



Административный совет

326-я сессия, Женева, 10-24 марта 2016 г.

GB.326/WP/SDG/1

Секция высокого уровня

Рабочая группа по социальным аспектам глобализации

HL

Дата: 3 марта 2016 г.
Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Рассмотрение последствий для рынка труда прибытия беженцев и других вынужденно перемещенных лиц

Цель документа

В настоящем документе рассматриваются: i) тенденции в передвижении беженцев и других вынужденно перемещенных лиц, нуждающихся в международной защите; ii) возможности укрепления взаимосвязей между гуманитарной помощью и сотрудничеством в целях развития, в частности, межучрежденческой координации; iii) возможные ключевые элементы всеобъемлющих мер реагирования МОТ на последствия для рынка труда.

Соответствующая стратегическая задача: Четыре стратегические задачи.

Последствия для политики: Отсутствуют.

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: Настоящий документ вносится для обсуждения и выработки рекомендаций.

Авторское подразделение: Департамент условий труда и занятости (WORKQUALITY).

Взаимосвязанные документы: Программа и бюджет на 2016-17 годы; GB.325/INS/17; GB.326/POL/1; GB.326/POL/2.

I. Введение

1. В последние годы беспрецедентными темпами обострялся глобальный кризис беженцев, что имело трагические последствия и приводило к неприемлемым случаям гибели людей. Помимо связанных с этим безмерных страданий людей этот кризис имел серьезные последствия для государств-членов, дающих кров тем, кто был вынужден покинуть свои дома, в том числе для их национальных рынков труда. Размах и масштабы кризиса поставили под сомнение способность государств-членов и международного сообщества быстро и адекватно реагировать на создавшуюся ситуацию и поставили на повестку дня фундаментальные вопросы, касающиеся взаимосвязей между гуманитарной помощью, рынком труда и аспектами развития в их деятельности.
2. На своей 325-й сессии (ноябрь 2015 г.) Административный совет провел первое обсуждение проблем глобального кризиса беженцев и его последствий для рынка труда.¹ Члены Организации выразили озабоченность по поводу усугубляющегося трагического положения людей и призвали к расширению защиты тех, кто оказался жертвой кризиса. Они подчеркнули необходимость проведения разграничительной черты между нуждами беженцев и потребностями мигрантов и при этом признали, что гуманитарная сфера и цели сотрудничества связаны между собой.
3. Члены Организации особо подчеркнули проблему содействия расширению возможностей в сфере занятости беженцев в государствах, в которых уровень безработицы и так высок, а присутствие большого числа беженцев продолжает сохраняться. В качестве отправной точки они предложили упрочить систематическое и эффективное сотрудничество и взаимодействие между заинтересованными сторонами, занимающимися гуманитарной помощью и целями развития, и, в частности, укрепить сотрудничество МОТ с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН). Некоторые члены Организации, помимо этого, сослались на расширяющееся сотрудничество с Международной организацией по миграции. Более того, они особо подчеркнули ключевую роль как доклада МОТ, посвященного пересмотру Рекомендации 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (71),² так и флагманской программы МОТ по рабочим местам в целях обеспечения мира и потенциала противодействия, ориентированной на преодоление дефицитов достойного труда в странах происхождения, а также на вскрытие других коренных причин кризисов, в том числе в условиях нестабильной обстановки и в постконфликтных ситуациях.
4. С тем чтобы обсудить более масштабно вызовы, связанные с управлением, Административный совет постановил провести дальнейшее обсуждение этой проблематики на своей 326-й сессии (март 2016 г.). Впоследствии Распорядительная группа решила, что руководителям соответствующих международных организаций будет предложено обменяться мнениями относительно последствий потоков беженцев и других вынужденно перемещенных лиц для принимающих обществ и их рынков труда и изучить возможности повышения роли МОТ и межучрежденческого сотрудничества в этом отношении. Распорядительная группа решила также провести отдельное обсуждение в ходе той же сессии Административного совета по результату 9 «Содействие

¹ GB.325/INS/17.

² МБТ: *Занятость и достойный труд в целях обеспечения мира и жизнестойкости: пересмотр Рекомендации 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (71)*, Доклад V(1), Международная конференция труда, 105-я сессия, Женева, 2016 г.

справедливой и эффективной политике в области трудовой миграции» в рамках Сегмента по вопросам занятости и социальной защиты повестки дня.³

II. Рост числа вынужденно перемещенных лиц в глобальных масштабах

5. В глобальных масштабах в последние годы в геометрической прогрессии росло число вынужденно перемещенных лиц, при этом самый высокий уровень был зарегистрирован в 2014 году, когда в результате преследований, конфликтов и ситуации общего насилия было перемещено около 60 млн человек.⁴ Эта цифра включает более 19 млн беженцев и почти 2 млн лиц, ищущих убежища, при этом более 4 млн людей были вынуждены пересечь границы в результате сирийского конфликта. Кроме того, отчеты по соответствующим программам мониторинга свидетельствуют, что все большее число людей вынуждены покинуть свои дома по причине бедствий, связанных с изменением климата или с другими природными катастрофами.
6. Более того, эти цифры продолжают расти, и, по данным УВКБ ООН, в первой половине 2015 года было зарегистрировано не менее 5 млн вновь перемещенных лиц. Предварительные расчеты показывают, что численность вынужденно перемещенных лиц в 2015 году значительно превысит цифру в 60 млн.⁵ Хотя дальнейшие тенденции в значительной степени зависят от политической ситуации и других факторов, выходящих за рамки настоящего документа, в потенциале, речь может идти о продолжающемся и, возможно, значительном увеличении потоков перемещенных лиц.
7. В результате расширяющихся масштабов и диапазона и усиливающейся сложности массового передвижения людей во всем мире усиливается давление на существующие системы и структуры управления процессом миграции и предоставления убежища, а также на экономику затронутых бедствием стран. Воздействие этих потоков на национальные и местные рынки труда в настоящее время проявляется более ощутимо и быстрее, чем в прошлом, и в результате обостряется конкуренция, сказывающаяся на малоквалифицированных работниках, что вытесняет многих беженцев в неформальную экономику и вынуждает их соглашаться на неоплачиваемую работу. В ходе обсуждений в Административном совете в ноябре 2015 года члены Организации призвали к тому, чтобы цели достойного труда более полно учитывались в глобальных мерах реагирования на кризис беженцев, с тем чтобы решать проблемы, связанные с неформальной занятостью и эксплуатацией.

III. Взаимозависимость гуманитарной помощи и целей развития

8. Динамика роста потоков беженцев и других вынужденно перемещенных лиц поставила целый ряд взаимосвязанных вызовов во главу угла национальной политики в различных частях мира, а также и международной политики в целом. Хотя, возможно, и существует широкое согласие с необходимостью решения этой проблемы в ее источнике, например, посредством восстановления и укрепления мира и принципов верховенства права в конфликтных ситуациях, не сложилось единого мнения относительно

³ GB.326/POL/2.

⁴ УВКБ ООН: *World at War, Global Trends 2014*.

⁵ УВКБ ООН: *Mid-Year Trends 2015*.

того, каким образом следует реагировать на рост числа людей, пытающихся пересечь национальные границы, и как обращаться с ними, в том числе в отношении их доступа к рынкам труда по прибытии на национальную территорию.

9. Несмотря на широкое обсуждение вопросов справедливого распределения усилий, необходимых для решения проблем, связанных с кризисом беженцев и необходимостью существенного расширения международного сотрудничества в целях разработки глобальных мер реагирования и определения соответствующих обязанностей в рамках этих мер, реальная действительность свидетельствует, что национальные меры реагирования существенно отличаются друг от друга либо в результате сознательных решений соответствующих правительств, либо в результате стечения обстоятельств. Ряд государств-членов МОТ применяют исключительные меры по приему весьма крупных контингентов беженцев по сравнению с численностью их местного населения и предусматривают для них обусловленный доступ к своим рынкам труда или намерены поступить таким образом.
10. В этих условиях международное сообщество все шире признает необходимость укрепления взаимосвязей между гуманитарной помощью и аспектами развития в рамках общих мер реагирования на кризис беженцев. Это находит отражение в международных действиях, перечисленных в Приложении, осуществляемых начиная с июля 2015 года с участием МОТ. Стратегической точкой пересечения этих двух направлений являются рабочие места, которые представляют собой также приоритет для самих беженцев. Так в рамках Конференции доноров по Сирии, состоявшейся 4 февраля 2016 года в Лондоне, была проведена тематическая панельная дискуссия о рабочих местах и экономическом развитии, а также одно заседание по гуманитарной защите и одно по проблемам образования. Генеральный директор принял участие в этой панельной дискуссии и подчеркнул ключевую роль рынка труда в проведении политики, нацеленной на интеграцию беженцев и вынужденно перемещенных лиц. Он также привлек внимание к портфелю предложений по проектам, касающимся этих вопросов и подготовленным МОТ в целях их реализации в Иордании, Ливане, Турции и Египте, дефицит финансирования по которым составляет более 50 млн долл. США.

IV. Ориентируясь на всеобъемлющий многосторонний механизм реагирования – и определение роли МОТ в нем

11. Масштабы, серьезность, сложность и становящийся хроническим характер сегодняшнего кризиса беженцев требует от международного сообщества с новой силой продолжить свои усилия по преодолению трудностей, выявленных кризисом, посредством создания единого, согласованного и адекватного механизма реагирования на необходимость защиты, переселения и интеграции миллионов пострадавших лиц. Незамедлительно внимание всех сторон должно быть уделено оказанию помощи странам, принимающим большое число беженцев и других вынужденно перемещенных лиц, а также недопущению нанесения им непоправимого вреда в результате экономических и политических последствий соответствующих мер. Необходимость в этом ощущается тем более остро, поскольку в самих принимающих странах уже преобладают трудности в сфере занятости.
12. Что касается многосторонней системы, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ООН) 19 сентября 2016 года проведет пленарное заседание высокого уровня по рассмотрению вопроса о массовых передвижениях беженцев и мигрантов. В ходе этого совещания будут учтены итоги и результаты: консультаций, проведенных на Конференции доноров по Сирии; Конференции, которая созывается УВКБ ООН 30 марта 2016 года в целях обеспечения поручительств по переселению лиц,

перемещенных в результате сирийского кризиса; Всемирного гуманитарного саммита, запланированного на 23-24 мая 2016 года в Стамбуле. Генеральный секретарь ООН подготовит доклад и рекомендации, касающиеся мер укрепления международного сотрудничества, по данному вопросу к маю 2016 года, вклад в которые вносит МОТ наряду с другими организациями.

- 13.** Происходящие в настоящее время процессы подготовки к заседанию Генеральной Ассамблеи в сентябре будут подкрепляться дальнейшей деятельностью Группы по проблемам глобальной миграции ООН, председателем которой в 2014 году выступала МОТ, которая активно участвует в определении путей расширения межучрежденческого сотрудничества в связи с кризисом беженцев. Это предусматривает формулировку рекомендаций в контексте Рамочной программы по оказанию помощи в целях развития ООН, адресованной правительствам, с тем чтобы они могли учесть проблемы беженцев в своих процессах планирования национального развития. Аналогично этому, в настоящее время МОТ и УВКБ ООН осуществляют анализ своих актов – Меморандума о взаимопонимании 1983 года и Совместного заявления 2004 года – в целях упрочения координации действий, направленных на расширение и укрепление рынка труда, а также практических мер по обеспечению средств к существованию для беженцев. На этом фоне срочных институциональных инициатив МОТ предстоит определить масштабы своего участия как в общих многонациональных мероприятиях, так и в рамках своих собственных уникальных экспертных знаний и услуг, оказываемых государствам-членам, и обеспечить реализацию соответствующих мер. Организация уже активно работает по этим двум направлениям и готова приложить дополнительные усилия при условии, что будут изысканы дополнительные финансовые ресурсы.
- 14.** В качестве примера: МОТ осуществляет проект в Турции по содействию мониторингу эффекта новых правил по предоставлению разрешений на работу сирийцам, зарегистрированным в государственном учреждении, и другим лицам, пользующимся временной защитой. Это предусматривает изыскание возможностей в сфере занятости, как для сирийцев, так и для принимающих сторон, и участие в этом процессе работодателей, профсоюзов, государственных властей и организаторов учебной деятельности.
- 15.** Этот проект позволяет высветить те области, в которых МОТ может оказать неоценимые услуги и предоставить специальные знания для решения проблем, с которыми могут столкнуться принимающие страны. Такие проблемы включают: определение условий доступа беженцев к рынкам труда принимающей страны, которые бы также учитывали потребности местных принимающих сообществ и местной рабочей силы; признание профессиональных навыков, выравнивание спроса и предложения на них и их развитие; развитие предприятий; безопасность и гигиену труда; борьбу с неформальными отношениями; защиту основополагающих принципов и прав в сфере труда; инвестиционные программы, ориентированные на расширение занятости.
- 16.** Как и прежде, международные трудовые нормы закладывают собой прочную нормативную основу для практических действий; более чем когда бы то ни было участие трехсторонних партнеров МОТ приобретает критически важное значение. Если исходить из того, что именно рынки труда, возможно, являются единственным наиболее важным вектором интеграции беженцев в общество, в котором они находят убежище, то можно заключить, что именно работодатели и профсоюзы являются важнейшими проводниками этого процесса интеграции. Как показывает опыт, они всегда справлялись с этой обязанностью, и предоставление им новых широких возможностей доказать это вновь пошло бы на пользу всем.

V. **Заключительные замечания**

17. Благодаря этому обсуждению в рамках Секции высокого уровня, Административному совету предоставляется возможность продолжить обсуждение, начатое в ноябре 2015 года, и наметить дальнейшие направления действий МОТ по этому чрезвычайно важному глобальному политическому вопросу. Поступая таким образом, ему необходимо учесть, что в его повестку дня включен отдельный вопрос о «Содействии справедливой и эффективной политике в области трудовой миграции». В частности, пользуясь преимуществом присутствия целого ряда представителей основных заинтересованных сторон многосторонней системы, он сможет высказать свои мнения относительно более широких международных мер реагирования на глобальный кризис беженцев.
18. Мнения, выраженные Административным советом, послужат основой будущей деятельности МОТ в рамках ее мандата и тех ограниченных ресурсов, которые у нее имеются.

Приложение

Международные действия в связи с глобальным кризисом беженцев, 2015-16 гг.

Организации	Даты	Географические масштабы	Деятельность
МОТ	июль 2015 г.	Ближний Восток и Турция	Региональный диалог по последствиям для рынка труда кризиса сирийских беженцев в Иордании, Ливане, Турции, Ираке и Египте, проведенный в Стамбуле, Турция, 28-29 июля 2015 года, на котором обсуждался сложный вопрос, связанный с интеграцией на рынке труда, и подчеркивалась критическая важность подхода с участием «всего правительства» и социальных партнеров.
ООН	сентябрь 2015 г.	Глобальные	Дополнительное мероприятие высокого уровня по «укреплению сотрудничества по вопросам миграции и передвижения беженцев с учетом новой повестки дня в области развития», проведенное в Нью-Йорке 30 сентября 2015 года.
Инициатива Нансена	октябрь 2015 г.	Глобальные	Глобальные консультации по повестке дня в области защиты трансграничных перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, состоявшиеся в Женеве 14 октября 2015 года; особое внимание в процессе консультаций уделялось вопросам перемещения лиц в результате бедствий, включая взаимосвязанную трансграничную миграцию и последствия для рынка труда.
Глобальный форум по миграции и развитию	октябрь 2015 г.	Глобальные	Восьмой саммит Глобального форума по миграции и развитию, проведенный в Стамбуле, Турция, 14-16 октября 2015 года, впервые обсудил вопрос вынужденной миграции.
Межправительственные консультации по миграции, предоставлению убежища и беженцам	ноябрь 2015 г.	Глобальные	Практический семинар по «Интеграции беженцев и других гуманитарных когорт», состоявшийся в Женеве 3-4 ноября 2015 года, рассмотрел политические последствия таких интеграционных процессов. ¹
Партнерство Африка-ЕС	ноябрь 2015 г.	Африка/ЕС	Саммит по миграции, состоявшийся в Валетте 11-12 ноября 2015 года, опубликовал Декларацию и план действий, в которых подчеркивается важность расширения преимуществ миграции для процесса развития и вскрытия коренных причин незаконной миграции и вынужденного перемещения лиц, в частности, за счет создания рабочих мест для молодежи.
МОТ/Европейский парламент	ноябрь 2015 г.	ЕС	Семинар по «Интеграции беженцев на рынках труда ЕС: использование возможностей – решение проблем», состоявшийся в Брюсселе 18 ноября 2015 года, пришел к заключению, что интеграция на рынке труда является одним из наиболее эффективных методов обеспечения экономической и социальной интеграции беженцев в принимающих странах.
ООН	ноябрь 2015 г.	Глобальные	Неформальное совещание по формированию всеобъемлющего подхода к мерам реагирования гуманитарного порядка на глобальный кризис беженцев состоялось в Нью-Йорке 19 ноября 2015 года в ходе Генеральной Ассамблеи.

Организации	Даты	Географические масштабы	Деятельность
ООН	ноябрь 2015 г.	Глобальные	Пленарное заседание по глобальной осведомленности о трагедии нелегальных мигрантов в Средиземноморском бассейне и, в первую очередь, сирийцев, ищущих убежища, состоявшееся в Нью-Йорке 20 ноября 2015 года в ходе Генеральной Ассамблеи, рассмотрело проблемы сирийского кризиса и его структурные последствия для принимающих стран и подчеркнуло необходимость значительно более тесных взаимосвязей между гуманитарной помощью и сотрудничеством в целях развития.
ООН	декабрь 2015 г.	Глобальные	Генеральная Ассамблея поручила Генеральному секретарю подготовить и представить доклад с рекомендациями по решению проблем массовых передвижений беженцев и мигрантов к маю 2016 года и постановило провести пленарное заседание высокого уровня по этой теме 19 сентября 2016 года. ² В этой связи Генеральный секретарь назначил Специального советника по саммиту, посвященному рассмотрению проблем массовых перемещений беженцев и мигрантов.
Всемирный экономический форум	январь 2016 г.	Глобальные	Ежегодная встреча Всемирного экономического форума, проведенная в Давосе, Швейцария, 20-23 января 2016 года, подчеркнула важность трудовой интеграции в решении проблем, связанных с глобальным кризисом беженцев и мигрантов.
Организация экономического сотрудничества и развития/УВКБ ООН	январь 2016 г.	Глобальные	Конференция высокого уровня по интеграции бенефициариев международной защиты, проведенная в Париже 28 января 2016 года, свое внимание сконцентрировала на вызовах, связанных с совершенствованием интеграционных систем и структур в интересах лиц, ищущих убежища, в том числе их интеграции в рынки труда, а также на решении вопросов, связанных с их растущими потребностями в отношении защиты.
ООН	февраль 2016 г.	Глобальные	Конференция доноров по Сирии, проведенная в Лондоне 4 февраля 2016 года под эгидой ООН и правительств Соединенного Королевства, Германии, Норвегии и Кувейта. Ее основной темой было экономическое развитие с особым акцентом на политических вызовах, связанных с процессом интеграции беженцев на рынках труда принимающих стран.

¹ Полный список участников этих консультаций приведен на сайте: <https://igc.ch>.

² A/70/L.34.