОТ 1946 г. (когда МОТ стала первым специализированным учреждением ООН). Устав и Декларацию см.: <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm#pre>

Трудовая миграция становится одним из важнейших ресурсов региональной интеграции и развития в Европейском союзе, в Содружестве стран Южной Африки или в Южноамериканском общем рынке МЕРКОСУР. В этих региональных структурах регулирование трудовой миграции осуществляется на общерегиональном уровне, учитывая интересы всех участвующих государств. Только такие крупные интеграционные союзы, использующие преимущества объединения рынков, ресурсных баз и трудовых потенциалов, могут выстоять в условиях нарастающей конкуренции глобализирующегося мира. В полной мере это относится и к Содружеству Независимых Государств.

Однако в том случае, если миграция не регулируется адекватными законами и правилами, она несет в себе высокий риск нарушения прав участвующих в ней людей, социального напряжения, снижения производительности труда, утраченных возможностей экономического роста и развития.

Сегодня дискуссия о миграции ведется не столько в контексте необходимости признания прав мигрантов, сколько в контексте противоречивой сущности самой миграции. Таким образом, она содержит в себе противоречие между экономической логикой глобализации, с одной стороны, и теми моральными ценностями, которые воплощает в себе концепция прав человека, – с другой. Это противоречие является предметом ожесточенных дебатов в странах Севера и Юга, а также на международных конференциях. В фокусе этих дебатов часто оказываются прямо противоположные взгляды на то, как должны защищаться права мигрантов, особенно тех мигрантов, которые не имеют легального статуса, и то, как могут быть обеспечены соображения безопасности и социальной стабильности, если иностранные граждане оказываются (или не оказываются) под защитой национального законодательства.

В повседневной реальности это противоречие ставит миграцию в центр дискуссии о взаимоотношениях труда и капитала, о распределении доходов от экономической деятельности, о регулировании условий труда и жизни и о том, каким образом трудящиеся (в частности, иностранные) и гражданское общество могут самоорганизоваться для того, чтобы четко сформулировать и защитить свои права.

1. Роль мигрантского труда

Ответы на вызовы, с которыми сталкивается глобализированная экономика – в сфере экономического развития, рынка рабочей силы, производительности труда, – в значительной степени связаны с использованием труда мигрантов. Миграция сегодня становится инструментом, с помощью которого обеспечивается необходимый состав национальных и региональных рынков рабочей силы. С помощью миграции находят ответы на быстро меняющиеся потребности рынков труда в работниках тех или иных специальностей в зависимости от технологических, рыночных и иных трансформаций. Для тех стран, которые сталкиваются с проблемой старения населения, миграция становится ресурсом, который восполняет нехватку рабочей силы и обеспечивает приток молодых работников, что способно увеличить динамизм, инновационность и мобильность трудовых ресурсов.

Миграция является глобальным процессом; практически не осталось регионов и стран, которые не были бы вовлечены в миграционные процессы. По подсчетам МОТ, в настоящее время в мире 90–95 млн иностранцев являются экономически

активными, то есть работают по найму, являются самозанятыми или иным образом участвуют в оплачиваемой экономической деятельности². Это составляет примерно половину из 200 млн человек, проживающих в настоящее время не в тех странах, где они родились или гражданами которых являются (оценка 2008 г.). Лица, родившиеся за рубежом, составляют 10 % рабочей силы в странах Западной Европы. Во многих странах Африки, Азии, Южной и Северной Америки наблюдаются аналогичные или даже более высокие показатели, а в странах Персидского залива, например, иностранные работники составляют 50 % и даже 80 % от общего числа занятых.

Несколько лет назад Международной организацией труда была разработана модель, позволившая спрогнозировать – и весьма точно – динамику социального развития до 2050 г. Модель была основана на предположении, что сохраняются существующие тенденции абсолютного сокращения и старения населения и без изменения останутся пенсионный возраст, уровень экономической активности женщин, число иммигрантов, а также показатели темпов экономического роста и производительности труда. Согласно разработанной модели, при этих допущениях через 40 лет уровень жизни в Западной Европе, условно измеряемый как ВВП на душу населения, составит 78 % от нынешнего. Иными словами, он снизится на 22 % (Towards... 2004: 37–38).

В результате действия экономических, демографических и технологических факторов растущее число рабочих мест в развитых странах не может быть заполнено местными работниками. Большую роль здесь играют старение национальной рабочей силы и сокращение численности населения в целом. Латвия и Литва уже столкнулись с сокращением численности населения на 10 % по сравнению с 1989 г., включая население трудоспособного возраста. В России сокращение численности национальной рабочей силы составляет порядка 750 тыс. человек в год, что является следствием того, что когорты населения, достигающего пенсионного возраста, более многочисленны, чем молодые когорты, которые только вступают на рынок труда. Показатели рождаемости в Венгрии, Италии, Испании, России, Украине и во многих других странах гораздо ниже уровня простого воспроизводства³.

Существующие прогнозы для Европейского союза говорят о том, что коэффициент демографической нагрузки, который сейчас составляет 2 пенсионера на 7 работающих, возрастет к 2050 г. до 4 пенсионеров на 7 работающих, что будет означать либо увеличение вдвое нагрузки на каждого работающего, либо сокращение вдвое доходов пенсионеров.

Миграция не является единственным решением этой непростой ситуации, но она, несомненно, является одним из реальных путей ее решения.

2. Вызовы глобализации

Возрастающая экономическая взаимозависимость государств является общепризнанным проявлением глобализации. В том, что касается воздействия на этот процесс миграции, можно привести выводы одного из исследований, проведен-

² Оценка МОТ. См.: International... 2010.

³ Например, Доклад о мировом населении (World Population Report), подготовленный Отделом народонаселения ООН, фиксирует суммарный коэффициент рождаемости в Испании на уровне 1,29 в 2000–2005 гг. и лишь немного выше – на уровне 1,43 – в 2005–2010 гг.

ных под эгидой МОТ: «Данные свидетельствуют об усилении миграционного давления во многих частях земного шара... Процессы, присущие глобализации, усилили разрушительные последствия модернизации и капиталистического развития... Многие развивающиеся страны столкнулись с серьезными социальными и экономическими проблемами, связанными с устойчивой бедностью, ростом безработицы, разрушением традиционных торговых связей и тем, что получило название “нарастающий кризис экономической безопасности”» [Stalker 2000].

Расширяющаяся торговля замещает (и подрывает) внутреннее промышленное и сельскохозяйственное производство дешевым импортом. «Ценой» этого является сокращение рабочих мест в данных секторах. Эта ситуация типична для многих развивающихся стран. При этом число рабочих мест, создаваемых частным сектором в результате осуществления программ экономической реструктуризации, не возмещает потерь.

Как отметил генеральный директор МОТ Хуан Сомавия, *если посмотреть на глобализацию с точки зрения того, как она влияет на людей, то очевидно, что ее основным негативным проявлением является ее неспособность создавать рабочие места там, где живут люди*. В результате по мере сокращения возможностей занятости и экономического выживания в менее развитых странах нарастает миграционное давление из них на те страны, где такие возможности имеются.

С другой стороны, в развитых странах возрастает спрос на труд мигрантов. Демографические тенденции и старение рабочей силы привели к тому, что иммиграция стала исключительно важным ресурсом, не просто обеспечивающим спрос на рынке труда во многих развитых странах, но гарантирующим их будущее экономическое развитие и социальное обеспечение.

В результате растущей конкуренции за высокообразованные кадры со стороны разрастающегося и усложняющегося по своей структуре сектора услуг все больше расширяется масштаб трудовой миграции квалифицированных работников. Одновременно по всему миру растет спрос на заполнение вакансий так называемых работ «3-D» (по-английски: dirty, dangerous, degrading, то есть грязных, опасных, унижительных), что стимулирует миграцию неквалифицированных и низкоквалифицированных кадров. Использование дешевого труда таких мигрантов позволяет работодателям сохранять конкурентоспособность за счет низких издержек труда.

Высокие ставки на будущую социальную сплоченность, экономическую жизнеспособность и социальное обеспечение

Для того, чтобы определить, насколько велика роль миграции в современном мире, МОТ разработала прогноз для стран Западной Европы, основываясь на уже доказавшей свою эффективность методологии прогнозирования социального развития. Каковы же результаты прогноза? Если существующие тенденции в области старения населения и сокращения его численности, уровня участия женщин в общественном производстве, возраста выхода на пенсию, сдерживаемой иммиграции и медленного роста производительности труда останутся неизменными, то через 40 лет уровень жизни в Западной Европе, измеряемый в единицах ВВП на душу населения, окажется на 22 % ниже, чем сейчас [Towards... 2004: 37–38].

Понятно, что миграция не является панацеей в этой ситуации, но она, несомненно, представляет собой одно из важнейших решений в области макроэконо-

мической политики. В ближайшие десятилетия миграция будет являться важнейшим ресурсом экономического развития в таких регионах, как Европа, Азия, Северная Америка и СНГ.

В настоящее время в значительной степени за счет мигрантов заполняются вакансии работ «3-D». Мигрантский труд обеспечивает конкурентоспособность экономик принимающих стран за счет его высокой производительности и низкой цены. Устойчивый спрос на труд мигрантов предъявляют такие отрасли, как сельское хозяйство, переработка сельскохозяйственной продукции, строительство, уборка улиц и помещений, ремонт, ресторанно-гостиничный бизнес, трудоемкое сборочное и обрабатывающее производство, секс-индустрия и т. д. Фактически в течение долгого времени мигрантский труд использовался в развитых странах как удобное и дешевое средство поддержки низкоконкурентных предприятий и подчас целых отраслей экономики, которые без дешевого труда иностранцев просто не выжили бы.

Мелкий и средний бизнес, а также трудоемкие производства не имеют возможности переместить свои производства за границу, в те страны, где рабочая сила дешевле. Они прибегают к другим средствам: ухудшению качества производственного процесса, применению гибких схем занятости персонала, сокращению расходов, заключению субконтрактов [Lean Lim 1998: 277]. В ряде стран эти меры приводят к увеличению числа рабочих мест на нижних ступеньках лестницы занятости. Эти вакансии часто невозможно заполнить местными работниками. Работников может просто не хватать из-за процесса старения и абсолютного сокращения численности национальных трудовых ресурсов, как это происходит сейчас в значительном числе европейских стран и в Российской Федерации. Кроме того, местные безработные или иные категории национальной рабочей силы просто-напросто не желают занимать такого рода вакансии из-за низкой оплаты, тяжелых и унижительных условий труда, а также их непрестижности.

Рост спроса на трудящихся-мигрантов является мощным стимулом для трудовой миграции, в том числе незаконной [Escobar Latapí 1997: 4]. Исследование МОТ по странам Южной Европы показало, насколько мигранты склонны занимать те позиции, которые отвергают местные работники. Это просто вопрос замены одних на других [Reynier 2001]. «Можно с уверенностью сказать, что мигранты конкурируют лишь с маргинальными группами местных кадров... главным образом теми, которые не имеют должной социальной защиты или заняты в специфических секторах или в наименее развитых районах страны» [Ibid.].

В случае найма работников для неквалифицированного труда работодатели всегда предпочитают тех, кто не будет настойчиво требовать повышения заработной платы. Поскольку мигранты, по крайней мере поначалу, не оспаривают заработную плату и статус выполняемой работы, работодатели предпочитают нанимать именно их, чтобы избежать того риска, который сопровождает найм местных работников, склонных к требованию повышения заработной платы.

По оценке МОТ, от 10 % до 20 % международных трудовых мигрантов в мире работают незаконно, не имея на то легального разрешения или контракта. Недавно созданная электронная база данных по незаконной миграции в ЕС дает более точную оценку, определяя число незаконных мигрантов в ЕС в 2,8–6 млн человек, что составляет от 11 % до 23 % от общей численности мигрантов [Clandestino... 2007–2009]. Незаконные мигранты более уязвимы перед проявлениями эксплуа-

тации и других нарушений. Однако похоже, что власти во многих странах проявляют терпимость по отношению к присутствию в них незаконных мигрантов. Это вполне соотносится с тем фактом, что «нелегальность» снижает стоимость труда мигрантов и создает условия для их эксплуатации, и за счет этого сохраняют конкурентоспособность многие предприятия.

3. Справедливое/несправедливое обращение с мигрантами

Обращение с трудовыми мигрантами часто противоречит международно признанным принципам прав человека и международным правовым нормам.

Обращение с мигрантами в целом и трудовыми мигрантами в частности часто характеризуется как несправедливость и нарушение норм, как национальных, так и международных. Как указывалось в Заключительном документе Международной конференции труда 2004 г., несмотря на наличие позитивного опыта, значительное число трудящихся-мигрантов сталкиваются с несправедливым обращением и дискриминацией в виде низкой заработной платы, тяжелых условий труда, отсутствия социальной защиты, отсутствия свободы объединения в ассоциации с целью отстаивания своих прав, ксенофобии и социального отторжения. Различия в условиях труда и заработной плате существуют как между трудящимися-мигрантами, так и между иностранными и национальными работниками. В значительном числе случаев различия в уровнях безработицы, заработной платы и условий труда отмечаются даже между легальными трудовыми мигрантами и национальными работниками.

Давление более высокой безработицы среди иммигрантов и представителей этнических меньшинств уменьшает их склонность к объединению в профсоюзы, особенно в тех отраслях, где существует высокий риск увольнения за противодействие или даже просто жалобы на плохую организацию труда, отсутствие должной медицинской помощи и достойных условий труда. По утверждению Международной конфедерации профсоюзов (ITUC), объединение мигрантов и иммигрантов в профсоюзы и другие организации с целью защиты их интересов и прав зачастую является исключительно сложной задачей при существующей практике увольнений и депортаций [см., например: Linard 1998].

Гендер, миграция и унижение

Гендерный аспект проблемы требует специального внимания. В настоящее время женщины составляют примерно половину работающих мигрантов в мире. Возможности легальной занятости для мужчин и женщин различны. Спрос на труд мигрантов в принимающих странах определяется во многом сегментацией их рынков труда, при этом неквалифицированные виды работ предназначены преимущественно для женщин. Тенденция феминизации международной трудовой миграции в сочетании с тем фактом, что большая часть работ для женщин концентрируется в секторах, где распространены теневые практики найма (сельское хозяйство, домашний труд, секс-индустрия), способствует расширению дискриминации на рынках труда в принимающих странах. Следовательно, женщины-мигранты маргинализированы в большей степени, чем мужчины: у них часто нет иного выбора, кроме незаконного трудоустройства, и они подвергаются худшим формам насилия и унижения.

Дискриминация

Равенство обращения и недискриминация являются важнейшим условием поддержания функциональных рынков труда и эффективных трудовых отношений. Равенство обращения и возможностей важно также для сохранения социальной сплоченности в обществах, которые характеризуются растущим этническим и прочим многообразием населения.

Тем не менее дискриминация играет важную роль в поддержании – и оправдании – стратификации и сегментации на рынке труда. Дискриминация способствует низведению и закреплению определенных трудовых групп за определенными видами работ. Устойчивая дискриминация ведет к депрессии, апатии, покорности и маргинализации. Когда мигранты (или группы мигрантов) вынуждены заниматься только узким кругом работ, когда они ограничены проживанием в гетто, могут рассчитывать лишь на нижние ступени образования, когда правоохранительные органы не предоставляют им необходимой защиты, – это сочетание дискриминирующих условий становится мощным фактором социального отторжения и непреодолимым барьером для интеграции мигрантов в общество страны пребывания.

Неравные исходные условия и дискриминирующее поведение являются основными причинами того, что рабочие-мигранты и представители этнических меньшинств сталкиваются с большим количеством трудностей и препятствий, чем основное население⁴. Помимо индивидуальной дискриминации существует также социальная дискриминация. Она заключается в существовании барьеров для определенных этнических меньшинств; целая система ограничителей ставит в невыигрышное положение людей просто в силу того, что они принадлежат к определенной группе.

Дополнительную сложность проблеме дискриминации придают идеологически устоявшиеся определения и идентификация большинства государств мира. Исторически сложилось так, что идентификация наций выстраивалась чаще всего на основании монорасовости, монокультурности, монолингвистичности и часто моноконфессиональности государств.

Реальность, однако, была гораздо более диверсифицированной по структуре, и эта диверсификация продолжает нарастать. Необходимо пересмотреть понимание национальной идентичности. Необходимо ввести в правовое поле диверсифицированность современных государств и признать равенство этнических групп, их равное право на уважение и сохранение.

4. Чья безопасность?

Описанные выше противоречия являются причиной расхождений между декларируемыми принципами и реальной практикой в большинстве государств.

В ряде стран миграция одновременно поощряется и ограничивается. Проявлением этого противоречия является разрыв между провозглашаемой политикой и реально осуществляемыми мерами. Несмотря на то, что нелегальная миграция официально осуждается и формально усиливаются меры, направленные на борьбу

⁴ Дополнительные объяснения более высоких показателей безработицы и неполной занятости среди мигрантов и этнических меньшинств заключаются в макроэкономических условиях развития, например в сокращении сегмента неквалифицированного ручного труда в промышленности [см.: Abella 1997].

с ней, тем не менее некоторые государства проявляют удивительную терпимость по отношению к нелегальной миграции. Ведь нелегальные мигранты, с одной стороны, являются источником дешевой рабочей силы, а с другой стороны, они не могут объединяться и бороться за достойные условия работы, поскольку они стигматизированы и изолированы от своих коллег.

Поскольку возможности для легальной миграции весьма ограничены – при том что и спрос на труд иностранных рабочих, и желание последних получить работу остаются высокими, – нелегальная миграция становится единственной альтернативой. Возведение искусственных барьеров между спросом на мигрантский труд и его предложением становится условием возникновения теневого посреднического бизнеса на оказание услуг по пересечению границ, получению документов, поиску работы, невзирая на существующие законы.

Приток низкоквалифицированных мигрантов в более развитые страны происходит главным образом через нелегальные каналы именно потому, что легальные возможности для трудовой миграции очень ограничены. Оказавшись в стране назначения, такие мигранты могут рассчитывать на работу только в неформальном или нелегальном секторах экономики; при этом их труд никак не регулируется, и они становятся объектом эксплуатации [Abella 2002]. Международная организация труда неоднократно доказывала своими исследованиями, что развитие легальных каналов для трудовой миграции является залогом сокращения масштабов нелегальной переправки мигрантов через границы и торговли женщинами и детьми.

Ограничения на свободу передвижения, отсутствие системы защиты мигрантов, неравенство в оплате труда между мигрантами и коренными гражданами – все это провоцирует расширение рынка торговли людьми, у которых просто нет иного выхода, как соглашаться на такие условия работы, которые неприемлемы при законном трудоустройстве. Отсутствие контроля со стороны трудовой инспекции, особенно в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, домашний труд, секс-индустрия и прочие, где сконцентрированы мигранты, расширяет пространство для принудительного труда.

Для политиков и правительственных структур вопрос о контроле над миграцией стал выгодным средством привлечения общественного внимания и бюджетных средств. Явная политизация миграционной темы вытеснила гуманитарные вопросы прав мигрантов, а также значение миграции для экономического развития на второй план.

Во все возрастающем числе стран вопросы управления миграцией переданы от министерств труда к министерствам внутренних дел, что соответственно меняет контекст выработки миграционной политики и ее практического осуществления: вместо того, чтобы быть частью политики рынка труда, управление миграцией становится частью политики полицейского контроля и национальной безопасности.

Несмотря на то, что миграция в подавляющей своей части является миграцией с целью трудоустройства, она фактически остается вне сферы компетенции тех ведомств, которые отвечают за регулирование рынка рабочей силы, условий труда и формирование трудовых отношений.

В большинстве национальных и международных законодательных актов, касающихся регулирования миграционных процессов, отсутствуют какие-либо упоминания о социальном диалоге или консультациях с социальными партнера-

ми. «Управление» все возрастающим в своем масштабе и значении сегментом рабочего класса без использования инструментов правовой защиты, без социального диалога, без привлечения институтов регулирования рынка труда выливается в деформацию и разрегулированность рынка рабочей силы в целом, а также в ухудшение взаимоотношений между работниками, работодателями и государством.

Отсутствие стройности и последовательности миграционной политики усугубляется политическим и идеологическим дискурсом в принимающих странах относительно незаконных мигрантов. Прагматическая целесообразность их присутствия на рынке труда – когда их нелегальный статус открывает возможность их сверхэксплуатации – представляет собой вызов правовым и идеологическим нормам развитых стран, поскольку эти лица лишены какой-либо юридической и социальной защиты. Формальным ответом на этот вызов является ассоциирование нелегальных мигрантов с преступностью, терроризмом, незаконной торговлей оружием и наркотиками, которое сопровождается драконовскими мерами, направленными на «борьбу с нелегальной миграцией». Социальная стигматизация и откровенная жестокость по отношению к нелегальным мигрантам сопровождаются соответствующей риторикой – нелегальные мигранты представляются врагами в конфронтации, аналогичной военной.

Применение таких терминов, как *нелегальный мигрант* или *нелегальный иностранец*, проводит прямую ассоциацию между миграцией и преступностью; об этом же говорит применение иммиграционного контроля в одном ряду с контролем над преступностью, торговлей оружием и наркотиками. Первый термин имеет вроде бы не столь однозначно негативное значение, чем второй, но в общественном сознании оба они оказываются прочно связанными с преступностью и ни в коей мере не могут ассоциироваться с признанием и уважением мигрантов. Вольно или невольно язык терминов дает оценку. Во многом рост неприятия иностранцев и насилия против них – мигрантов, беженцев, иммигрантов, даже подчас иностранных студентов и туристов – является следствием этих устоявшихся недобрительных терминов.

И в правовом, и в семантическом смысле термин *нелегальный мигрант* никак не может сочетаться с правозащитной идеологией. По сути, он противоречит духу Всемирной декларации прав человека, которая в статье 6 четко определяет, что *каждый человек* имеет право на защиту закона, а в статье 7 говорит о равенстве всех людей перед законом.

Международные политические документы в полной мере отражают существующее противоречие между ограничительно-контролирующим подходом и подходом, основывающимся на правах человека, в управлении миграционными процессами. Принятие и ратификация все большим числом стран двух протоколов, относящихся к Международной конвенции против транснациональной преступности – против торговли людьми и против контрабанды людьми – фактически ставят управление миграцией в один ряд с борьбой с преступностью. Оба эти протокола сфокусированы на мерах по предупреждению и подавлению этих специфических преступлений, связанных с миграцией, а именно – торговли людьми и контрабанды людей. Однако защита прав мигрантов остается вне поля зрения этих документов.

Безопасность или права?

В последнее десятилетие усилились нападки на универсальность международных принципов прав человека, причем сфокусированы они главным образом на правах мигрантов и отношении к иностранным гражданам.

Сформулированы новые идеологические и политические аргументы, ставящие под сомнение применимость принципов всеобъемлющего обеспечения прав человека в отношении мигрантов и иностранцев. События 11 сентября не только оправдывают, но и требуют введения ограничений в отношении гражданских и юридических прав мигрантов в странах Запада в целях обеспечения национальной и государственной безопасности.

Происходящая криминализация мигрантов и «секьюритизация» государств однозначно ужесточает отношение к иностранцам, отказывая им в признании и защите их прав и препятствуя их солидарности. Такая политика приводит к тому, что значительная часть рабочей силы остается незащищенной, бесправной и униженной.

Призывы к обеспечению безопасности государства имеют оборотную сторону: они стимулируют общественную поддержку репрессивным мерам и одновременно ограничивают доступность юридической и социальной защиты, а также возможность организации с целью защиты своих прав для мигрантов и членов их семей в принимающих странах.

Права человека как объект сделки

В последние годы в сфере международной трудовой миграции появился новый концептуальный подход, предлагающий применить принцип коммерциализации к вопросу о трудовых и социальных правах человека. Согласно этому подходу, который можно назвать «утилитарным», иностранные рабочие осознанно соглашались на ущемление в правах и неравное обращение в обмен на возможность трудоустройства в странах назначения⁵. Фактически права превращаются в товар, в объект сделки; они могут быть выставлены на продажу и проданы «по сходной цене», в качестве которой выступают экономические преимущества в форме доступа на рынок труда. В основе такого подхода – допущение, что определенный набор прав может стать «платой» за возможность трудоустройства в более развитых странах. Предполагается также, что вопрос о договорном понижении в правах мигрантов может быть предметом переговоров с организациями, представляющими национальных работников, для того, чтобы возможная экономическая и политическая озабоченность последних не стала бы препятствием для трудоустройства иностранных граждан.

Эти соображения вполне соотносятся с продолжающимися призывами определить критерий «минимальных», или «основных», прав, которые могут быть гарантированы мигрантам. Такого рода призывы были сформулированы в проекте резолюции Комиссии ООН по правам человека в 1997 г. (резолюция не была утверждена), а также в ряде предложений, прозвучавших со стороны представителей МОМ на форумах ЕС и Совета Европы, в среде ученых, а также в ходе дискуссии по подготовке Глобального форума по миграции и развитию, в частности в области пересмотра конвенций МОТ. Призывы определить «минимальные пра-

⁵ Подробное изложение этого подхода дано в: Ruhs, Chang 2004.

ва» для мигрантов появились практически одновременно с активизацией процесса ратификации и вступлением в силу Международной конвенции 1990 г. о защите прав мигрантов. Реальным риском реализации этого подхода является принятие неких размытых и трудноосуществимых рекомендаций – в отличие от четких стандартов и механизмов, контролирующих их применение, предложенных конвенциями МОТ и Международной конвенцией 1990 г.

5. Подход на основе прав человека

Сутью подхода к миграции на основе прав человека является включение единых всемирно признанных прав человека, определенных соответствующими международными документами, в национальные миграционные законодательства всех стран, национальную миграционную политику и практику, основывающиеся на нормах права. Конкретное применение этих норм определяется историческими, экономическими, социальными и культурными факторами.

Основной идеей концепции прав человека является признание того, что определенные принципы применимы ко всем людям, в каких бы странах они ни проживали и каковы бы ни были обстоятельства их экономической, политической и культурной жизни. Права человека являются *универсальными* – они применяются всюду; *неделимыми* – в том смысле, что политические и гражданские права не могут быть отделены от социальных и культурных прав; и *неотъемлемыми* – человека нельзя лишить его прав. Эти принципы сформулированы во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), которая содержит в себе нормы, единые для народов всего мира, вне зависимости от их исторических традиций и религии.

Таким образом, всеобщие принципы, воплощаемые в нормах права, содержат в себе основу для управления на уровне государства и общества, а также управления международной миграцией. Этот вывод основывается на историческом опыте, который говорит о том, что социальный мир и социальная сплоченность людей могут осуществляться только при условии демократической формы управления, которая в свою очередь подразумевает ответственность, доверие и возможность практически отстаивать свои права, что обеспечивается нормами права.

Не будучи обязательным к осуществлению правовым инструментом, Всеобщая декларация прав человека тем не менее была принята или одобрена практически всеми странами мира. Она приобрела правовой статус общепризнанного международного документа, признаваемого как норма права.

В 1960-х гг. на основании ВДПЧ были разработаны две принципиальные международные конвенции, которые определили нормативные стандарты политических и гражданских прав человека, а также экономических, социальных и культурных прав⁶. Кроме того, в течение трех десятилетий, между 1960 и 1990 гг., были разработаны специальные конвенции, распространяющие «универсальные» права человека на жертв расовой дискриминации, женщин, детей и мигрантов. Это Конвенция по предотвращению расизма и расовой дискриминации (CERD), Конвенция против пыток (CAT), Конвенция против дискриминации женщин (CEDAW), Конвенция о правах ребенка (CRC) и Конвенция 1990 г. по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (CMR)⁷. По оценке Генерального секретаря

⁶ Международная конвенция о гражданских и политических правах; Международная конвенция об экономических, социальных и культурных правах.

⁷ Тексты и состояние ратификации этих конвенций доступны на сайте верховного комиссара ООН по делам беженцев: www.ohchr.org

ООН, эти семь документов были названы семью принципиальными инструментами защиты прав человека, которые утверждают универсальность человеческих прав и их распространение на уязвимые группы населения по всему миру⁸.

Защита прав трудовых мигрантов и членов их семей в рамках существующих норм международного права обеспечивается посредством трех основополагающих принципов:

1. Равенство между легальными трудовыми мигрантами и национальными работниками в области занятости и условий работы.

2. Основные общепризнанные права человека применимы ко всем мигрантам, вне зависимости от их статуса.

3. Вся совокупность разработанных на международном уровне стандартов в области труда и занятости: безопасные условия труда, не угрожающие здоровью, максимальное число рабочих часов, минимальная заработная плата, недискриминация, свобода профессиональных объединений, права материнства и т. д. – применима ко всем работникам.

Международные стандарты труда и занятости

В основу защиты прав трудящихся, включая мигрантов, положен ряд принципов, которые были разработаны в Конституции МОТ и получили дальнейшее развитие в конвенциях МОТ⁹. Они касаются свободы ассоциаций, права на коллективные переговоры, защиты от принуждения к труду, запрета на детский труд, недискриминации в области занятости. Более того, как говорится в Декларации МОТ 1998 г. «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда», «все участвующие государства, даже если они не ратифицировали упомянутые Конвенции, несут на себе обязательства, проистекающие из самого факта их членства в МОТ, в части уважения принципов и прав, являющихся предметом этих Конвенций» (п. 2).

Международные стандарты, касающиеся охраны труда, безопасности для здоровья, условий работы, заработной платы, трудовых инспекций, политики в области занятости, защиты прав материнства, регулирования частных и государственных агентств занятости, а также специальные стандарты, применяемые в тех отраслях, где концентрируется значительное число трудящихся-мигрантов, признаны принципиально важными для обеспечения достойного труда для всех трудовых мигрантов.

Не меньшее значение имеют инструменты, предлагаемые МОТ для обеспечения равенства прав трудовых мигрантов и национальных работников в области социального обеспечения. Стандарты МОТ в области социального обеспечения применимы ко всем работникам независимо от их гражданства; практически во всех из них содержатся требования равного отношения к иностранным и национальным работникам; большинство из них включает специальные статьи, направ-

⁸ Доклад Генерального секретаря ООН о статусе Конвенции ООН о правах мигрантов на 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, A/55/205. Июль 2000 г.

⁹ Конвенция С87 о свободе ассоциаций и права на организации (1948), Конвенция С98 о праве на организации и ведение коллективных переговоров (1949), Конвенция С29 о принудительном труде (1930), Конвенция С105 о запрете принудительного труда (1957), Конвенция С100 о праве на равную плату за труд (1951), Конвенция С111 против дискриминации в области занятости (1958), Конвенция С138 о минимальном трудовом возрасте (1973), Конвенция С182 против худших форм детского труда (1999).

ленные против дискриминации¹⁰. Несколько дополнительных конвенций, принятых МОТ, прямо направлены на защиту социальных прав трудящихся-мигрантов¹¹.

Через нормы международного права *международные стандарты труда* внедрены в национальную политику и практику государств, касающуюся занятости

и трудоустройства мигрантов. В решениях Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций постоянно подчеркивается, что международные стандарты труда, касающиеся условий труда, безопасности и охраны труда, продолжительности рабочей недели и рабочего дня, минимальной оплаты труда, недискриминации, свободы ассоциаций, отпуска по беременности и родам и т. д., должны применяться как к национальным, так и к иностранным работникам. Комитет МОТ по свободе ассоциаций специально обращает внимание на то, что все трудящиеся-мигранты вне зависимости от их правового статуса имеют право защиты своих интересов через профессиональные ассоциации¹².

При реализации принципа равных прав национальных и иностранных работников и принципа недискриминации часто ссылаются на Конвенцию МОТ о дискриминации в сфере занятости № 111 1958 г. В частности, в специальном решении Межамериканского суда по правам человека в 2003 г. говорилось: «Суд единогласно решает, что тот факт, что человек является мигрантом, не может быть основанием для того, чтобы его лишали человеческих прав и, в частности, его трудовых прав. Мигрант, вступая в трудовые отношения, принимает на себя право быть работником, которое должно признаваться вне зависимости от того, является он легальным или нелегальным мигрантом. Эти права являются следствием самого факта вступления в трудовые отношения»¹³.

6. Международные конвенции, касающиеся мигрантов

Конвенция МОТ о занятости 1949 г. (№ 97) устанавливает равенство между национальными и легальными иностранными работниками в таких сферах, как трудоустройство, условия жизни и труда, доступность правовой защиты, налогообложение, социальная защита. Конвенция МОТ о трудящихся-мигрантах (Дополнительные положения) 1975 г. (№ 143) устанавливает нормы, направленные против эксплуатации и трафика мигрантов, обеспечивающие защиту нелегальных мигрантов и создающие условия для интеграции легальных мигрантов в принимающем обществе.

Содержание конвенций 97 и 143 сформировало основу для выработки Международной конвенции о трудящихся-мигрантах 1990 г., которая поставила во

¹⁰ Конвенция № 102 о социальном обеспечении (минимальные стандарты) (1952); Конвенция № 121 о возмещении ущерба от производственных травм (1964); Конвенция № 128 о возмещении нетрудоспособности, пенсии и потери кормильца (1967); Конвенция № 130 о медицинском обеспечении и временной нетрудоспособности по болезни (1969); Конвенция № 168 о смене места работы и защите от безработицы (1988); Конвенция № 183 о защите прав материнства (2000).

¹¹ Конвенция № 19 о равноправии в области возмещения при несчастных случаях (1925); Конвенция № 118 о равноправии в области социального обеспечения (1962); Конвенция № 157 о сохранении прав в области социального обеспечения (1982).

¹² См. пятое издание Собрания решений и законов Комитета свободы ассоциаций МОТ (2006).

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultativa OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos de Mexico.

главу угла признание экономических, социальных, культурных и гражданских прав трудовых мигрантов¹⁴.

Две упомянутые конвенции МОТ и Международная конвенция 1990 г. вместе составляют *международную хартию о миграции*, предлагая широкую нормативную базу, определяющую положение мигрантов и основы межгосударственного сотрудничества в управлении миграционными процессами.

Наиболее важные положения трех конвенций можно суммировать в нижеследующих пунктах:

1. Конвенции устанавливают всеобъемлющую понятийную базу и правовые основы для выработки национальной политики и практики, касающейся иностранных работников и членов их семей. Таким образом, они выступают инструментами стимулирования государств в разработке и совершенствовании их национальных законодательств в соответствии с международными стандартами.

2. Они предлагают четкие ориентиры для национальной политики и межгосударственного сотрудничества в вопросах выработки миграционной политики, обмена информацией, обеспечения информацией мигрантов, содействия возвращению мигрантов и их реинтеграции и т. д.

3. Международная конвенция 1990 г. устанавливает, что трудящиеся-мигранты – это не просто работники и экономические субъекты; они также являются социальными субъектами вместе со своими семьями и могут рассчитывать на соответствующие социальные права. Конвенция 1990 г. усиливает принципы конвенций МОТ о трудящихся-мигрантах в части их равенства в правах с национальными работниками в странах приема.

4. Конвенция МОТ № 143 и Конвенция 1990 г. включают положения, направленные против эксплуатации мигрантов и обеспечения условий «достойного труда», которые определены международными стандартами труда и практически все применимы к трудящимся-мигрантам.

5. Конвенция МОТ № 143 и Конвенция 1990 г. охватывают также положение незаконных мигрантов; они призывают решать проблему незаконной трудовой миграции посредством межгосударственного сотрудничества.

6. Эти конвенции заполняют правовую лакуну в отношении защиты нелегально работающих иностранных граждан и членов их семей, предлагая ввести в национальные законодательства стран въезда и стран выезда нормы, обеспечивающие минимальную защиту нелегальных мигрантов.

7. Хотя эти три конвенции касаются трудящихся-мигрантов, претворение в жизнь их положений может обеспечить также защиту другим мигрантам, находящимся в уязвимом и бесправном положении, например жертвам торговли людьми.

8. Конвенции написаны подробно, юридическим языком, что позволяет непосредственно инкорпорировать их положения в национальное законодательство, избегая возможных ошибок и неверных толкований.

По состоянию на 10 декабря 2009 г. 82 государства ратифицировали одну или более из рассматриваемых конвенций¹⁵. Одиннадцать стран – членов Европейско-

¹⁴ Тексты конвенций доступны на сайтах: www.ilo.org/ilolex и www.unhcr.ch

¹⁵ Конвенцию МОТ о занятости № 97 1949 г. ратифицировали 49 стран, Конвенцию МОТ о трудящихся-мигрантах (Дополнительные положения) № 143 1975 г. ратифицировали 23 страны, а Международную конвенцию 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей ратифицировали 42 страны и подписали еще 15. Ряд стран ратифицировал обе конвенции МОТ, а также Конвенцию 1990 г.

го союза ратифицировали обе конвенции МОТ¹⁶. Среди стран СНГ по крайней мере одну из рассматриваемых конвенций ратифицировали Армения, Азербайджан, Кыргызстан и Молдова; Таджикистан стал первой страной в регионе, которая ратифицировала все три конвенции. Учитывая 15 стран, подписавших, но пока не ратифицировавших конвенции (подписание является первым шагом к ратификации), можно считать, что более 90 государств мира приняли для себя определенный набор международных стандартов в качестве основы национального законодательства и национальной миграционной политики. Это очень существенная доля от общего числа 120–130 государств мира, которые вовлечены в процессы международной миграции в качестве стран выезда, въезда и/или транзита.

Вступление в силу в 2003 г. Международной конвенции 1990 г. сделало ее признанным стандартом даже для тех стран, которые не присоединились к ней. Большинство стран, ратифицировавших Конвенцию 1990 г., являются странами происхождения мигрантов. Тем не менее несколько государств, ратифицировавших конвенцию, являются странами назначения (Аргентина, Чили, Ливия), а в таких государствах, как Мексика, Нигерия и Сенегал, присутствует значительное число иммигрантов, что влечет за собой определенные обязательства перед ними со стороны стран пребывания.

Ряд государств успешно инкорпорировали положения Конвенции 1990 г. в свои национальные миграционные законодательства. Проведенное недавно исследование показало, что национальные законы Бельгии, Португалии, Испании и еще ряда государств практически полностью соответствуют положениям Конвенции 1990 г. [Foblets *et al.* 2003].

В то же время медленный прогресс в ратификации Международной конвенции 1990 г. о правах мигрантов и конвенций МОТ в последнее десятилетие говорит о существующем политическом сопротивлении признанию за мигрантами, особенно нелегальными, общечеловеческих прав и стандартов. Обеспечение прав и защиты влечет за собой расходы, и это вступает в противоречие с логикой растущей конкуренции в глобализирующемся мире. Противники ратификации конвенций выступают за ограничение прав мигрантов, что обеспечит сохранение относительно низких цен на труд интернационализированной резервной армии труда, так как она будет по-прежнему дешевой, бесправной, временной и легко устранимой, когда потребность в ней снизится.

Однако следует учитывать, что отказ от обеспечения прав человека и социального обеспечения для части общества несет в себе угрозу экономическому развитию и социальному единению как для мира в целом, так и для отдельных государств.

7. Элементы миграционной политики

Управление самим явлением международной миграции, которое оказывает глубокое воздействие на экономическую ситуацию, производственные отношения и социальную сплоченность общества, должно происходить прежде всего в безусловном уважении к закону – только так могут быть обеспечены основные принципы такого управления: надежность, ответственность и практическая реализуемость.

¹⁶ Бельгия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Словения, Испания, Швеция, Великобритания.

Однако существующие международные правовые инструменты формируют лишь общие подходы, на которых должна выстраиваться миграционная политика. Они касаются прежде всего защиты мигрантов и регулирования миграционных потоков.

Согласно позиции МОТ, «международный порядок управления миграцией, обеспечивающий права мигрантов, должен базироваться на принципах эффективного управления, разработанных и осуществляемых международным сообществом, которые признаются всеми странами и могут служить основой для согласованных многосторонних действий. Существующие международные конвенции, которые определяют права трудящихся-мигрантов, содержат в себе многие из необходимых принципов. Их следует дополнить лишь теми принципами, которые обеспечат упорядочение процессов миграции, что отвечало бы интересам всех участвующих сторон» [Executive... 2004].

Необходимо создать более эффективные инструменты, регулирующие отношения между трудом и капиталом в целом и такой их специфической частью, как трудовая миграция, в частности. Стихийные рыночные силы не в состоянии создать адекватный работоспособный механизм регулирования этого явления международного порядка, которое по определению является исключительно сложным и чреватым возникновением эксплуатации и конфликтов.

В последние годы международный диалог по миграции сфокусирован прежде всего на определении общих подходов между государствами к управлению миграцией. Ясно, что будучи международным явлением по сути, миграция требует сотрудничества между странами в осуществлении управления ею. Полтора десятилетия назад делегаты 160 государств мира согласились с тем, что необходимо разработать единые отвечающие интересам всех участвующих в миграции стран подходы к управлению миграцией на межгосударственном уровне. Это нашло отражение в главе по миграции Плана действий, принятого на Международной конференции по миграции и развитию в Каире в 1994 г. (ICPD). Позже эти идеи получили развитие в Международной повестке дня по управлению миграцией (IAMM), предложенной в рамках Бернской инициативы¹⁷.

Исключительно важным было принятие Рекомендаций и Плана действий по трудящимся-мигрантам в 2004 г. на Международной конференции труда в Женеве [ILO... 2004]. Эти Рекомендации формируют всеобъемлющий подход к управлению процессами трудовой миграции, основанный на правах мигрантов, в контексте рынка труда и трудовых отношений. Важно, что эти Рекомендации были приняты единогласно представителями министерств, а также руководителями профсоюзов и ассоциаций работодателей всех 177 стран – членов МОТ, участвовавших в конференции. Не менее важно, что в рамках МОТ уже имеется правовая основа, институциональная структура и организационная компетентность, которые могут быть положены в основу осуществления Плана действий. Вслед за Планом действий МОТ разработала документ «Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы», который основан на подходе, обеспечивающем права мигрантов, и принимает во внимание требования рынка труда при одновременном сохранении суверенитета национальных государств в управлении миграцией [Multi-lateral... 2006].

¹⁷ См.: www.gcim.org/en/finalreport.html

Необходимым шагом на пути к формированию взвешенного подхода к управлению миграцией является детальная разработка национальной миграционной политики и/или плана действий. В Центральной Азии, например, Кыргызстан разрабатывает государственные пятилетние планы в области занятости и миграции, а Казахстан формирует государственную миграционную политику на основе многочисленных консультаций с национальными и международными экспертами, готовится соответствующее всестороннее миграционное законодательство.

Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы включают следующие основные пункты, которые должны учитываться при разработке национальной миграционной политики:

а) Основающаяся на международных стандартах всесторонняя национальная миграционная политика и практика.

Миграционная политика и практика могут быть результативными только в том случае, если они основываются на устойчивых законодательных актах и таким образом воплощают нормы права.

Как было сказано выше, три документа, которые вместе образуют *международную хартию по миграции*, формируют правовую основу и соответствующий юридический язык для национальных законодательств и национальной миграционной политики. Положение, касающееся обеспечения юридических прав мигрантов и четких норм их деятельности, может расширить сферу легальной миграции и укрепить социальную ответственность, что может быть гарантировано только разработкой соответствующих норм права.

б) Хорошо освещаемая и прозрачная миграционная политика.

Иммиграционная политика должна быть основана на взвешенных, определенных законом нормах, принимающих во внимание потребности рынка труда. Такая система должна опираться на регулярные **оценки рынка труда**, которые призваны определить имеющиеся и перспективные потребности в рабочей силе, как квалифицированной, так и неквалифицированной. Миграционная политика должна быть тесно связана с такими элементами государственного управления, как надзор за рекрутингом, администрирование трудовых отношений, профессиональная подготовка госслужащих и представителей силовых структур, признание дипломов и квалификаций, обеспечение социальных и медицинских услуг, трудовая инспекция, оказание социальной помощи жертвам торговли людьми и др.

в) Институциональные механизмы для диалога, консультаций и сотрудничества.

Миграционная политика может быть эффективной, надежной и последовательной только в той мере, в которой она принимает во внимание интересы всех имеющих к ней отношение сторон. Основными сторонами в этом процессе являются социальные партнеры: работодатели и ассоциации работников. Ключевая роль должна принадлежать министерствам труда. В то же время к процессу принятия решений в области управления миграцией должны быть привлечены многие другие министерства и ведомства, а также институты гражданского общества и сами мигранты.

г) Внедрение минимальных национальных условий труда во все сферы экономики.

Предотвращение эксплуатации мигрантов, введение уголовной ответственности для лиц, виновных в торговле людьми, и препятствование незаконным фор-

мам занятости – все это требует введения четких минимальных национальных условий труда, которые могли бы служить защитой как для национальных работников, так и для иностранных. Конвенции МОТ, касающиеся безопасности труда, защиты здоровья работающих, принуждения к труду и дискриминации, содержат в себе минимальные международные нормы, рекомендуемые для внедрения в национальные законодательства. Важным элементом этого являются мониторинг и инспекция в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, домашние работы, секс-индустрия, где особенно распространена незаконная занятость, для того, чтобы противодействовать эксплуатации, выявлять случаи принуждения к труду и обеспечивать минимальные условия *достойного труда* для всех.

д) Миграционная политика с учетом гендерного фактора.

Феминизация миграционных процессов в сочетании с тем обстоятельством, что именно женщины-мигранты чаще всего становятся жертвами насилия, принуждения и эксплуатации, требует введения в процесс принятия решений в области управления миграцией признания гендерного равенства как обязательного компонента миграционной политики.

е) План действий против дискриминации и ксенофобии.

Дискриминация и ксенофобия в отношении мигрантов являются серьезными проблемами для осуществления идеи социального единства нации в любом регионе мира. Многочисленные исследования, инициированные МОТ, выявили многочисленные случаи дискриминации, противоречащей закону, в отношении легальных иммигрантов в странах Западной Европы [Bovenkerk *et al.* 1995; Goldberg, Mourinho 1996; Colectivo IOE 1996; Bendick 1996; Smeesters, Nayer 1998]. Всемирная конференция 2001 г. в Дурбане сформулировала всеобъемлющий план действий, специально сориентированный на борьбу с дискриминацией и ксенофобией в отношении мигрантов, на национальном, региональном и глобальном уровнях. Он основан на имеющемся опыте различных стран¹⁸. В нынешних условиях наличие специального национального плана действий против проявлений расизма и ксенофобии становится принципиальным условием достижения социального единства.

ж) Взаимосвязь между миграцией и развитием в политике и практике.

Миграция давно вносит и продолжает вносить вклад как в развитие, так и в прогресс и благосостояние общества и на родине, и в принимающей стране. Однако такой вклад будет однозначно усилен широким набором политических мер, таких как сокращение затрат и ограничений на перевод заработков мигрантов, обеспечение доступного механизма для регулярной миграции, подтверждение их квалификации, также как признание экономического и трудового вклада мигрантов.

з) Международное сотрудничество.

Принципиально важным является наличие формализованных механизмов межстранового диалога и сотрудничества между государствами, включая участие всех заинтересованных сторон. В ряде регионов мира такой диалог происходит на

¹⁸ Основные элементы этой стратегии установлены в Декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции против расизма и ксенофобии (WCAR) в Дурбане в 2001 г.; они включают 40 пунктов, описывающих отношение к трудящимся-мигрантам, беженцам и другим иностранным гражданам. Полный текст см.: www.unhcr.ch/pdf/Durban.pdf. См. также: www.unhcr.ch/html/racism/00-migra.html

регулярной основе в рамках существующих региональных экономических организаций, таких как МЕРКОСУР в Южной Америке, Восточноафриканское сообщество и Экономическое сообщество стран Западной Африки (ECOWAS), Европейский союз и Содружество Независимых Государств.

8. Совместная ответственность

Продвижение норм права, рационального управления и социального единения – это совместная ответственность всех заинтересованных в миграции сторон: правительства, работодателей, профсоюзов, гражданского общества и самих мигрантов. Социальные партнеры – во взаимодействии с ассоциациями мигрантов – должны взять на себя основную моральную ответственность в деле убеждения общества и правительства в том, что подход, основанный на обеспечении прав мигрантов, в миграционной политике является наиболее рациональным и безопасным.

Основными заинтересованными сторонами являются социальные партнеры: работодатели и профсоюзы, то есть организации работников, которые представляют интересы как национальных, так и иностранных работников.

Произошел знаменательный сдвиг в позиции профсоюзов – от игнорирования миграции или даже враждебности по отношению к нелегальным мигрантам к проявлению солидарности с трудящимися-мигрантами вне зависимости от их статуса¹⁹. В течение последнего десятилетия произошло существенное встречное движение профсоюзов и мигрантов и в Европе, и в Африке, и в Америке, и в Азии. Национальные конфедерации труда и отраслевые союзы в Аргентине, Бельгии, Канаде, Франции, Германии, Ирландии, Италии, Корее, Маврикии, Мексике, Нидерландах, Португалии, Испании, Швеции, Южной Африке, Великобритании и США, а также в других странах имеют теперь специальные подразделения, занимающиеся вопросами противодействия дискриминации; все они вовлечены в защиту прав мигрантов и в создание для них условий достойного труда. Основные глобальные и региональные конфедерации профсоюзов призывают к ратификации Конвенции 1990 г. и конвенций МОТ о трудящихся-мигрантах²⁰.

Институты гражданского общества также занимают активную позицию в вопросе обеспечения прав трудящихся-мигрантов. Большинство организаций гражданского общества действуют на национальном уровне, но уже появились общественные организации регионального масштаба в Азии, Центральной Америке и Европе. За последние пять лет основные организации, занимающиеся вопросами прав человека – Международная федерация по правам человека, Международная амнистия, Хьюман Райтс Вотч (*Human Rights Watch*), – уделяют большое внимание правам мигрантов²¹.

9. Воздействие кризиса

Глобальный финансовый кризис спровоцировал и глобальный кризис занятости. Кризис занятости в свою очередь оказал огромное влияние и на трудовую

¹⁹ Глобальный обзор позиций и деятельности профсоюзов см. в: ILO... 2002/4.

²⁰ См. сайт Международной конфедерации профсоюзов (ITUC): www.ituc-csi.org. Задав поиск по слову *migrants*, вы найдете более 200 статей и других материалов, касающихся отношения профсоюзов к мигрантам.

²¹ Информация о степени участия институтов гражданского общества в борьбе за права мигрантов доступна на сайте *December 18*, названном так в честь Международного дня мигрантов: www.december18.net

миграцию как таковую, и на отношение к миграции и мигрантам. Это вновь обострило вопрос о том, какой должна быть «правильная» миграционная политика.

Часто говорят, что мигрантов, как и представителей других этнических меньшинств, последними нанимают и первыми увольняют. Это четко проявилось сейчас, во время глобального экономического и финансового кризиса.

Глобальный кризис привел к существенному снижению экономической активности в мире. Многие люди прочувствовали это, потеряв работу и заработок. Предприятия во многих странах, включая Российскую Федерацию, сократили работников. В некоторых компаниях практикуется сокращение рабочего дня при сокращенной заработной плате, перевод работников на частичную занятость или увольнение без выходного пособия. Опыт прежних экономических кризисов показывает, что возвращение к докризисному уровню занятости может занимать 4–5 лет.

Согласно подготовленному МОТ Докладу о глобальных тенденциях занятости (GET) 2009 г., произошло существенное увеличение лиц, определяемых как безработные, работающие бедняки и лица в уязвимом положении. В зависимости от того, насколько эффективными окажутся усилия, направленные на восстановление после кризиса, Доклад оценивает глобальный рост численности безработных в 2009 г. на 50 млн по сравнению с 2007 г.

Мигранты в наибольшей степени пострадали от экономического кризиса по нескольким причинам. Труд мигрантов часто используется как «циклический буфер», цель которого, как и других мер макроэкономической политики, максимизировать экономический рост и минимизировать безработицу. Для мигрантов это означает, что их нанимают в последнюю очередь и увольняют первыми, а их трудовые отношения с работодателем не формализованы.

Во времена экономических трудностей мигранты становятся козлами отпущения: настроения ксенофобии и дискриминация в отношении мигрантов резко возрастают. Уже только это представляет собой серьезный вызов социальному миру и единству в обществе.

Данные, собранные МОТ, позволяют сделать ряд заключений о том, какое воздействие оказал глобальный кризис на трудовых мигрантов:

1) Мигранты и лица иностранного происхождения значительно пострадали от кризиса: их число непропорционально велико среди тех, кто были уволены.

2) Многие мигранты, которые сохранили свои рабочие места, столкнулись с уменьшением заработной платы и ухудшением условий труда.

3) Трудящиеся-мигранты имеют меньший доступ к системе социальной защиты. Это особенно касается нелегальных мигрантов.

4) Тем не менее многие мигранты предпочли не возвращаться домой, если они не подвергались насильственной высылке. Даже если им предлагалось финансовое вознаграждение за добровольный отъезд, они предпочитали остаться. Это происходит потому, что дома ситуация еще хуже. Если в принимающих странах есть хоть какие-то возможности трудоустройства, то дома нет никаких вообще. Случаи возвращения трудящихся-мигрантов из Европы и США в свои страны являются скорее исключением, чем правилом, и они отражают тот факт, что их страны, быть может, менее пострадали от кризиса.

5) Таким образом, мигранты вынуждены браться за любую работу. Они соглашаются на более низкую зарплату и унижительные условия, чем раньше. Это требует немедленного вмешательства властей в регулирование рынка труда и условий труда.

6) Во всем мире имели место превращение мигрантов в козлов отпущения и проявления ксенофобии в отношении иностранцев. В некоторых странах были отмечены расправы и убийства мигрантов; политический дискурс в обществе приобрел враждебный характер; звучали призывы изгнать мигрантов с рынка труда, отказать им в чрезвычайной социальной защите.

7) Многие страны сократили квоты на привлечение иностранных работников; в ряде стран были введены более жесткие правила высылки трудовых мигрантов.

8) Сократился объем денежных переводов мигрантов.

9) Ухудшающаяся ситуация в странах происхождения еще больше увеличила зависимость семей мигрантов от денежных переводов.

10) Возможности занятости, которые существовали в странах происхождения в докризисный период, сократились, что означает невозможность найти работу по возвращении. Таким образом, возвращение мигрантов на родину, возможно, представляет собой большую угрозу для социальной стабильности в странах происхождения.

Бесспорно, однако, что в долгосрочной перспективе – учитывая демографические тенденции – использование труда мигрантов будет иметь столь же большое значение для восстановления экономики, какое оно имело в последние годы для экономического роста в России, Казахстане и других странах.

10. Необходимые меры

Ясно, что при существующей тенденции к бездействию изменения в миграционной политике могут произойти только в том случае, если будет предпринято серьезное политическое и общественное давление на правительства в пользу внедрения подхода, основанного на правах человека.

Для того, чтобы защитить права мигрантов и создать инструменты разумного, устойчивого регулирования миграционных процессов в современном глобализующемся мире, необходима разработка общих подходов и стратегий, координация действий и возможность мобилизации человеческих ресурсов. Ближайшая «повестка дня» включает в себя следующие шаги:

Установление подхода, основанного на правах человека

а) Ратификация и применение странами СНГ Конвенций МОТ № 97 и № 143 о трудящихся-мигрантах, Конвенции МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятости и Международной конвенции 1990 г. о защите прав трудящихся-мигрантов и их семей.

б) Создание там, где они не созданы, национальных консультативных механизмов по трудовой миграции между социальными партнерами (ассоциациями работодателей и профсоюзами) при участии соответствующих правительственных структур.

в) Разработка национальной миграционной политики и стратегии ее осуществления.

г) Гармонизация миграционных законодательств стран СНГ по трудовой мобильности.

д) Стимулирование сотрудничества правительства с ассоциациями работодателей и профсоюзами в деле разработки и осуществления миграционной политики, а также совершенствования законодательства.

е) Необходимость оказания поддержки процессу объединения трудовых мигрантов в профессиональные организации и присоединения к существующим.

Меры, на важность которых указал кризис

Воздействие глобального кризиса придало особую актуальность необходимости специальных мер защиты мигрантов в условиях дестабилизации рынков труда и возникновения угрозы социального единства в принимающих странах. Наиболее неотложные меры:

ж) Ни в коем случае не превращать мигрантов в виновников ухудшения ситуации на рынке труда и роста безработицы, в частности не практиковать насильственную высылку трудящихся-мигрантов из страны в период кризиса.

з) Всемерно пресекать расистские проявления и ксенофобию в отношении иностранцев, жестко наказывать виновных в актах насилия.

и) Усилить возможности трудовых инспекций для мониторинга ситуации в тех секторах рынка труда, где концентрируются мигранты, с тем чтобы противодействовать возможному росту их эксплуатации.

Дискриминация

к) Особое внимание должно быть уделено разработке системы мер, нацеленных на противодействие дискриминации мигрантов и усиление социального единства общества. В связи с этим следует еще раз указать на важность мер, предложенных в Декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции против расизма и ксенофобии, состоявшейся в Дурбане в 2001 г.

Ключевыми элементами этой стратегии являются:

– создание правовой базы трудовой миграции, основанной на соответствующих международных нормах;

– признание уголовными преступлениями действий, которые можно классифицировать как дискриминация по национальному признаку;

– принятие административных мер для того, чтобы обеспечить адекватное применение законодательства и усилить ответственность за это государственных чиновников;

– консолидация независимых национальных общественных правозащитных антидискриминационных организаций с государственными институтами для предотвращения дискриминации в отношении иностранцев;

– превращение этнического многообразия общества и мультикультурного взаимодействия в предмет обучения и общественной дискуссии;

– придание позитивного звучания этническому многообразию и миграции в СМИ.

Заключение

В контексте современной глобализации, которая сопровождается ростом неравенства в распределении богатства и «отлучением» значительной части населе-

ния от экономического и социального благополучия, необходимо уделять большее внимание продвижению подходов, основанных на правах человека. Именно такие подходы позволяют укрепить главенство норм права, упрочить принципы демократии и создать большее равенство в распределении материального богатства, что будет содействовать социальному сплочению общества.

Миграция является сферой, где особенно очевидна необходимость четких правил и выверенной политики. Поэтому принципиально важным является продвижение основанного на правах человека подхода для обеспечения защиты мигрантов и управления миграционными процессами. Это подразумевает необходимость формирования законодательств, основанных на правах человека, признании международных стандартов труда, гуманных законов и уважения к этническому многообразию. Эти меры являются гарантией демократии и социального мира.

Первым шагом является формирование приверженности государств соответствующим международным стандартам в области прав человека, в частности принципам, провозглашенным двумя конвенциями МОТ, касающимися трудовых мигрантов, и Международной конвенцией 1990 г. о трудящихся-мигрантах. За этим шагом должны последовать признание возможностей достойного труда для всех, противодействие дискриминации и обеспечение условий для интеграции.

Для всех, кого касается международная миграция: правительств, работодателей, профсоюзов, гражданского общества и самих мигрантов, – признание главенства закона и уважение этнического многообразия является их совместной ответственностью. Ключевую роль в подготовке общества и правительства к признанию основанного на правах человека подхода к управлению миграционными процессами призваны сыграть социальные партнеры совместно с организациями мигрантов.

Достигнутый прогресс, конечно, впечатляет, но и сохраняющиеся проблемы огромны.

Литература

Abella M. I. *Sending Workers Abroad: A Manual for Low- and Middle-Income Countries*. Geneva : ILO-IOM, 1997.

Abella M. I. *Mondialisation, marchés du travail et mobilité* // *Migrations et avenir* 2002. № 14(79).

Bendick M. Jr. *Discrimination against Racial/Ethnic Minorities in Access to Employment in the United States: Empirical Findings from Situation Testing*. Geneva : ILO, 1996.

Bovenkerk F., Gras M., Ramsoedh D. *Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands*. Geneva : ILO, 1995.

Clandestino Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Research project funded by the European Commission, DG RTD, FP6. 2007–2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://clandestino.eliamep.gr> (country reports and research briefs), <http://irregular-migration.hwwi.net> (database).

Colectivo IOE. *Discrimination against Moroccan Workers in Access to Employment // Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Spain* / ed. by R. Pérez Molina. Geneva : ILO, 1996.

Escobar Latapí A. *Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the*

Caribbean. 12th IOM Seminar on Migration, Managing International Migration in Developing Countries. Geneva, 1997.

Executive Summary: Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy. International Labour Conference 92nd Session June 2004. Report VI.

Foblets M.-Cl., Vanheule D., and Loones S. De Internationale VN – Conventie van 1990, Rechtsevolgen van een Belgische ratificatie; een verkennende studie. K. U. Leuven and University of Antwerp, 2003. In Dutch [Электронный ресурс]. URL: www.december18.net/web/general/d-VNconventiestudie.PDF

Goldberg A., Mourinho D. Empirical Proof of Discrimination against Foreign Workers in Labour Market Access // Labour market discrimination against foreign workers in Germany / ed. by A. Goldberg, D. Mourinho, U. Kulke. Geneva : ILO, 1996.

ILO. Resolution and Conclusions on Migrant Workers. International Labour Conference. 92nd Session. Geneva, 2004 [Электронный ресурс]. URL: www.ilo.org/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf

ILO. “Migrant Workers” Labour Education 2002/4. No. 129 [Электронный ресурс]. URL: www.ilo.org/actrav

International Labour Migration. A Right-based Approach. Geneva : ILO, 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/rights_based_approach.pdf

Lean Lim L. Growing Economic Interdependence and its Implications for International Migration in United Nations: Population Distribution and Migration. New York, 1998.

Linard A. Migration and Globalisation – the New Slaves. Brussels : ICFTU, 1998.

Multi-lateral Policy Framework for Labour Migration. Geneva : ILO, 2006 [Электронный ресурс]. URL: www.ilo.org/migrant/download/tmmflm-en.pdf

Reynieri E. Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union. International Migration Paper 41. Geneva, 2001.

Ruhs M., Chang H.-J. The Ethics of Labour Immigration Policy // International Organization. 2004. № 58 (February).

Smeesters B., Nayer A. La discrimination a l’acces a l’emploi en raison de’origine etrangere: Le cas de le Belgique. International Migration Papers 23. Geneva : ILO, 1998.

Stalker P. Workers Without Frontiers – the Impact of Globalization on International Migration. Geneva : ILO, 2000.

Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy. International Labour Conference 92nd Session June 2004. Report VI (pp. 37–38). ILO [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>