



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 December 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункты 14 и 117 повестки дня

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

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Реализация целей миграции на благо всех

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с резолюцией 71/280 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад в качестве вклада в первоначальный проект глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и в связанные с ним межправительственные переговоры. В ответ на вербальную ноту с просьбой представить информацию, которая была направлена 21 июля 2017 года от имени Генерального секретаря Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросам международной миграции, от государств, межправительственных организаций и неправительственных организаций были получены письменные материалы.

В докладе основное внимание уделяется вопросу о том, что необходимо сделать для реализации целей миграции на благо всех, и подчеркивается ее связь с осуществлением Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В докладе рассматривается следующее: а) варианты действий, которые следует предпринять государствам-членам, с тем чтобы помочь мигрантам реализовать свой социально-экономический потенциал; б) меры, направленные на поощрение легальной миграции; и с) действия политического характера, которые должны позволить снять законные озабоченности государств-членов в области безопасности, возникающие в связи с нелегальной миграцией. В докладе также рассматриваются конкретные вызовы, возникаю-



щие в результате перемещений больших смешанных групп мигрантов и беженцев.

В докладе приводятся адресованные государствам-членам предложения разработать ориентированный на практические действия глобальный договор, в котором будут затрагиваться различные аспекты миграции разного уровня — от субнационального до глобального — и будет содержаться конкретная стратегия реагирования на перемещения больших групп мигрантов. Генеральный секретарь также предлагает планы проведения интенсивных консультаций в рамках системы Организации Объединенных Наций для рассмотрения вопроса о том, как Организация может оказать более эффективную поддержку осуществлению этого глобального договора, и вносит предложения относительно принятия государствами-членами последующих мер по выполнению этого договора.

I. Введение

A. Миграция и настоятельная необходимость в международном сотрудничестве

1. Регулирование миграции является одним из крайне необходимых и серьезных испытаний для международного сотрудничества в наше время. Миграция является одной из движущих сил экономического роста, инноваций и устойчивого развития. Она позволяет миллионам людей ежегодно искать новые возможности, создавая и укрепляя связи между странами и обществами. В то же время она также является источником разногласий внутри государств и обществ и между ними, что часто обуславливает уязвимость мигрантов перед злоупотреблениями и эксплуатацией. В последние годы перемещения больших групп отчаявшихся людей, включая как мигрантов, так и беженцев, поставили под сомнение более широкие выгоды от миграции. Настало время обратить вспять эти тенденции, подтвердить приверженность делу защиты жизни и прав всех мигрантов и реализовать цели миграции на благо всех.

2. Разработка глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который должен быть принят в 2018 году, предоставляет государствам-членам возможность закрепить выгоды от миграции и поставить под контроль те проблемы, которые она порождает. Государства-члены взяли на себя многочисленные соответствующие обязательства, закрепленные в обширном своде норм международного права, включая основные договоры и стандарты в области прав человека, и в большом числе недавно принятых заявлений и соглашений¹. Однако слишком часто осуществление политики на практике отстает от далеко идущих замыслов государств-членов. Глобальный договор предоставляет возможность устранить этот разрыв.

3. Время для обсуждения вопроса о необходимости сотрудничества в этой области прошло. Миграция является растущей глобальной реалией. Согласно оценкам, в настоящее время в мире насчитывается 258 миллионов международных мигрантов². Большинство этих мигрантов перемещается между стра-

¹ См. доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Совету по правам человека о сборнике материалов о принципах, передовом опыте и политике в области безопасной, упорядоченной и легальной миграции в соответствии с международным правом прав человека (A/HRC/36/42); см. также диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии 2013 года; Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата; Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы; Новую программу развития городов; Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года; Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах; и цели в области устойчивого развития.

² К такому выводу о количестве мигрантов можно прийти, если следовать определению Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, на основании которого в их число включается 25,9 миллиона беженцев и просителей убежища, которые составляют 10,1 процента всех международных мигрантов. См. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).
Общепринятого определения понятия «международный мигрант» до сих пор не существует. Вместе с тем все данные о количестве мигрантов являются неполными. Организация Объединенных Наций опирается на статистические данные, предоставляемые Департаментом по экономическим и социальным вопросам, и за исключением тех случаев, когда указано иное, именно эти данные приводятся в настоящем докладе. См. примеры разных определений в следующих публикациях: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, Statistical Papers, Series M, No. 58, Rev.1 (United

нами безопасным, упорядоченным и легальным образом. По расчетам Организации Объединенных Наций, с 2000 года общая численность международных мигрантов возросла на 49 процентов, превысив показатель роста численности мирового населения, который составляет 23 процента³. В результате этого численность мигрантов увеличилась с 2,8 процента до 3,4 процента от численности мирового населения. Вполне вероятно, что демографические тенденции в сочетании с такими сильными факторами, как воздействие изменения климата, будут способствовать дальнейшему росту миграции в будущем.

4. Анализируя результаты этапа консультаций в процессе подготовки глобального договора и материалы, представленные государствами-членами, подразделениями системы Организации Объединенных Наций и широким кругом заинтересованных сторон, я считаю, что при подготовке к принятию глобального договора государствам-членам следует учитывать следующие четыре основополагающие соображения:

а) основная проблема, которая стоит перед нами, заключается в том, чтобы максимизировать выгоды от миграции, а не задаваться исключительно целью минимизировать риски: мы располагаем четкими свидетельствами того, что, несмотря на множество реально существующих проблем, миграция выгодна как мигрантам, так и принимающим общинам с экономической и социальной точек зрения, и наша важнейшая задача заключается в том, чтобы расширить те возможности, которые миграция открывает для всех нас;

б) мы должны укрепить верховенство права на всех уровнях: мигранты должны соблюдать необходимость использования законных каналов передвижения и перемещаться между странами упорядоченным образом, но для того, чтобы это стало возможным, правительствам необходимо открыть маршруты для легальной миграции, которые должны учитывать реалии в сферах спроса на рабочую силу и ее предложения, и мы должны всегда сохранять нашу приверженность соблюдению международного права и прав человека;

в) вопросы безопасности: государства и общественность имеют законные основания требовать поддержания безопасности границ и создания потенциала для определения того, кто может въезжать на их территорию и пребывать на ней, однако проведение контрпродуктивной политики, направленной на ограничение миграции, подрывает способность государств выполнять эти приоритетные задачи и повышает уязвимость мигрантов. Я обеспокоен тем, что такого рода политические меры стали слишком широко распространенными в последние годы. Нам необходимо концептуализировать понятие обеспечения безопасности таким образом, чтобы принимаемые меры вели к укреплению безопасности государств, населения и мигрантов;

г) миграция ни при каких обстоятельствах не должна быть актом отчаяния: миграция работает на благо всех тогда, когда те, кто переезжает на другое место, принимают осознанное и добровольное решение выехать за границу, используя при этом законные средства, однако в последние годы мы видели слишком много мигрантов, перемещающихся большими группами из-за возникновения непереносимых трудностей в их странах происхождения. Мы должны использовать все имеющиеся в нашем распоряжении механизмы в области развития, управления и политики для того, чтобы предотвращать воз-

Nations publication, Sales No. E.98.XVII.14), p. 9; International Organization for Migration (IOM), *Key Migration Terms* (<https://www.iom.int/key-migration-terms>); и International Labour Organization (ILO), *Fair migration agenda* (<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>).

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/ Rev.2017).

никновение и смягчать воздействие тех человеческих и природных факторов, которые вынуждают столь большие группы людей покидать родные места, но при этом мы должны также признать, что мы обязаны заботиться о тех, кто прибегает к миграции от отчаяния.

5. Исходя из этих четырех соображений, государства-члены должны совместными усилиями защищать права человека мигрантов и расширять каналы для безопасной, упорядоченной и легальной миграции, обеспечивая при этом безопасность своих границ, выполнение своих законов и соблюдение интересов своих обществ. Национальные органы власти несут ответственность за выработку эффективных мер реагирования на миграцию, однако ни одно государство не может решить эту проблему самостоятельно. Отдельные правительства могут определять условия, регулирующие въезд на их территорию и обращение с мигрантами в пределах их границ, исходя при этом из международно-правовых обязательств, но они не могут в одностороннем порядке устранить те экономические, демографические, экологические и другие факторы воздействия, которые определяют характер миграции и будут формировать ее и в будущем, в том числе таким образом, который мы даже не в состоянии полностью предвидеть. Как было отмечено в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (см. резолюцию 71/1), миграция требует применения глобальных подходов и принятия глобальных решений.

6. В целях в области устойчивого развития, содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (см. резолюцию 70/1), признается важное значение миграции в сокращении неравенства внутри государств и между ними. Помимо содействия устранению экономических и социальных различий миграция также связана с нашей приверженностью делу обеспечения гендерного равенства. Часто полагают, что подавляющее большинство мигрантов составляют мужчины. Вместе с тем 48 процентов всех мигрантов составляют женщины, которые сами осуществляют свою свободу выбора³. Я настоятельно призываю государства-члены обеспечить, чтобы в глобальном договоре был признан вклад женщин-мигрантов и были в полном объеме рассмотрены их роль, потребности и факторы уязвимости.

В. Структура доклада

7. Настоящий доклад разбит на пять основных разделов: в разделе II я высказываю ряд замечаний относительно необходимости обеспечить уважительное и реалистичное обсуждение вопросов миграции в условиях большого числа ошибочных характеристик ее последствий; в разделе III рассматриваются те основные задачи, которые необходимо выполнить в процессе использования миграции на благо всех, включая оказание помощи мигрантам в реализации их экономического и социального потенциала, содействие легальной миграции и учет законных озабоченностей государств-членов в области безопасности в связи с нелегальной миграцией; и в разделе IV рассматриваются конкретные политические вызовы, возникающие в результате перемещений больших смешанных групп мигрантов и беженцев.

8. В разделе V доклада рассматриваются вопросы осуществления глобального договора и виды обязательств, которые государства-члены могли бы принять в глобальном договоре, а также излагается потенциальная стратегия реагирования на перемещения больших групп мигрантов, которую государства-члены могли бы принять в качестве составной части глобального договора и дополнения к глобальному договору о беженцах, который также должен быть принят в 2018 году. В разделе VI я предлагаю планы проведения в течение 2018 года интенсивных консультаций, с тем чтобы подготовить систему Орга-

низации Объединенных Наций, включая Международную организацию по миграции (МОМ), к предоставлению эффективной поддержки государствам-членам по вопросам миграции, касаясь совершенствования механизма межправительственного надзора за миграцией, и делаю первоначальные предложения относительно механизмов оказания помощи государствам-членам в их последующей деятельности после принятия глобального договора.

II. Необходимость уважительного и реалистичного обсуждения вопросов миграции

9. Прежде чем перейти к обсуждению вопросов политики, необходимо сделать ряд базовых замечаний относительно важности уважительного и реалистичного обсуждения вопросов миграции. Мы вынуждены с сожалением констатировать, что сегодня слишком широкое распространение получили ксенофобские политические мнения о миграции. Мы не можем допустить, чтобы такого рода мнения исказили суть нашей повестки дня. Я приветствую принятую государствами-членами Нью-Йоркскую декларацию, и особенно тот факт, что данная проблема рассматривается в ней в позитивном ключе. Достижение прогресса в решении реальных проблем, связанных с миграцией, отчасти связано с изобличением алармистских представлений о ее последствиях. Политические лидеры должны взять на себя ответственность за изменение характера национальных обсуждений по этому вопросу и за проведение политических реформ.

10. В этом контексте нам необходимо быть реалистичными в отношении причин миграции и в отношении процессов, связанных с осуществлением миграционной политики. Заманчиво, например, провести простое двухкомпонентное различие между легальными и нелегальными мигрантами. Вместе с тем категория легальных мигрантов варьируется от лиц, приехавших по краткосрочной рабочей или студенческой визе, до лиц, имеющих постоянный вид на жительство в иностранных государствах, и лиц, получающих новое гражданство. Аналогичным образом существует широкий спектр обстоятельств, обуславливающих нелегальную миграцию, — от просроченной визы до преднамеренных действий, имеющих целью подорвать режим пограничного контроля. В этой связи возможные меры реагирования на действия нелегальных мигрантов варьируются в диапазоне от высылки до схем выдачи временной визы и открытия путей к получению гражданства. Какого-то одного применимого ко всем ситуациям ответа не существует, равно как и не существует некой одной общей проблемы, требующей решения. Государствам-членам необходимо гибко применять этот круг возможных вариантов при урегулировании тех конкретных ситуаций, с которыми они сталкиваются.

11. Нам необходимо подкрепить более реалистичные политические обсуждения более качественными данными о миграции. В ходе этапа консультаций в процессе подготовки глобального договора государства-члены часто отмечали необходимость получения более качественных данных, включая информацию о мигрантах и их влиянии на принимающие общины, с тем чтобы использовать эти данные при разработке политики. Глобальный договор должен послужить стимулом для сбора таких данных, и я считаю, что система Организации Объединенных Наций может играть в этом процессе центральную роль.

12. Вместе с тем данные не могут в полной мере зафиксировать все то, что поставлено на карту в рамках текущих обсуждений вопросов миграции. Хотя миграция представляет собой универсальное явление, разные государства и представители общественности имеют различные представления о связанных с ней выгодах и издержках. Для некоторых из них этот вопрос носит главным

образом экономический характер. Для других — это вопрос идентичности и безопасности. Регулирование миграции охватывает различные задачи, варьирующиеся от взаимодействия с хорошо зарекомендовавшими себя общинами иностранных рабочих до решения проблем, связанных с перемещениями больших смешанных групп беженцев и мигрантов, оказавшихся в уязвимом положении. Государствам-членам необходимо с пониманием относиться к конкретным приоритетам и трудностям друг друга и реагировать на них.

13. Мы должны также с пониманием относиться к общинам, которые опасаются, что они «оказываются в проигрыше» из-за миграции. Несмотря на наличие веских доказательств того, что мигранты приносят значительные выгоды как принимающим странам, так и странам происхождения, мы не можем игнорировать настроения и озабоченности граждан. Общины, страдающие от неравенства и экономических лишений, часто винят в своих проблемах миграцию. Хотя необходимо разъяснять, почему такие взгляды являются ошибочными, принципиально важно устранять основополагающие факторы уязвимости и опасений всех граждан, с тем чтобы мы могли реализовать цели миграции на благо всех людей.

14. В этом контексте мы должны также признать широкий круг заинтересованных сторон, которые формируют миграционные процессы наряду с государствами-членами. К их числу относятся субнациональные органы власти, в частности мэрии крупных городов, принимающих большое число мигрантов, а также предприятия, профсоюзы и субъекты гражданского общества. Эти заинтересованные стороны непосредственно участвуют в процессах интеграции мигрантов в нашу экономику и общество и часто входят в число наиболее креативных и активных источников новых идей и инициатив в области регулирования миграции.

15. В ходе этих обсуждений необходимо предоставить голос и самим мигрантам. В число мигрантов входят лидеры в различных областях — от сферы финансов до областей искусства и науки, — причем как женщины, так и мужчины, которые могут сформулировать и продвигать инновационные политические программы. Мы также обязаны прислушиваться к потребностям даже беднейших и наиболее уязвимых мигрантов. В силу самого характера этого доклада основное внимание в нем уделяется рассмотрению возможных вариантов действий государств-членов и системы Организации Объединенных Наций, однако в конструктивные обсуждения вопросов миграции должны быть вовлечены все соответствующие субъекты, в число которых, по определению, входят и мигранты.

16. Говоря более конкретно, я считаю, что миграция может создать особенно важные возможности для женщин, несмотря на то, что женщины-мигранты сталкиваются с серьезными и специфическими проблемами. В рамках всего доклада я буду возвращаться к связи между миграцией и гендерным равенством, однако вполне очевидно, что гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин, а также защита их прав должны быть основными принципами всех стратегий Организации Объединенных Наций. Я настоятельно призываю государства-члены обеспечить, чтобы в глобальном договоре были признаны вклад и лидирующая роль женщин-мигрантов.

17. Особого внимания также заслуживают дети-мигранты. Огромное число детей-мигрантов, которые подвергаются насилию, злоупотреблениям и эксплуатации, находятся в местах содержания под стражей и лишены возможности получать образование. Дети, разделенные со своими семьями, часто становятся жертвами слабых систем попечительства и сталкиваются с отсутствием других возможностей их защиты. Органы власти могут медленно решать вопросы,

связанные с определением их иммиграционного статуса или с оценкой их наилучших интересов, а порой не занимаются этим вообще. Я настоятельно призываю государства-члены проанализировать в качестве одной из приоритетных задач глобального договора те стратегии и виды практики, которые ставят под угрозу интересы детей-мигрантов.

18. И последним способом содействия проведению более уважительных обсуждений вопросов миграции является отказ от унижающих человеческое достоинство формулировок. Уничижительные высказывания о «нелегальных иммигрантах» блокируют аргументированные обсуждения мотивов действий и потребностей людей. Даже объективные анализы опускаются до использования терминологии, которая, хотя и должна быть нейтральной, является неуважительной. Статистики, например, используют термины «группы» и «потoki» для обозначения числа мигрантов, находящихся в стране, и мигрантов, находящихся в процессе перемещения, и не предполагают, что эти термины имеют негативные коннотации. Вместе с тем, когда мы используем эти слова в ходе публичных обсуждений, мы рискуем низвести людей до уровня простых данных. Мы должны стремиться обсуждать вопросы мигрантов с использованием терминов, уважающих их достоинство и права, равно как мы должны уважать потребности и мнения общин, затронутых миграцией.

III. Максимизация выгод миграции для всех

19. В отличие от негативных характеристик и стереотипов, которые обычно присущи обсуждениям вопросов миграции, глобальный договор должен содержать позитивную повестку дня, в которой подчеркиваются выгоды миграции для всех. Повторяя первые три из четырех основополагающих соображений, изложенных выше (см. пункты 4(a)–(d)), я считаю, что такая повестка дня должна быть сосредоточена на оказании помощи мигрантам в деле реализации их экономического и социального потенциала, поощрении легальной миграции и устранении обоснованных озабоченностей государств в области безопасности в связи с нелегальной миграцией.

A. Предоставление мигрантам возможностей для реализации своего потенциала

20. Глобальный договор будет иметь ключевое значение для выполнения призыва, содержащегося в цели 10 в области устойчивого развития, которая касается обеспечения упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе посредством «спланированной и хорошо продуманной миграционной политики» в рамках более широких усилий по сокращению неравенства внутри государств и между ними⁴. Мигранты вносят позитивный вклад как в принимающих их странах, так и в странах их происхождения. В сфере финансов мигранты, в том числе нелегальные мигранты, вносят свой вклад, уплачивая налоги и вкладывая около 85 процентов своих доходов в экономику принимающих стран⁵. Остающиеся 15 процентов отправляются в общины происхождения с помощью денежных переводов. В 2017 го-

⁴ В формулировке цели 10 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года содержится призыв к сокращению неравенства внутри стран и между ними, в том числе путем содействия «упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе путем проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики».

⁵ International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*, June 2017.

ду сумма денежных переводов в мире составила 596 млрд долл. США, из которых 450 млрд долл. США были отправлены в развивающиеся страны⁶. Общий объем денежных переводов в три раза превышает общий объем официальной помощи в целях развития. Путем эмпирических исследований установлено, что мигранты часто трудятся на таких работах, которые местная рабочая сила не желает выполнять, что в результате ведет к росту экономической активности и созданию большего числа рабочих мест⁷. Мигранты, которые скорее находятся в трудоспособном возрасте, чем население в целом⁸, обычно платят больше налогов, чем стоимость тех услуг, которые они получают взамен от принимающих государств⁹.

21. Мигранты являются носителями экспертного опыта и духа предпринимательства, которые работают на благо принимающих их общин, а миграция приводит к повышению уровня профессиональных навыков и образования в странах происхождения. Мигранты и репатрианты обмениваются идеями и вдохновляют других на повышение их экономических устремлений¹⁰. Общины диаспоры могут наводить мосты между государствами посредством благотворительности, инвестиций и инноваций в своих странах происхождения.

22. Выгоды от миграции не обязательно последовательны. Вопреки многим утверждениям, присутствие мигрантов не оказывает долгосрочного негативного воздействия на заработную плату других работников в принимающих странах. Но в тех случаях, когда большое число мигрантов быстро выходит на рынок труда, они могут в краткосрочной перспективе дестабилизировать положение с рабочими местами и размерами зарплат¹¹. Национальная миграционная политика должна учитывать потребности местных общин и рабочей силы.

23. Основными препятствиями, мешающими мигрантам внести максимально возможный экономический и социальный вклад, являются ограничительные или неэффективные трудовая политика, законы и обычаи в сфере занятости. В странах с плохим регулированием трудовой миграции мигранты могут столкнуться с большими трудностями в нахождении достойной работы. Мигранты с низкой заработной платой часто работают в опасных условиях, имеют дело с эксплуататорскими трудовыми договорами и сталкиваются с нарушениями своих трудовых и других прав.

24. В некоторых случаях мигранты попадают в ловушку спонсорских схем найма на работу, попадая в зависимость к одному работодателю, или вынуждены нести чрезмерные расходы на трудоустройство, включая гонорары, выплачиваемые вербовщику или агенту, транспортные расходы и визовые и паспорт-

⁶ World Bank, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook", Migration and Development Brief 28, October 2017, World Bank, Washington, D.C. (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%202012-14-17%20web.pdf>).

⁷ Constant, A. F., "Do migrants take the jobs of native workers?", *IZA World of Labor*, May 2014.

⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "Trends in international migration", December 2015, No. 2015/4 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>).

⁹ Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, International Migration Outlook 2013 (http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en).

¹⁰ Zovanga L. Kone, Çağlar Özden, "Brain Drain, Gain, and Circulation", Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 19, March 2017 (https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf).

¹¹ McKinsey Global Institute, "People on the move: Global migration's impact and opportunity", декабрь 2016 года.

ные сборы, что может привести к кабальному труду и попаданию в ситуации, схожие с современным рабством.

25. В тех случаях, когда иммиграционные и трудовые законы ограничивают их возможности получения достойной регулярной работы, возникает серьезная опасность того, что мигранты предпочтут жить и работать нелегально, попадая в неформальную экономику. Это увеличивает их уязвимость перед эксплуатацией и нарушениями прав, и при этом они практически не имеют шансов на возмещение ущерба. Согласно последним оценкам, 23 процента из 24,9 млн человек, занятых принудительным трудом в мире, являются международными мигрантами, составляя всего лишь 3,4 процента мирового населения¹².

26. Трудящиеся-мигранты всех категорий часто исключаются из сферы охвата даже базовых инструментов и схем социальной защиты. Многие мигранты выплачивают взносы в программы социального обеспечения, но не получают никаких соответствующих выгод из-за национальных ограничений, а иногда они даже не могут получить доступ к своим пособиям после возвращения на родину. Финансовые и практические барьеры также превращают отправку денежных переводов на родину в чрезмерно дорогостоящее дело, особенно для малообеспеченных мигрантов. В результате трудящиеся-мигранты теряют огромные суммы денег, которые в противном случае могли бы быть направлены в их семьи и общины.

27. Тем временем страны, из которых эмигрирует большое число квалифицированных рабочих, могут столкнуться с трудностями в процессе заполнения образовавшихся пробелов на собственных рынках труда, хотя в ряде научных исследований был сделан вывод о том, что общий ущерб от «утечки мозгов» меньше, чем часто считается.¹⁰ Суммы денежных переводов, передача профессиональных навыков и идей, создание сетей и открытие экспортных рынков имеют тенденцию перевешивать временную потерю рабочей силы. Вместе с тем государствам-членам следует изучить способы максимизации такого «притока мозгов». Одна из перспективных идей заключается в создании партнерств для привития профессиональных навыков, в рамках которых правительства или работодатели в одной стране могли бы финансировать проведение профессиональной подготовки людей в другой стране для заполнения конкретных пробелов на своих рынках труда (например, в области подготовки медицинских сестер)¹³. Это не только подготовило бы мигрантов к успешной работе, но и принесло бы выгоды для их стран происхождения как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения развития профессиональных навыков. Это также создало бы основу для «циркуляции мозгов», учитывая, что те, кто прошел профессиональную подготовку, в конечном итоге возвращаются домой и могут поделиться своим профессиональным опытом.

28. Женщины-мигранты вносят значительный вклад как в странах происхождения, так и в странах назначения. Доля женщин-мигрантов в рабочей силе составляет 67 процентов (что намного превышает общемировой средний показатель для женщин в размере 51 процента), несмотря даже на то, что женщины-мигранты часто сталкиваются с более ограниченными возможностями трудоустройства, чем мужчины¹⁴. Женщины-мигранты, как правило, переводят до-

¹² International Labour Organization (ILO), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, International Labour Office, Geneva, 2017.

¹³ Michael A. Clemens, "Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world", *IZA Journal of Labor Policy*, January 2015 (<https://link.springer.com/article/10.1186%2Fs40173-014-0028-z>).

¹⁴ ILO, *Global estimates on migrant workers: results and methodology*, International Labour Office, Geneva, 2015.

мой более высокую долю своего дохода, по сравнению с мужчинами¹⁵. Тем не менее некоторые общества создают серьезные препятствия для женщин, выезжающих за границу в поисках новых возможностей, и, оказавшись за границей, женщины-мигранты часто сталкиваются с дискриминацией. Такая дискриминация варьируется от технических барьеров, таких как режимы пребывания в стране по рабочей визе, не позволяющие брать отпуск по беременности и родам, и вплоть до сексуального и гендерного насилия.

29. Миграция часто связана с быстрой урбанизацией, поскольку растущие города требуют большего числа работников. Точно так же, как большинство людей в мире живут сейчас в городах, большинство мигрантов также базируются в городских районах¹⁶. Многие городские власти и общины стали пионерами в деле интеграции мигрантов. Вместе с тем в тех случаях, когда урбанизация становится бесконтрольной, перегружая сферу услуг и подпитывая социальную напряженность, мигранты остаются брошенными на произвол судьбы вместе с людьми из других неблагоприятных групп населения.

30. Если экономические и социальные выгоды от миграции очевидны, то столь же очевидны и периодически возникающие трудности с их получением. Чрезвычайно важно признать, что национальные и субнациональные органы власти обладают полномочиями решать или смягчать эти проблемы за счет выбора своих политических решений. В тех случаях, когда государства-члены реализуют «общегосударственные» подходы к миграции, включающие четкое определение конкретных потребностей рынка труда в иностранных работниках, сокращение расходов по найму и проведение юридической и административной политики интеграции мигрантов, выгоды получают как принимающие общины, так и сами мигранты. Такие подходы необходимо использовать в консультации с частным сектором, профсоюзами и другими социальными партнерами, с тем чтобы максимально повысить их экономическое воздействие и общественную поддержку. Если правительства будут более эффективно сотрудничать в вопросах удовлетворения потребностей в рабочей силе и снижения расходов на денежные переводы, они могут пользоваться получаемыми выгодами на трансграничном уровне. Глобальный договор предоставляет государствам-членам возможность выработать практически подходы к максимизации положительного потенциала миграции и, в случае необходимости, запрашивать и предлагать техническую помощь, ресурсы и партнерства, необходимые для их реализации.

31. В процессе подтверждения взаимосвязи между миграцией и развитием необходимо подвергнуть критической оценке идею о том, что государства с высоким уровнем дохода могут сократить миграцию из государств с низким уровнем дохода просто за счет увеличения помощи в целях развития. Эта концепция предполагает, что по мере роста благосостояния государств меньшее число их граждан будет сталкиваться с необходимостью искать лучших возможностей за рубежом. Недавние исследования свидетельствуют о том, что взаимосвязь между потоками помощи и миграцией не носит столь простой или

¹⁵ См. Anjali Fleury, "Understanding Women and Migration: A Literature Review", Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>).

¹⁶ См., например, International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility* (http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf), и доклад Международного диалога по вопросам миграции International Dialogue on Migration: Conference on Migrants and Cities, Geneva, October 2015 (http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf).

линейный характер¹⁷. Международное развитие уже само по себе является благом, а миграция является неотъемлемой частью устойчивого развития в мире.

В. Поощрение легальной миграции

32. На сегодняшний день десятки миллионов мигрантов в мире либо несанкционированно въехали в зарубежную страну, либо, въехав на законном основании, находятся или работают в ней без необходимых разрешений или документов, требуемых в соответствии с иммиграционными или трудовыми нормативными положениями¹⁸. Некоторые из таких нарушений (например, кратковременное превышение сроков действия визы) являются относительно мелкими. Однако другие нелегальные мигранты нарушают законы и бросают вызов властным полномочиям государств, например, используя поддельные документы или иным образом обходя требования, установленные для законного въезда. Это наносит ущерб государствам и самим мигрантам. Государства несут ответственность за осуществление контроля за въездом на свою территорию. В силу своего статуса нелегальные мигранты сталкиваются с трудностями, для преодоления которых у них нет надлежащего инструментария.

33. Эти проблемы приводят к возникновению международной напряженности, поскольку некоторые страны происхождения нелегальных мигрантов отказываются сотрудничать со странами назначения в деле их репатриации. Эти споры о возвращении могут привести к тому, что некоторые мигранты могут столкнуться с опасностью остаться без гражданства, а потеря доверия между государствами-членами является препятствием для поиска глобальных решений проблем миграции.

34. Задачу максимизации выгод от миграции будет трудно решить без конструктивного подхода к нелегальной миграции. Масштабы нелегальной миграции увеличиваются в тех странах, где есть спрос на рабочую силу, который не может быть удовлетворен своими внутренними работниками, но не хватает легальных каналов для удовлетворения этого спроса за счет иностранных рабочих. Нищета или отсутствие работы в родной стране также вынуждают людей идти на риск нелегальной миграции, даже если, как я уже отметил, им, возможно, придется работать в неблагоприятных условиях в неформальном секторе экономики.

35. В последние годы проблема нелегальной миграции значительно обострилась из-за перемещений больших групп людей в различных частях мира. Я вернусь к этому явлению в разделе IV ниже, поскольку эта проблема ведет к возникновению различных политических вызовов. Вместе с тем государствам-членам также необходимо реагировать на более широкую проблему нелегальной миграции.

36. В стратегическом и долгосрочном планах государства-члены должны прилагать коллективные усилия по расширению и укреплению каналов легальной миграции, с тем чтобы удовлетворить реальные потребности рынка труда, в том числе посредством прогнозирования будущих демографических тенденций и будущего спроса на рабочую силу. В ближайшей перспективе и на местном уровне государства-члены и субнациональные органы власти должны принимать прагматичные меры, включая инициативы по регулированию миграции,

¹⁷ См., например, Michael A. Clemens, "Does Development Reduce Migration?", IZA Discussion Paper No. 8592 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

¹⁸ Joseph Chamie, "Understanding Unauthorized Migration", *Inter Press Service*, New York, 15 November 2016.

с тем чтобы решить проблему присутствия нелегальных мигрантов в своих обществах.

37. В широком плане задача стимулирования легальной миграции довольно ясна. Если государства-члены откроют более разнообразные и доступные каналы легальной миграции работников всех уровней квалификации, удовлетворяя спрос должным образом управляемых рынков труда в сочетании с межгосударственным сотрудничеством в деле согласования спроса и предложения на иностранных рабочих, это приведет к уменьшению числа нелегальных переходов границы, уменьшению числа мигрантов, работающих вне закона, и уменьшению случаев злоупотреблений в отношении нелегальных мигрантов. Этот процесс позволит мигрантам реализовать свой потенциал, поможет государствам-членам поставить под контроль неформальную экономическую деятельность с участием мигрантов и предоставит правительствам возможность укрепить веру общественности в их способность управлять своими границами. На межгосударственном уровне сотрудничество удастся расширить в том случае, если: а) страны назначения мигрантов скорректируют свои правовые требования, регулирующие порядок въезда; а б) страны происхождения, действуя на взаимной основе, будут содействовать возвращению мигрантов.

38. Помимо увязки легальной миграции с потребностями рынка труда государствам-членам следует также оценить необходимость в создании правовых каналов для формирования и воссоединения семей. Во многих странах цель воссоединения семьи является причиной значительной доли легальной миграции, и это является позитивным средством защиты права на семейную жизнь и содействия социальной интеграции. Усилия, направленные на ограничение этого явления, ведут к росту нелегальной миграции с пагубными последствиями для всех членов семьи.

39. Хотя я считаю, что государства-члены должны работать над расширением легальных каналов миграции, с точки зрения как разумной политики, так и вопроса принципа, национальным и субнациональным органам власти также следует рассмотреть прагматичные и основанные на правах человека варианты регулирования нелегальной миграции в рамках своих границ. Хотя добровольное возвращение или даже принудительное возвращение являются возможными вариантами, они часто не будут желательны или даже практически осуществимы. Меня беспокоит то, что в период, когда многие страны принимают все более ограничительные меры пограничного контроля и могут рассматривать возвращение мигрантов в качестве фактора сдерживания нелегальной миграции, органы власти рискуют нарушить свои основные обязательства в области прав человека. Усилия по возвращению мигрантов являются дорогостоящими, трудноосуществимыми на практике и проблематичными для широкомасштабной реализации в соответствии со стандартами в области прав человека. Нельзя однозначно заявлять, что возвращение мигрантов действительно оказывает предполагаемый сдерживающий эффект. Ограниченные данные об эффективности программ возвращения дают основание предположить, что, если они не сопровождаются целенаправленными программами социальной реинтеграции и если при этом сохраняются коренные причины нелегальной миграции, мигранты, в том числе ранее возвращенные, будут продолжать совершать полные опасностей миграционные перемещения¹⁹.

¹⁹ World Bank Group, Global Partnership on Migration and Development, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration", Migration and Development Brief 28, October 2017, chap. 3, p. 15 (<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>).

40. Особенно в тех случаях, когда нелегальные мигранты давно обжились в стране и соблюдают законы, кроме как в отношении своего статуса, весьма предпочтительными являются меры, альтернативные их возвращению. К решению этой проблемы нет какого-либо универсального подхода. Как я уже отметил, есть целый ряд вариантов решения проблемы нелегальных мигрантов, и государства-члены должны решать, какие из них лучше всего подходят для их конкретных условий. К числу этих возможных вариантов относятся, в частности: а) облегчение доступа к услугам в области здравоохранения, образования, жилья и к другим услугам на недискриминационной основе, независимо от гражданства; б) выдача временных разрешений на работу, учебу или пребывание по гуманитарным причинам; в) предложение предоставления постоянного вида на жительство; или г) создание возможностей для получения гражданства.

41. Такие стратегии носят порой спорный характер, но они базируются на обоснованной государственной политике в отношении, среди прочего, общественного здравоохранения и образования и в конечном итоге способствуют социальной интеграции и укреплению верховенства права. Государства-члены должны корректировать свои политические решения с учетом национальных правовых традиций, вопросов рынка труда и местных условий. Вместе с тем определенная степень регуляризации всегда предпочтительнее ситуации, когда нелегальные мигранты находятся в социальной изоляции, а власти не способны отвечать за них.

С. Совместные меры безопасности для хорошо регулируемой миграции

42. Подчеркивая выгоды от миграции, мы должны при этом признать, что миграция неразрывно связана с законной обеспокоенностью государств в отношении: а) контроля за доступом на их территорию; и б) регулирования поведения людей внутри их границ. Лица, совершающие любого рода поездки, признают необходимость прохождения пограничного контроля и соблюдения визового режима применительно к их личности и цели поездки. Хотя основная часть этой процедуры носит в административном плане рутинный характер, часть ее напрямую связана с деятельностью аппарата государственной безопасности. При правильном понимании сфера безопасности включает три взаимосвязанных аспекта: государственная безопасность, общественная безопасность и безопасность человека. Применительно к миграции задействованы все три аспекта.

43. Вместе с тем глубоко ошибочно рассматривать саму миграцию как угрозу. Я обеспокоен тем, что мы являемся свидетелями расширения краткосрочных и ответных действий по обеспечению безопасности в связи с миграцией, таких как создание в странах транзита систем для задержания мигрантов, которые: а) противоречат здравому смыслу и неустойчивы; б) угрожают безопасности мигрантов; и в) могут быть сами по себе контрпродуктивными.

44. Еще одним проявлением этой тревожной тенденции является более широкое применение административного задержания мигрантов в качестве меры сдерживания миграции²⁰. Такое задержание часто проводится без надлежащих гарантий и вместо менее принудительных действий, в результате чего мигранты, в том числе дети, подвергаются произвольным и карательным мерам.

²⁰ См. [A/HRC/35/25](#), доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов в отношении повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года.

Находящиеся под стражей мигранты могут содержаться в переполненных помещениях, плохих санитарных условиях и подвергаться насилию. Они часто лишены доступа к медицинской помощи, информации или юридической помощи. Я, естественно, разделяю выражение озабоченности, содержащееся в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах по поводу задержания детей²¹. Даже если задержание проводится только на короткий период времени, оно оказывает пагубное и продолжительное воздействие на психическое здоровье и развитие ребенка и всегда противоречит принципу соблюдения наилучших интересов ребенка²². Что касается взрослых, то, хотя краткосрочное содержание под стражей на время разбирательств по линии иммиграционного контроля может быть иногда оправдано, оно должно проводиться только в случае необходимости и соразмерно с конкретными обстоятельствами.

45. Соображения государственной и общественной безопасности на самом деле не заняли видного места в процессе широких консультаций на этапе подготовки глобального договора. Вместо этого основной упор был сделан на необходимости оказания помощи «мигрантам, находящимся в уязвимом положении», например тем, кто в процессе миграции сталкивается с сексуальным и гендерным насилием, злоупотреблениями и эксплуатацией, голодом и отсутствием личной безопасности.²³ Ежегодно во время транзита исчезают тысячи мигрантов. Соответственно, в ходе консультаций по вопросам торговли людьми и незаконному провозу людей был особенно подчеркнут связанный с этими проблемами аспект личной безопасности, и государствам было рекомендовано сосредоточиться на тяжелой участи жертв, а также активизировать их механизмы сотрудничества в правоохранительной сфере.

46. Глобальный договор должен укрепить международное сотрудничество по таким аспектам безопасности миграции, как создание функционально совместимых механизмов пограничного контроля, включая стандартизацию удостоверяющих личность документов, обмен разведывательными данными и проведение политики в смежных областях. Во-вторых, безопасность можно укрепить путем проведения политики, способствующей социальной интеграции, соблюдению прав человека и верховенству права. Возврат к репрессивной политике, которая закрепляет необоснованные подозрения в отношении иностранцев и предусматривает, в частности, проведение расового, религиозного и этнического профилирования, никак не способствует достижению цели безопасной и упорядоченной миграции. Напротив, такая политика повышает уязвимость всех мигрантов и настраивает общественность против выгодных аспектов миграции, что чрезмерно усложняет ее регулирование.

²¹ См. пункт 33 резолюции 71/1, в котором государства-члены, «признавая тот факт, что задержание детей в целях определения их миграционного статуса если и отвечает их интересам, то весьма редко», заявили, что они будут «прибегать к этой мере лишь в самом крайнем случае, помещая ребенка в условия минимально возможных ограничений на самый короткий срок, при обеспечении уважения его прав человека и с учетом в первую очередь интересов ребенка», и что они будут «работать над тем, чтобы положить конец такой практике».

²² Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 Day of General Discussion: “The rights of all children in the context of international migration” (<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>), para. 78.

²³ См. резолюцию 35/17 Совета по правам человека под названием «Защита прав человека мигрантов: глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции».

IV. Проблема перемещений больших групп людей

47. Несмотря на то, что большинство мигрантов перемещаются безопасным и упорядоченным образом, целый ряд перемещений больших групп людей в разных частях мира, включая как беженцев, так и мигрантов, находящихся в уязвимом положении, стали тяжелым испытанием для наших механизмов коллективного реагирования. Мы видели мигрантов, оказавшихся в отчаянном положении, которые не удовлетворяют критериям предоставления им международной защиты как беженцам, но при этом сталкиваются с особыми опасностями. По состоянию на 4 декабря 2017 года, в течение года погибло 5 136 мигрантов. С 2014 года во всем мире погибло 22 432 мигранта.²⁴ Оказавшиеся в этих ситуациях женщины-мигранты сталкиваются с высоким риском эксплуатации и гендерного насилия. В группе особого риска находятся дети, особенно те, кто перемещается без сопровождения. Сегодня многие мигранты застряли в странах транзита, которые не располагают возможностями для их обслуживания, и вынуждены либо владеть свое существование в центрах содержания под стражей и лагерях, либо искать незаконные пути для перемещения в другие места. В процессе транзита, в том числе в тех случаях, когда они находятся под стражей, мигранты сталкиваются с целым рядом нарушений прав человека и злоупотреблений, включая физическое и сексуальное насилие, эксплуатацию, похищение и вымогательство. Эта ситуация является невыносимой и может способствовать возникновению нестабильности в тех районах, где застревают мигранты.

48. Эти большие, небезопасные и неупорядоченные перемещения мигрантов создают для государств-членов и системы Организации Объединенных Наций целый ряд политических проблем, отличающихся от тех проблем, которые связаны в основном с легальной и нелегальной миграцией. Многие элементы чрезвычайного оперативного реагирования на перемещения больших групп мигрантов аналогичны тем, которые применяются при реагировании на перемещения беженцев, и именно потому, что недавние перемещения больших групп людей включали как беженцев, так и мигрантов, такие методы и применяются реально на местах. Вместе с тем, в то время как в отношении наших обязательств перед беженцами существует консенсус, соответствующих рамочных механизмов действий в отношении мигрантов, оказавшихся в таких безнадежных ситуациях, не существует.

49. Я приветствую призыв в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах к разработке «согласующихся с международным правом не имеющих обязательной силы руководящих принципов и предусматриваемых для добровольного применения рекомендаций в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении», и одобряю содержащуюся в ней высокую оценку действий стран, предоставляющих мигрантам, которые не удовлетворяют критериям получения статуса беженца, временную защиту от возвращения ввиду условий, сложившихся в их странах происхождения.²⁵ Я также

²⁴ См. Missing Migrants Project (<http://missingmigrants.iom.int>).

²⁵ См. пункт 52 резолюции 71/1, в котором государства-члены обязались рассмотреть вопрос «о разработке согласующихся с международным правом не имеющих обязательной силы руководящих принципов и предусматриваемых для добровольного применения рекомендаций в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, особенно несопровождаемыми или разлученными со своими родителями детьми, которые не удовлетворяют критериям оказания им международной защиты как беженцам и которые могут нуждаться в помощи», и пункт 53, в котором государства-члены приветствовали «готовность некоторых государств предоставлять временную защиту от возвращения мигрантам, которые не удовлетворяют критериям получения статуса беженца и которые не могут вернуться домой ввиду условий, сложившихся в их странах».

приветствую такие усилия, как Нансеновская инициатива по защите населения в случае трансграничных перемещений, вызванных бедствиями, которая нацелена на выработку руководящих принципов оказания помощи тем, кто вынужден бежать от стихийных бедствий, а также инициатива «Мигранты в странах, переживающих кризис», которая направлена на разработку добровольных и не имеющих обязательной силы принципов, руководящих положений и практики оказания помощи мигрантам в странах, переживающих конфликт или стихийное бедствие.²⁶ Действуя по просьбе Совета по правам человека, Группа Организации Объединенных Наций по проблемам глобальной миграции также провела важную работу в этой области,²⁷ но нам предстоит еще очень многое сделать для решения данной проблемы.

50. Не пытаясь создать новые правовые категории или расширить уникальные формы международной защиты, предоставляемой в рамках оказания помощи беженцам, мы должны разработать адекватный механизм реагирования на потребности, возникающие в процессе перемещений больших групп мигрантов, который будет не только задействовать принципы и руководящие положения, но и будет предпринимать конкретные действия в их поддержку.

51. Необходимость этого приобретает еще более насущный характер ввиду вполне вероятного воздействия изменения климата на перемещения населения. Дальновидный договор о миграции, равно как и договор о беженцах, должны учитывать реальную возможность того, что в течение следующих нескольких десятилетий изменение климата, вполне вероятно, усугубит экономические, экологические и социальные факторы, вынуждающие людей мигрировать в другие страны. Можно также предвидеть, что в предстоящие годы воздействие и других факторов может увеличить число мигрантов, находящихся в уязвимом положении. Отдельные люди или целые группы населения могут столкнуться с крайними лишениями, нехваткой продовольствия, возникновением эпидемий, реальной нестабильностью или угрозой ее возникновения, что заставит их перемещаться, часто без достаточных ресурсов, знаний или планов на будущее.

52. Повышение сопротивляемости в условиях возникновения климатических рисков, способность противостоять сбоям, которые создают препятствия для безопасности и здоровья людей, получения средств к существованию и обеспечения продовольственной безопасности, являются чрезвычайно важными шагами на пути к обеспечению того, чтобы миграция оставалась вопросом выбора, а не необходимости. Мы также должны подтвердить нашу общую приверженность принятию превентивных мер с целью устранения и предотвращения тех факторов, которые могут привести к вынужденной миграции в будущем. Однако в процессе наращивания нашего превентивного потенциала мы должны уже сейчас договориться о создании надежного совместного рамочного механизма для защиты мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и оказания им помощи.

53. Со временем расширение средств правовой защиты для решения многих аспектов проблемы вынужденной миграции может стать вполне осуществи-

²⁶ См. The Nansen Initiative, “Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change”, vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>); см. также Migrants in Countries in Crisis Initiative (<https://micicinitiative.iom.int>).

²⁷ См. резолюцию 35/17 Совета по правам человека «Защита прав человека мигрантов: глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции»; см. также Global Migration Group Working Group on Human Rights and Gender Equality, “Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements” (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>).

мым делом. Вместе с тем в краткосрочной и среднесрочной перспективах я считаю, что государства-члены могут выполнить свою обязанность по оказанию помощи мигрантам, находящимся в уязвимом положении, посредством осуществления многоуровневой стратегии, включающей как гуманитарные инструменты, так и варианты действий для обеспечения пребывания или реализации альтернативных вариантов в других странах. В следующем разделе доклада я утверждаю, что такая стратегия могла бы стать центральным элементом глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который был бы тщательно сформулирован, с тем чтобы дополнить глобальный договор о беженцах.

V. Этап осуществления

54. Глобальный договор будет оцениваться с точки зрения того, удастся ли с его помощью катализировать конкретные действия государств-членов, субнациональных органов власти, негосударственных субъектов и системы Организации Объединенных Наций. Оперативные, предметные и скоординированные усилия по содействию безопасной, упорядоченной и легальной миграции позволят убедить широкую общественность во всех государствах-членах в том, что совместно мы способны определять решение проблемы, а не просто реагировать на события. Реальные шаги по реализации целей миграции на благо всех подтвердят нашу приверженность соблюдению прав человека и уважению человеческого достоинства, противодействию тенденциям ксенофобии при одновременном укреплении государственной, общественной и личной безопасности. Скоординированные действия государств-членов по преодолению конкретных вызовов позволят укрепить доверие и будут стимулировать развитие дальнейшего сотрудничества в целях регулирования миграции.

55. В этой связи безотлагательное выполнение конкретных обязательств при наличии четко определенных «дорожных карт» имеет исключительно важное значение для демонстрации непоколебимой приверженности духу Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах. Накануне переговоров по глобальному договору я хотел бы представить государствам-членам ряд общих предложений относительно разработки глобального договора, а также более конкретные предложения относительно стратегии регулирования перемещений больших групп людей.

A. Разработка глобального договора

56. Предыдущие декларации и соглашения Организации Объединенных Наций о миграции часто строились вокруг общих и тематических обязательств²⁸. Я считаю, что глобальный договор сможет наилучшим образом дополнить этот подход, если он будет структурно построен вокруг действий на субнациональном, национальном, региональном и глобальном уровнях, направленных на выполнение существующих обязательств и принципов.

57. В следующих пунктах представлены иллюстративные и далеко не исчерпывающие примеры видов таких действий. В дополнение к этим категориям

²⁸ Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии 2013 года, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, Новая программа развития городов, Повестка дня в области устойчивого развития на период 2030 года, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах и прежде всего цели в области устойчивого развития.

действий государства-члены должны взять на себя отдельное обязательство поощрять гендерное равенство и расширять права и возможности женщин и девочек в качестве центрального элемента глобального договора в соответствии с целью 5 в области устойчивого развития. Крайне важно, чтобы директивные органы, занимающиеся вопросами миграции на всех уровнях, последовательно приоритизировали необходимость работы с учетом гендерных факторов и выделяли достаточные ресурсы на решение гендерных вопросов.

58. В глобальном договоре следует подчеркнуть важность субнациональных программных действий по решению проблем мигрантов. Местные власти несут ответственность за повседневное предоставление услуг мигрантам и принимающим их общинам. Предприятия и профсоюзы определяют те экономические условия, на основе которых трудящиеся-мигранты вносят свой трудовой вклад. Города, общины и неправительственные организации проводят отличную работу с мигрантами и в их интересах в школах, на рабочих местах и в их повседневной жизни. Задействование общин является наилучшим способом предотвращения ксенофобии и ошибочных утверждений по поводу негативного воздействия миграции. Глобальный договор должен поощрять и поддерживать субнациональные усилия такого рода, а также предусматривать стратегии и ресурсы, которые могут потребоваться городам и общинам, переживающим период быстрой урбанизации, для оказания поддержки мигрантам и их общинам.

59. На национальном уровне я призываю государства-члены подготовить подробные национальные планы действий для продвижения общегосударственного подхода, направленного на решение связанных с миграцией аспектов развития, безопасности и прав человека. Они должны также рассмотреть вопрос о включении проблемы миграции в действующие национальные и субнациональные стратегии в области развития, здравоохранения, образования, жилья, занятости, социальной интеграции и социальной защиты, а также в процесс осуществления целей в области устойчивого развития. При необходимости в этих планах следует определить потребности в создании потенциала и технической помощи. Государства-члены должны также сосредоточить внимание на выработке действий, альтернативных задержанию мигрантов, и, в частности, прекратить задержание детей-мигрантов. Учитывая, что глобальный договор является соглашением между государствами-членами, его авторитет будет основываться на четко определенных национальных обязательствах.

60. Я также настоятельно призываю государства-члены рассмотреть вопрос о выработке политики регулирования практики трансграничной вербовки в целях обеспечения того, чтобы мигранты не несли неприемлемых издержек при поиске работы. Международная организация труда (МОТ) уже заявила, что частные агентства по трудоустройству не должны взимать плату за трудоустройство с работников, включая мигрантов²⁹. Национальные стратегии регулирования процесса трудоустройства должны быть увязаны с двусторонними соглашениями о миграции и усилиями по согласованию нормативной базы в целях обеспечения того, чтобы мигранты не обременялись непосильными долгами.

61. На региональном/субрегиональном уровне государствам следует продолжать наращивать сотрудничество по линии региональных рамочных механизмов регулирования миграции. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций, региональные консультативные процессы и региональные экономические организации или группы, которые могут непреднамеренно дубли-

²⁹ ILO, *General principles and operational guidelines for fair recruitment*, International Labour Office, Geneva, 2016.

ровать деятельность друг друга, должны разработать скоординированные планы решения проблем миграции, установив приоритеты и предусмотрев проведение регулярных обзоров для оценки прогресса. Такие приоритеты могли бы включать разработку многосторонних межгосударственных соглашений о легальных путях миграции, в том числе, в случае необходимости, соглашения о свободном передвижении, соглашения о справедливых и достойных возвращении и реадмиссии, о праве перевода и сохранения прав и пособий по социальному обеспечению, о фактическом признании профессиональных навыков и квалификации и совершенствовании методов сопоставления квалификационных критериев.

62. В тех случаях, когда существующие региональные рамочные механизмы недостаточны или когда проблемы миграции затрагивают различные регионы, я призываю государства объединяться в небольшие группы вокруг конкретных инициатив, с тем чтобы добиваться немедленного прогресса в решении отдельных вопросов, представляющих взаимный интерес, а также оставлять открытым пространство для выработки более амбициозных целей в будущем. Уже существует целый ряд межрегиональных органов, которые могут служить моделями для других и у которых можно перенимать опыт. Я призываю государства-члены обращаться, в случае необходимости, за помощью в рамках совместных усилий ко всем учреждениям Организации Объединенных Наций³⁰. Я также обеспечу полную интеграцию действий Международной организации по миграции на региональном уровне в процесс реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций.

63. На глобальном уровне глобальный договор должен предоставить рамочную основу для того, чтобы государства-члены взяли на себя обязательство проводить общую политику расширения справедливого и открытого легального доступа для мигрантов с любым уровнем квалификации в целях удовлетворения потребностей рынков труда во всех частях мира, признавая при этом и другие причины миграции, такие как воссоединение семьи и получение образования. В договоре должны быть также одобрены конкретные виды практики, гарантирующие достойную работу трудящимся-мигрантам, и рекомендованы действия по урегулированию положения мигрантов с нелегальным иммиграционным статусом. Договор должен также содействовать укреплению сотрудничества в сферах возвращения и реинтеграции мигрантов и призывать Организацию Объединенных Наций оказывать помощь в осуществлении этих действий. В глобальном договоре могут быть также рассмотрены широкомасштабные инициативы, такие как универсальная стандартизация удостоверяющих личность документов и механизмы обмена биометрическими данными. Я призываю государства-члены рассмотреть варианты создания партнерств для привития профессиональных навыков (как описано в пункте 27 выше) в качестве инновационного нового механизма совместного использования выгод от миграции. В процессе реализации наших более конкретных подходов мы должны руководствоваться результатами глобальных обсуждений вопросов достижения целей в области устойчивого развития, соблюдения прав человека и норм международного права, а также предотвращения кризисов.

64. Одной из областей, где налицо явная заинтересованность в безотлагательных действиях государств-членов, является увеличение количества и повышение качества данных о миграции. Генеральная Ассамблея неоднократно призывала к получению надежных данных, дезагрегированных по признакам пола, возраста и миграционного статуса, и к выработке сопоставимых на меж-

³⁰ К их числу относятся региональные консультативные процессы МОМ по вопросам миграции, межрегиональные форумы МОМ по миграции и Международная конференция труда.

дународном уровне показателей для поддержки основанного на накопленном опыте формирования политики, и этот призыв был повторен в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года³¹. Для этого потребуются инвестиции в сбор и анализ данных государствами-членами в соответствии с существующими глобальными руководящими принципами миграционной статистики, которые Организация Объединенных Наций может поддержать. Странам следует включать в переписи населения связанные с миграцией вопросы, в том числе не только вопросы о стране рождения или гражданства, но и вопросы о датах или годах прибытия и причинах переезда. Это позволит оценить недавние перемещения людей и движущие силы миграции.

65. Осуществление глобального договора будет связано для государств-членов с финансовыми последствиями. Имеющиеся в наличии средства для решения связанных с миграцией проблем были порой ограничены, и доноры должны положительно реагировать на просьбы других государств-членов и соответствующих заинтересованных сторон об оказании конкретной поддержки для выполнения глобального договора. Я готов поддержать государства-члены в этой связи³².

66. На всех уровнях необходимо объединить усилия различных заинтересованных сторон, включая гражданское общество, частный сектор, научные круги, средства массовой информации и другие субъекты, с тем чтобы выявить инновационные способы реагирования на глобальный договор и сотрудничать в его осуществлении.

В. Стратегия действий при перемещениях больших групп мигрантов

67. Я считаю, что помимо принятия целого ряда изложенных выше обязательств государствам-членам настоятельно необходимо выработать стратегию для решения проблем, возникающих в связи с перемещениями больших групп мигрантов. Совершенно очевидно, что между этой проблемой и вопросами, охватываемыми глобальным договором о беженцах, существуют совпадения, которые мы должны тщательно изучить. Я считаю, что государствам-членам следует определить параметры и принять конкретные обязательства в поддержку стратегии действий в отношении мигрантов, находящихся в уязвимом положении, которая должна содержать три основных элемента:

а) гуманитарный и правозащитный подход к оказанию помощи в случае перемещений больших групп мигрантов, задействующий и укрепляющий существующие гуманитарные механизмы, с тем чтобы уменьшить непосредственные страдания лиц, находящихся в уязвимом положении, — попросту говоря, спасение жизни людей должно всегда быть абсолютно непреложным приоритетом;

б) механизмы и ресурсы, позволяющие обеспечить, чтобы после безотлагательного оказания гуманитарной помощи статус мигрантов, находящихся в уязвимом положении, мог определяться на индивидуальной, справедливой и надежной основе без нарушения надлежащих процедур в соответствии с нор-

³¹ См., например, Декларацию по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (резолюция 68/4), Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция 70/1) и самую последнюю резолюцию о международной миграции и развитии (резолюция 71/237).

³² См. A/71/728, доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросам международной миграции.

мами международного права прав человека и беженского права, включая принцип невыдворения;

с) обеспечение более надежных каналов помощи тем мигрантам, которые не удовлетворяют критериям предоставления им международной защиты как беженцам, но сталкиваются с непреодолимыми препятствиями в деле возвращения. Этот вариант является единственным для тех лиц, которые не могут быть просто брошены на произвол судьбы в странах транзита на неопределенный период времени. Вместо этого государства-члены должны работать сообща для того, чтобы предоставить этим лицам временные или долгосрочные возможности для въезда и пребывания. Я считаю, что эти усилия должны носить глобальный характер, поскольку государства-члены, готовые разместить у себя мигрантов, находящихся в уязвимом положении, часто будут находиться в различных регионах.

68. Эта предусматривающая три направления деятельности стратегия будет нацелена на: а) сокращение масштабов страданий и гибели людей в ближайшей перспективе; б) уменьшение неопределенности в отношении статуса мигрантов, находящихся в уязвимом положении; с) убеждение общественности в государствах-членах в том, что их правительства могут принимать решительные меры реагирования на такие события; и d) предотвращение того, чтобы эти мигранты постоянно находились в бедственном положении. Эту стратегию не следует рассматривать в качестве инструмента поощрения нелегальных мигрантов к связанным с опасностями перемещениям в расчете на получение, в конечном итоге, положительных результатов. Перемещения больших групп мигрантов обусловлены экологическими, социальными и другими факторами, которые заставляют людей предпринимать отчаянные шаги, а не характером глобальных мер реагирования.

VI. Глобальный договор и Организация Объединенных Наций

69. Глобальный договор предоставляет возможность не только государствам-членам, но и системе Организации Объединенных Наций приступить к реализации более перспективного подхода к регулированию миграции. В этом разделе я излагаю свое намерение проводить в течение 2018 года интенсивные консультации по вопросу о подходе системы Организации Объединенных Наций к миграции и обсуждаю вопрос о надзоре за деятельностью Организации в этой области со стороны государств-членов. Я также вношу предложения относительно механизмов последующей деятельности для обеспечения выполнения глобального договора.

A. Подготовка Организации Объединенных Наций к новому подходу к миграции

70. В отличие от проблемы беженцев в Организации Объединенных Наций до сих пор нет централизованного механизма для решения проблемы миграции. Подход Организации к этой проблеме, в отличие от ее подхода к решению проблемы беженцев, носит фрагментарный характер. Мои предшественники, опиравшиеся на новаторскую работу бывшего Специального представителя по вопросам международной миграции Питера Сазерленда, приложили целенаправленные усилия к исправлению этой ситуации. Сейчас настало время объединить работу всех частей системы Организации Объединенных Наций, включая МОМ, и направить ее на поддержку усилий государств-членов по решению

проблемы миграции. Я хочу, чтобы в соответствии с моими существующими предложениями по реформе в других областях Организация Объединенных Наций стала действовать в качестве источника идей и политического руководства, а также организатора деятельности по осуществлению Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах и глобального договора, который должен быть принят в 2018 году.

71. За прошедшие 11 лет Группа по проблемам глобальной миграции выросла в структуру, включающую 22 подразделения Организации Объединенных Наций, которые в разной степени участвуют в решении проблем миграции, но все привержены содействию усилиям нашей Организации по решению тех проблем, которые обусловлены этим явлением. В моем докладе о наблюдении за выполнением и пересмотре обязательств, изложенных в Нью-Йоркской декларации (A/71/978), я остановился на видах и масштабах миграционной деятельности, в которой участвует система Организации Объединенных Наций. Эта деятельность составляет впечатляющий объем работы, однако при этом вполне законно задаться вопросом, располагает ли Группа по проблемам глобальной миграции в ее нынешней конфигурации наилучшими возможностями для выработки такого согласованного подхода «снизу вверх», который, как я думаю, государства-члены захотят иметь в целях поддержки их усилий по выполнению глобального договора.

72. В Нью-Йоркской декларации, принятой на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, которое состоялось в сентябре 2016 года, государства-члены приветствовали соглашение об установлении более тесных отношений между МОМ как "смежной организацией" и системой Организации Объединенных Наций, признав ее роль в качестве общемирового ведущего учреждения по вопросам миграции³³. Сейчас мы имеем возможность развить эти отношения далее и лучше интегрировать компетенции МОМ в более широкую систему Организации Объединенных Наций, с тем чтобы поддержать усилия государств-членов по решению проблем, связанных с миграцией.

73. Пока государства-члены будут работать над подготовкой глобального договора, я буду работать над укреплением нашей деятельности по проблеме миграции. Эти меры могут включать назначение МОМ учреждением, отвечающим за координацию и руководство общей деятельностью Организации по этой проблеме. На мой взгляд, этого можно будет со временем наиболее эффективно достичь путем более полного вовлечения МОМ в систему Организации Объединенных Наций в качестве специализированного учреждения, надлежащим образом оснащенного для выполнения этой роли. Хотя это изменение будет зависеть от решения государств-членов, я считаю, что оно заслуживает серьезного рассмотрения.

74. В более краткосрочной перспективе, независимо от обсуждения вопроса о будущем статусе МОМ, я приступлю к проведению внутренних консультаций по вопросу о том, как наилучшим образом приспособить систему Организации Объединенных Наций, включая МОМ, к координации действий Организации по проблемам миграции. Я преисполнен решимости обеспечить, чтобы система располагала всеми возможностями для принятия быстрых и эффективных мер в поддержку осуществления глобального договора после его принятия. При проведении этих внутрисистемных консультаций я буду придавать особое значение использованию имеющегося экспертного опыта, обеспечению осуществления оперативных целевых действий по удовлетворению потребностей государств-членов и обеспечению эффективности. Я также намерен проанализиро-

³³ См. резолюцию 71/1, пункт 49.

вать вопрос о том, как проблема миграции рассматривается недавно продленной Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Результаты этих консультаций должны будут полностью соответствовать направленности моих инициатив по реформе секторов развития и управления и быть увязаны с нашей работой по достижению целей в области устойчивого развития.

75. В соответствии с моими предложениями по реформированию системы развития Организации Объединенных Наций я буду добиваться, чтобы критерием оценки действенности наших усилий было содействие достижению поставленных целей на местах³⁴. В контексте развития миграция уже полностью интегрирована в цели в области устойчивого развития. Я и мои коллеги в Организации Объединенных Наций должны будем изучить вопрос о том, как члены системы Организации Объединенных Наций могут совместно оказывать целенаправленную помощь всем государствам-членам в решении проблем миграции, в том числе по линии страновых групп Организации Объединенных Наций.

76. Мы должны также оценить эффективность деятельности Организации Объединенных Наций по участию в реализации региональных миграционных стратегий и стремиться к минимизации дублирования в работе региональных комиссий и других подразделений. Мы должны поощрять сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями или группами государств и искать пути укрепления этих отношений.

В. Надзор со стороны государств-членов

77. Любые усилия по переосмыслению того, как Организация Объединенных Наций выполняет поставленные перед ней задачи на местах, также затронут вопросы о потенциальной необходимости реформирования межправительственных механизмов контроля за нашей коллективной работой по решению проблем миграции. Существующая межправительственная архитектура для обсуждения вопросов миграции является раздробленной; глобальный договор предоставляет государствам-членам возможность решить вопросы глобального управления.

78. Существует целый ряд форумов, на которых государства-члены уже обсуждают вопросы миграции как внутри, так и за пределами Организации Объединенных Наций. Главными из таких форумов являются: диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии; Второй и Третий комитеты Генеральной Ассамблеи; Экономический и Социальный Совет и в его рамках Комиссия по народонаселению и развитию и другие соответствующие комиссии; политический форум высокого уровня по устойчивому развитию; и Совет по правам человека. Кроме того, обсуждения связанных с миграцией вопросов проводятся в руководящих органах многих учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также в руководящем органе МОМ.

79. И наконец, существует Глобальный форум по миграции и развитию — широко признанный форум государств и других заинтересованных сторон, — который действует независимо от Организации Объединенных Наций, но при

³⁴ См. [A/72/124-E/2018/3](#), доклад Генерального секретаря «Переориентация системы развития Организации Объединенных Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года: обеспечение лучшего будущего для всех».

этом тесно связан с ней. Этот Глобальный форум был создан в 2006 году в ходе диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии в качестве межправительственной площадки для конструктивного диалога. Форум привел к лучшему общему пониманию спорных аспектов миграции, которые находятся в центре наших обсуждений, позволил укрепить доверие между участвующими государствами-членами и развил идеи и данные, на основе которых теперь можно разрабатывать глобальный договор.

80. Вместе с тем нет ни одного форума, с помощью которого государства-члены могли бы определять направление работы Организации Объединенных Наций в области миграции и осуществлять надзор за выполнением обязательств, принятых по глобальному договору. Я призываю государства-члены рассмотреть вопрос о том, как они могут наилучшим образом поддержать принятие глобального договора и обеспечить его эффективное осуществление при поддержке со стороны системы Организации Объединенных Наций. Говоря конкретно, я настоятельно призываю рассмотреть вопрос об изучении возможности рационализации некоторых существующих механизмов надзора в целях достижения максимальной ясности в отношении как управления, так и стратегического руководства по этому вопросу.

С. Последующая деятельность по осуществлению глобального договора

81. Я поддерживаю содержащийся в Нью-Йоркской декларации призыв к проведению систематического наблюдения за выполнением и пересмотру всех обязательств государств-членов по вопросам миграции. Как подчеркивается в настоящем докладе, ландшафт глобальной миграции, скорее всего, значительно изменится с течением времени. Мы не можем исходить из того, что те оптимальные механизмы, которые мы создадим в 2018 году, непременно будут оставаться оптимальными через 5, 10 или 20 лет.

82. Мигранты и другие заинтересованные стороны должны быть вовлечены в процессы выполнения, последующей деятельности и обзора глобального договора и призваны обязаться действовать в интересах его выполнения в сотрудничестве с государствами и во взаимодействии друг с другом. В целях поощрения таких действий механизмы последующей деятельности и проведения обзоров должны предусматривать участие и вклад мигрантов и других заинтересованных сторон при разработке политики, норм и практики.

83. В этом контексте я предлагаю государствам-членам проводить обзор хода осуществления глобального договора в рамках двух видов мероприятий:

а) периодической конференции высокого уровня по обзору, которая будет проводиться после созыва межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции в Марокко в декабре 2018 года, с тем чтобы сосредоточить внимание на новых стратегических требованиях и направлениях работы по управлению постоянно меняющейся ситуацией в области миграции, а также в рамках тематических обсуждений возможностей и препятствий для максимизации выгод от миграции для всех. Для этой цели на пятилетней основе можно было бы использовать диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, сфера действия которого была бы расширена за пределы вопросов развития для рассмотрения всех элементов миграции, охваченных в глобальном договоре и Нью-Йоркской декларации;

б) государствам-членам следует также рассмотреть вопрос об использовании других существующих ежегодных форумов, на которых они могут обмениваться передовым опытом по вопросам миграционной политики и которые должны включать представление регулярных добровольных докладов о выполнении их обязательств по глобальному договору. В тех случаях, когда это возможно, государствам-членам следует стремиться к тому, чтобы увязать эти процессы с работой механизмов последующей деятельности по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, с тем чтобы подчеркнуть позитивные связи между развитием и миграцией. Я готов оказать государствам-членам помощь в выработке более конкретных предложений в этой связи.

VII. Заключение

84. Я хотел бы выразить признательность всем государствам-членам, подразделениям системы Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам, которые внесли вклад в этап консультаций в рамках процесса подготовки глобального договора³⁵. Я хотел бы выразить особую признательность МОМ за ту прямую поддержку, которую эта организация оказала в рамках этих усилий, и воздать должное работе координаторов, которые были назначены для руководства процессом подготовки глобального договора. Я хотел бы также выразить признательность моему Специальному представителю по международной миграции за ее руководство и значительный вклад в этот процесс. Я приветствую решение Генеральной Ассамблеи о том, что Межправительственная конференция для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции состоится в Марокко в декабре 2018 года.

85. Нет никакого сомнения в том, что переговоры по глобальному договору будут включать большое число технических обсуждений и трудных дискуссий, но мы не должны упускать из виду тот факт, что миграция является как позитивным динамическим фактором, так и фактором, который всегда был и будет частью наших реалий. Мы обязаны обеспечить, чтобы представление обществу о миграции лучше соответствовало этой позитивной реальности. Для этого мы должны подтвердить нашу приверженность делу выполнения нашего общего обязательства сделать так, чтобы миграция отвечала интересам всех. Это — политическая необходимость, экономический императив и вопрос всеобщих прав человека.

86. На политическом уровне, как подчеркивается в настоящем докладе, государствам-членам необходимо возродить чувство взаимного доверия в сфере управления миграцией и убедить общественность в том, что правительства могут решать этот вопрос ответственно и эффективно и что миграция предоставляет всем больше возможностей, чем создает проблем. Альтернативой этому являются рост недоверия и дискриминации в отношении мигрантов, рост ксенофобии и рост числа неудач в решении проблем, связанных с перемещениями больших смешанных групп мигрантов и беженцев. Такое развитие событий является неприемлемым, и мы должны сделать все для того, чтобы не допустить его.

87. На экономическом и социальном уровнях мы должны постоянно возвращаться к целям в области устойчивого развития и напоминать себе о связях между миграцией и нашей борьбой с неравенством в более широком контексте. Хорошо регулируемая миграция может помочь нам как обратить вспять увели-

³⁵ С текстом большинства полученных материалов можно ознакомиться на веб-сайте по адресу <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>.

чение неравенства внутри государств посредством стимулирования общего экономического роста, так и сократить неравенство между государствами с помощью денежных переводов и содействия получению профессиональных навыков и распространению идей. Мы не сможем выполнить нашего общего обязательства обеспечить, чтобы никто не был забыт, если не устраним сохраняющиеся экономические различия между государствами-членами. Миграция предоставляет нам позитивные, взаимовыгодные средства для достижения этих целей, но при этом нам необходимо осуществить стратегии по максимизации создаваемых ею выгод.

88. Вместе с тем этот вопрос касается не только государств, но и народов. Всеобщая декларация прав человека напоминает нам о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Сегодня одним из наиболее основополагающих факторов, определяющих способность людей в полной мере реализовывать свой потенциал и свои права, является их место рождения. Одни рождаются для реализации возможностей, а другие — для жизни в лишениях. При условии надлежащего регулирования миграция прокладывает людям путь к максимальной реализации своего жизненного потенциала и позволяет им добиться того человеческого достоинства, о котором наши предшественники говорили во Всеобщей декларации. Стремление людей добиться равенства вполне законно. Глобальный договор должен обеспечить, чтобы они могли продвигаться к его достижению безопасным, упорядоченным и легальным образом.