



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 October 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункты 14 и 122 повестки дня

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

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [73/195](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря, опираясь на работу сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции, на двухгодичной основе представлять Ассамблее информацию об осуществлении Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, деятельности системы Организации Объединенных Наций в этом направлении, а также о работе институциональных механизмов. Это первый доклад, подготовленный в соответствии с этим мандатом; он основан на обширных материалах и консультациях^a.

^a В ответ на вербальную ноту Координатора сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции от 15 мая 2020 года были получены материалы от 54 государств-членов, двух межправительственных организаций, 16 структур Организации Объединенных Наций и девяти заинтересованных сторон. Материалы дополнялись консультациями с заинтересованными сторонами, двусторонними обсуждениями с представителями структур Организации Объединенных Наций и вспомогательной информацией от региональных отделений и миссий Международной организации по миграции.

* Переиздано по техническим причинам 24 ноября 2020 года.



I. Введение

1. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции был принят на Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в Марракеше, Марокко, и впоследствии был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 73/195 от декабря 2018 года. В Глобальном договоре определен механизм сотрудничества в целях обеспечения безопасной, упорядоченной и легальной миграции, включая 10 основных руководящих принципов, 23 цели с соответствующими действиями и процесс его осуществления, последующей деятельности и обзора, а также руководство по вопросам поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций.

2. По данным Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата, число мигрантов во всем мире оценивается примерно в 272 миллиона человек. В последние несколько десятилетий миграция становится все более сложной, что отчасти связано с политическими, экологическими и социально-экономическими изменениями в странах происхождения и назначения¹. В этой связи Глобальный договор основан на признании того, что ни одно государство не может эффективно регулировать миграцию без эффективного международного сотрудничества, основанного на четких принципах. Глобальный договор предусматривает применение всеобъемлющего и всестороннего подхода, закладывает общую терминологию для обсуждения вопросов миграции и предоставляет инструменты для проведения эффективной миграционной политики.

3. В настоящем докладе, публикуемом через два года после принятия Глобального договора, Генеральный секретарь в первую очередь рассматривает вопрос о том, что осуществление Глобального договора означает для международного сообщества и механизмов, созданных государствами-членами для реализации его 10 руководящих принципов и достижения 23 предусмотренных им целей. Далее следует анализ воздействия пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) на мигрантов, а также конкретных действий, предпринимаемых правительствами в соответствии с Глобальным договором. И наконец, Генеральный секретарь рассматривает деятельность структур системы Организации Объединенных Наций, уделяя при этом особое внимание деятельности сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции и работе институциональных механизмов.

4. Очевидно, что пандемия COVID-19 оказывает значительное воздействие на мобильность людей, но при этом стал заметен огромный вклад, который вносят в жизнь общества мигранты, предоставляющие основные и первичные услуги. В условиях, когда многие границы закрыты, а глобальная мобильность резко замедлилась, потенциал Глобального договора в плане решения этих новых проблем стал очевидным благодаря целому ряду применяемых государствами практик. Вместе с тем наблюдаются и случаи, когда принимаемые государствами меры усугубляют существующее неравенство и подрывают права и достоинство мигрантов, иногда даже ценой их жизни².

5. Теперь у правительств есть возможность взять на себя всю полноту ответственности за выполнение обязательств по Глобальному договору, обеспечивать последовательное применение его руководящих принципов и реагировать на

¹ См. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf.

² См. URL: www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf.

меняющиеся потребности мигрантов и их общин. Причины для оптимизма, несомненно, имеются, однако остаются и проблемы. В докладе Генерального секретаря освещается широкий круг стратегий и инициатив, направленных на улучшение миграции на благо всех людей. Опора на эти стратегии и инициативы в контексте борьбы с продолжающимися нарушениями прав и благополучия мигрантов, в том числе в рамках предстоящих региональных обзоров для оценки хода осуществления Глобального договора, будет иметь решающее значение. Это особенно актуально в условиях глубоких социальных и экономических потрясений, когда жизнь, семьи и средства к существованию миллионов мигрантов и их общин рискуют стать еще более нестабильными.

6. В целом следует приветствовать ту степень, в которой страны и другие заинтересованные стороны начинают применять положения Глобального договора для содействия совершенствованию политики, управления и сотрудничества в области миграции. По мере того как государства и другие стороны наращивают свои усилия, свою деятельность будет активизировать и система Организации Объединенных Наций. Со времени создания сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции был достигнут определенный прогресс и была заложена основа для расширения поддержки, которую в предстоящие годы будет оказывать система Организации Объединенных Наций в области безопасной, упорядоченной и легальной миграции на всех уровнях.

II. Что осуществление Глобального договора означает для международного сообщества?

7. Работа над Глобальным договором не начиналась с нуля: предусмотренные им руководящие принципы, цели и действия коренятся в установившихся обязательствах и принципах и опираются на Всеобщую декларацию прав человека, Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и международное право. В Глобальном договоре основное внимание уделяется вопросам, которые в течение длительного времени занимали центральное место в контексте совершенствования деятельности по управлению миграцией, и освещаются те области, которым до сих пор уделялось более ограниченное внимание. В Глобальном договоре признаются важные движущие силы миграции, включая изменение климата, и предлагаются коллективные действия по смягчению последствий для общин, подверженных наибольшему риску, а также для перемещающихся лиц.

8. Несмотря на то, что в Договоре содержится призыв к применению всестороннего подхода, осуществление Глобального договора не является равномерным процессом и будет означать разные действия для разных государств, и эта реальность прямо признается в Договоре. Ключевое значение имеют контекст, опыт и ресурсы. Для малых островных развивающихся государств огромное значение имеет уделение первоочередного внимания целям, касающимся борьбы с изменением климата и деградацией окружающей среды. Для стран с крупными диаспорами центральное значение имеют действия, касающиеся главным образом денежных переводов и признания квалификаций и взносов в систему социального обеспечения.

9. Не существует конкретной конечной точки в процессе осуществления Глобального договора. Миграционные системы функционируют наилучшим образом, когда их постоянно продумывают и корректируют с учетом новой

динамики, потребностей и реалий. В разных частях мира масштабы миграции отличаются. Миграция представляет собой сложную динамику, основанную на многих факторах, включая исторические отношения, демографию, рынки труда, гуманитарные и правозащитные соображения и географию. Интеграция мигрантов — это не конкретный процесс, а уникальная индивидуальная хроника переживаний; реальность, с которой сталкиваются мигранты, постоянно меняется, и необходимо признать роль самих мигрантов как независимых субъектов и как неотъемлемых и ценных членов общества. С учетом вышесказанного целенаправленные действия и постоянный и всесторонний обзор усилий по осуществлению Глобального договора предоставляют правительствам возможность совершенствовать свою политику, черпать вдохновение из опыта других государств, а также мигрантов и других заинтересованных сторон и, в конечном счете, обеспечивать безопасную, упорядоченную и легальную миграцию во всем мире.

III. Как государства-члены и другие стороны подошли к осуществлению Глобального договора?

10. Подходы к осуществлению Глобального договора отличаются. Некоторые страны решили постепенно включать цели Глобального договора в новые законы, политику и практику. Таким образом, Глобальный договор становится руководством, которое способствует учету и реализации предусмотренных им обязательств и действий. Например, после принятия Глобального договора правительство Канады приступило к осуществлению новой национальной стратегии по борьбе с торговлей людьми, которая отражает ряд целей Договора.

11. Другие страны создали новые механизмы для содействия координации деятельности по осуществлению Глобального договора. Шри-Ланка учредила межведомственный механизм, который будет сотрудничать с национальной сетью и другими заинтересованными сторонами в интересах разработки стратегии осуществления Глобального договора. Бангладеш провела диалоги с заинтересованными сторонами в целях выявления препятствий на пути предстоящего осуществления ею Глобального договора, которые требуют принятия новых или более эффективных правовых мер. В Кении создан Национальный координационный механизм по вопросам миграции, в работе которого принимают участие, в частности, заинтересованные стороны из числа неправительственных организаций. Международная организация по миграции (МОМ) и правительство Ирака совместно разрабатывают национальную миграционную стратегию, которая станет основным инструментом для осуществления Глобального договора на национальном уровне.

12. В последующие месяцы после принятия Глобального договора правительство Португалии включило в национальный план осуществления 97 действий, основанных на 23 предусмотренных Договором целях. В Греции в ходе анализа, проведенного Министерством по делам миграции и убежища в целях выявления пробелов в национальной политике в отношении Глобального договора, были определены девять приоритетных целей для будущей деятельности.

13. Региональные структуры, являясь для государств форумами для обмена мнениями, призваны сыграть свою роль. Комиссия Африканского союза разработала план действий, предусматривающий применение ступенчатого подхода к осуществлению — начиная с континентального уровня и заканчивая

региональным и национальным уровнями. К настоящему времени Межправительственная организация по развитию (ИГАД) предприняла шаги по разработке регионального плана действий, в то время как Кения и Замбия занимаются разработкой национального плана действий.

14. Глобальный договор предоставляет государствам инструмент для более эффективного выполнения ими своих правовых обязательств по защите, охвату и расширению прав и возможностей всех детей и молодых людей из числа мигрантов, независимо от их статуса. Тот факт, что учет интересов детей является одним из руководящих принципов Глобального договора, сам по себе является важным достижением, которое уже воплотилось в активное участие детей и молодежи в качестве ключевых заинтересованных сторон в осуществлении и обзоре хода осуществления Глобального договора, а также в связанной с ним последующей деятельности³.

15. Данное в рамках Глобального договора обещание — выйти за рамки «транзакционного» подхода к миграции и перейти к многогранному и основанному на правах человека сотрудничеству между государствами — еще не выполнено в полной мере. Однако имеются многообещающие признаки регионального сотрудничества. Например, проект под названием «На пути к целостному подходу к регулированию трудовой миграции и мобильности в Северной Африке» (проект “ТНАММ”) направлен на объединение усилий стран региона Северной Африки в целях совершенствования национального законодательства и трудовых норм. Кроме того, международными партнерами выдвигаются и многие другие инициативы, которые осуществляются по линии межучрежденческих партнерств.

IV. Воздействие пандемии коронавирусного заболевания на осуществление Глобального договора

16. Пандемия COVID-19 стала не только помехой, но и фактором, способствовавшим уравниванию возможностей. Пандемия продемонстрировала тот факт, что всем странам необходимо предпринимать усилия для достижения целей Глобального договора, но при этом остановила прогресс на пути к его осуществлению. В частности, деятельность по сбору данных о миграции (цель 1) серьезно подрывается мерами по борьбе с пандемией, особенно там, где они сказываются на проведении национальной переписи населения, запланированной на 2020 год.

17. Во многих странах реакция на пандемию усилила те виды практики, которые ставят под угрозу права, благополучие и достоинство мигрантов (см. [A/HRC/45/30](#)). Положительные политика и практика сосуществуют с пагубными или могут осуществляться лишь частично, что еще больше затрудняет оценку успешности осуществления Глобального договора.

18. Тем не менее пандемия COVID-19 подчеркнула актуальность Глобального договора и открыла новые возможности для его осуществления (см. [A/HRC/45/30](#)). Многие правительства во всем мире принимают меры

³ См. URL: www.unmgy.org/youth4migration.

реагирования на COVID-19, которые согласуются с Глобальным договором⁴. При этом заинтересованные стороны отмечают, что их информационно-пропагандистская деятельность с начала пандемии поддерживается Глобальным договором в ключевых областях.

19. Государства вновь признают важность обеспечения всеобщего доступа к медицинскому обслуживанию независимо от миграционного статуса (цель 15), что уже давно признается местными органами власти. Распространение COVID-19 повысило важность предоставления мигрантам своевременной, доступной и достоверной информации (цель 3). Текущий, меняющийся характер мер реагирования на пандемию привел к необходимости обеспечения прозрачности и предсказуемости в отношении иммиграционных процессов в момент глубокой неопределенности (цель 12).

20. В Таиланде, например, правительство сотрудничает со Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и местными неправительственными организациями в интересах предоставления мигрантам информации об эффективной борьбе с заболеваниями. Кроме того, до начала пандемии был создан ряд новых информационных порталов и центров, в том числе в Азербайджане, Боливии (Многонациональное Государство), Казахстане и Литве. Базовая информация в странах также стала более доступной⁵.

21. В начале пандемии границы по всему миру закрылись. Это оказало воздействие на многих людей, однако особенно сильно пострадали мигранты, что подчеркивает важность консульской защиты, поддержки и помощи (цель 14). Некоторые правительства предпринимают усилия для того, чтобы вернуть на родину своих граждан, находящихся за границей, в то время как другие акцентируют внимание на продлении виз, с тем чтобы избежать непреднамеренного нарушения проживающими на их территории мигрантами своего статуса. Вместе с тем во многих других странах мигранты не имеют доступа к такой поддержке и находятся в затруднительном положении: границы закрыты, а двусторонние и региональные договоренности отсутствуют или приостановлены. Необходимость расширения трансграничного сотрудничества (цель 11), включая учет вопросов общественного здравоохранения в контексте управления границами на основе прав человека, приобрела насущный характер⁶.

22. В Глобальном договоре содержится руководство по удовлетворению насущных потребностей тех, кто оказался в затруднительном положении, начиная с доступа к услугам (цель 15) и заканчивая обеспечением безопасного и достойного возвращения и планомерной реинтеграции (цель 21). В то время как некоторые государства приостанавливают возвращение из-за небезопасных условий, другие прилагают усилия для обеспечения того, чтобы возвращающиеся или депортируемые лица по возвращении имели доступ к службам поддержки, включая медицинские осмотры, надлежащий прием и размещение тех, кто соблюдает режим самоизоляции и карантина, а также более широкие услуги по реинтеграции. Однако это не является нормой, и во всех регионах растет озабоченность по поводу принудительного возвращения лиц без соблюдения

⁴ См. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/policy_brief-gcm_and_well_governed_migration_as_an_essential_element_of_effective_covid-19_response_1.pdf.

⁵ Например, перевод важнейшей информации о COVID-19 на более чем два десятка языков. См. URL: www.iom.int/news/iom-informing-migrant-communities-italy-protection-covid-19.

⁶ См. URL: www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_cross-border_human_mobility.pdf.

надлежащей правовой процедуры, включая возвращение несопровождаемых и разлученных детей и возвращение в страны, где отсутствует надлежащая медицинская инфраструктура, что подвергает возвращенцев большему риску заражения COVID-19, а также по поводу многочисленных случаев насилия, стигматизации и дискриминации в отношении возвращенцев⁷.

23. Другие области Глобального договора приобрели большую актуальность с учетом высокого риска заражения тех, кто находится в непосредственной близости друг от друга, в частности в том, что касается моратория на использование практики помещения мигрантов в центры временного содержания и освобождения мигрантов во время пандемии (в соответствии с целью 13), что свидетельствует о появлении новой передовой практики, которую следует распространять.

24. В перспективе ожидается, что глобальная рецессия окажет серьезное воздействие на трудящихся-мигрантов: безработица, социальная изоляция, проблемы в области развития человеческого потенциала, сокращение объема денежных переводов, а также усиление дискриминационного дискурса и опорочивание мигрантов, — это все реальные риски. Прошлый опыт говорит о том, что мигранты в большей степени, чем граждане конкретной страны, затронуты кризисом и имеют меньший социальный и финансовый капитал для длительной изоляции и безработицы. Мигранты, как правило, чрезмерно представлены в наиболее нестабильных секторах занятости, а конкретные особенности рецессии, вызванной проблемами в области здравоохранения, означают, что, по оценкам, 8,5 миллиона женщин-мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги, могут быть несоразмерно затронуты ее последствиями⁸. Государства часто исключают мигрантов из программ социальной защиты и экономического стимулирования. Для трудящихся-мигрантов увольнение может означать потерю дохода, жилья или миграционного статуса, преждевременное возвращение или потенциально бедственное положение. В условиях повсеместных сбоев в сфере образования 33 миллиона детей из числа мигрантов по всему миру сталкиваются с особыми проблемами в плане участия в дистанционном обучении в связи с цифровым разрывом, языковыми барьерами и ограниченностью индивидуализированной поддержки.

25. Одна из опасностей пандемии заключается в том, что финансовые взносы мигрантов уменьшаются под давлением конкуренции, связанной со снижением доходов мигрантов и ростом потребностей членов их семей на родине⁹, что может привести к усугублению рисков для женщин-мигрантов¹⁰. Зависимые дети в странах происхождения рискуют вернуться в нищету или прибегнуть к негативным стратегиям выживания, таким как детский труд и детские браки¹¹. Всемирный банк предсказал сокращение потоков денежных переводов в 2020 году

⁷ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/un-network-migration-official-statement-forced-returns-migrants-must-be-suspended-times-covid-19>.

⁸ См. URL: www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227.

⁹ См. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/policy_brief-_remittances_in_the_time_of_covid-19.pdf.

¹⁰ См. URL: www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/guidance-note-impacts-of-the-covid-19-pandemic-on-women-migrant-workers-en.pdf?la=en&vs=227.

¹¹ См. URL: www.cgdev.org/blog/migrant-remittances-will-plummet-here-what-means-global-development.

примерно на 20 процентов в результате пандемии¹², но при этом поступают сообщения об увеличении объема денежных переводов в некоторые страны.

26. Некоторые государства, структуры Организации Объединенных Наций и другие заинтересованные стороны уже выявили некоторые негативные последствия для мигрантов, к числу которых относится обострение рисков эксплуатации, и предпринимают усилия по их устранению, в том числе по обеспечению справедливого и этичного найма работников (цель 6), сокращению потребностей в незаконном ввозе мигрантов и числа случаев такого незаконного ввоза (цель 9), уменьшению рисков торговли людьми (цель 10) и сокращению масштабов дискриминации в отношении трудящихся-мигрантов и других мобильных групп населения (цель 17)¹³.

27. Международная организация труда (МОТ) и МОМ подчеркивают необходимость подготовки к крупномасштабному возвращению мигрантов и их планомерной реинтеграции (цель 21)¹⁴, и многие структуры системы Организации Объединенных Наций особо отмечают важность обеспечения наличия и доступности мер социальной защиты для всех трудящихся-мигрантов и их семей, независимо от их статуса¹⁵. Ожидается, что по мере того, как работодатели будут принимать более долгосрочные решения по кадровому планированию, воздействие на мигрантов будет усиливаться. В то же время пандемия демонстрирует ценность труда мигрантов, и акцент сместился с дихотомии между квалифицированным и неквалифицированным трудом на труд сотрудников служб жизнеобеспечения.

V. Какой прогресс можно отследить?

28. В настоящем разделе Генеральный секретарь уделяет особое внимание инициативам на уровне государств по достижению 23 целей Глобального договора на основе пяти тематических вопросов, отражающих всесторонний подход.

A. Поощрение обсуждений, политики и планирования в области миграции, основанных на фактических данных

29. Почти во всех своих материалах, представленных для настоящего доклада, государства отмечали свое участие в международных форумах (цель 23), таких как политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, глобальные форумы по миграции и развитию 2019 и 2020 годов под председательством Эквадора и, соответственно, Объединенных Арабских Эмиратов, ежегодный Международный диалог по вопросам миграции и региональные консультативные процессы МОМ по вопросам миграции, как свидетельство сотрудничества и партнерства. Кроме того, Глобальный договор укрепил приверженность Генеральной Ассамблеи сотрудничеству, предусмотрев проведение предстоящего

¹² См. URL: www.worldbank.org/en/news/video/2020/07/17/expert-answers-what-has-covid-19-meant-for-migrants-and-remittances.

¹³ См. URL: www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf.

¹⁴ См. URL: www.iom.int/sites/default/files/documents/05112020_lhd_covid_issue_brief_0.pdf и URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf.

¹⁵ См., например, URL: www.iom.int/sites/default/files/institutional_statement_covid19_28052020.pdf.

четырёхгодичного Форума по рассмотрению проблем международной миграции для обзора хода осуществления Договора с учетом региональных обзоров.

30. Существуют признаки того, что Глобальный договор имеет резонансный эффект в плане формального и неформального сотрудничества. Например, после публикации аналитической записки Генерального секретаря по вопросу о COVID-19 и перемещающихся лицах 103 государства опубликовали совместное заявление в поддержку изложенных в ней рекомендаций¹⁶. Кроме того, к настоящему времени 14 государств-членов обязались стать «чемпионами» Глобального договора¹⁷. Эти государства будут сотрудничать с сетью Организации Объединенных Наций по вопросам миграции в деле поощрения передовой практики, обмена опытом и дальнейшего достижения целей Глобального договора. В рамках механизма мэров Глобального форума по миграции и развитию города объявили о намерении ускорить осуществление Глобального договора¹⁸.

31. Форумы с участием всех представителей общества позволяют проводить конструктивные диалоги, в ходе которых можно разобраться в стратегиях и политике, а также поощрять стимулы для проведения реформ на национальном уровне и расширения международного сотрудничества как в целом, так и по конкретным вопросам — от альтернатив помещению в центры временного содержания мигрантов до возвращения и реинтеграции. Эти диалоги включают в себя многосторонние совещания, созываемые Международным комитетом Красного Креста¹⁹, и сотрудничество между Платформой для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов, Европейским советом по делам беженцев и изгнанников и рядом других организаций, включая Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), для обсуждения хода осуществления Европейским союзом Глобального договора (и глобального договора о беженцах)²⁰. Международный исследовательский центр по вопросам миграции, сеть «Женщины и миграция» и другие организации в партнерстве с правительством Канады приступили к созданию информационного центра по гендерным вопросам в поддержку Глобального договора.

32. К числу совместных усилий, направленных на поощрение обсуждения, политики и планирования на основе фактических данных, относится деятельность Африканского наблюдательного центра по вопросам миграции и развития в Марокко. Кроме того, в январе 2020 года правительство Египта совместно с МОМ, Департаментом по экономическим и социальным вопросам и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провело под эгидой Африканского союза второй Международный форум по миграционной статистике²¹. В марте 2020 года Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), МОМ, УВКБ ООН и ОЭСР создали Международный альянс по сбору данных о

¹⁶ См. URL: www.un.int/philippines/statements_speeches/joint-statement-impact-covid-19-migrants#:~:text=Excellency%2C&text=The%20statement%20welcomes%20your%20report,economies%20heavily%20dependent%20on%20remittances.

¹⁷ Бангладеш, Гана, Гвинея-Бисау, Индонезия, Канада, Марокко, Мексика, Непал, Португалия, Сальвадор, Сенегал, Таиланд, Филиппины и Эфиопия.

¹⁸ Совместно с Советом мэров по вопросам миграции, Ассоциацией породненных городов и местных органов власти и МОМ.

¹⁹ См. URL: www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/what-we-do/policy-into-practice-global-compact-migration.pdf.

²⁰ См. URL: <https://picum.org/wp-content/uploads/2019/02/GCR-and-GCM-joint-event-report-1.pdf>.

²¹ См. URL: www.iom.int/ifms/sites/ifms/files/IFMSOutcomeDocument-V2.pdf.

детях из числа перемещающихся лиц²², а в 2019 году Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) создало Наблюдательный центр Организации Объединенных Наций по проблеме незаконного ввоза мигрантов.

33. Правительство Швеции совместно с Африканским союзом и МОМ разработало региональную программу по уточнению статистических данных о миграции в Африке. Эти глобальные подходы дополняются национальными усилиями, в частности созданием в Мали Центра информации о миграции и управлении ею.

34. Цель 17 — искоренение дискриминации в отношении мигрантов — является одним из основных принципов прав человека мигрантов. Многие правительства пресекают случаи дискриминации, однако расизм и ксенофобия могут быть глубоко институционализированы и зачастую являются результатом бессознательных, но в то же время губительных общественных предрассудков. Посредством действий, предложенных в Глобальном договоре, правительства имеют возможность подавать пример, искореняя дискриминацию в своей собственной политике, действиях и сфере обслуживания, а также освещать вопрос о миграции таким образом, чтобы уменьшать обеспокоенность среди прибывающих мигрантов и местного населения и поощрять интеграцию.

35. Решающее значение имеют согласованные действия, особенно с учетом того, что мигранты все чаще сталкиваются с актами расизма и ксенофобии, что Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости назвала «непростительным, недопустимым и несовместимым с обязательствами государств в области международного права прав человека»²³. Кенийская национальная комиссия по правам человека провела информационно-просветительские кампании по вопросам миграции и прав человека. Правительство Канады развернуло информационно-пропагандистскую кампанию под названием «#Мигрантыимеютзначение» (“#ImmigrationMatters”), цель которой заключается в том, чтобы продемонстрировать вклад, который мигранты вносят в жизнь своих общин. Канада также возглавила деятельность по разработке информационного руководства, которое было представлено на Глобальном форуме по миграции и развитию в 2020 году и которое призвано помочь правительствам, гражданскому обществу и деловым кругам составить сбалансированную картину миграции²⁴. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) выступило с инициативой по переосмыслению содержания информационных материалов и публичных сообщений с точки зрения миграции, основанной на правах человека²⁵.

²² См. URL: <https://data.unicef.org/resources/international-data-alliance-for-children-on-the-move/>.

²³ См. URL: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25739&LangID=E.

²⁴ См. URL: www.imap-migration.org/narrative/publications/shaping-public-narrative-migration-and-migrants-guide-promoting-balanced.

²⁵ См. URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf.

В. Обеспечение безопасности и благополучия мигрантов, в том числе путем устранения факторов, обуславливающих миграцию, и смягчения ситуаций уязвимости при миграции

36. Сведение к минимуму неблагоприятного воздействия факторов, обуславливающих миграцию, как указано в цели 2²⁶, тесно связано с осуществлением Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Таким образом, многие правительственные мероприятия, направленные на достижение этой цели, связаны с другими, более широкими действиями и программами.

37. Цель 2 также предусматривает укрепление механизмов прогнозирования возникновения рисков и угроз, которые могут вызвать перемещение мигрантов или повлиять на него. Тем не менее после принятия Глобального договора значительное число людей покинули страну происхождения из-за различных неблагоприятных сил и структурных факторов.

38. Представленные государствами материалы свидетельствуют о том, что вопросы миграции все чаще учитываются при разработке программ в области развития. Несколько стран, в том числе Дания, Ирак, Ирландия, Кыргызстан и Мавритания, включили как Глобальный договор, так и цели в области устойчивого развития в свою национальную миграционную политику и другие руководящие документы. Правительство Швеции рассматривает Глобальный договор как своего рода продолжение Повестки дня на период до 2030 года, в частности задачи 7 в рамках цели 10 в области устойчивого развития. Кроме того, разрабатываемые МОМ схемы стратегических результатов направлены на обзор целей в области устойчивого развития и Глобального договора, а также более широких организационных мероприятий и приоритетных задач для облегчения отчетности по обоим документам. Кроме того, в докладе “Africa Migration Report” («Доклад о миграции в Африке»), опубликованном совместно Комиссией Африканского союза и МОМ, основное внимание уделяется роли миграции как движущей силы торговли, инноваций и занятости и признается положительное воздействие мобильности на мигрантов, их семьи и общины²⁷.

39. Существует важная возможность для более систематического изучения взаимосвязи между достижением целей в области устойчивого развития и осуществлением Глобального договора и последующей деятельностью в связи с ним с учетом критических замечаний о том, что программы, созданные с единственной целью сокращения миграционных потоков, могут быть контрпродуктивными²⁸ и могут противоречить другим политическим целям.

40. Одним из ключевых нововведений Глобального договора стал комплексный учет деградации окружающей среды, стихийных бедствий и изменения климата в качестве движущих сил современной миграции, а также сложного взаимодействия экологических факторов с политическими, экономическими и демографическими факторами (цель 2, а также цель 5). До заключения Глобального договора ряд стран, в том числе Боливия (Многонациональное Государство), Ботсвана, Уганда и Франция, включили в свою национальную миграционную политику соображения, связанные с изменением климата, в то время как другие

²⁶ См. резолюцию 73/195 Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 18 b).

²⁷ ИОМ, *Africa Migration Report: Challenging the Narrative* (Addis Ababa, 2020).

²⁸ См., например, Susan Fratzke and Brian Salant, “Moving beyond ‘root causes’: the complicated relationship between development and migration”, *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective*, No. 2 (January 2018).

страны, в частности Вануату и Непал, разработали политику, ориентированную на мобильность людей, обусловленную экологическими факторами²⁹. Перу разрабатывает конкретный национальный план действий по учету движущих сил миграции, связанных с климатическими факторами. Белиз предпринимает усилия по включению в свою стратегию по борьбе с изменением климата факторов, связанных с мобильностью людей и плановым переселением. Пересмотренный в 2019 году Национальный план действий Гватемалы в области изменения климата включает раздел, посвященный мобильности людей, и предусматривает конкретные обязательства. Правительство Франции возглавляет Платформу по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, в рамках проектов в Тихоокеанском регионе и в Западной (и во все большей степени в Восточной) Африке. Необходимо в срочном порядке устранить наиболее серьезные последствия экологических изменений для общин, находящихся в уязвимом положении.

41. Принимаются также меры по содействию осуществлению Глобального договора с учетом гендерных факторов. Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») обеспечила участие трудящихся-мигрантов из числа женщин в консультациях по вопросам осуществления Глобального договора в Азиатско-Тихоокеанском регионе и поддержала проект в Нигере, направленный на обеспечение того, чтобы женщины-мигранты были защищены от жестокого обращения. Канада требует от своих федеральных правительственных ведомств пересмотра новой политики, законодательства и программ, в том числе в области миграции, для учета гендерных факторов. Что касается местного уровня, то Брюссель, Гётеборг (Швеция), Люксембург, Милан (Италия) и Рим являются частью проекта МОМ “Equal(s)ity”, направленного на предотвращение гендерного насилия в общинах мигрантов и расширение оказываемой жертвам поддержки.

42. Более высокий уровень смертности от COVID-19 наблюдается среди мужчин, однако последствия пандемии для женщин и лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов, включая мигрантов, могут быть тяжелыми, поскольку растет число случаев домашнего насилия³⁰, а ресурсы перенаправляются из служб по охране сексуального и репродуктивного здоровья. Такое расширение гендерного неравенства в результате пандемии COVID-19 делает еще более необходимым применение подхода к миграции, основанного на правах человека и учете гендерных факторов.

43. Уменьшение конкретных факторов уязвимости, с которыми сталкиваются мигранты, отражает ряд целей Глобального договора, и существует много примеров новаторской работы по смягчению ситуаций уязвимости.

44. Некоторые правительства предоставляют убежище своим гражданам в других странах, в частности женщинам-мигрантам, вынужденным покинуть своих работодателей. Кения находится в процессе открытия приюта для жертв торговли людьми. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии сотрудничает с заинтересованными сторонами в интересах разработки экспериментальной инициативы по установлению приоритетности рассмотрения дел, которые касаются женщин, находящихся в уязвимом положении и

²⁹ См. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>.

³⁰ См. URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights.pdf и URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTpeople.pdf.

помещенных в центры временного содержания мигрантов. Правительство Иордании при поддержке страновой группы Организации Объединенных Наций разработало социально-экономический рамочный документ по реагированию на COVID-19, в котором признается необходимость решения проблемы уязвимости трудящихся-мигрантов перед нарушениями прав человека в стране.

45. Каждый год многие мигранты и беженцы погибают или пропадают без вести либо во время перемещения, либо по прибытии. Морские маршруты особенно опасны — будь то через центральную часть Средиземного моря в Европу, через Аденинский залив на Ближний Восток или через Андаманское море в направлении Малайзии и Индонезии. Сообщения о пропавших без вести и погибших — от Центральной Америки до Сахары — свидетельствуют о том, что люди готовы идти на крайний риск. Вопрос о настоятельной необходимости спасения жизней не получает того приоритетного внимания, которого он заслуживает, несмотря на соответствующее обязательство в рамках Глобального договора (цель 8)³¹.

46. Пандемия COVID-19 обострила эту реальность. По оценкам МОМ, общее мировое число мигрантов, запланированные перемещения которых пострадали в первые месяцы кризиса, включая тех, кто оказался в затруднительном положении, составляет примерно 2,7 миллиона человек³². Это тесно связано с целью 12, касающейся необходимости обеспечения предсказуемости процессов контроля и проверки, целью 7, касающейся факторов уязвимости, и целью 13, касающейся помещения мигрантов в центры временного содержания.

47. Пандемия используется некоторыми государствами для оправдания более широкого и дискриминационного применения практики помещения мигрантов в центры временного содержания и депортации мигрантов без соблюдения надлежащей правовой процедуры. В ряде случаев — зачастую благодаря оперативной пропаганде со стороны субъектов гражданского общества и других заинтересованных сторон или судебным разбирательствам — некоторые государства скорректировали свою политику и практику в целях сокращения или ликвидации практики помещения мигрантов в центры временного содержания во время пандемии и прибегали к альтернативным вариантам в соответствии с соответствующими руководящими указаниями сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции³³. К числу этих стран относятся Бельгия, Испания, Мексика, Норвегия, Соединенное Королевство и Япония.

48. До пандемии COVID-19 правительство Соединенного Королевства в сотрудничестве с УВКБ ООН инициировало несколько экспериментальных программ по внедрению практики, альтернативной практике помещения в центры временного содержания мигрантов. Правительство Таиланда в партнерстве с гражданским обществом и ЮНИСЕФ разработало межминистерский рамочный документ для применения альтернативных мер в отношении детей, находящихся в центрах временного содержания мигрантов, и тем самым установило практическую связь между миграционным законодательством и законодательством о защите детей³⁴. В более широком плане ЮНИСЕФ и Международная коалиция против практики временного содержания разработали Межрегиональную

³¹ См. URL: <https://missingmigrants.iom.int/>.

³² См. URL: www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_return_task_force.pdf.

³³ См. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention_0.pdf.

³⁴ См. URL: www.nsc.go.th/?p=2300.

платформу коллегиального обучения по альтернативам практике помещения детей в центры временного содержания мигрантов в целях оказания государствам поддержки в решении практических проблем, с которыми они сталкиваются при внедрении соответствующих альтернатив. С 2018 года было проведено несколько коллегиальных учебных мероприятий на региональном уровне³⁵. Необходимо развивать и поддерживать эти положительные изменения и уделять первоочередное внимание альтернативам на уровне общин, не связанным с лишением свободы (цель 13).

С. Решение проблемы нелегальной миграции, в том числе путем пограничного контроля и борьбы с транснациональной преступностью

49. В условиях значительного сокращения глобальной мобильности на протяжении большей части 2020 года мир был вынужден рассматривать вопросы пограничного контроля и безопасной мобильности через общую линзу общественного здравоохранения. Риски для тех, кто путешествует нелегально, особенно для тех, кто подвергается запугиванию или принуждению, стали совершенно очевидны.

50. Международное право, касающееся торговли людьми, прочно установилось и получило дополнительный импульс благодаря Глобальному договору (цель 10). В качестве примера можно привести планы по введению в Финляндии новых законов, призванных помочь муниципальным властям в оказании помощи жертвам торговли людьми, а также создание правительственного координационного центра по борьбе с торговлей людьми. Другие страны, в частности Египет и Сербия, открыли приюты для жертв торговли людьми и совершенствуют процедуры и расширяют возможности для выявления случаев торговли людьми и принятия соответствующих мер. В Кыргызстане УНП ООН в партнерстве с национальными партнерами и гражданским обществом развернуло общенациональную информационно-просветительскую кампанию.

51. Правительство Многонационального Государства Боливия обновляет свою стратегию борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом людей, включая механизмы их защиты. Мавритания пересмотрела свои законы о незаконном ввозе мигрантов и торговле людьми в соответствии с Глобальным договором. УНП ООН сотрудничает с органами прокуратуры в странах Латинской Америки по вопросам укрепления регионального сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом лиц и оказывает техническую помощь Непалу и странам Западной и Центральной Африки в деле приведения их национального законодательства в соответствие с международными стандартами.

52. Обеспечение эффективно управляемых границ (цель 11), необходимых для содействия безопасному и легальному передвижению и защиты прав мигрантов, независимо от их статуса, требует того, чтобы должностные лица проходили подготовку по вопросам прав человека и связанным с ними стандартам и чтобы инфраструктура обладала потенциалом для управления высокочастотной и сложной мобильностью в соответствии с положениями международного права. Правительство Канады совместно с МОМ провело учебную подготовку для сотрудников пограничных служб из 18 стран западного полушария по вопросам

³⁵ См. URL: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2020/02/Platform-Brochure-2020-FINAL.pdf>.

проверки документов. Правительство Дании внесло свой вклад в проекты УВКПЧ и усилия по укреплению потенциала в целях обеспечения более строгого соблюдения прав человека применительно к управлению границами на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

53. По мере того, как несколько стран постепенно открывают международные границы, вводятся дополнительные медицинские требования к поездкам, что увеличивает потребность в оценке состояния здоровья, а также в тестировании и проверке на COVID-19 в соответствии с Международными медико-санитарными правилами³⁶. Камбоджа при поддержке ВОЗ начала проводить проверку на границах, вводить карантин для лиц с симптомами и осуществлять последующее наблюдение за возвращенцами, сотрудничая при этом с многочисленными секторами для обеспечения надлежащего обмена информацией.

54. Более технические вопросы, включенные в Глобальный договор, приобрели неотложный характер, поскольку закрытие границ в связи с пандемией COVID-19 приостановило действие обычных правил поездок. В этой связи особенно актуальными являются меры по укреплению консульской защиты и помощи (цель 14). В частности, Кения увеличила число атташе по вопросам иммиграции в своих посольствах по всему миру.

55. Положительная практика возникла также в плане продления разрешений на проживание и работу в ряде европейских стран, а также в Чили, Индонезии, Маврикии, Новой Зеландии и, в частности, в Таиланде, хотя некоторые из этих мер могут носить временный характер³⁷. Во многих странах были разработаны инновационные средства обработки виз и проездных документов и приема заявлений на получение проездных документов в режиме онлайн, а также созданы контактные центры для получения информации о международных поездках. Другие пошли еще дальше и легализовали статус не имеющих документов мигрантов, например Франция, Италия, Португалия и Замбия³⁸.

56. В Глобальном договоре подчеркивается необходимость безопасного и достойного возвращения и планомерной реинтеграции для обеспечения благополучия мигрантов и защиты их прав человека. Это та область, в которой срочно необходимо достижение консенсуса и применение передовой практики на основе взаимного обучения. Сеть Организации Объединенных Наций по вопросам миграции оказывает государствам поддержку в совершенствовании законодательства, политики и практики для обеспечения безопасного и достойного возвращения и планомерной реинтеграции.

57. Несколько стран инвестировали средства в повышение эффективности процесса реинтеграции возвращающихся мигрантов. В Азербайджане разработана электронная система управления делами о реадмиссии для более эффективной поддержки возвращающихся лиц. ЮНИСЕФ проводит совещания и сотрудничает с правительствами по вопросам возвращения и реинтеграции детей с

³⁶ См. URL: www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/.

³⁷ См. URL: www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/2020/en/covid-19iomissuebrief-immigrationconsularandvisarecommendations.pdf.

³⁸ См. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/un_network_on_migration_wg_atd_policy_brief_covid-19_and_immigration_detention_0.pdf; см. также URL: www.theguardian.com/world/2020/sep/15/foreign-covid-workers-in-france-to-be-fast-tracked-for-nationality.

учетом их интересов, в том числе в Северной и Центральной Америке³⁹. Совместно с МОМ, УВКПЧ и партнерами из гражданского общества ЮНИСЕФ подготовил руководство по защите прав детей в рамках политики и практики возвращения в Европейском союзе⁴⁰.

58. Пандемия породила новую настоятельную необходимость обеспечения того, чтобы возвращение мигрантов, будь то принудительное или добровольное, оставалось безопасным и достойным. Принудительное возвращение, в худшем случае, сопряжено с дополнительными рисками для здоровья и прав мигрантов и сотрудников пограничных служб, а также принимающих общин. Добровольному возвращению необходимо содействовать посредством принятия конкретных медико-санитарных мер для предотвращения распространения пандемии. С марта 2020 года МОМ содействовала добровольному возвращению (и реинтеграции, когда это было возможно) приблизительно 15 000 мигрантов путем применения протоколов, конкретно предусмотренных для COVID-19. Сеть призывает государства приостановить принудительное возвращение во время пандемии, с тем чтобы защитить здоровье мигрантов и общин и обеспечить соблюдение прав человека всех мигрантов, независимо от их статуса⁴¹. УВКПЧ выпустило руководство в отношении COVID-19 и прав человека мигрантов, в том числе в отношении вопросов пограничного контроля⁴², а ЮНИСЕФ оказывает поддержку правительствам во всех регионах в деле реинтеграции возвращающихся детей и семей. Кроме того, УВКБ ООН опубликовало основные правовые соображения в отношении доступа на территорию государств лиц, нуждающихся в международной защите, в контексте реагирования на COVID-19⁴³. Задача соблюдения надлежащей правовой процедуры и оказание поддержки всем возвращающимся лицам по-прежнему сохраняет свою актуальность.

59. Особому давлению подвергаются страны, большое количество граждан которых находятся за рубежом. Бюро Шри-Ланки по вопросам занятости за рубежом при поддержке МОМ и МОТ разработало национальный план реагирования на COVID-19 для безопасной репатриации шриланкийских трудящихся за рубежом.

60. Пандемия вызывает обеспокоенность стран, которые в условиях роста безработицы ожидают массового возвращения своих граждан. Государствам необходимо будет разработать программы развития, которые будут выходить за рамки краткосрочных денежных выплат, и им необходимо будет более широко учитывать программы реинтеграции в процессе планирования развития и экономического восстановления. В Африке интеграция и реинтеграция мигрантов в рынок труда была включена в качестве приоритетной задачи в рамках проекта плана действий Комиссии Африканского союза еще до начала пандемии; в ближайшие месяцы эта задача станет критически важной.

³⁹ См. URL: <https://www.unicef.org/honduras/comunicados-prensa/honduras-es-sede-de-encuentro-regional-sobre-retorno-y-reintegraci%C3%B3n-integral-de>.

⁴⁰ См. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Guidance%20in%20children%27s%20rights%20%282019%29.pdf>.

⁴¹ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/un-network-migration-official-statement-forced-returns-migrants-must-be-suspended-times-covid-19>.

⁴² См. URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf и URL: <https://bangkok.ohchr.org/un-human-rights-office-urges-asia-pacific-states-to-release-detained-migrants-suspend-forced-returns-amid-covid-19-crisis/>.

⁴³ См. URL: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

D. Содействие легальной миграции и достойной работе и усиление положительного воздействия мобильности людей на развитие

61. Положительные последствия миграции и мобильности для развития демонстрировались неоднократно⁴⁴, и, несмотря на усиление экономической неопределенности, страны признают вклад, который вносят мигранты во время пандемии в качестве сотрудников служб жизнеобеспечения, особенно в секторах здравоохранения и сельского хозяйства⁴⁵.

62. В цели 5 Глобального договора излагается ряд различных подходов к установлению легальной миграции — начиная с рамочных программ региональной интеграции и заканчивая двусторонними соглашениями о трудовой миграции — с акцентом на необходимости воссоединения семей, где это возможно, и открытия различных каналов для тех, кто имеет гуманитарные потребности или потребности в области защиты прав человека или амбиции в области образования.

63. Правительства постоянно меняют свои иммиграционные системы. К числу недавних положительных изменений относится принятие правительством Германии Закона об иммиграции квалифицированных работников (2020 год), который расширяет возможности квалифицированных специалистов приезжать на работу в Германию. Хотя в прошлом Испания руководила рядом программ в сфере труда, в 2019 году она разработала совместно с Сенегалом экспериментальную программу по трудовой миграции для сельскохозяйственного сектора, а также экспериментальную программу выдачи виз с Аргентиной. ВОЗ содействует заключению двустороннего соглашения об учебной подготовке суданских медицинских работников для работы в Саудовской Аравии.

64. Содействие легальной миграции должно сочетаться с качеством миграционного опыта самих мигрантов. Ряд стран сосредоточили внимание на совершенствовании практики найма персонала и сокращении числа случаев притеснений со стороны работодателей (цель 6). В 2019 году правительство Канады внесло изменения в свою Программу временного найма иностранных рабочих, с тем чтобы дать трудящимся возможность оставить работу в случае плохого обращения со стороны работодателя и искать другую работу, не ставя под угрозу свой иммиграционный статус. Многие страны при поддержке МОТ и Всемирного банка проводят обследования в целях мониторинга сборов за трудоустройство и связанных с ним расходов.

65. Частный сектор является одним из ключевых партнеров. В апреле 2020 года МОМ опубликовала руководство для работодателей и агентств по найму в целях совершенствования механизмов защиты трудящихся-мигрантов⁴⁶ и активно работает с частным сектором в странах Азии для выявления возникающих проблем и методов смягчения негативных последствий для мигрантов⁴⁷. По линии своей инициативы «Справедливое трудоустройство» и на основе

⁴⁴ См., например, URL: www.oecd-ilibrary.org/fr/how-immigrants-contribute-to-developing-countries-economies_5jfg2sg0970x.pdf.

⁴⁵ См. URL: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>.

⁴⁶ См. URL: <https://iris.iom.int/covid-19-crisis-response>.

⁴⁷ См. URL: https://crest.iom.int/sites/default/files/document/labour_recruiter_rapid_assessment_-_executive_summary_revised_4.pdf.

соответствующих руководящих принципов⁴⁸ МОТ сотрудничает с государствами, сектором по найму персонала, работодателями и организациями трудящихся в интересах совершенствования международной практики найма⁴⁹.

66. Механизмы региональной интеграции могут стать важной защитой от наиболее острых последствий экономической рецессии, в том числе механизмы, которые поощряют региональную мобильность. В этой связи МОТ поддержала принятие ИГАД протокола о свободном передвижении. Существует потенциал для поощрения новых и инновационных моделей легальной миграции, которые учитывают экономические и трудовые реалии после пандемии и одновременно содействуют безопасному и основанному на правах передвижению.

Е. Повышение степени социальной вовлеченности и интеграции мигрантов

67. Социальная вовлеченность является отражением не только положения мигрантов в обществе, но и силы и благополучия общества в целом. Правительства могут принимать законы и нормативные акты для содействия социальной интеграции и мобильности, однако интеграция — это процесс, который охватывает всех членов общества и который постоянно развивается. В мире, где почти во всех больших и малых городах наблюдаются сильные демографические изменения, она является неотъемлемой частью эффективного управления миграцией.

68. Ряд стран приняли меры по содействию социальной интеграции мигрантов. По итогам процесса регистрации и легализации венесуэльских граждан правительство Эквадора разработало ряд программ, включая создание многофункционального центра для мигрантов и беженцев, проведение кампаний по предупреждению ксенофобии и дискриминации, а также бесплатный доступ к общественному образованию и здравоохранению. Правительство также выдало им удостоверения личности на тех же основаниях, что и гражданам. Эти инициативы отражают необходимость рассмотрения не только одного аспекта социальной вовлеченности, но и широкого круга потребностей и прав прибывающих лиц. Поддержка со стороны международного сообщества крайне важна для сохранения и расширения этого подхода; в частности, Канадский фонд содействия местным инициативам уделяет особое внимание положению мигрантов из числа ЛГБТИ в Эквадоре, поддерживая их доступ к услугам и сетям поддержки в партнерстве с местным гражданским обществом.

69. Без законных удостоверений личности (цель 4) в стране проживания мигранты могут быть лишены доступа к основным услугам и могут не иметь возможности найти работу или жилье или открывать банковские счета. Обеспечение того, чтобы мигранты и беженцы могли регистрировать рождение своих детей и передавать свое гражданство своим детям без дискриминации по признаку пола или других факторов, является важной мерой по снижению риска безгражданства⁵⁰. Правительство Португалии перешло к предоставлению всем мигрантам номеров социального обеспечения, независимо от их правового статуса, что

⁴⁸ См. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf.

⁴⁹ См. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_748839.pdf.

⁵⁰ См. URL: www.refworld.org/docid/58cfab014.html and <https://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>.

позволяет им получать доступ к необходимой социальной поддержке. Наличие документов может также способствовать мобильности: имея безопасный статус, мигранты с большей готовностью возвращаются домой на короткие периоды времени.

70. Некоторые другие страны совершенствуют документацию своих граждан. В 2019 году Многонациональное Государство Боливия начало выдачу электронных паспортов, а правительство Кении приступило к переводу в цифровой формат систем регистрации актов гражданского состояния и ускорению выдачи документов о регистрации актов гражданского состояния (например, свидетельств о рождении, браке и смерти). Эта инициатива связана с более широкими усилиями по признанию меньшинств без гражданства, в частности маконде, и предоставлению им гражданства.

71. Доступ мигрантов к услугам не всегда прост (цель 15)⁵¹. Мигранты с нелегальным статусом часто не могут или не хотят получать доступ к медицинскому обслуживанию или предоставлять информацию о своем состоянии здоровья, если они боятся или рискуют подвергнуться задержанию, депортации и наказанию в связи со своим иммиграционным статусом. Турция провела учебные мероприятия для мигрантов по вопросу об их правах, а Сербия в рамках своих усилий по реагированию на пандемию COVID-19 расширила охват мигрантов всеобщим медицинским обслуживанием.

72. Городские власти также демонстрируют лидерство в осуществлении Глобального договора. В Марокко город Рабат и несколько регионов сотрудничают с рядом структур Организации Объединенных Наций в деле оказания помощи и основных услуг как гражданам страны, так и группам мигрантов. В Тунисе провинция Сфакса охватила социальными программами мигрантов, проживающих в стране в связи с пандемией COVID-19.

73. С учетом того, что социальная вовлеченность начинается на местном уровне, применение общегосударственного подхода к достижению целей Глобального договора имеет важнейшее значение. Местные органы власти имеют все возможности для содействия выполнению многих обязательств по Глобальному договору. ЮНИСЕФ налаживает партнерские отношения с местными органами власти в целях удовлетворения потребностей и усиления голоса детей, которых сложнее всего охватить услугами. В Гондурасе ЮНИСЕФ сотрудничает с 38 муниципалитетами для оказания психосоциальной поддержки вернувшимся детям-мигрантам и другим детям из группы риска, а молодежный совет в Постойне, Словения, выделяет детям-мигрантам два места в своем составе.

74. Правительства также содействуют развитию посредством вовлечения представителей диаспор. Правительство Кении учредило национальный совет по делам диаспор и в сотрудничестве с местными банками разработало инвестиционный портфель для диаспор. Германия разработала программу по содействию положительному воздействию участия диаспор в обеспечении экономического развития в 22 странах-партнерах.

⁵¹ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/enhancing-access-services-migrants-context-covid-19-preparedness-prevention-and-response-and-beyond>.

VI. Деятельность Организации Объединенных Наций в поддержку Глобального договора

Сеть Организации Объединенных Наций по вопросам миграции

75. При том понимании, что миграция является многоаспектным вопросом, требующим действий целого ряда заинтересованных сторон, в Глобальном договоре приветствовалось решение Генерального секретаря о создании сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции для содействия принятию скоординированных мер в области миграции в рамках системы Организации Объединенных Наций.

76. Сеть была создана в конце 2018 года. Ее деятельность координируется МОМ, при этом в состав ее Исполнительного комитета входят представители восьми учреждений⁵². Она открыта для всех структур Организации Объединенных Наций и активно взаимодействует с другими координационными механизмами Организации Объединенных Наций. Ей оказывает поддержку специальный секретариат, который располагается в помещениях МОМ и к которому прикомандированы сотрудники УВКБ ООН и ЮНИСЕФ.

77. За последние два года сеть добилась значительного прогресса. Она разработала целенаправленный план работы по оказанию государствам-членам поддержки в осуществлении ими Глобального договора, содействует расширению сотрудничества между структурами Организации Объединенных Наций на региональном и страновом уровнях, расширяет свои партнерские связи с заинтересованными сторонами, в том числе посредством обеспечения их участия в деятельности рабочих групп, и разработала ключевые инструменты для содействия осуществлению положений Глобального договора⁵³. Что касается межправительственного уровня, то она оказала поддержку в проведении региональных обзоров хода осуществления Глобального договора и в настоящее время готовится к проведению обсуждений Договора государствами-членами при конструктивном участии заинтересованных сторон.

78. Сеть разработала в рамках системы Организации Объединенных Наций руководство по ключевым вопросам, в частности по вопросам, касающимся альтернатив практике помещения в центры временного содержания мигрантов, включая прекращение практики помещения детей к таким центрам, доступа к услугам и принудительного возвращения, то есть по вопросам, которые обострились в результате принятия национальных мер реагирования в связи с COVID-19.

79. Сеть также расширила возможности Организации Объединенных Наций выступать единым фронтом по вопросам, связанным с миграцией. В первые дни после того, как пандемия COVID-19 приобрела глобальный масштаб, сеть призвала мировое сообщество принять всеохватный подход к борьбе с пандемией, призвав государства не допускать дискриминации в отношении мигрантов и

⁵² МОТ, МОМ, УВКПЧ, Программа развития Организации Объединенных Наций, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, УНП ООН и Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата. С начала пандемии ВОЗ присоединяется к совещаниям Исполнительного комитета по приглашению.

⁵³ См. URL: https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/documents/final_nw_workplan.pdf.

бороться с ней⁵⁴. За этим заявлением последовали заявления и аналитические записки о принудительном возвращении, денежных переводах, доступе к услугам и поддержке заинтересованных сторон в принятии ответных мер в связи с COVID-19, сопровождаемые обсуждениями, в ходе которых члены сети вместе с заинтересованными сторонами могли лучше понять последствия пандемии на местах⁵⁵.

80. На региональном и страновом уровнях, где осуществление Глобального договора приносит наибольшую отдачу, очевидны также дополнительные преимущества сети. В работу страновых групп Организации Объединенных Наций была интегрирована тридцать одна координационная структура, что служит наглядной и долгожданной демонстрацией перехода к более скоординированной поддержке со стороны системы Организации Объединенных Наций в области миграции⁵⁶. Кроме того, с января 2020 года было либо создано, либо укреплено шесть региональных координационных структур по вопросам миграции, причем сеть также активно участвует в работе ряда коалиций по вопросам миграции, которые постепенно создаются в контексте регионального обзора системы развития Организации Объединенных Наций. Ожидается, что в ближайшие два года будет достигнут дальнейший прогресс благодаря использованию полностью обновленной системы развития Организации Объединенных Наций и ее новой региональной архитектуры, а также запланированному экспериментальному использованию разработанных сетью инструментов осуществления Глобального договора.

81. Сеть также добилась значительного прогресса в создании трех компонентов механизма укрепления потенциала, решение о создании которого было принято в Договоре. Глобальная платформа знаний и информационный центр — «пространство для проведения виртуальных совещаний» для международного сообщества — сделала свои первые шаги в режиме онлайн, создав сообщество специалистов-практиков в рамках дискуссионных форумов, в том числе одно сообщество в сотрудничестве с правительством Германии по вопросам миграции и оцифровки (“Migration 4.0”), а также пространство, в котором будут размещаться материалы для региональных обзоров Глобального договора, с тем чтобы более эффективно информировать работу Форума по рассмотрению проблем международной миграции в 2022 году. Учитывая экспоненциальный рост числа исследований и данных о миграции за последние два десятилетия, перед платформой знаний стоит задача, с одной стороны, стать всеобъемлющей и доступной платформой, с другой — не просто собирать наиболее актуальные экспертные знания, а выполнять руководящую роль.

82. В мае 2019 года сетью был создан фонд начальных средств или Многосторонний целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку Глобального договора, и на сегодняшний день объем обязательств по выделению ресурсов в этот фонд составляет около 12 млн долл. США. Он управляется разнообразным и инклюзивным по своему составу Руководящим комитетом и главным образом поддерживает совместные инициативы государств-членов, системы Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон. В первый год его функционирования было получено 50 запросов о финансировании, а это

⁵⁴ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/statements/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response>.

⁵⁵ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/covid-19>.

⁵⁶ См. URL: <https://migrationnetwork.un.org/country-and-regional-networks>.

свидетельствует о том, что целевой фонд отвечает острой потребности государств-членов.

83. В октябре 2020 года Руководящий комитет продемонстрировал свою приверженность всестороннему подходу, предусмотренному Глобальным договором, выделив средства для первоначального набора совместных программ, распределенных по пяти широким тематическим областям Целевого фонда. В рамках 30 дополнительных программ, охватывающих широкий круг вопросов — от облегчения доступа детей мигрантов к образованию в Таиланде до борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов в Коста-Рике и обеспечения безопасности миграции для всех женщин, перемещающихся из Южной Африки, в нее и через нее, — Фонд готов, при условии наличия финансовых средств, оказывать поддержку многим государствам-членам в осуществлении Глобального договора и оказывать положительное воздействие на жизнь мигрантов во всем мире.

84. По мере расширения своей деятельности сеть будет содействовать активизации усилий государств и других соответствующих заинтересованных сторон по осуществлению Глобального договора и последующей деятельности в связи с ним и проведению обзора хода его осуществления. В этой связи ряд правительств и региональных субъектов призывают к оказанию более активной финансовой и оперативной повседневной поддержки государствам-членам в деле осуществления ими Глобального договора, а также к налаживанию прочных партнерских отношений между сетью и столицами.

VII. Выводы и рекомендации

85. Принятие Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции стало важным шагом в расширении глобального сотрудничества в области миграции и призывом к разработке всеобъемлющей и основанной на соблюдении прав человека политики для обеспечения процветания мигрантов и их общин. Как отмечается в пункте 9 Глобального договора, крайне важно, чтобы проблемы и возможности, связанные с международной миграцией, объединяли, а не разделяли нас.

86. Пандемия COVID-19 подорвала усилия по осуществлению Глобального договора в одних областях и ускорила темпы его осуществления в других. Главная задача, стоящая перед государствами в условиях продолжающегося воздействия пандемии на жизнь и средства к существованию, будет заключаться в том, чтобы подкреплять положительные изменения в политике и смягчать экономические и социальные последствия, а также содействовать при этом более эффективному восстановлению за счет обеспечения уважения прав человека мигрантов. Как отмечается в аналитической записке Генерального секретаря по вопросу о COVID-19 и перемещающихся лицах, кризис COVID-19 дает нам возможность продумать концепцию мобильности людей в интересах всех и в то же время выполнить главное обязательство в рамках Повестки дня на период до 2030 года — обязательство никого не оставить без внимания.

A. Осуществление Глобального договора

87. Во исполнение вышеизложенного и в целях содействия осуществлению Глобального договора государствам-членам предлагаются следующие рекомендации:

а) поддерживать и укреплять деятельность по осуществлению Глобального договора в целях совершенствования управления миграцией и сотрудничества на всех уровнях на основе разработки всеобъемлющих национальных планов осуществления, полностью согласующихся с руководящими принципами и целями Глобального договора и целями и задачами в области устойчивого развития, а также учитывать соображения, связанные с миграцией, в других соответствующих планах действий, включая политические меры реагирования и усилия по восстановлению в связи с пандемией COVID-19, в том числе в рамках достижения целей в области устойчивого развития;

б) осуществлять меры и предпринимать практические действия по борьбе с COVID-19, которые соответствуют Глобальному договору и опираются на четыре принципа, изложенные в аналитической записке Генерального секретаря по вопросу о COVID-19 и перемещающихся лицах, в том числе в рамках двустороннего и регионального сотрудничества, с учетом международных норм и стандартов в области прав человека и стандартов, касающихся достойных условий труда;

в) принимать активное участие в механизмах последующей деятельности и обзора хода осуществления Глобального договора, а также содействовать конструктивному участию заинтересованных сторон и использовать все соответствующие возможности для продолжения многостороннего диалога и коллегиального обучения по вопросам наработки практики, накопленного опыта и сохраняющихся проблем в целях дальнейшего осуществления Глобального договора и обеспечения активных обсуждений на Форуме по рассмотрению проблем международной миграции в 2022 году;

г) активизировать обсуждения по вопросам миграции на основе фактических данных, удвоить усилия по борьбе с дискриминацией в отношении мигрантов и содействовать социальной интеграции и сплоченности между принимающими общинами и мигрантами;

е) рассмотреть вопрос об упорядочении и увеличении объема финансовой поддержки, оказываемой в интересах осуществления Глобального договора, путем внесения взносов в Многосторонний целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку Глобального договора.

B. Работа институциональных механизмов

88. В поддержку осуществления государствами-членами Глобального договора система Организации Объединенных Наций через посредство сети Организации Объединенных Наций по вопросам миграции и ее координатора:

а) полностью проникнется духом сотрудничества, необходимым для дальнейшего расширения поддержки государств в деле осуществления ими Глобального договора, в том числе путем предоставления инструментов,

руководства и помощи в разработке соответствующих национальных планов осуществления и создания и укрепления общесистемных координационных структур по вопросам миграции на национальном и региональном уровнях;

b) будет выступать единым фронтом по насущным вопросам, требующим общесистемного взаимодействия, с тем чтобы подчеркивать передовые виды практики и привлекать внимание к чрезвычайным ситуациям, требующим незамедлительных действий;

c) будет обеспечивать тесное сотрудничество с другими существующими координационными механизмами системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами миграции, в частности с обновленной системой координаторов-резидентов, путем активного поиска возможностей для взаимодействия и недопущения дублирования усилий;

d) будет содействовать реальному доступу и конструктивному участию всех заинтересованных сторон на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях в интересах поддержки осуществления Глобального договора.
