

Конгресс местных и региональных властей



Палата регионов

25-я Сессия
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

CPR(25)3PROV
16 октября 2013 г.

Доступ мигрантов к региональным рынкам труда

Комитет по актуальным вопросам

Докладчик: Дердре МакГОУВАН, Ирландия (Р, ГНЛД¹)

Проект резолюции (для голосования)	3
Проект рекомендации (для голосования)	7

Резюме

Быстро растущее культурное многообразие европейских обществ выдвинуло на первый план такие вопросы как интеграция мигрантов в принимающем сообществе, так и их участие в экономическом развитии, в частности, на местном и региональном уровнях. Доступ мигрантов к рынку труда представляет собой важнейшее измерение этой интеграции. В период до экономического кризиса, с 2000 по 2007 год, граждане третьих стран составляли четверть от общего увеличения занятости в Европе. Однако во время кризиса их положение на рынке труда ухудшалось быстрее, чем положение коренных жителей этих стран.

[.....]

¹ М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партия в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НПП: Не зарегистрированы

В соответствии с анализом ОЭСР за 2013 год - "Обзор миграции в мире" - повышение уровня занятости мигрантов до уровня занятости граждан, родившихся в анализируемых странах, дало бы значительные экономические выгоды, в связи с более высоким уровнем образования и социально-экономических позиций нынешних мигрантов. Однако этот человеческий капитал мигрантов по-прежнему во многом недостаточно используется, в большой степени в связи с отсутствием признания иностранных квалификаций, сложностью процедур получения решений на работу, а также дискриминационным отношением и предрассудками в отношении найма мигрантов. Региональная политика может напрямую влиять на условия занятости мигрантов, поскольку во многих странах региональные органы власти имеют значительные полномочия в сфере регулирования занятости и доступа к рынкам труда. Однако во многих регионах даже высококвалифицированные трудящиеся мигранты по-прежнему не могут получить работу и интегрироваться в профессиональную жизнь.

В данном докладе рассматривается общий контекст процесса интеграции и барьеры на пути доступа мигрантов к региональным рынкам труда, а также предлагаются общие рамки для реализации политических мер по улучшению такого доступа и содействию занятости мигрантов. В резолюции предлагается, помимо прочего, координировать политику и стратегии занятости мигрантов, включая ее в региональные планы экономического развития, а также предлагаются меры по содействию оценке квалификаций и процедурам получения разрешения на работу; по борьбе с дискриминацией через политику межкультурного общения, образование и подготовку персонала; по продолжению инклюзивной политики в сфере найма и по совершенствованию возможностей в сфере образования и подготовки для мигрантов. В рекомендации, в частности, содержится призыв к правительствам укреплять антидискриминационные меры в отношении занятости, предусматривать сокращение ограничений на работу для некоторых категорий мигрантов и устранять бюрократические препятствия и чрезмерные требования для определенных категорий рабочих мест.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Быстро растущее культурное многообразие европейских обществ выдвинуло на первый план такие вопросы как интеграция мигрантов в принимающем сообществе, так и их участие в экономическом развитии, в частности, на местном и региональном уровнях. Мигрантское население в Европе становится не только более многообразным с точки зрения этнического или национального происхождения, но и меняется с точки зрения продолжительности пребывания, уровня образования и социально-экономических позиций, что означает, что мигранты ныне имеют больше возможностей внести значимый вклад в региональную и местную экономику, а это особо важно в эпоху существующего экономического кризиса.

2. В 2011 году только в Европейском Союзе проживало 33,3 миллиона иностранцев (6,6% от всего населения). Большинство из них (20,5 миллиона) были гражданами третьих стран (4,4% от всего населения). Около 80% граждан третьих стран в ЕС трудоспособного возраста (15-64 лет) представляют собой значительный источник рабочей силы. В эпоху до экономического кризиса – с 2000 по 2007 год, граждане третьих стран составляли четверть от общего увеличения занятости в Европе.³ Однако этот человеческий капитал мигрантов по-прежнему во многом недостаточно используется, в большой степени в связи с отсутствием признания иностранных квалификаций, сложностью процедур получения решений на работу, а также дискриминационным отношением. Во время кризиса их положение на рынке труда ухудшалось быстрее, чем положение коренных жителей этих стран.

3. Доступ мигрантов к рынку труда или к созданию своего собственного бизнеса имеет важнейшее значение для процессов успешной интеграции, поскольку деятельность, приносящая доход – как работающим по найму на рынке труда или в качестве предпринимателей – представляет собой важнейшее измерение как структурной, так и социальной интеграции мигрантов. Множество возможностей для их участия в обществе и экономических процессах стали доступны благодаря занятости или самозанятости, что влияет на их социальный статус как индивидуумов. Успешная интеграция на основе занятости способствует повышению социальной сплоченности на местном и региональном уровне и приносит широкий спектр преимуществ для местных сообществ и населения регионов, в том числе благодаря сокращению расходов на социальную помощь и урегулирование конфликтов.

4. Таким образом, занятость и самозанятость получили широкое признание как важнейший шаг в процессе интеграции мигрантов: это становится неотъемлемой частью строительства межкультурных отношений и улучшения социальной сплоченности региональных и местных сообществ. И хотя нормативно-правовая база интеграции определяется в основном на национальном или европейском уровне, тем не менее, региональные и местные органы власти имеют значительную свободу усмотрения при реализации этих норм и адаптации их последствий и результатов на местах. Учитывая, что интеграция всегда происходит в конкретных местных условиях, то эти власти также несут ответственность за включение мигрантов в региональные и местные экономические процессы⁴ и играют ключевую роль в создании конкретных условий доступа к региональным и местным рынкам

² Предварительный проект резолюции и предварительный проект рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 26 июня 2013 г.

Члены Палаты регионов:

Ф. Мухаметшин (председатель), Е. Озкарсли (4-й заместитель председателя), А. Бофф (5-й заместитель председателя), К. Абела Балдакино, Е. Ампе, Л. Андрияк, Е. Аргирис, Л. Бласковикова, Е. Кемпбелл-Кларк, Л. Кавери, Е. Челик, П. Чесно, З. Драгункина, Н. Диргинчиени, Ж.-Н. Готье, Ж. В. Ден Хут, К. Глоанец-Морен, Г. Грзела, Д. Хили-МакГоуван, М. Казанджиев (заместитель: Х. Христов), В. Константинов, Х. Кун-Тис, В. Лазари (заместитель: А. Мадьяр), И. Линге, М. Манки, К. Науди Байхенч, Ж. Нойман, С. Орлова, И. Парча, Л. Перикли, К. Попа, К. Раймберт, П. Ресевёр, Р. Рор, И. Ренстрём (заместитель), Н. Рыбак, И. Рзаева, Г. Ткемаладзе, Р. Токкачели, М. Тоскани, Л. Веччи, Д. Ватсон, П. Вейдис

N.B.: Фамилии членов, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Д. Марченков, Д. Хантинг

³ Европейская комиссия (ЕК) – Занятость в Европе в 2008 году, Люксембург 2009.

⁴ CdR 212/2009 fin – Заключение, подготовленное по собственной инициативе, Комитета регионов о местных и региональных властях «На передовых позициях в политике интеграции», р. 4f, Брюссель 2009.

труда или к предпринимательской деятельности. Это было подчеркнуто и в Европейской повестке дня по интеграции граждан третьих стран⁵.

5. Вызов, связанный с интеграцией мигрантов в региональные и местные сообщества, представляет собой ключевой фактор в улучшении социальной сплоченности и межкультурной гармонии, а основополагающая роль региональных и местных властей в этом процессе также подчеркивается в докладе "Жить вместе: сочетание многообразия и свободы в Европе 21 века", который был заказан Советом Европы и подготовлен Группой видных деятелей СЕ в 2011 году.

6. На протяжении последних лет Конгресс местных и региональных властей рассматривал различные аспекты интеграции мигрантов, в частности, в своей Резолюции 141 (2002) об участии иностранных граждан, проживающих в стране, в местной общественной жизни: консультативные органы; Резолюции 181 (2004) о Пакте в поддержку интеграции и участия лиц иммигрантского происхождения в жизни европейских малых и больших городов и регионов; Резолюции 280 (2009) о межкультурных городах; Резолюции 281 (2009) о равенстве и многообразии в сфере занятости и оказания услуг в местном органе власти; Резолюции 323 (2011) об ответе на вызов межконфессиональной и межкультурной напряженности на местном уровне; и Резолюции xxx (2013) об интеграции путем осуществления независимой деятельности: содействие предпринимательству мигрантов в европейских муниципалитетах. Притом что данные документы адресованы в основном местным властям, их соответствующие положения применимы, с учетом конкретной ситуации, и на региональном уровне. Улучшение доступа мигрантов к региональным рынкам труда – это еще один важнейший аспект интеграции иммигрантов на местах.

7. Региональная политика может напрямую влиять на условия занятости мигрантов, даже если это осуществляется в рамках национального и федерального государственного регулирования и законодательства. Во многих странах региональные власти имеют, помимо прочего, значительные полномочия в области регулирования занятости и доступа к рынкам труда с точки зрения оценки навыков и квалификаций, выдачи разрешений на работу и предоставления соответствующего образования и профессиональной подготовки, а также в области оказания финансовой помощи. Однако во многих регионах даже высококвалифицированные трудящиеся-мигранты не могут получить работу и интегрироваться в профессиональную жизнь, часто в связи со сложностью процедур получения решений на работу, а также дискриминационным отношением и предрассудками в отношении найма мигрантов.

8. Конгресс убежден, что содействие доступу мигрантов к региональным рынкам труда и занятию бизнесом требует широкого круга политики и мер, которые должны быть частью общего экономического развития и социальной политики, и которые должны руководствоваться принципами равенства, недискриминации и соблюдения прав человека. Такая политика должна основываться на комплексном подходе, включающем основные аспекты традиционной политики интеграции, совершенствование межкультурных отношений и регулирование многообразия. Сам вызов, связанный с оказанием поддержки интеграции мигрантов во все более многообразные общества, действительно требует новаторских мер во всех соответствующих учреждениях принимающего общества, и при этом региональный уровень предоставляет уникальные возможности для развития таких инновационных подходов снизу-вверх.

9. С учетом вышеизложенного, Конгресс предлагает региональным органам власти государств-членов Совета Европы осуществлять конкретные меры по улучшению и содействию доступу мигрантов к региональным рынкам труда, в частности, разрабатывать региональные планы действий, основанные на комплексном подходе и направленные на:

a. координацию и включение политики и стратегий в отношении занятости мигрантов в региональные планы экономического развития;

b. обеспечение сбора статистической информации для картографии существующего положения в области занятости и самозанятости (предпринимательство) в сообществах мигрантов;

⁵ COM(2011) 455 Final – Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, Европейская повестка дня по интеграции граждан третьих стран, стр. 8-9, Брюссель 2011.

c. принятие и укрепление региональных законодательных мер по недискриминации в сфере занятости;

d. проведение, когда это необходимо, обзоров процедур оценки навыков и квалификаций, в частности, в отношении мигрантов со средним и высоким уровнем навыков, для содействия им в получении разрешения на работу без необоснованных задержек;

e. проведение обзора и содействие, когда это необходимо, общим процедурам получения разрешения на работу мигрантами;

f. проведение обзора содействия процедурам занятости для ликвидации бюрократических препятствий и чрезмерных требований в отношении определенных категорий рабочих мест, в частности, в том что касается требований к владению языком, когда это применимо;

g. развитие межкультурной политики, направленной на укрепление диалога и взаимодействие между мигрантами и принимающим сообществом, для преодоления предрассудков среди местного населения (в частности, работодателей) в отношении найма мигрантов, а также продолжение реализации эффективной политики коммуникации в этой связи;

h. предоставление подготовки региональному персоналу для улучшения его межкультурных компетенций и для укрепления уважения к многообразию и недискриминационным позициям и практике, включая и подготовку среднего управленческого персонала по вопросу многообразия, для обеспечения равного обращения с работниками мигрантского происхождения;

i. обеспечение того, чтобы мигрантское население было пропорционально представлено среди сотрудников, нанимаемых региональными публичными учреждениями и службами, для продолжения инклюзивной практики найма, а также для соблюдения положений о равном обращении при процедурах продвижения по службе, и применимых в этой связи соответствующих положений Резолюции Конгресса 281 (2009) о равенстве и многообразии в сфере занятости и оказания услуг в местном органе власти;

j. включение стандартов многообразия и равенства в контракты с внешними поставщиками;

k. развитие мер, на основе межрегионального и внутрирегионального сотрудничества, по содействию трудовой мобильности, которые были бы полезны мигрантскому населению, в частности, устраняя чрезмерное требование к трудовой квалификации при изменении региона места жительства;

l. поощрение предпринимательства мигрантов как меры по увеличению создания рабочих мест и расширению региональных рынков труда, что приносило бы пользу также и занятости среди мигрантов, в частности, поддерживая предпринимательские стартапы мигрантов, благодаря доступу к микрокредитам, а также предоставляя информацию о процедурах создания новых предпринимательских стартапов и применяя в этой связи соответствующие положения Резолюции Конгресса xxx (2013) об интеграции путем осуществления независимой деятельности: содействие предпринимательству мигрантов в европейских муниципалитетах;

m. предоставление мигрантам, особенно вновь прибывшим, информации, помощи и консультаций по процедурам занятости и существующим возможностям на рынке труда;

n. оказание помощи мигрантам в получении должной подготовки для того, чтобы быть готовыми к трудовой деятельности, в частности, в отношении изучения языков и развития навыков, в том числе благодаря сотрудничеству со школами профессиональной подготовки;

o. улучшение возможностей образования для мигрантов и их доступа к учебным заведениям, в том числе путем предоставления финансовой помощи для изучения языка и другой финансовой помощи, по мере необходимости;

p. поощрение активного, настойчивого стиля политического руководства в поддержку интеграции мигрантов в региональных административных органах и советах, а также сотрудничества с руководителями соответствующих этнических, культурных и религиозных групп и их организациями;

q. привлечение ассоциаций мигрантов к контактам с сообществом мигрантов и содействие сотрудничеству и взаимодействию между ассоциациями мигрантов и другими участниками (такими как некоммерческие социальные предприятия, ассоциации бизнеса и работодателей, профсоюзы и торговые палаты);

r. развитие сотрудничества и координации между разными региональными департаментами, участвующими в реализации политики в сфере интеграции, а также с местными властями, гражданским обществом и другими участниками при разработке и осуществлении таких региональных планов действий.

10. Конгресс также подтверждает сохраняющуюся актуальность предложений по интеграции мигрантов, содержащихся в его резолюциях, о которых говорилось выше в пункте 6, и призывает региональные органы власти в Европе выполнять их соответствующие положения, применимые на региональном уровне.

11. Конгресс далее поручает своему Комитету по мониторингу и своему Комитету по актуальным вопросам сохранять в своем поле зрения вопрос о доступе мигрантов к рынку труда и обеспечивать распространение соответствующей эффективной практики среди региональных властей, в том числе через европейские и национальные ассоциации.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁶

1. Быстро растущее культурное многообразие европейских обществ выдвинуло на первый план такие вопросы как интеграция мигрантов в принимающем сообществе, так и их участие в экономическом развитии, в частности, на местном и региональном уровнях. Мигрантское население в Европе становится не только более многообразным с точки зрения этнического или национального происхождения, но и меняется с точки зрения продолжительности пребывания, уровня образования и социально-экономических позиций, что означает, что мигранты ныне имеют больше возможностей внести значимый вклад в региональную и местную экономику, а это особо важно в эпоху существующего экономического кризиса.

2. В 2011 году только в Европейском Союзе проживало 33,3 миллиона иностранцев (6,6% от всего населения). Большинство из них (20,5 миллиона) были гражданами третьих стран (4,4% от всего населения). Около 80% граждан третьих стран в ЕС трудоспособного возраста (15-64 лет) представляют собой значительный источник рабочей силы. В эпоху до экономического кризиса – с 2000 по 2007 год, граждане третьих стран составляли четверть от общего увеличения занятости в Европе.⁷ Однако этот человеческий капитал мигрантов по-прежнему во многом недостаточно используется, в большой степени в связи с отсутствием признания иностранных квалификаций, сложностью процедур получения решений на работу, а также дискриминационным отношением. Во время кризиса их положение на рынке труда ухудшалось быстрее, чем положение коренных жителей этих стран.

3. Доступ мигрантов к рынку труда или к созданию своего собственного бизнеса имеет важнейшее значение для процессов успешной интеграции, поскольку деятельность, приносящая доход – как работающим по найму на рынке труда или в качестве предпринимателей – представляет собой важнейшее измерение как структурной, так и социальной интеграции мигрантов. Множество возможностей для их участия в обществе и экономических процессах стали доступны благодаря занятости или самозанятости, что влияет на их социальный статус как индивидуумов. Успешная интеграция на основе занятости способствует повышению социальной сплоченности на местном и региональном уровне и приносит широкий спектр преимуществ для местных сообществ и населения регионов, в том числе благодаря сокращению расходов на социальную помощь и урегулирование конфликтов.

4. Таким образом, занятость и самозанятость получили широкое признание как важнейший шаг в процессе интеграции мигрантов: это становится неотъемлемой частью строительства межкультурных отношений и улучшения социальной сплоченности региональных и местных сообществ. И хотя нормативно-правовая база интеграции определяется в основном на национальном или европейском уровне, тем не менее, региональные и местные органы власти имеют значительную свободу усмотрения при реализации этих норм и адаптации их последствий и результатов на местах. Учитывая, что интеграция всегда происходит в конкретных местных условиях, то эти власти также несут ответственность за включение мигрантов в региональные и местные экономические процессы⁸ и играют ключевую роль в создании конкретных условий доступа к региональным и местным рынкам труда или к предпринимательской деятельности. Это было подчеркнуто и в Европейской повестке дня по интеграции граждан третьих стран⁹.

5. Вызов, связанный с интеграцией мигрантов в региональные и местные сообщества, представляет собой ключевой фактор в улучшении социальной сплоченности и межкультурной гармонии, а основополагающая роль региональных и местных властей в этом процессе также подчеркивается в докладе "Жить вместе: сочетание многообразия и свободы в Европе 21 века", который был заказан Советом Европы и подготовлен Группой видных деятелей СЕ в 2011 году.

⁶ См. примечание 2.

⁷ Европейская комиссия (ЕК) – Занятость в Европе в 2008 году, Люксембург 2009.

⁸ CdR 212/2009 fin – Заключение, подготовленное по собственной инициативе, Комитета регионов о местных и региональных властях «На передовых позициях в политике интеграции», р. 4f, Брюссель 2009.

⁹ COM(2011) 455 Final – Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, Европейская повестка дня по интеграции граждан третьих стран, стр. 8-9, Брюссель 2011.

6. На протяжении последних лет Конгресс местных и региональных властей рассматривал различные аспекты интеграции мигрантов, в частности, в своей Резолюции 141 (2002) об участии иностранных граждан, проживающих в стране, в местной общественной жизни: консультативные органы; Резолюции 181 (2004) о Пакте в поддержку интеграции и участия лиц иммигрантского происхождения в жизни европейских малых и больших городов и регионов; Резолюции 280 (2009) о межкультурных городах; Резолюции 281 (2009) о равенстве и многообразии в сфере занятости и оказания услуг в местном органе власти; Резолюции 323 (2011) об ответе на вызов межконфессиональной и межкультурной напряженности на местном уровне; и Резолюции xxx (2013) об интеграции путем осуществления независимой деятельности: содействие предпринимательству мигрантов в европейских муниципалитетах. Притом что данные документы адресованы в основном местным властям, их соответствующие положения применимы, с учетом конкретной ситуации, и на региональном уровне. Улучшение доступа мигрантов к региональным рынкам труда – это еще один важнейший аспект интеграции иммигрантов на местах.

7. Региональная политика может напрямую влиять на условия занятости мигрантов, даже если это осуществляется в рамках национального и федерального государственного регулирования и законодательства. Во многих странах региональные власти имеют, помимо прочего, значительные полномочия в области регулирования занятости и доступа к рынкам труда с точки зрения оценки навыков и квалификаций, выдачи разрешений на работу и предоставления соответствующего образования и профессиональной подготовки, а также в области оказания финансовой помощи. Однако во многих регионах даже высоко квалифицированные трудящиеся-мигранты не могут получить работу и интегрироваться в профессиональную жизнь, часто в связи со сложностью процедур получения решений на работу, а также дискриминационным отношением и предрассудками в отношении найма мигрантов.

8. Конгресс убежден, что содействие доступу мигрантов к региональным рынкам труда и занятию бизнесом требует широкого круга политики и мер, которые должны быть частью общего экономического развития и социальной политики, и которые должны руководствоваться принципами равенства, недискриминации и соблюдения прав человека. Такая политика должна основываться на комплексном подходе, включающем основные аспекты традиционной политики интеграции, совершенствование межкультурных отношений и регулирование многообразия. Сам вызов, связанный с оказанием поддержки интеграции мигрантов во все более многообразные общества, действительно требует новаторских мер во всех соответствующих учреждениях принимающего общества, и при этом региональный уровень предоставляет уникальные возможности для развития таких инновационных подходов снизу-вверх.

9. С учетом вышеизложенного, Конгресс предлагает региональным органам власти государств-членов Совета Европы осуществлять конкретные меры по улучшению и содействию доступу мигрантов к региональным рынкам труда, в частности, разрабатывать региональные планы действий, основанные на комплексном подходе и направленные на:

- a. поощрение региональных властей включать политику и стратегии в отношении занятости мигрантов в региональные планы экономического развития;
- b. принятие и укрепление региональных законодательных мер по недискриминации в сфере занятости;
- c. рассмотрение возможности снятия или сокращения срока ограничения на работу для некоторых категорий мигрантов (таких как беженцы и лица в поиске убежища);
- d. проведение, когда это необходимо, обзоров процедур оценки навыков и квалификаций, в частности, в отношении мигрантов со средним и высоким уровнем навыков, для содействия им в получении разрешения на работу без необоснованных задержек;
- e. проведение обзора и содействие, когда это необходимо, общим процедурам получения разрешения на работу мигрантами;
- f. проведение обзора содействия процедурам занятости для ликвидации бюрократических препятствий и чрезмерных требований в отношении определенных категорий рабочих мест, в частности, в том что касается требований к владению языком, когда это применимо;

g. развитие межкультурной политики, направленной на укрепление диалога и взаимодействие между мигрантами и принимающим сообществом, для преодоления предрассудков среди местного населения (в частности, работодателей) в отношении найма мигрантов, а также продолжение реализации эффективной политики коммуникации в этой связи;

h. предоставление подготовки региональному персоналу для улучшения его межкультурных компетенций и для укрепления уважения к многообразию и недискриминационным позициям и практике;

i. развитие мер, на основе межрегионального и внутрирегионального сотрудничества, по содействию трудовой мобильности, которые были бы полезны мигрантскому населению;

j. поощрение предпринимательства мигрантов как меры по увеличению создания рабочих мест и расширению региональных рынков труда, что приносило бы пользу также и занятости среди мигрантов;

k. улучшение возможностей образования для мигрантов и их доступа к учебным заведениям, в том числе путем предоставления финансовой помощи для изучения языка и другой финансовой помощи, по мере необходимости.

10. Конгресс также подтверждает сохраняющуюся актуальность предложений по интеграции мигрантов, содержащихся в его резолюциях, о которых говорилось выше в пункте 6, и просит Комитет министров призвать государства-члены Совета Европы обеспечить их полное выполнение.