

Цена принуждения

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА

Цена принуждения

Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом
реализации Декларации МОТ об основополагающих
принципах и правах в сфере труда

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ТРУДА
98-я сессия 2009

Доклад I (B)

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА ЖЕНЕВА

С настоящим докладом можно ознакомиться на сайте МОТ в сети Интернет (www.ilo.org/declaration)

ISBN 978-92-2-420628-3
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2009

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Упоминание названий фирм и коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Публикации Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий, которые можно также заказать по электронной почте по адресу: pubvente@ilo.org. Посетите наш веб-сайт www.ilo.org/publns

Содержание

Перечень сокращений	ix
Введение	1
Глава 1. Концепция принудительного труда: возникающие вопросы.....	7
Принудительный труд: Определение МОТ	7
Концепция и определение торговли людьми.....	8
Принудительный труд, современное рабство и уязвимость к эксплуатации: концептуальные вопросы и проблемы в области политики	10
Глава 2. Принудительный труд: фиксация тенденций	15
Введение.....	15
Совершенствование базы знаний: сбор и анализ данных.....	16
Пилотное обследование в Республике Молдове	19
Региональные перспективы	19
Африка.....	19
Азия	22
Северная и Южная Америка	24
Европа и Центральная Азия	26
Ближний Восток	28
Тематические проблемы	28
Труд на условиях подряда и принудительный набор	29
Моряки и рыбаки	36
Домашние работники	36
Экономика принудительного труда: определение цены принуждения.....	38
Глава 3. Национальные меры борьбы против принудительного труда: роль правительств.....	43
Введение.....	43
Подходы к разработке законодательства и политики по вопросам принудительного труда.....	44
Уголовные преследования и обеспечение соблюдения законодательства в области борьбы с принудительным трудом	46
Национальная политика, планы действий и координационные механизмы.....	50
Региональные инициативы	54
Вызовы для органов регулирования вопросов труда и инспекции труда	54
Уроки, извлеченные из опыта	57

Глава 4. Принудительный труд и частная экономика: вызовы для организаций работодателей и работников	61
Введение	61
Роль организаций работодателей	62
<i>Вопросы</i>	62
<i>Широкие принципы и общие ориентиры</i>	65
<i>Инициативы национальных организаций работодателей</i>	66
<i>Меры и реакция отдельных компаний</i>	67
<i>Аудит принудительного труда</i>	69
Роль и опыт профсоюзов	69
<i>Глобальный профсоюзный альянс: процесс</i>	70
<i>План действий Глобального профсоюзного альянса: основные области деятельности</i>	70
<i>Региональное планирование и создание потенциала</i>	70
<i>Инициативы глобальных федераций профсоюзов</i>	71
<i>Национальные действия: руководящие принципы и комплект методических материалов</i>	72
<i>Информационные кампании</i>	73
<i>Создание организаций мигрантов и оказание поддержки их требованиям</i>	73
<i>Обнаружение и документальное оформление случаев принудительного труда</i>	74
<i>Сотрудничество между профсоюзами в различных странах</i>	74
<i>Сотрудничество с НПО и группами гражданского общества</i>	74
<i>Предстоящие вызовы</i>	75
Объединение усилий: значение инициатив различных заинтересованных сторон	76
Глава 5. Борьба с принудительным трудом посредством технического сотрудничества: достижения и вызовы	81
Введение	81
Повышение глобального давления в целях изменения политики: распространение послания	82
Понимание проблем и решений: генерирование знаний и обмен ими	83
Достижение национального консенсуса: программные и политические рамки	84
Создание потенциала: от подготовки к конкретным действиям	85
Установление партнерских отношений	87
От предупреждения к освобождению и реабилитации: определение роли проектов МОТ	88
Направление дальнейших действий: установление лидерства МОТ в глобальном альянсе	92
Глава 6. План глобальных действий против принудительного труда	95
1. Глобальные вопросы и подходы	96
<i>Сбор данных и проведение исследований</i>	96
<i>Повышение степени всеобщей информированности</i>	97
<i>Совершенствование процесса правоприменения и ответных мер в области обеспечения справедливости в сфере труда</i>	97
<i>Укрепление альянса работников и работодателей в борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми</i>	98

2. Региональные вопросы и приоритеты	99
<i>Расширение базы знаний в развивающихся странах: прикладные исследования.....</i>	99
<i>Принудительный труд и сокращение масштабов бедности в развивающихся странах: акцент на предупреждении</i>	100
<i>Принудительный труд, мигранты и работники-контрактники: сотрудничество между направляющими странами и странами назначения</i>	100
<i>Вопросы для промышленно развитых стран.....</i>	101
Вставки	
Вставка 2.1. Метод Дельфи	18
Вставка 2.2. Измерение принудительного труда.....	19
Вставка 2.3. Принудительный труд, торговля людьми и эксплуатация труда в Замбии.....	21
Вставка 2.4. Понимание сущности принудительного труда в Бразилии.....	25
Вставка 2.5. Заманивание в долговую кабалу.....	29
Вставка 2.6. Руководящие принципы в соответствии с инициативой КОММИТ для стран субрегиона Большого Меконга.....	32
Вставка 2.7. Оценка издержек принуждения: Методология	39
Вставка 3.1. Перу.....	52
Вставка 3.2. Выполнение Национального плана действий по борьбе с торговлей людьми на Украине	53
Вставка 3.3. Руководящие принципы в области политики и практики набора мигрантов в субрегионе Большого Меконга	53
Вставка 4.1. Принципы борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми для лидеров делового мира	63
Вставка 4.2. Рекомендации совещания в Атланте о привлечении деловых кругов США к решению проблемы принудительного труда.....	65
Вставка 4.3. Предложение лидирующей роли для организаций работодателей в борьбе против принудительного труда	66
Вставка 4.4. Направления действий, принятые Генеральным советом МКП, декабрь 2007 года.....	71
Вставка 4.5. Инициативы различных заинтересованных сторон по борьбе с принудительным трудом в Бразилии	77
Вставка 5.1. Случай Мьянмы	92
Таблицы	
Таблица 2.1. Торговля людьми на Украине: формы эксплуатации.....	27
Таблица 2.2. Оценка общей стоимости принуждения	40

Перечень сокращений

АСПРК	Ассоциация работников сталелитейной промышленности региона Карахас (Бразилия)
АСТ	Ассоциация в поддержку справедливого труда
АФТ-КПП	Американская федерация труда – Конгресс производственных профсоюзов
ВКПТ-ИН	Всеобщая конфедерация португальских трудящихся – Национальный Интерсиндикал
ВКТГ	Всеобщая конфедерация труда Греции
ВКФЖ	Всекитайская федерация женщин
ВКФП	Всекитайская федерация профсоюзов
ГАБР	Государственная администрация по безопасности работ (Китай)
ГИТ	Генеральная инспекция труда (Португалия)
ГСЗ	Государственная служба занятости
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕКП	Европейская конфедерация профсоюзов
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЗЗМССР	Закон о защите мигрантов и сельскохозяйственных сезонных рабочих (Соединенные Штаты Америки)
ЗНСТ	Закон о нормах справедливого труда (Соединенные Штаты Америки)
ИАЭОФТ	Иорданская ассоциация экспортеров одежды, фурнитуры и текстильных изделий
ИГ-БАУ	Немецкий профсоюз работников строительной промышленности, лесного и сельского хозяйства и охраны окружающей среды
ИОО	Интернационал общественного обслуживания
ИПАИ	Институт политических анализов и исследований (Кения)
ИРЗС	Инициатива различных заинтересованных сторон
ИСДП	Интернационал работников строительной и деревообрабатывающей промышленности
ИСО	Интернационал социальной ответственности
ИУГ	Институт угля граждан (Бразилия)
ИЭТ	Инициатива в области этической торговли
КОММИТ	Координируемая инициатива министров стран дельты Меконга по борьбе с торговлей людьми
КПСР	Комитет против современного рабства (Франция)
КСО	Корпоративная социальная ответственность

КЦБТЛ	Координационный центр борьбы с торговлей людьми (Нидерланды)
МАИТ	Международная ассоциация инспекторов труда
МКП	Международная конфедерация профсоюзов
МКПС	Малайский конгресс профессиональных союзов
МКЧАЗ	Международная конфедерация частных агентств занятости
МНК	Многонациональная корпорация
МОМ	Международная организация по миграции
МОР	Международная организация работодателей
МСП	Малые и средние предприятия
МФМ	Международная федерация металлистов
МФТКШП	Международная федерация профсоюзов работников текстильной, кожаной и швейной промышленности
МФХП	Международная федерация профсоюзов работников химической промышленности, энергетиков, горняков и разнорабочих
НАПТЛ	Национальное агентство Нигерии по предупреждению торговли людьми и другим связанным с ней вопросам
НКИРТ	Национальная комиссия по искоренению рабского труда (Бразилия)
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
СИПТУ	Профсоюз работников сферы обслуживания, промышленности, свободных и технических профессий
СМБ	Союз моряков Бирмы
СПД-ПТ	Специальная программа действий МОТ в области борьбы с принудительным трудом
СПДТ	Страновая программа достойного труда
СПЗ	Специальные промышленные зоны
СПСР	Союз польских сельскохозяйственных рабочих
ССМБ	Стратегия сокращения масштабов бедности
УЗФР	Управление по вопросам занятости филиппинских работников за рубежом
УЛПНРС	Управление по лицензированию деятельности посредников по найму рабочей силы (Соединенное Королевство)
ФПБ	Федерация профсоюзов Бирмы
ЦЗПМ	Центр защиты прав мигрантов (Ирландия)
ЦОПК	Центральная организация профсоюзов Кении
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЦУНЗ	Центральное управление по борьбе с незаконной занятостью (Франция)
ЭКОВАС	Экономическое сообщество государств Западной Африки
ЮН.ГИФТ	Глобальная инициатива ООН по борьбе с торговлей людьми
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ЮНИ	Международное сетевое объединение
ЮНИАП	Межучрежденческий проект ООН по борьбе с торговлей людьми в субрегионе Большого Меконга
ЮНОДК	Управление ООН по наркотикам и преступности

Введение

1. Принудительный труд является полной противоположностью достойного труда, принципы которого отстаивает МОТ. Особенно уязвимыми являются наименее защищенные лица, включая женщин и молодежь, коренные народы и трудовых мигрантов. Существующий в современных условиях принудительный труд может быть искоренен на основе неизменной приверженности целям борьбы с ним, а также использования ресурсов. Энергичные усилия по решению этой проблемы являются конкретным путем практического осуществления концепции социальной справедливости в целях справедливой глобализации, изложенной в Декларации, принятой Международной конференцией труда в июне 2008 года. Необходимо постепенно добиваться прогресса путем противодействия преступной практике принудительного труда на нижнем уровне производственной структуры, спасения и реабилитации его жертв, а затем решения других аспектов трудовой эксплуатации и продвижения мира в направлении обеспечения достойного труда для всех женщин и мужчин.

2. В предыдущем Глобальном докладе по вопросам принудительного труда, опубликованном в 2005 году, были представлены данные с тем, чтобы показать поистине глобальные масштабы этой проблемы, которая затрагивает практически все страны и типы экономик. Примерно 12,3 млн. людей во всем мире были привлечены к принудительному или крепостному труду в одной из его форм. Из этого числа частными структурами эксплуатировались 9,8 млн. человек, в том числе 2,4 млн. человек, привлеченных к принудительному труду в результате торговли людьми. Наибольшее число людей (примерно 9,4 млн. человек) были зарегистрированы в Азии, за которой следует Латинская Америка и страны Карибского бассейна – приблизительно 1,3 млн. человек, и промышленно развитые страны – не менее 360.000 человек. Около 56% всех лиц, привлеченных к принудительному труду, составляли женщины и девушки. Ежегодная прибыль только от одной торговли людьми доходила, как минимум, до 32 млрд. долл. США.

3. Каким оказалось положение дел четыре года спустя? В большинстве стран имеется

законодательство, в котором принудительный труд квалифицируется как серьезное уголовное правонарушение, однако он по-прежнему продолжает существовать. Необходимо дополнительно рассмотреть системные факторы, лежащие в основе таких серьезных нарушений прав человека на мировых рынках труда. Ответственность за искоренение принудительного труда должны взять на себя правительства, правоохранительные органы, инспекции труда, организации работодателей и работников, агентства по найму, потребители и другие заинтересованные стороны. Необходимо распространять знания о передовых методах, которые могут направлять усилия в будущем.

4. Повторение первой глобальной оценки было бы преждевременным. Применение методологии, основанной на экстраполяции данных о реальных случаях привлечения к принудительному труду, зарегистрированных в течение последнего десятилетия, означало, что повторение этой процедуры спустя столь непродолжительный период времени после проведения первой оценки принесло бы ограниченную пользу. Поэтому главная цель настоящего доклада заключается в том, чтобы выявить базовые тенденции в отношении применения принудительного труда за последние четыре года, включая основные виды и сферу географического распространения злоупотреблений, связанных с привлечением к принудительному труду, а также ответные меры в области законодательства и политики, и описать основные проблемы, с которыми предстоит столкнуться в ближайшие годы.

5. За этот же период определенный прогресс был достигнут на политическом уровне. Хотя многие случаи привлечения к принудительному труду не расследовались, сам по себе вопрос уже больше не замалчивается или не является запретной темой. Был принят целый ряд новых законов и программных директив или деклараций, а также новых региональных актов, в частности, о борьбе с торговлей людьми, и новых комиссий и планов действий. Некоторые из них непосредственно касаются принудительного труда, другие – торговли людьми в целях трудовой или сексуальной эксплуатации и рабства или обычаев, сходных с

рабством. Неуклонно расширяется сфера предоставления социальной защиты для лиц или групп лиц, подвергающихся особому риску быть привлеченными к принудительному труду или стать жертвами торговли людьми, в частности уязвимых мигрантов с неурегулированным статусом.

6. Мировые средства массовой информации играют важную роль в освещении проблем, связанных с принудительным трудом, повышении степени осознания этих проблем и стимулировании ответных действий. Неуклонно растут масштабы деятельности, направленной против принудительного труда и торговли людьми и осуществляемой трехсторонними участниками МОТ: организациями работодателей и работников, инспекциями труда, судами по трудовым вопросам и другими организациями. Международная конфедерация профсоюзов приняла на своем Генеральном совете 2007 года трехлетний план действий с целью образования Глобального альянса против принудительного труда и торговли людьми. После проведения целого ряда совещаний на высоком уровне с участием организаций работодателей и лидеров делового мира на различных континентах, в том числе Всеазиатской конференции организаций работодателей в июне 2008 года, в начале 2009 года Международная организация работодателей (МОП) выпустила свое собственное руководство по вопросам борьбы с принудительным трудом.

7. Что касается вопросов правоприменения, то системы регулирования вопросов труда во всем мире приняли вызов, связанный с необходимостью борьбы с принудительным трудом, определяя свою собственную роль как в области принятия профилактических мер, так и уголовного преследования, и работая вместе с другими правоохранительными органами в целях устранения злоупотреблений. Разработка руководства для инспекторов труда по вопросам принудительного труда и торговли людьми была начата, соответственно, в Женеве и в Лиме, сначала на 12-м Конгрессе Международной ассоциации инспекции труда, а затем на специальной конференции инспекторов труда из стран Латинской Америки.

8. Судей и работников органов, которые осуществляют уголовное преследование, ставят в известность о новых задачах, которые им придется выполнять по мере того, как во все большее число уголовных кодексов вносятся поправки в отношении включения в них правонарушений, связанных с торговлей людьми и эксплуатацией принудительного труда, и наблюдается устойчивый, хотя и медленный рост числа дел, направленных в уголовные и гражданские суды и в суды по трудовым спорам. Судьи должны иметь представление о новых концепциях в отношении долговой кабалы, обычаях, сходных с рабством, и трудовой

эксплуатации. Зачастую бремя толкования нового законодательства ложится на плечи судебных органов, и там, где, возможно, практически отсутствуют прецеденты в странах либо общего права, либо гражданского права, они должны учиться друг у друга. В 2009 году был впервые опубликован сборник прецедентов для судей и работников органов, осуществляющих уголовное преследование, для руководства судебной практикой с целью обеспечения того, чтобы положения актов МОТ по вопросам принудительного труда учитывались в будущих судебных решениях.

9. Таким образом, уже имеются многие структурные элементы системы противодействия, подготавливающие страны мира к принятию более энергичных мер борьбы с принудительным трудом в ближайшие годы. Однако если странам и международному сообществу предстоит принять вызов МОТ в отношении избавления мира от принудительного труда в течение следующего десятилетия, то тогда необходимо ускорить нынешние темпы осуществления этих мер. Целенаправленные усилия по искоренению принудительного труда должны стать центральным элементом программ в области соблюдения прав человека, борьбы с дискриминацией, сокращения масштабов бедности и в целях развития. Каждая группа соответствующих игроков среди трехсторонних участников МОТ, а также из числа других участников этого процесса, должна иметь как можно более четкое понимание своей собственной роли и ответственности в отношении оказания содействия этим усилиям, направленным на то, чтобы раз и навсегда положить конец принудительному труду.

10. Существует также необходимость более тщательной оценки и более полного понимания системных вопросов, которые не только позволяют продолжить применение существующих моделей привлечения к принудительному труду в более бедных развивающихся странах, но и могут способствовать распространению новых форм принудительного труда во всем мире. В нашем первом Глобальном докладе по этому вопросу в 2001 году содержалось предостережение о том, что торговля уязвимыми мигрантами в целях трудовой эксплуатации представляла собой «оборотную сторону» современной глобализации. Это предостережение нашло отклик в Протоколе Палермо к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятом государствами-членами несколько месяцев спустя в декабре 2000 года. Была создана основа для интенсивного процесса разработки законов и политики с тем, чтобы ограничить масштабы торговли людьми в целях как трудовой, так и сексуальной эксплуатации, поскольку все большее число государств становились сторонами этого

Протокола, который вступил в силу в декабре 2003 года.

11. В Глобальном докладе 2005 года обсуждались проблемы в области политики в отношении принудительного труда и глобальной экономики. Конкурентное давление и давление расходов, которые могли бы оказать негативное воздействие на условия занятости и в крайних случаях привести к принудительному труду, сопровождалось двумя другими тенденциями, которые способствовали привлечению к принудительному труду: увеличение предложения рабочей силы со стороны трудящихся-мигрантов и дерегулирование рынков труда такими путями, которые могут стереть грани между формальной и неформальной экономикой. Кроме того, сильное давление с целью дерегулирования рынка труда и сокращения масштабов деятельности инспекций труда, возможно, способствовали распространению незарегистрированных агентств занятости, действующих вне рамок контроля со стороны государства.

12. Серьезная озабоченность выражалась в связи со значительными прибылями, извлекаемыми целым рядом посредников по найму рабочей силы между неофициальными поставщиками рабочей силы и зарегистрированными агентствами за счет трудящихся-мигрантов и других работников, которых они набирают или с которыми они заключают контракт. Нелегко определить обстоятельства, в которых набор трудящихся-мигрантов мог бы привести к привлечению этих мигрантов к принудительному труду и заслуживал бы назначения наказания в соответствии с уголовным законодательством. Значительное внимание, безусловно, уделяется потенциально уголовным аспектам трудовой эксплуатации, поскольку все больше стран вносят поправки в свое уголовное законодательство с тем, чтобы квалифицировать торговлю людьми в целях трудовой эксплуатации в качестве уголовного правонарушения и предусмотреть назначение более строгих наказаний. Кроме того, по нашим оценкам, издержки неиспользованных возможностей, связанные с принуждением работников, подвергающихся этим злоупотреблениям, в виде потерянных заработков, в настоящее время превышают 20 млрд. долл. США. Это мощный экономический аргумент, а также моральная обязанность, в силу которых правительства должны уделять сейчас приоритетное внимание этим проблемам.

13. Настоящий Доклад направлен на то, чтобы определить проблемы, с которыми сталкиваются ключевые игроки и учреждения, входящие в глобальный альянс против принудительного труда. Существуют вызывающие серьезное опасение концептуальные, политические, правовые, юридические, институциональные и другие проблемы. В Докладе описывается, как

такие проблемы решались до сих пор, зачастую при поддержке или участии программ МОТ в области технического сотрудничества. В настоящее время имеется значительное число передовых методов, которые могут направлять будущие усилия в борьбе с искоренением принудительного труда во всех его формах.

14. В первой главе Доклада описывается концепция принудительного труда, как она соотносится со злоупотреблениями, связанными с рабством и обычаями, сходными с рабством, долговой кабалой, торговлей людьми и трудовой эксплуатацией. Понимание этого определения является необходимым с учетом резкой активизации процесса разработки национальных законов и политики с момента представления предыдущего доклада, особенно в отношении торговли людьми. Поскольку принудительный труд может принимать в современной экономике многочисленные изощренные формы, важно помнить, что он является серьезным преступлением, караемым по закону. Недавно проведенный Общий обзор¹ помогает прояснить значение принудительного труда в современных условиях.

15. Во второй главе оценивается состояние базы знаний о принудительном труде и рассматриваются последние тенденции. Определенный анализ проводится в разбивке по регионам, и указывается, где были проведены новаторские исследования по вопросам принудительного труда, его причинам и последствиям. С учетом особой озабоченности, выраженной за последние четыре года, в настоящем Докладе внимание сосредоточено на отдельных тематических вопросах, включая уязвимость лиц, нанятых через подрядчиков по поставке рабочей силы, к принудительному труду и торговле людьми, а также на особых проблемах, с которыми сталкиваются профессиональные группы, в том числе моряки и домашние работники.

16. Третья глава посвящена роли правительств, от законодателей и лиц, ответственных за разработку политики, до администраторов, правоохранительных органов и поставщиков услуг. В этой главе обсуждается путь, следуя которому законодатели в период значительной активности усилий по этому вопросу, охватили современные формы принуждения посредством новых законов о принудительном труде и торговле людьми, или даже более масштабные проблемы эксплуатации. Затем там рассматриваются различные правоприменительные механизмы при уделении особого внимания системам регулирования вопросов труда и инспекциям труда. Она также охватывает

¹ МКТ: Доклад III (Часть IV), Общий обзор по Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105), МБТ, 96-я сессия, Женева, 2007 г.

вопросы, связанные с профилактической ролью инспекторов труда и их вкладом в предоставление защиты жертвам принудительного труда.

17. В четвертой главе рассматривается роль организаций работодателей и работников в усилиях в борьбе с принудительным трудом. И те и другие организации постоянно активизировали свое участие в борьбе с принудительным трудом за последние несколько лет, и в настоящем Докладе приводятся документально подтвержденные данные о значительном числе передовых методов, применяемых как предприятиями, так и профсоюзами. Все чаще утверждается, что практика применения принудительного труда проникает в цепочки поставок основных доминирующих отраслей, и усиливается давление в отношении выявления конкретных товаров, которые производятся или могут быть произведены в условиях принудительного труда. Для того чтобы принять надлежащие защитные меры и обеспечить своим работникам и деловым партнерам соответствующее руководство в отношении средств предотвращения практики применения принудительного труда, субъектам предпринимательской деятельности необходимо получить как можно более четкие руководящие указания в отношении того, что является и что не является принудительным трудом. Они ожидают, что правительства возьмут на себя роль в отношении принятия четко сформулированного законодательства по таким вопросам, как

взимание платы агентствами по набору рабочей силы. Что касается профсоюзов, то могут возникнуть вопросы в отношении степени, в которой они должны расширять свой традиционный членский состав путем включения других работников, в том числе мигрантов. Ряд профсоюзов предприняли новаторские меры, некоторые из которых включают сотрудничество с профсоюзами в странах происхождения и назначения. Проблемы принудительного труда должны занимать видное место в диалоге между правительствами и социальными партнерами. Правительства должны давать ясные руководящие указания в отношении «серых зон» трудовой эксплуатации, которые могут перейти в ситуации принудительного труда.

18. В пятой главе рассматриваются аспекты собственной программы технического сотрудничества МОТ в области борьбы с принудительным трудом за последние четыре года. В этой главе внимание уделяется либо деятельности, которая считается наиболее добросовестной практикой, либо неустраненным препятствием на пути эффективных действий, а также выявляются проблемы, связанные с осуществлением технического сотрудничества в будущем. Это создает основу для заключительной главы, в которой определяется новый план действий, посредством которого МОТ может активизировать свои собственные усилия и способствовать координации глобальных мер борьбы с этой неприемлемой практикой.

Глава 1

Концепция принудительного труда: возникающие вопросы

19. Перед тем, как приступить к обсуждению последних глобальных тенденций важно уточнить сферу применения самого термина «принудительный труд» и проанализировать результаты проходящих дебатов в отношении взаимосвязи между правовой концепцией принудительного труда и связанными с ним противоправными видами деятельности (включая торговлю людьми, рабство, обычаи, сходные с рабством, долговую кабалу или крепостной труд и эксплуатацию труда). Хотя эти вопросы обсуждались в наших предыдущих глобальных докладах о принудительном труде, их следует вновь рассмотреть по двум основным причинам.

20. Во-первых, в 2007 году Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций опубликовал свой первый, начиная с 1975 года, общий обзор применения двух конвенций МОТ о принудительном труде. В нем содержатся важные наблюдения в отношении нынешних проблем в области осуществления на практике этих конвенций, охватывающих такие вопросы, как рабство, обычаи, сходные с рабством, и другие незаконные формы принуждения к труду; торговлю людьми с целью эксплуатации; принудительный или обязательный труд, назначаемый государством в целях производства или оказания услуг; приватизацию тюрем и труд заключенных; назначение наказания в виде общественно-полезного труда; обязательный труд в качестве условия получения пособий по безработице; и обязанность работать сверхурочно под угрозой наказания.

21. Во-вторых, за последние четыре года наблюдался устойчивый рост числа законодательных актов и решений директивных органов по вопросам торговли людьми, включая торговлю в целях трудовой или сексуальной эксплуатации. Это принимало форму либо новых региональных актов, либо значительных изменений в уголовное право или иное соответствующее

законодательство на национальном уровне, а также принятие новой политики и механизмов реализации.

Принудительный труд: Определение МОТ

22. В Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) МОТ определяет принудительный труд для целей международного права как «работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно» (пункт 1 статьи 2). В другом основополагающем акте МОТ, Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105) указываются некоторые цели, в которых принудительный труд никогда не может назначаться, но это не изменяет сути основного определения этого термина в международном праве.

23. Принудительный труд нельзя отождествлять лишь с низкой заработной платой или плохими условиями труда. Он также не относится к ситуациям, связанным с чисто экономической необходимостью, когда работник считает, что он не может бросить работу из-за реального или предполагаемого отсутствия альтернативных возможностей трудоустройства. Принудительный труд представляет собой серьезное нарушение прав человека и ограничение его свободы, как это определено в конвенциях МОТ по данному вопросу и в соответствующих международных актах в отношении рабства, обычаев, сходных с рабством, долговой кабалы или крепостного труда.

24. Определение принудительного труда, используемое МОТ, включает два основных элемента: работу или службу, которая требуется под угрозой наказания и которая выполняется недобровольно. Работа контрольных органов МОТ призвана прояснить оба эти элемента. Наказание необязательно должно быть в виде

штрафных санкций, но оно может также принять форму, связанную с утратой прав и привилегий. Кроме того, угроза наказания может принимать самые различные формы. Его самая крайняя форма может быть связана с физическим насилием или ограничением или, даже, с угрозами смертью, адресованными жертве или родственникам. Могут также применяться более изощренные формы угрозы, иногда психологического характера. Ситуации, рассмотренные МОТ, включали угрозы донести на жертвы полиции или иммиграционным властям, когда их статус занятости является незаконным, или сообщить старейшинам деревень в том случае, когда речь идет о девушках, вынужденных заниматься проституцией в отдаленных городах. Другие виды наказания могут иметь финансовый характер, включая экономические санкции, связанные с долгами. Работодатели могут также потребовать от работников передать им свои удостоверения личности, и они могут применять угрозу конфискации этих документов для того, чтобы заставить их выполнять принудительный труд.

25. Что касается «добровольного предложения услуг», то контрольные органы МОТ рассмотрели целый ряд аспектов, включая: форму и предмет согласия, роль внешних ограничений или непрямого принуждения; и возможность свободно отозвать данное согласие. И в этом случае может также быть много изощренных форм принуждения. Многие жертвы первоначально оказываются в ситуациях принудительного труда по своему собственному выбору, хотя и путем мошенничества или обмана, и лишь позднее обнаруживают, что они несвободны отказаться выполнять работу из-за правового, физического или психологического принуждения. Первоначальное согласие можно не принимать во внимание, когда для его получения использовались обман или мошенничество.

26. Хотя ситуации принудительного труда могут быть особенно распространенными в некоторых видах или отраслях экономической деятельности, ситуация принудительного труда определяется характером трудового правоотношения между лицом и «работодателем», а не видом выполняемой деятельности, какими бы тяжелыми или опасными ни были условия труда. И не законность или незаконность деятельности в соответствии с национальным законодательством является решающим фактором при определении того, является ли труд принудительным. Женщина, которую насильно заставили заниматься проституцией, находится в ситуации принудительного труда из-за недобровольного характера этого труда и угрозы, которой она подвергается при этом, независимо от легальности или нелегальности того или иного вида деятельности. Таким же образом,

деятельность необязательно должна быть официально признана «экономической деятельностью» для того, чтобы она считалась принудительным трудом. Например, ребенок или взрослый, занимающийся попрошайничеством по принуждению, будут считаться лицами, находящимися в ситуации принудительного труда.

27. Принудительный труд девочек и мальчиков в возрасте младше 18 лет также является одной из наихудших форм детского труда, как это определено в Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182). Детский труд относится к принудительному труду не только в тех случаях, когда дети принуждаются к труду третьей стороной под угрозой наказания, но и тогда, когда труд ребенка включается в принудительный труд, осуществляемый всей семьей.

Концепция и определение торговли людьми

28. В предыдущем Глобальном докладе в 2005 году обсуждалась вопросы, связанные с растущей глобальной озабоченностью торговлей людьми и ее воздействием на масштабы применения принудительного труда. Эта усиливающаяся озабоченность в некоторых случаях побудила государства-члены уделить внимание концепции и определению принудительного труда в их уголовном и ином законодательстве. За последние годы национальные законодательные органы во многих странах сделали акцент на положениях о наказаниях за торговлю людьми, причем правоприменительные меры борьбы с торговлей людьми охватывали как сексуальную, так и трудовую эксплуатацию. Прилагались непрерывные усилия после принятия Протокола Палермо против торговли людьми к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, вступившим в силу в 2003 году. Все государства-члены должны принимать такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяния, указанные в статье о терминах (статья 3), в которой, в частности, указывается, что «торговля людьми означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой, или ее применения, или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи,

сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов». Что касается детей, не достигших 18-летнего возраста, то вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение ребенка для целей эксплуатации считаются «торговлей людьми» даже в том случае, если они не связаны с применением какого-либо из указанных незаконных средств воздействия.

29. По мере того, как государства стремятся принять соответствующее национальное законодательство или внести изменения в существующие законы в целях обеспечения соответствия с Протоколом Палермо, возникает целый ряд вопросов. Исходя из определений терминов в статье 3 Протокола, торговля людьми в целях принудительного труда является единственной формой трудовой эксплуатации, наряду с рабством, обычаями, сходными с рабством или крепостным трудом. А что касается правовой концепции эксплуатации, которая лежит в основе определения термина «торговля людьми» в Протоколе Палермо, то в международном праве и законодательстве большинства стран почти не существует соответствующих прецедентов.

30. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), как депозитарий Конвенции системы Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней, выпустило законодательное руководство по осуществлению положений этих актов. В нем поясняется, что основная причина для определения термина «торговля людьми» в международном праве заключалась в том, чтобы обеспечить определенную степень основанной на консенсусе стандартизации концепций. Кроме того, обязательство состоит в том, чтобы объявить торговлю людьми преступлением по закону «в качестве сочетания составляющих элементов, а не элементов как таковых». Торговля людьми, как она определена в Протоколе, рассматривается как понятие, состоящее из трех основных элементов: 1) действий (вербовки и т.д.); 2) средств (угрозы силой или ее применения или других форм принуждения и т.д.); и 3) целей эксплуатации. Таким образом, любое деяние, которое сочетает любые перечисленные действия и средства и осуществляется с любой из перечисленных целей, должно быть классифицировано в качестве торговли людьми. Отдельные элементы, такие как похищение или эксплуатация проституции не обязательно должны быть криминализованы (хотя в некоторых случаях дополнительные правонарушения могут служить целям Протокола, и государства-участники свободны принимать или поддерживать их, если они того пожелают). Ни один из отдельных элементов, таких как принудительный

труд или обычаи, сходные с рабством, дополнительно не определяются в самом Протоколе.

31. Эти вопросы были рассмотрены Комитетом экспертов МОТ два года назад в его самом последнем Общем обзоре применения конвенций в отношении принудительного труда. Комитет отметил, что одним из важнейших элементов определения термина «торговля людьми» является его цель, в частности эксплуатация, которая специально определена таким образом, чтобы включать принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, крепостной труд и различные формы сексуальной эксплуатации. Поэтому понятие «эксплуатация труда», присущее этому определению, позволяет установить связь между Протоколом Палермо и Конвенцией МОТ о принудительном труде (29) и уточняет, что торговля людьми в целях эксплуатации охватывается определением принудительного или обязательного труда в соответствии с Конвенцией. Это облегчает задачу осуществления обоих актов на национальном уровне.

32. Определение термина «торговля людьми» в Протоколе Палермо является сложным. Поэтому не должен вызывать удивления тот факт, что спустя пять лет после его вступления в силу юристы и законодатели продолжают обсуждать отдельные вопросы, касающиеся этого определения. Например, широко обсуждался вопрос о том, должна ли торговля людьми быть связана с определенным передвижением эксплуатируемых лиц либо внутри страны, либо через национальные границы, вместе с процессом вербовки; или внимание необходимо уделять эксплуатации, которая происходит на конечном этапе. Еще один вопрос заключался в следующем: обязательно ли связана с принуждением торговля людьми в целях эксплуатации.

33. По некоторым из этих вопросов в Общем обзоре МОТ 2007 года были даны полезные разъяснения. Одно из них касается концепции добровольного предложения своих услуг для работы или службы и путей, какими могут вводиться ограничения и осуществляться принуждение. Внешнее ограничение или не прямое принуждение, нарушающее свободу работника «предлагать свои услуги добровольно», может быть обусловлено не только действиями органов власти, но также мерами, предпринятыми работодателем, например, там, где трудящиеся-мигранты были вовлечены путем обмана, лживых обещаний и незаконного удержания документов или вынуждены оставаться в распоряжении работодателя. Такие действия представляют собой явное нарушение Конвенции 29 МОТ. Однако ни работодатель, ни государство не несут ответственность за все внешние ограничения или принуждение, которые существуют на практике.

34. Как было также отмечено в Общем обзоре, Протокол Палермо имеет важные последствия для интерпретации концепции согласия на работу или службу. Он содержит ограничительную оговорку о том, что согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию не принимается во внимание, когда используются средства принуждения, такие как угроза силой или ее применение, похищение, мошенничество, обман, злоупотребление властью или уязвимостью положения, каждое из которых со всей определенностью исключает добровольное предложение услуг или согласие. В отношении детей этот вопрос о согласии не возникает, поскольку, в любом случае, не требуется указывать средства принуждения.

35. В этом Общем обзоре Комитет экспертов МОТ расширил сферу применения концепции «злоупотребление уязвимостью положения» с тем, чтобы рассмотреть обстоятельства, в которых обязательство выполнять сверхурочную работу под угрозой наказания могло бы не соответствовать положениям Конвенции 29. Хотя работники теоретически могут отказаться работать сверх обычной продолжительности рабочего времени, их уязвимость означает, что на практике у них, возможно, нет выбора, и они обязаны работать сверхурочно, чтобы получить минимальную заработную плату или сохранить свою работу.

Принудительный труд, современное рабство и уязвимость к эксплуатации: концептуальные вопросы и проблемы в области политики

36. Один из основополагающих принципов, установленных в Конвенции 29, заключается в том, что незаконное привлечение к принудительному или обязательному труду преследуется в уголовном порядке, и каждое государство-член, ратифицирующее настоящую конвенцию, обязано обеспечить действительную эффективность и строгое соблюдение санкций, предписываемых законом.

37. Несомненно, принудительный труд в наибольшей степени распространен в частном секторе, и он, как правило, не преследуется в уголовном порядке. Требование к государствам, ратифицирующим Протокол Палермо против торговли людьми, о том, что они должны рассматривать торговлю людьми в целях как сексуальной, так и трудовой эксплуатации в качестве серьезного уголовного правонарушения, придало новый импульс усилиям как законодательных, так и судебных органов в борьбе против злоупотреблений, охватываемых конвенциями МОТ о принудительном труде. В этом смысле, усилия законодательных и судебных органов в борьбе против принудительного труда и торговли людьми могут служить

достижению тех же целей и быть взаимодополняющими. В этих целях государства должны осуществлять законодательную деятельность против торговли людьми в самом широком смысле, уделяя при этом всестороннее внимание всем аспектам принудительного труда, помимо сексуальной эксплуатации, и предусматривая меры по выявлению и уголовному преследованию преступлений, связанных с применением принудительного труда, как это определено в конвенциях МОТ.

38. Принудительный труд включает, главным образом, эксплуатацию на том месте, где выполняется работа или оказываются услуги. Представляется возможным определить различные факторы, например, злоупотребления при приеме на работу, которые нарушают свободу выбора работника. Тех посредников, которые применяют такую недобросовестную практику с заранее обдуманным намерением поместить людей в ситуации, в которых принудительный труд может быть потребован от них, можно, безусловно, считать соучастниками преступлений, связанных с применением принудительного труда. Но любые действия судебных органов в отношении принудительного труда, как правило, будут опираться, в качестве отправной точки, на окончательные условия труда или службы работников, уделяя при этом меньше внимания целому ряду факторов, которые создают или усиливают уязвимость этих работников к воздействию эксплуатации.

39. При оценке такой уязвимости ключевой элемент заключается в понимании сути концепции долговой кабалы. Долговая кабала является одним из аспектов обычаев, сходных с рабством, определенных в акте Организации Объединенных Наций 1956 года, Дополнительной конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. Там было определено то, что тогда считалось современными формами рабства. В этой конвенции содержался призыв ко всем государствам-участникам принять все возможные и необходимые законодательные и иные меры к тому, чтобы осуществить постепенно и в кратчайшие, по возможности, сроки полную отмену или упразднение таких обычаев, как долговая кабала и крепостной труд. Долговая кабала – это «положение или состояние, возникающее вследствие заклада должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не зачитывается в погашение долга или если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен. Этот акт был предназначен для того, чтобы ликвидировать крепостной и рабский труд, который в то время был довольно широко распространен в развивающихся странах.

40. Данные исследований МОТ неизменно показывают, что манипуляции с кредитами и долгами, совершаемые либо работодателями, либо посредниками по набору рабочей силы, по-прежнему являются ключевым фактором, который вовлекает уязвимых работников в ситуации принудительного труда. Бедные крестьяне и коренные народы в Азии и Африке могут оказаться втянутыми в ловушку задолженности путем получения сравнительно небольших, но накапливающихся ссуд или авансов, получаемых от работодателей или вербовщиков во время нужды. В иных случаях стремящиеся найти работу мигранты, возможно, должны платить весьма крупные денежные суммы посредникам, которые облегчают их переезд и обеспечивают их работой в других странах, занимая деньги у ростовщиков и заимствуя средства из других источников для покрытия этих расходов. В типологию принудительного труда Общего обзора 2007 года была включена незаконная практика долговой кабалы, в соответствии с которой работников и членов их семей принуждают работать на работодателя для того, чтобы выплатить фактически образовавшиеся или унаследованные долги, и в нем также было отмечено, что эта практика по-прежнему затрагивает значительное число людей. В Обзоре подчеркивается, что следует предпринять правовые действия для того, чтобы объявить такую кабалу незаконной и предусмотреть меры уголовного наказания против тех работодателей, которые держат своих работников в кабале. Однако могут возникнуть трудности в процессе применения правовой концепции долговой кабалы к ситуациям работников, которые оказались в огромном долгу, особенно это относится к трудящимся-мигрантам, которые задолжали агентствам по найму и вербовке рабочей силы, а не конечным работодателям в стране назначения.

41. Акцент, делающийся в последнее время на применении концепции «эксплуатации», явился причиной возникновения жарких дебатов о том, как эксплуатацию можно квалифицировать в качестве конкретного правонарушения, как можно определять тяжесть этого правонарушения и как можно наказывать за его совершение. Кроме того, извлеченные из опыта уроки свидетельствуют о том, что между принудительной эксплуатацией и эксплуатацией без принуждения может проходить весьма тонкая разграничительная линия. Тогда как в разработанном МОТ определении принудительного труда особый упор делается на добровольности предлагаемых услуг для работы или службы, в Протоколе Палермо и в последующих дебатах в области политики особое внимание уделялось средствам, которые могут свести на нет первоначальное согласие при помощи различных видов обманных действий,

совершаемых в процессе установления трудового правоотношения или в рамках такого правоотношения. В то же время Комитет экспертов в своем Общем обзоре 2007 года признал важность международных актов по вопросам торговли людьми, которые, как считается, попадают под действие конвенций МОТ.

42. Только суды последней инстанции отдельных государств могут определить, когда индивидуальный акт должен повлечь наказание в качестве акта принудительного труда или торговли людьми путем назначения строгого уголовного наказания. В некоторых государствах наметилась тенденция подходить к вопросу торговли людьми с точки зрения условий труда, которые кажутся невыносимыми, включающими обстоятельства, сходные с рабством, или несовместимыми с уважением человеческого достоинства. Можно возразить, что эти обстоятельства не представляют собой принудительный труд, как он определяется в Конвенции МОТ 1930 года.

43. Настоящий доклад не дублирует работу контрольных органов, и по этой причине в нем не высказывается мнение о том, когда индивидуальные или специфические действия представляют собой принудительный труд. В нем признается, как и во многих аналитических публикациях по этому вопросу, что существует непрерывное пространство между тем, что можно четко определить как принудительный труд, и другими формами трудовой эксплуатации и злоупотреблений. Было бы целесообразно рассмотреть широкий круг возможных ситуаций, с одной стороны, принудительного труда, рабства и обычаев, сходных с рабством, и, с другой стороны, ситуаций, касающихся свободно избранной занятости. Между двумя крайними значениями существует множество типов трудовых отношений, в которых элемент свободного выбора занятости работником, по меньшей мере, ослабляется или ограничивается и, в конечном итоге, может быть поставлен под сомнение.

44. В этой связи МОТ в своей Конвенции 1964 года о политике в области занятости (122) установила важный принцип, в соответствии с которым каждое государство-член проводит активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Концепция «свободно избранной занятости» расширяет диапазон деятельности МОТ, не ограничивая ее вопросами назначения принудительного труда, с целью охвата всех ситуаций, в которых полная свобода выбора работника несколько ограничивается. Такие ситуации могут также включать другие правонарушения, например, несоблюдение правил безопасности и гигиены труда или невыполнение контракта, что необязательно представляет собой серьезное нарушение прав

человека, чем является принудительный труд. Вполне очевидно, что такие ситуации также необходимо выявлять и урегулировать на основе использования соответствующих средств правовой защиты и других средств.

45. Еще одним соответствующим инструментом является Рекомендация МОТ 2006 года о трудовом правоотношении (198). Этот акт, отмечая, что возникают ситуации, когда договорные взаимоотношения могут приводить к лишению работников защиты, на которую они имеют право, предлагает различные меры, которые государства-члены могут предпринять путем проведения национальной политики по

усилению защиты, предоставляемой работникам в рамках трудового правоотношения. Многосторонняя рамочная концепция по вопросам трудовой миграции является другим важным инструментом, наряду с конвенциями МОТ в отношении трудовых мигрантов¹ и многими другими актами. Хотя ни один из подходов сам по себе не предусматривает немедленных или простых решений, вместе с другими актами МОТ по вопросам принудительного труда, они обеспечивают руководство в отношении того, как можно эффективно решать различные возникающие вопросы в отношении принудительного труда, включая торговлю людьми.

¹ Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (97), Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (143) и дополняющие их Рекомендации 86 и 151.

Глава 2

Принудительный труд: фиксация тенденций

Введение

46. Это наша третья попытка за последние девять лет представить «в динамике глобальную картину» принудительного труда в современном мире. В рамках первого обзора в 2001 году внимание было акцентировано на структурных проблемах, которые можно было бы решать посредством будущей программы технической помощи. В этих целях в нем была представлена типология современных форм принудительного труда, охватывающая такие вопросы, как: сохраняющаяся проблема рабства и насильственного похищения людей; обязательное участие в общественных работах; принудительный труд в сельском хозяйстве и отдаленных сельских районах, включая практику принудительного привлечения к военной службе; занятость домашних работников на условиях принудительного труда; долговая кабала, особенно в регионе Южной Азии; принудительный труд, выполняемый по требованию вооруженных сил, в частности в Мьянме; принудительный труд, связанный с торговлей людьми, характеризующийся как «неприглядная сторона глобализации»; и принудительный труд заключенных.

47. Анализ, содержащийся в докладе за 2005 год, основан на глобальных и региональных оценках применения принудительного труда, включая злоупотребления, связанные с принудительным трудом, в результате торговли людьми. Были выделены в общем плане три основные формы принудительного труда в современном мире, а именно: принудительный труд, навязываемый государством в экономических, политических или иных целях; принудительный труд, связанный с бедностью и дискриминацией в развивающихся странах; и принудительный труд, вызванный процессами миграции и торговли людьми во всем мире, который часто ассоциируется с процессом глобализации. Эти данные и анализ послужили

основой для формулирования двух принципиальных выводов. Во-первых, упразднение принудительного труда представляет собой вызов практически для каждой страны в мире, включая промышленно развитые страны, страны с переходной экономикой и развивающиеся страны. Во-вторых, в настоящее время в большинстве случаев принудительный труд используется в частном секторе экономики, а не непосредственно государством. Это относится, главным образом, к неформальной экономике развивающихся стран. Однако в докладе содержался также и тревожный сигнал о том, что в связи с расширением масштабов дерегулирования рынков труда и формированием тенденций в отношении аутсорсинга и использования все более сложных форм субподрядных отношений, появляются признаки того, что различные формы принудительного труда проникают в цепочки поставок основных материнских компаний в секторе формальной экономики.

48. Какие изменения были зафиксированы за последние четыре года? В идеальном случае, наши глобальные и региональные оценки за 2005 год должны были побудить правительства предпринять свои собственные национальные оценки применения принудительного труда. Некоторые инициативы экспериментального характера были предприняты в этом направлении, однако в большинстве стран такой процесс практически не начинался. Вместе с тем, продолжается проведение ряда качественных обзоров, направленных на обеспечение лучшего понимания основных форм принудительного труда, причин их возникновения, а также надлежащих ответных мер политического характера. В других случаях проводимая правительствами целенаправленная политика по усилению контроля за применением законодательства по борьбе с принудительным трудом, в том числе с торговлей людьми для сексуальной или иных форм экономической эксплуатации,

позволила пролить свет на злоупотребления, которые до настоящего времени не были известны.

49. Хотя все большее число агентств, организаций, групп давления и отдельных лиц выражают свою озабоченность в связи с проблемами принудительного труда, рассмотренные в предыдущей главе концептуальные вопросы свидетельствуют о проведении ряда сложных дискуссий, касающихся того, что является и что не является принудительным трудом, что следует предпринять в этой связи и кем именно.

50. В начале этой главы дается оценка базы знаний о принудительном труде, включая недавний опыт, связанный со сбором и анализом данных. Далее в ней предпринимается попытка рассмотреть вкратце эти вопросы в различных регионах мира, а затем рассматриваются некоторые тематические проблемы, которые привлекали внимание после опубликования последнего глобального доклада.

Совершенствование базы знаний: сбор и анализ данных

51. Глобальные и региональные оценки МОТ масштабов принудительного труда, включая принудительный труд, являющийся результатом торговли людьми, цитируются и приводятся весьма широко. Они служат важной цели, связанной с указанием основных форм принудительного труда во всем мире, его структуры по возрасту и полу, а также с демонстрацией того, что принудительный труд все еще остается действительно глобальной проблемой. Вместе с тем, все еще сохраняются существенные пробелы в понимании количественных аспектов принудительного труда. Имеющиеся немногочисленные национальные оценочные данные, как правило, рассчитываются на основе вторичной информации.

52. Могут ли национальные оценочные данные о принудительном труде считаться достоверными? Каким образом необходимо осуществлять сбор этих данных и на основе каких критериев? В декабре 2006 года МОТ организовала совещание экспертов для проведения технических консультаций по этому вопросу, рассмотрения способов совершенствования показателей и данных о принудительном труде, включая принудительный труд, вытекающий из торговли людьми, с целью содействия более эффективному обеспечению соблюдения законодательства и мониторинга воздействия национальной и международной политики. Участники обсудили: а) набор критериев для определения ситуаций, характеризующих принудительный труд, включая принудительный труд, вытекающий из торговли людьми; б) системы сбора и анализа данных на национальном

уровне, касающихся жертв и правонарушителей; с) методологии составления национальных оценочных данных, а также проведения мониторинга и оценки политики и тенденций; d) глобальную базу данных о сообщаемых случаях принудительного труда и торговли людьми; и е) разработку надлежащей методологии для оценки прогресса, достигаемого на глобальном и региональном уровнях с точки зрения обнаружения случаев принудительного труда и торговли людьми.

53. С тех пор отмечается рост спроса на достоверные и сопоставимые данные о принудительном труде и торговле людьми. В некоторых регионах, особенно в Европе, осуществляются инициативы, направленные на разработку единых стандартов и общих подходов. Однако если данные об уголовных преследованиях и могут быть в наличии, то лишь немногие страны прилагают энергичные усилия для оценки вероятного количества лиц, находящихся в ситуации принудительного труда. В последние годы самое большое внимание уделялось преступлениям, связанным с торговлей людьми как в целях сексуальной, так и трудовой эксплуатации. Прилагаются новаторские усилия, в частности Национальным докладчиком Нидерландов по вопросам торговли людьми и Координационным центром по торговле людьми (COMENSHA), направленные как на выявление зарегистрированных и возможных жертв торговли людьми на ежегодной основе, а также на определение соответствующих методологий сбора более качественной информации.¹ Эти усилия обеспечили возможность для выявления некоторых важных тенденций, указывающих, например, что количество возможных жертв торговли людьми с каждым годом увеличивается, с 424 человек в 2005 году до 579 человек в 2006 году, а в 2007 году было получено 716 уведомлений.

54. Вместе с тем, докладчик Нидерландов подчеркнул также трудности, связанные с получением достоверных данных, и поставил вопрос о том, действительно ли у исследователей имеются возможности для количественной оценки численности жертв торговли людьми. В рамках исчерпывающего исследования, проведенного в 2006 году Управлением по вопросам отчетности правительства США, также ставится вопрос относительно точности оценочных данных США о глобальных масштабах торговли людьми в связи с методологическими

¹ См. Пятый доклад Национального докладчика Нидерландов о торговле людьми, Бюро NRM, Гаага, 2007 г.; и шестой доклад Национального докладчика Нидерландов: дополнительные цифры, Гаага, 2008 г.

слабостями, пробелами в наличии данных и цифровыми расхождениями.²

55. Что касается количественных оценок, то здесь возникают два основных вызова. Один заключается в том, чтобы собрать и согласовать данные из существующих источников и баз данных, обеспечивая, по возможности, чтобы они были сопоставимы. Эти усилия опираются на ряд источников, включая полицейские протоколы, базы данных об уголовных преступлениях, доклады органов инспекции труда и решения судов. Второй вызов связан с оценкой *вероятного* количества лиц, ставших жертвами принудительного труда или торговли людьми, при том понимании, что большое количество лиц избегает идентификации и уголовного преследования, и что официальные отчеты и базы данных могут отражать, соответственно, лишь неполную картину.

56. Оценочные данные МОТ за 2005 год были основаны на экстраполяции данных по более чем 5.000 зарегистрированных случаев принудительного труда во всем мире (каждый из них был тщательно проверен), чтобы получить глобальные и региональные оценочные данные. Хотя это пролило свет на серьезность проблемы и обеспечило динамику для активных действий, направленных на борьбу с этим явлением, следующий шаг заключался в развитии потенциала для получения достоверных национальных оценочных данных.

57. Когда страны пытаются представить такие широкие оценочные данные, как это делают США в отношении торговли людьми, критики быстро указывают на различия между общими оценками и количеством выявленных случаев. Утверждается, что проблема торговли людьми в стране может оказаться слишком преувеличенной, учитывая расхождения между официально зафиксированным количеством случаев торговли людьми после 2000 года, составившим 1.362 человека, и официальными оценочными данными правительства, которые оказались в десять раз больше этой цифры.³ Точно так же, по данным Канадской королевской конной полиции, ежегодно в страну прибывают не менее 800 женщин, являющихся жертвами торговли людьми, в то время как по данным проведенного недавно исследования, иммиграционные власти за два года после мая 2006 года получили информацию лишь о 31 случае, когда данные вначале собирались об эксплуатации

иностранцев в индустрии секса и в условиях принудительного труда.⁴

58. В Европе был предпринят ряд инициатив для разработки руководящих принципов по сбору данных о торговле людьми, включая сопоставимые показатели. В рамках одного такого проекта, проводимого под эгидой Международной организации по миграции и правительства Австрии, в сентябре 2008 года состоялась конференция о европейских подходах к сбору данных о торговле людьми. Участники выявили необходимость в формировании консенсуса относительно различных форм торговли людьми, включая торговлю детьми, торговлю в целях трудовой эксплуатации и другие формы.

59. По последнему вопросу МОТ, в сотрудничестве с Европейским союзом, внесла особый вклад. Усилия МОТ направлены на поиски согласия относительно того, что именно составляет предмет торговли людьми, на разработку показателей, охватывающих зачастую едва уловимые элементы обмана, принуждения и эксплуатации. В этой связи МОТ и ЕС совместными усилиями предприняли электронный опрос экспертов во всех государствах-членах ЕС, представляющих правительственные ведомства и органы инспекции труда, организации работодателей и работников, национальную полицию, научные круги и группы гражданского общества. В рамках этого обследования использовалась методология под названием «метод Дельфи», разработанная в 50-х годах для достижения консенсуса в группе экспертов и используемая для широкого круга видов применения в медицинских, политических и социальных науках.

60. На основе этого подхода ограниченное число стран начали с помощью МОТ определять возможное число случаев принудительного труда и торговли людьми посредством использования инновационных методов обследования. Эти усилия столкнулись с двумя основными вызовами: во-первых, каким образом получить представительную выборку, которую можно было бы использовать для экстраполяции на национальном уровне; и, во-вторых, каким образом обеспечить, чтобы информация, полученная от попавших в выборку лиц, была точной и полезной.

61. Дополнительная трудность связана с получением достоверной информации со стороны участвующих в обследовании лиц, которые не

² *Human Trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance U.S. antitrafficking efforts abroad*, Управление по вопросам отчетности правительства США, GAO-06-825, Вашингтон, округ Колумбия, июль 2006 г.

³ Газета *Вашингтон пост*, 23 сентября 2007 г.

⁴ Служба по связям с общественностью Университета Британской Колумбии (УБК): *Правовые эксперты УБК приводят первые в Канаде статистические данные об иностранцах – жертвах торговли людьми*, 28 октября 2008 г.

Вставка 2.1

Метод Дельфи: формирование консенсуса среди экспертов по показателям торговли людьми

Следуя определению торговли людьми, зафиксированному в Протоколе Палермо, экспертов сначала попросили представить список типичных элементов обмана, эксплуатации и уязвимости, которые, по их мнению, имеют отношение к торговле людьми в Европе. На втором этапе консультаций экспертов попросили выстроить все предлагаемые показатели в порядке их актуальности, в диапазоне от весьма существенных до несущественных. В обследовании приняли участие в общей сложности 68 экспертов, включая 39 женщин и 29 мужчин. В результате этого процесса эксперты согласовали список из 67 показателей, каждый из которых подразделялся на шесть основных элементов, отмечаемых в случае торговли людьми. К ним относятся:

- Набор на основе обмана 10 показателей
- Принудительный набор 10 показателей
- Набор на основе злоупотребления уязвимостью 16 показателей
- Эксплуататорские условия труда 9 показателей
- Формы принуждения в месте назначения 15 показателей
- Злоупотребление уязвимостью в месте назначения 7 показателей

Эти показатели охватывают все серьезные формы злоупотреблений, которые обычно ассоциируются с торговлей людьми (а именно: похищение, насилие и физическое удержание), однако они идут далее этого. Сочетание этих показателей может дать полезное руководство относительно средств, позволяющих понять разнообразие и сложный характер форм современной торговли людьми. Например, полный список показателей говорит о том, что жертвы торговли людьми могут не подвергаться физическим формам насилия и злоупотреблениям, но могут становиться жертвами обмана на этапе вербовки в отношении: заработной платы, которую они будут получать (показатель 1); правового статуса в стране назначения (показатель 2); или в отношении типа работы или услуг, которые они должны будут выполнять или обеспечивать (показатель 3). После прибытия на место назначения у них может быть конфискован паспорт (показатель 4); их работодатель может удерживать заработную плату (показатель 5); либо они могут подвергаться угрозам о выдаче властям (показатель 6).

Поскольку некоторые показатели считаются сильнее других, то 67 показателей были квалифицированы в качестве сильных, средних и слабых. Если небольшое количество сильных показателей считаются достаточными для выявления вероятной ситуации торговли людьми, то к такому же результату может привести накопление большого числа слабых показателей. Окончательный набор показателей можно легко трансформировать в практическое руководство по оценке для любой организации, которая поддерживает потенциальных жертв торговли людьми, либо в вопросник для проведения обследований специалистами и исследователями. Предполагается, что этот подход «Дельфи», способствуя лучшему пониманию сложного характера торговли людьми, будет обеспечивать также лучшее понимание масштабов этой проблемы и, что важнее, даст возможность государствам-членам выявлять более значительную долю жертв торговли людьми.

всегда готовы признавать, что они оказались жертвами торговли людьми для привлечения к принудительному труду, включая принудительную проституцию, и которые также не всегда готовы раскрывать подробную информацию о своем подлинном положении из опасений возмездия. Более того, важно, чтобы статистические обследования не подвергали риску лиц, с которыми проводятся собеседования, как со стороны полиции, так и других правоприменительных органов. Такие количественные обследования должны быть поэтому направлены на выборку людей, которые были освобождены от принудительного труда и условий торговли людьми, например, мигрантов, возвращающихся в страну происхождения. И вместо того, чтобы задавать им прямые вопросы о принудительном труде, желательно ставить косвенные вопросы, которые впоследствии могут служить в качестве индикаторов

принудительного труда и торговли людьми. Был осуществлен обширный обзор литературы относительно существующих статистических методов, используемых для оценки скрытых явлений, таких как количество лиц, потребляющих наркотики, в процессе разработки методологии для национальной оценки принудительного труда. Методическое руководство по этому вопросу выпущено МОТ в начале 2009 года.⁵

Пилотное обследование в Республике Молдове

62. Национальное обследование в Республике Молдове оценило масштабы, в которых трудовые мигранты подвергались принудительному

⁵ МБТ: *Estimating forced labour: a manual on survey methods*, SAP-FL, февраль 2009 г. (готовится к изданию).

Вставка 2.2

Измерение принудительного труда: необходимость в наличии представительной выборки

Учитывая характер принудительного труда, необходимо тщательно подходить к методам выборки. Методы выборки, такие как случайный отбор домохозяйств в конкретном регионе, не приведут к требуемым результатам, если работники, занятые принудительным трудом, упрятаны или сосредоточены в одном месте. В таких случаях простая случайная выборка, скорее всего, не охватит всех затронутых лиц и приведет к ошибочному выводу, что в данном месте принудительный труд и торговля людьми не практикуются. Тем не менее, для обеспечения того, чтобы результаты выборочного обследования были применимы в отношении более широкой категории населения, представляющей интерес, должны быть выполнены два условия. Во-первых, каждый член данной категории населения должен иметь вероятность попадания в выборку не равную нулю. Во-вторых, выборка должна быть достаточно большой, чтобы уровень погрешности окончательных оценок был довольно низким. Однако на практике лица, оказавшиеся в ситуации принудительного труда, не всегда могут быть укрыты и не всегда их обнаружение связано с трудностями. Кабальные работники в Южной Азии открыто работают на полях или на предприятиях неформального сектора, так же как и коренные народы в Латинской Америке, которые особенно уязвимы в ситуации принудительного труда. Трудящиеся-мигранты в странах назначения часто собираются в клубах в свои выходные дни. В таких случаях вполне целесообразно использовать простые методы выборки. Мигранты могут также быть участниками обследований, касающихся их опыта за границей, после их возвращения на родину.

труду в странах назначения. Национальное статистическое управление добавило модуль по трудовой миграции к своему стандартному Обследованию трудовых ресурсов в 2008 году, в рамках которого в выборку было включено 12.000 домохозяйств и были проведены собеседования с 864 мигрантами. Дополнительные собеседования проводились также с членами более чем 2.500 домохозяйств, которые сообщили в 2007 году, что, как минимум, один член их семьи находится в настоящее время на заработках за границей. В целом рамками обследования были охвачены 3.631 мигрант, работающие в настоящее время за границей, и 2.084 вернувшихся на родину мигранта. Результаты обследования позволили дать приблизительную оценку как доли мигрантов, которые подвергались жесткому принуждению, так и доли тех, кто подвергался иной форме эксплуатации. По оценкам обследования в общей сложности 328.000 мигрантов работали или искали работу за рубежом в период до апреля 2008 года. Из них 75.000 человек вернулись домой в течение этого периода, некоторые из них лишь временно. На основе допущения, что ответы этих вернувшихся мигрантов являются репрезентативными для всех мигрантов, подсчитано, что в этот период 60% молдавских мигрантов (196.000 человек) оказались успешными (т.е. не подверглись обману, принуждению или эксплуатации), 24% (49.000 человек) подверглись эксплуатации и 8% (26.300 человек) – были и обмануты, и подверглись эксплуатации. Остальные 7,8% мигрантов (25.500 человек) оказались жертвами торговли людьми в целях принудительного труда. Основные используемые средства принуждения включали удержание из жалования, принуждение выполнять виды работ против воли работника, угрозы

насилия или разоблачения перед властями и конфискация проездных документов и удостоверений личности.

Региональные перспективы

Африка

63. Принудительному труду в Африке, вероятно, уделялось меньше внимания, чем в других регионах. Могут иметь место случаи применения принудительного труда, иногда серьезного характера, к которым причастны даже зарубежные инвестиционные компании в зонах конфликтов. В одном таком случае в августе 2008 года компании *Афримекс* со штаб-квартирой в Соединенном Королевстве было вынесено порицание со стороны правительства Великобритании в связи с ее деятельностью в районе боевых действий в Демократической Республике Конго, в рамках которой она не проявила достаточной осмотрительности при добыче минералов в шахтах, на которых использовался принудительный и детский труд.⁶ Особое внимание в этих районах, затронутых конфликтом, постоянно уделялось положению детей-солдат.

⁶ Заключительное заявление Национального координационного центра Соединенного Королевства по Руководящим принципам ОЭСР в отношении многонациональных корпораций: ООО «Афримекс» (Соединенное Королевство), 28 августа 2008 г. Это заявление было сделано в ответ на жалобу, поданную в 2007 г. организацией гражданского общества Global Witness, расположенной в Соединенном Королевстве, которая расследует связи между эксплуатацией природных ресурсов, вооруженными конфликтами и коррупцией.

64. Сходные с рабством обычаи по-прежнему являются предметом споров в ряде стран Западной Африки. В Нигере группы гражданского общества продолжают утверждать, что рабство имеет широкое распространение, в то время как правительство заявляет, что, хотя рабство как явление еще полностью не искоренено, его масштабы преувеличиваются. В 2006 году, в соответствии с рекомендациями МОТ, Министерство труда учредило Национальную комиссию по борьбе с остатками принудительного труда и дискриминации, которой было поручено разработать и осуществлять план действий. Проведенное на местах небольшое полевое исследование⁷ МОТ не выявило каких-либо данных, свидетельствующих о явном рабстве, а скорее признаки сильного социального расслоения, ведущего к сохранению отношений зависимости между потомками рабов и их бывшими хозяевами. В 2008 году выводы Национальной комиссии по правам человека и основополагающим свободам оказались недостаточными для определения масштабов распространения принудительного и детского труда в стране. Недавно Суд Сообщества ЭКОВАС пришел к выводу, что Нигер нарушает свое законодательство и международные обязательства по защите своих граждан от рабства на примере женщины, которая в течение девяти лет находилась в рабстве, прежде чем была освобождена своим хозяином.⁸

65. В Мавритании миссия по расследованию фактов отметила ряд позитивных мер, которые свидетельствуют о приверженности правительства борьбе с рабством и его остатками, что уже не является запретной темой. Вскоре после этого Национальная ассамблея приняла новый закон, предусматривающий уголовную ответственность и наказание за обычаи, сходные с рабством.⁹

66. В ряде районов на севере Ганы было проведено базовое исследование¹⁰ о сезонной и долгосрочной миграции как механизма преодоления проблем бедности в районах с площадями под монокультурой. Его результаты позволили сделать вывод, что лица, мигрирующие с целью участия в сезонных работах на юге Ганы, могут стать жертвами принудительного труда, причем молодые мужчины и женщины трудятся в особо сложных условиях. Отмечалось много примеров, когда работодатели

отказывались платить заработную плату трудящимся-мигрантам или когда посредники и агенты обманывали их в отношении их заработной платы.

67. Еще один вопрос, вызывающий озабоченность, касается принудительного труда людей, живущих в лесах, в том числе пигмеев в ряде стран Центральной Африки. Был проведен ряд исследований в рамках проекта, направленного на содействие политике МОТ в области коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Исследование, проведенное в таких странах, как Камерун, Конго и Габон, позволило сделать аналогичные выводы о том, что пигмеи и их семьи находятся под жестким контролем лиц, не относящихся к коренным народам, которые могут определять уровень заработной платы, если она выплачивается за их работу.¹¹

68. В ряде стран Африки приняты новые законы, направленные на борьбу с торговлей людьми, например, в Мозамбике в апреле 2008 года, а также в Объединенной Республике Танзании и Замбии в конце этого года. Они представляют собой всеобъемлющие правовые акты, формирующие прочную основу для активных будущих действий по борьбе с торговлей людьми. В регионе отмечается также рост совещаний высокого уровня, на которых все больше внимания привлекается к проблемам принудительного труда и торговли людьми. Например, в сентябре 2007 года в Южной Африке была проведена «неделя борьбы с торговлей людьми», в рамках которой была достигнута договоренность о сотрудничестве между МОТ, МОМ, ЮНИСЕФ и ЮНОДК, в рамках которого могла бы быть оказана поддержка всему региону южной части Африки, что способствовало заключению рабочих соглашений между отдельными странами региона. В июне 2008 года в столице Уганды Кампале состоялась региональная конференция по борьбе с торговлей людьми, в которой приняли участие руководители полиции, сотрудники иммиграционных служб и служб оказания помощи работникам из 11 стран Восточной Африки.

69. В июле 2008 года состоялся Африканский региональный семинар по проблемам принудительного труда и торговли людьми, который был организован Международной конфедерацией профсоюзов в Найроби в целях выявления ряда крупных проблем. Было определено, что принудительный труд представляет собой реальную проблему, масштабы которой в

⁷ Диагностическое исследование PACTRAD, 2006 г.

⁸ Постановление CEDEAO № ECW/CCJ/JUD/06/08 от 27 октября 2008 г.

⁹ КЭПКР: Индивидуальные замечания по Конвенции 1930 года о принудительном труде (29), Мавритания (ратификация: 1961 г.). Опубликовано в 2008 г.

¹⁰ PATWA. Report of Baseline Study on Human Trafficking and Forced Labour in Northern Ghana. МОТ, 2005 г.

¹¹ Серия исследований, которые провел д-р Альберт К. Барум в рамках проекта МОТ по содействию Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169), 2009 г. (готовится к изданию).

Вставка 2.3

Принудительный труд, торговля людьми и эксплуатация труда в Замбии

В начале 2006 года Министерство труда и социального обеспечения Замбии обратилось к МОТ с просьбой об оказании помощи в определении наличия принудительного труда в Замбии. Особенно министерство беспокоила деятельность «трудовых посредников» в секторе горнорудной промышленности; их обвиняли в эксплуатации лиц, занятых поисками работы, которых трудоустраивали, оставляя себе значительную часть заработной платы в виде гонорара.

Это исследование охватывало деятельность и практику агентств по найму; эксплуатацию труда, зафиксированную на основе жалоб, поступивших в отделения Министерства труда и социального обеспечения и в Комиссию по правам человека; и принудительный труд, торговлю людьми и миграцию посредством исследований на местах. На основе анализа трудовых жалоб было зафиксировано 1.542 случая, причем почти все жалобы поступили от жителей Замбии. Жалобы были зарегистрированы в 21 секторе, включая сельское хозяйство, строительство, гостиницы и туризм, сферу безопасности и транспорт. Жалобы касались, в основном, невыплаты заработной платы и выходных пособий; угроз увольнения в случае подачи жалобы работником; обмана в отношении характера работы; изъятия личных документов; исключительно низкой заработной платы; перевозки на отдаленные участки работы и отказа в репатриации; и очень плохих условий труда. Некоторые работники не получали заработную плату в течение нескольких месяцев, а в ряде случаев – в течение нескольких лет. Были выделены три сектора, в которых работники оказались особенно уязвимыми к эксплуатации в связи с неформальным характером работы или в связи с использованием трудовых посредников: в частности, горнорудная промышленность, труд домашних работников и сельское хозяйство. Во всех этих трех секторах работники могли страдать в связи с невыплатой заработной платы, а также в связи с другой эксплуататорской практикой. Сама по себе невыплата заработной платы не обязательно представляет собой принудительный труд, однако она указывает на то, что имеет место эксплуатация, которую можно приравнять к принудительному труду.

В заключение можно отметить, что в рамках исследования обнаружены факты, свидетельствующие о том, что в Замбии действительно существует принудительный труд и практикуется торговля людьми. В связи с этим правительство разработало политику и новое законодательство, направленные на борьбу с торговлей людьми, и учредило межведомственный комитет по торговле людьми. Персонал Подразделения по оказанию поддержки жертвам в составе Полицейского управления Замбии прошел подготовку по расследованию случаев торговли людьми, а департаменты правительства по социальному обеспечению проводят консультирование, предоставляют кров и обеспечивают защиту для жертв торговли людьми. Министерство труда и социального обеспечения рассматривает правовые и институциональные положения для регулирования деятельности частных агентств занятости.

целом возрастают; женщины, как правило, относятся к наиболее уязвимой социальной группе; трудовое законодательство, направленное на борьбу с принудительным трудом, существует, но применяется в недостаточной степени. В Африке также получила широкое распространение внутренняя торговля людьми, причем она приобрела такие же широкие масштабы, как и внешняя. Страны Европы, Северной Америки и Ближнего Востока приводились в качестве основных стран назначения мигрантов, торговля которыми осуществляется из Африки. Несмотря на это общее понимание проблемы, все еще проводится мало исследований систематизированного характера, касающихся форм принудительного труда и его причин в отдельных странах Африки. Одно такое исследование было проведено МОТ в Замбии¹² по просьбе Министерства труда и социального

обеспечения, а его результаты были опубликованы в 2008 году.

70. В исследовании, проведенном в 2007 году Центром солидарности Кенийского института политического анализа и исследований, рассматривается опыт Кении в области борьбы с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации.¹³ Кения была определена как страна-источник, страна транзита и страна назначения для женщин, мужчин и детей, которых продают для принудительного труда и коммерческой сексуальной эксплуатации. Во внутренней торговле людьми задействованы, в основном, дети и молодые женщины, которых переправляют из сельских районов в городские для работы в качестве домашней прислуги и в целях проституции. В Восточной Африке отмечается также значительный объем трансграничных перемещений как женщин, так и мужчин для работы в

¹² C. Fox: *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia*, правительство Замбии и МОТ/СПД-ПТ, Лусака, сентябрь 2008 г.

¹³ *Trafficking in Persons from a Labor Perspective: The Kenyan Experience*, Центр солидарности, Вашингтон, округ Колумбия, октябрь 2007 г.

качестве домашней прислуги и для проституции. Кенийских граждан также переправляют во многие другие страны, главным образом, за счет практики обмана, используемой агентствами занятости. Исследование подчеркнуло важную роль, которую играет движение трудящихся Кении в борьбе с торговлей людьми.

Азия

71. В Азии особую озабоченность вызывают три вопроса. Один из них касается сохранения систем кабального труда, особенно в Южной Азии, несмотря на существование в течение длительного времени законодательства, в соответствии с которым эта практика запрещена и подлежит наказанию, наряду с механизмами, обеспечивающими идентификацию, освобождение и реабилитацию кабальных работников. Второй вопрос касается широко распространенной практики торговли людьми, причем как детьми, так и взрослыми, как для сексуальной, так и для трудовой эксплуатации. Третий вопрос связан с существованием принудительного труда, выполняемого по воле непосредственно государства и его официальных институтов, в частности в Мьянме.

72. Одна из особенностей Азии заключается в широком перемещении работников из более бедных стран в более богатые страны в рамках региона; а также из стран Азии в страны Ближнего Востока, Европы, а также Северной и Южной Америки. А в более крупных азиатских странах, таких как Китай и Индия, отмечаются аналогичные масштабы перемещений в пределах страны из более бедных провинций в регионы со значительным промышленным ростом, где существует спрос на временную рабочую силу, а в некоторых случаях речь идет о постоянном перемещении трудовых ресурсов.

73. Проведенное недавно исследование пролило дополнительный свет на системы кабального труда в целом ряде экономических секторов, включая секторы, характеризующиеся интенсивной конкурентной борьбой, такие как ткацкая и мукомольная промышленность, а также промышленность по производству кирпичей и карьеры по добыче камня, которые в последнее время расширяют свою деятельность. Некоторые исследования были сосредоточены на отдельных секторах, например, предприятиях по производству кирпича в штате Тамилнад, Индия.¹⁴ На этих предприятиях значительную часть рабочей силы составляют мигранты, а основной особенностью найма и управления рабочей силой является выплата трудовыми

агентами авансов в сезон дождей в местах происхождения работников. Размер аванса является существенным и часто равен заработку семьи за три-семь месяцев. Условия труда очень тяжелые, а продолжительность рабочего дня весьма значительная, как правило, в течение шести дней в неделю. В конце сезона работникам выплачивается заработная плата на сдельной основе. Если какая-то часть аванса остается невыплаченной, что происходит часто, то работник обязан вернуться на работу на то же предприятие по производству кирпича на следующий сезон. Со своей стороны, агенты получают комиссионные от владельца предприятия за каждую произведенную тысячу кирпичей.

74. Объединение в профсоюзы работников кирпичных предприятий в некоторых случаях привело к улучшению положения. Результаты одного тематического исследования, проведенного в отношении положения работников кирпичного предприятия, которые являлись членами профсоюза работников кирпичных предприятий в Пенджабе (*Bharatiya Mazdoor Sangh* (BMS)), показали, что там, где действовал этот профсоюз, заработная плата работников была на четверть выше официальной заработной платы, а работникам удалось добиться и других прав, таких как участие в страховом фонде и право на получение пособий по болезни.¹⁵ Результаты другого исследования свидетельствуют о противоречивой роли трудовых агентов, выступающих в качестве посредников между работодателями и работниками.¹⁶ Они обычно происходят из тех же общин, что и работники, которых они нанимают, и имеют сильные социальные связи с ними. Поскольку их комиссионные порой зависят от суммы, выплачиваемой по сдельным ставкам, то они выигрывают от любого повышения этой суммы. Однако были случаи, когда владельцы кирпичных предприятий, узнав, что трудовые агенты поддерживают требования работников о повышении заработной платы, просто поручали эту работу другим агентам из различных направляющих мигрантов районов.¹⁷

75. Признавая тот факт, что выплата авансов представляет собой глубоко укоренившуюся систему, которой необходимо срочно заниматься, правительство Индии, власти штата Тамилнад, а также организации работодателей и работников недавно приступили к осуществлению программы сотрудничества с МОТ. Наряду с другими задачами, эта программа

¹⁴ I. Guérin: "Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu", in J. Breman, I. Guérin and A. Prakash (eds) *India's unfree workforce. Of bondage old and new*, OUP, New Delhi, 2009 г. (готовится к изданию).

¹⁵ A. Prakash: "How (un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns", in Breman et al., op. cit.

¹⁶ D. Picherit: *Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh*, in Breman et al., op. cit.

¹⁷ A. Prakash, in Breman et al., op. cit., p. 214.

направлена на то, чтобы повысить уровень прозрачности системы выплаты авансов, разработав некоторые новые базовые правила и подходы, которые будут отвечать интересам заинтересованных сторон.

76. В Непале до последнего времени внимание было сосредоточено на особой форме кабального труда, известной как система *Камайя*, которая получила широкое распространение в сельском хозяйстве в западном регионе Тераи. Предыдущее законодательство, в соответствии с которым предусматривалась реабилитация работников, затронутых системой *Камайя* или другими соответствующими системами в сельском хозяйстве путем аннулирования непогашенной задолженности этих кабальных работников, в сфере своего действия включало также и другие формы кабального труда. Большинство из них еще недостаточно исследованы и документально подтверждены. Одной из них является система *Халийя* или система «рычагов», которой охвачено, по оценкам, около 20.000 работников на дальнем западе Непала, которые попали в долговую кабалу к своему землевладельцу и, соответственно, получают незначительную плату или вообще не получают никакой платы за свою работу в сельском хозяйстве или в домашнем хозяйстве. Кабальный труд, как полагают, сохраняется также в таких секторах, как домашний труд, кирпичное производство, мастерские по производству вышивок, чайные магазины и небольшие рестораны. Имеются также данные, свидетельствующие о торговле женщинами и детьми для доставки их в городские районы и другие страны в целях коммерческой сексуальной эксплуатации. Эти формы кабалы изучены в меньшей степени, хотя правительство в настоящее время уделяет больше внимания этим проблемам. Политика в области труда и занятости, принятая в 2005 году, направлена в частности на упразднение кабального труда; а в сентябре 2008 года правительство провозгласило, что оно упраздняет систему *Халийя*, что явилось четко выраженным свидетельством приверженности всеобъемлющим действиям, направленным на борьбу со всеми формами кабального труда.

77. Принимая во внимание сложный характер кабального труда в Азии, целесообразно было бы использовать целенаправленный подход в конкретных секторах в разбивке по регионам. Такой подход был применен правительством провинции Пенджаб в Пакистане, которое при поддержке МОТ планирует принять комплексную программу борьбы с кабальным трудом на предприятиях по производству кирпича.

78. В Китае, в период интенсивного экономического перехода, исследования, проводимые в рамках проектов МОТ, были сосредоточены на изучении различных форм принудительного

труда, а также направлены на обеспечение толкования и применения концепции принудительного труда в нынешних условиях Китая. В нем определены три основных аспекта. Во-первых, существует принудительный труд, связанный с удержанием работников путем применения физического насилия и угроз, а также иных форм принуждения. Это экстремальные ситуации, которые легко определить, но трудно обнаружить, происходящие на рабочих местах в изолированных сельских районах, где не проводятся проверки органами инспекции труда и другими ведомствами. Примером, подтвержденным документально, служит случай принудительного труда, обнаруженный в 2007 году на кирпичном предприятии в провинции Шаньси. Аналогичные данные, касающиеся принудительного труда, были зафиксированы и в других провинциях, например, на кирпичных предприятиях и в каменных карьерах по производству строительных материалов.

79. Во-вторых, работников принуждают трудиться в опасных условиях, особенно в горно-рудной промышленности. Отмечаются примеры, когда владельцы шахт не выплачивали заработную плату работникам или угрожали им штрафами или увольнением, если они не будут продолжать работу даже в случае явных признаков опасности или несчастного случая. Серьезным примером служит затопление шахты Зуойюн в провинции Шаньси в 2006 году, в результате чего погибли 56 шахтеров. В этом случае работникам угрожали штрафами, если они отказывались спускаться в шахту. В этой связи в 2006 году в уголовный кодекс было внесено изменение с целью наказания лиц, заставляющих других выполнять опасные операции. В-третьих, был проведен анализ случаев и обстоятельств, в которых сверхурочное время можно приравнять к принудительному труду. В ответ на сообщение о чрезмерной продолжительности рабочего времени на трудовых интенсивных предприятиях в юго-восточных прибрежных районах, вопрос о принудительном сверхурочном времени был специально рассмотрен в Законе о трудовых договорах, принятом в 2007 году. В более общем плане правительство приняло различные меры, направленные на повышение социального статуса сельских трудящихся-мигрантов, включая реформу системы *Хюку*, а также на предоставление трудящимся-мигрантам возможности вступать в профсоюзы.

80. Другие вопросы включают незаконные вычеты или изъятия из заработной платы, осуществляемые работодателями и агентами по найму, что еще раз свидетельствует о необходимости улучшения мониторинга работы агентств по найму. В соответствии с результатами исследования, проведенного в 2006 году в

провинциях Чжэцзян, Хэнань, Сычуань и Синьцзян,¹⁸ 34% работников пострадали от задержек в выплате их заработной платы. Причем в одной трети из этих случаев задержка в выплате заработной платы рассматривалась в качестве преднамеренного действия, направленного на то, чтобы воспрепятствовать уходу работников с предприятия. Исследование МОТ показало, что сельские трудящиеся-мигранты, которые впоследствии подвергаются эксплуатации, сначала становятся жертвами обмана или злоупотреблений при наборе их на работу. Обнаружение этих проблем в формирующемся частном секторе экономики побудило Китай провести реформу законодательства и политики для устранения различных форм эксплуатации и принудительного труда, включая содействие применению положений Закона о трудовых договорах и создание механизмов гарантирования выплаты заработной платы на местном уровне.

81. Мьянма по-прежнему представляет собой особый случай. В соответствии с Дополнительным меморандумом взаимопонимания, достигнутым между правительством Мьянмы и МОТ в начале 2007 года, сотрудник МОТ по связи получил возможность для объективного и конфиденциального рассмотрения жалоб на принудительный труд, осуществления предварительной оценки относительно того, связана ли жалоба с ситуацией принудительного труда, направления этих дел правительству для безотлагательного расследования и представления доклада Административному совету МБТ о количестве и типах поступивших жалоб и об итогах их рассмотрения.¹⁹ По состоянию на ноябрь 2008 года было получено в общей сложности 120 жалоб, 70 из которых были отнесены к определению принудительного труда. Из этого числа 21 жалоба отражает примеры принудительного труда, осуществляемого по указанию государственных органов власти, десять жалоб относятся к примерам принудительного труда, осуществляемого по указанию военных властей, и 39 жалоб относятся к призыву несовершеннолетних на службу в армию. Согласованная задача заключается в упразднении случаев использования принудительного труда во всех его формах. Механизм подачи жалоб служит одним из инструментов в этих целях, направленных на содействие применению

национального законодательства, чтобы жертвы могли иметь доступ к судебной системе и восстановлению своих прав, виновные в этих преступлениях подвергались соответствующему наказанию и чтобы обеспечить понимание соответствующих прав и обязанностей в связи с меняющимися формами поведения.

82. Международная конфедерация профсоюзов представила обширную информацию об основных формах принудительного труда в Мьянме. В 2007 году были определены следующие такие формы: обеспечение переноски грузов для армейских или военизированных групп; строительство или ремонт военных лагерей и объектов; другие виды обслуживания военных лагерей в качестве проводников, посыльных, поваров и уборщиков; выполнение различных проектов в области инфраструктуры; и уборка или украшение сельских или городских районов.²⁰

83. Проведенные исследования по-новому осветили проблему принудительного труда в различных областях производства в Азии, охватывая те отрасли промышленности, которым ранее уделялось мало внимания. Примером служит отрасль по добыче креветки и предприятия по переработке морепродуктов. В докладе за 2006 год, соавторами которого стали МОТ и университет Махидол в Бангкоке, выявлена практика принудительного труда в секторе рыболовства и переработки морепродуктов Таиланда. В докладе о последующих действиях за 2008 год, подготовленном Центром солидарности, расположенным в США, утверждается, что зафиксированы подтвержденные документами факты использования принудительного труда в отрасли по добыче креветки в Бангладеш и Таиланде.²¹

Северная и Южная Америка

84. В странах Латинской Америки отмечается растущее понимание опасности практики принудительного труда, особенно в отношении трудящихся-мигрантов на подпольных «потогонных предприятиях» или в отношении уязвимых категорий работников, таких как домашние работники, которые мигрируют из своих же общин. Принудительный труд зафиксирован в отдаленных и обезлесенных районах, а также в ряде отраслей промышленности, в том числе работающих на экспорт, включая отрасли по производству древесного угля, чугуна, древесины и несколько сельскохозяйственных секторов. В целом, по данным исследований

¹⁸ Обзор трудовых отношений на частных предприятиях в провинциях Чжэцзян, Хэнань, Сычуань и Синьцзян, Институт проблем международного труда и информации, Китай, июнь 2006 г.

¹⁹ Дополнительный меморандум о взаимопонимании 2007 г. расширил возможности и поддержку, оказываемые сотруднику МОТ по связи в соответствии с первоначальным Меморандумом о взаимопонимании от марта 2002 г.

²⁰ Послание от 31 августа 2007 г., приведенное в докладе Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР), Доклад III (Часть 1А), МКТ, 2008 г.

²¹ Центр солидарности: *The true cost of shrimp*, Вашингтон, округ Колумбия, январь 2008 г.

Вставка 2.4

Более глубокое понимание сущности принудительного труда в Бразилии

Проведенное в последнее время в Бразилии исследование позволило пролить свет на характер лиц, подвергающихся принудительному труду. В рамках одного такого исследования были проведены собеседования с 121 работником в четырех штатах, главным образом в Пара и Мату Гроссу, которые были определены подразделением мобильной инспекции в качестве жертв принудительного труда, а также с семью агентами по трудоустройству. Один из выводов заключался в том, что большинство из участников собеседования постоянно перемещались в пределах Бразилии и лишь четверть из них все еще проживает в штате, в котором они родились. Почти все они начали работать, когда им не было 16 лет, а более одной трети – когда им не было 11 лет, главным образом, для оказания помощи родителям на ферме. 48 работников получили работу с помощью друга или знакомого, а 33 человека – через агента по найму или прямо на ферме. Правительство Бразилии продолжает публиковать «черный список» отдельных владельцев поместий и компаний, где было обнаружено использование принудительного труда. Этот список обновляется каждые шесть месяцев и доступен для общественности через Министерство труда и занятости. В соответствии с проводимой политикой фамилии в этом списке сохраняются в течение двух лет, а затем исключаются из него, если это правонарушение не повторяется и работникам выплачивается заработная плата надлежащим образом. По состоянию на июль 2008 года, в этом списке содержались имена 212 человек и организаций, главным образом, в сфере животноводства. Значительная доля этой деятельности связана с незаконной практикой, которая приводит к вырубке лесов в регионе Амазонки. Действительно, многие из поместий имеют внушительные размеры, достигая 30.000 га и более.

Научные круги и группы гражданского общества используют творческие методы для более глубокого понимания проблем принудительного труда. Одним из примеров служит Бразильский атлас принудительного труда, составленный НПО «Друзья земли» при поддержке правительства, Комиссии по пастбищным угодьям Католической церкви и МОТ. Были использованы базы данных как правительственных, так и неправительственных источников для изучения случаев применения принудительного труда в различных географических регионах. Помимо представления сведений с привязкой к географическим регионам о происхождении работников, ставших жертвами принудительного труда, а также сведений о районах, из которых они были освобождены, в исследовании также изучается связь между случаями принудительного труда и другими социально-экономическими условиями, такими как вырубка лесов, случаи убийств в сельских районах, уровень грамотности и бедности. На основе этой информации был разработан показатель принудительного труда. Органы правительственной власти могут использовать эти выводы в стратегических целях для планирования и направления государственной политики и оказания помощи в этих областях.

МОТ, основная форма принудительного труда связана с долговой кабалой, когда временные работники нанимаются с помощью неформальных посредников, не имеющих лицензии, которые привлекают новых работников выплатой авансов, а затем получают прибыль, выставив завышенные счета. Этот процесс может происходить как в пределах, так и за пределами национальных границ.

85. Принудительный труд в Латинской Америке тесно связан с проблемами неравенства и дискриминации, особенно в отношении коренных народов. Поэтому меры борьбы с этим явлением должны включаться в более широкие мероприятия и программы, направленные на сокращение масштабов бедности и на борьбу с дискриминацией, на содействие правам коренных народов, а также на улучшение положения самых бедных работников в городских районах.

86. По оценкам МОТ, Латинская Америка занимает второе место в мире по количеству работников, занятых принудительным трудом, после Азии, однако лишь немногие страны

предпринимают систематизированные усилия, направленные на расследование и документальное оформление случаев применения принудительного труда и его масштабов. Вместе с тем, в ряде стран предпринимаются значительные усилия, в частности, в Бразилии и Перу, направленные на углубление понимания общественностью современных проблем принудительного труда и его основных причин. Эти усилия, как правило, сопровождаются политическими и практическими мерами, направленными на координацию действий различных министерств и ведомств по борьбе с принудительным трудом и на выявление и освобождение лиц, занятых принудительным трудом. В ноябре 2008 года правительство Боливии утвердило Верховный указ, в соответствии с которым имущество сельских хозяйств, на которых будет обнаружено использование принудительного труда и долговой кабалы, будет передаваться государству под контролем Национального института земельной реформы.²²

²² Верховный указ № 29802.

87. В Перу первое расследование правительством проблем принудительного труда было осуществлено в августе 2008 года Специальной группой инспекции труда по борьбе с принудительным трудом. В рамках этого расследования был осуществлен сбор информации о практике набора и цепочках поставок в секторе производства древесины и лесного хозяйства в районе Лорето бассейна Амазонки, которая подтвердила факт использования принудительного труда на лесозаготовительных предприятиях. Это исследование, которое стало первым в ряду других исследований проблемы принудительного труда, намеченных в других секторах, почти полностью финансировалось Министерством труда и занятости и проводилось при технической поддержке МОТ.

88. Профсоюзы Аргентины привлекли внимание контрольных органов МОТ к утверждениям о торговле людьми в целях как трудовой, так и сексуальной эксплуатации.²³ Речь идет о торговле мужчинами из Боливии, вместе с их семьями, в целях трудовой эксплуатации на швейных предприятиях во многих провинциях Аргентины. В качестве механизмов принуждения используются изъятие документов и удостоверений личности, закрытие работников в служебных помещениях предприятия и принуждение их к работе до 17 часов в сутки. После весьма серьезного инцидента, который произошел в марте 2006 года, когда в пожаре на одном предприятии сгорели несколько боливийских работников, была принята программа проведения инспекций, по результатам которой было закрыто более половины таких цехов. Органы власти Буэнос-Айреса провели крупную кампанию, направленную на упразднение подпольных цехов по производству швейных изделий. В апреле 2006 года была открыта бесплатная «горячая линия» под названием «Рабский труд убивает», которую придали широкой огласке с помощью телевидения и радио, а также крупных плакатов, размещенных на улицах города.

89. Другие проблемы в Латинской Америке связаны с введением обязательного сверхурочного времени под угрозой штрафов. Например, в Гватемале организация трудящихся ЮНСИТРАГУА представила на рассмотрение Комитета экспертов МОТ ряд дел такого характера, которые затрагивают работников как государственного, так и частного сектора. Обвинения касаются, в основном, случаев, когда работников заставляли трудиться в течение продолжительных рабочих смен, вплоть до 24 часов, и когда отказ от работы в таких условиях мог привести к увольнению и даже к

уголовному преследованию в отношении государственных служащих.²⁴

90. В США и Канаде уделяется все большее внимание условиям принудительного труда, с которыми могут сталкиваться иностранные работники в сфере домашнего труда, в сельском хозяйстве и других секторах экономики. В обеих странах создание специальных целевых групп и укрепление законодательства, направленного на борьбу с торговлей людьми, позволило выявить еще больше случаев (о которых идет речь в следующих главах). Хотя многие из тех, кто столкнулся с условиями принудительного труда, являются трудящимися-мигрантами, была высказана озабоченность в связи с тем, что работники, набираемые посредниками в соответствии с официальными программами трудоустройства работников-иностранцев, также могут оказаться в положении кабальной зависимости, когда они имеют большую задолженность и когда действуют ограничения в отношении их прав сменить работодателя.

Европа и Центральная Азия

91. Во всей Европе проблема принудительного труда рассматривалась, в основном, как результат нелегальных миграционных процессов. Хотя политики лишь недавно стали уделять внимание проблеме торговли людьми с целью трудовой эксплуатации, эта форма торговли людьми является доминирующей в Российской Федерации и, возможно, в некоторых странах Западной Европы. Отдельные страны происхождения жертв торговли людьми, такие как Чешская Республика и Польша, теперь, после вступления в Европейский союз, стали странами назначения.

92. Новые государства-члены ЕС в Юго-Восточной Европе, в частности Болгария и Румыния, остаются странами транзита и назначения для торговли людьми. В некоторых странах Центральной и Восточной Европы зафиксировано растущее число жертв торговли людьми в пределах своих национальных границ. Хотя большинство выявленных жертв составляют женщины, торговля которыми осуществляется в целях сексуальной эксплуатации, в настоящее время возрастает количество выявленных случаев с участием мужчин, торговля которыми ведется в целях их использования для принудительного труда.

93. Аналогичная тенденция наблюдается и на Украине. В 2004 году количество выявленных случаев торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации более чем в два раза превышало количество случаев торговли в целях трудовой

²³ КЭПКР, МКТ, 2008 г., op. cit.

²⁴ Там же.

Таблица 2.1. Торговля людьми на Украине: формы эксплуатации

Тип эксплуатации	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Первые 6 месяцев в 2008 г.
Сексуальная	403	558	597	584	229
Трудовая	189	232	319	500	306
Смешанная	24	28	15	33	4
Попрошайничество	9	10	5	4	8
Преступная деятельность	1	–	1	–	2

Источник: База данных МОМ об идентифицированных жертвах торговли людьми.

эксплуатации. Однако уже в 2007 году жертвами торговли людьми для целей сексуальной эксплуатации стали 584 человека против 500 человек, ставших жертвами трудовой эксплуатации, а за первые шесть месяцев 2008 года число жертв торговли людьми для целей трудовой эксплуатации стало фактически более высоким (см. таблицу 2.1).

94. Последние тенденции указывают на то, что в настоящее время Украина является страной транзита и назначения, а также страной происхождения для лиц, торговля которыми осуществляется в целях трудовой или сексуальной эксплуатации. За последние шесть лет большинство иностранцев, поставляемых на Украину или через Украину, являлись гражданами Республики Молдовы (почти три четверти от общего числа), за которыми следовали граждане Киргизстана, Узбекистана и Российской Федерации. Республика Молдова продолжает оставаться преимущественно страной происхождения для лиц, направляемых в ряд стран назначения в Западной Европе, а также в Российскую Федерацию и Турцию.

95. На Кавказе МОТ финансировала проведение исследования в Азербайджане, в ходе которого были обнаружены некоторые происходящие в последнее время изменения. В связи с повышением уровня жизни в этой стране сокращается количество работников из Азербайджана, которые становятся жертвами принудительного труда за границей. С другой стороны, лица, которые ожидали, что их переправят транзитом через эту страну в Европу с помощью посредников, вместо этого были наняты на работу на строительные объекты в Азербайджане, а после они были депортированы властями на родину.

96. Последние данные из Российской Федерации и других стран Содружества независимых государств указывают на неуклонное повышение количества выявленных лиц, ставших жертвами торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. За период с 2002 по 2006 годы, по данным Международной организации по

миграции (МОМ), было выявлено 1.331 человек, ставших жертвами торговли людьми, половина из которых подвергалась трудовой эксплуатации. Информация о тенденциях в странах Центральной Азии остается скудной. В Киргизстане Государственный комитет по миграции и занятости сообщил о том, что самые распространенные формы принудительного труда связаны с долговой кабалой и удержанием заработной платы киргизских граждан, работающих в сельском хозяйстве и строительстве за рубежом, главным образом, в Российской Федерации и Казахстане.²⁵ Что касается Узбекистана, то после ряда сообщений в средствах массовой информации об использовании принудительного и детского труда в хлопковой промышленности, ряд крупных предприятий розничной и оптовой торговли заявили, что они более не будут закупать хлопок в этой стране.

97. Что касается Западной Европы, то проведенное с помощью МОТ Министерством труда и социального обеспечения Португалии инновационное исследование представляет собой полезную модель для будущих исследований.²⁶ В нем затрагиваются по отдельности, во-первых, проблема эксплуатации труда иммигрантов в самой Португалии; и во-вторых, эксплуатация труда португальских эмигрантов и торговля ими в других странах Европы. Полученные выводы свидетельствуют о том, что даже легальные мигранты в Европе могут подвергаться эксплуатации и принудительному труду. В случае самой Португалии наиболее уязвимыми оказались лица, не обладающие квалификацией, включая меньшинства из числа лиц

²⁵ B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, неопубликованный доклад для Специальной программы действий МОТ против принудительного труда, февраль 2008 г.

²⁶ S. Pereira and J. Vasconcelos: *Human trafficking and forced labour: Case studies and responses from Portugal*, МОТ, Женева, 2008 г.

цыганской национальности, которые работают в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности. Неформальные посредники и агентства временной занятости, количество которых за последние несколько лет утроилось, играют ключевую роль в создании ситуаций, в которых португальские работники подвергаются трудовой эксплуатации и принудительному труду.

98. Почти все европейские страны в настоящее время обращают внимание на то, каким образом практика принудительного труда в определенной степени, может проникать на их собственные рынки труда. В мае 2007 года правительство Швеции провело исследовательский семинар по проблеме торговли людьми для целей принудительного труда, на котором собрались эксперты из Дании, Норвегии, Финляндии и Швеции. Было достигнуто согласие о том, что для Скандинавских стран торговля людьми в целях труда представляет собой относительно небольшую проблему по сравнению с другими регионами, которые сталкиваются с более высоким уровнем рисков. Тем не менее, участники выявили секторы и отрасли, в частности, строительство, рестораны, домашний труд, сбор ягод на севере Финляндии и Швеции, где стимулы для найма нелегальных иностранных работников могут создать питательную среду для принудительного труда и торговли людьми. Участники семинара последовательно подчеркивали необходимость в совершенствовании трудового законодательства, особенно в отношении субподряда, а также открытия четко регулируемых рынков труда Скандинавских стран для новых работников и работников, не являющихся гражданами страны.²⁷

Ближний Восток

99. Во всем регионе Ближнего Востока постоянно увеличивается объем информации о проблемах, связанных с торговлей людьми, в частности, и в меньшей степени – о принудительном труде. Некоторые страны приняли новые законы, направленные на борьбу с торговлей людьми, которые иногда подкрепляются межведомственными координационными механизмами, что позволило привлечь больше внимания к этим проблемам, которые, по крайней мере, до самого последнего времени, редко интересовали общественность. В нашем предыдущем глобальном докладе освещались условия некоторых работников, занятых в качестве домашней прислуги в этом регионе, учитывая,

что отсутствие гарантийных механизмов в системе найма может в некоторых случаях подвергать их опасности стать жертвой торговли людьми.

100. Высказывалась также озабоченность в связи с отсутствием общих защитных механизмов в отношении найма и трудоустройства мигрантов, набираемых на основе временных контрактов для работы в регионе. Вопрос о надлежащих защитных механизмах затрагивает все страны, в которых определенные виды работ выполняются только мигрантами, однако он имеет особое значение, в частности, для стран Персидского залива, учитывая высокую долю трудящихся-мигрантов по отношению к их собственному населению. В последние годы ряд стран региона подвергается критике, в связи, например, с очень тяжелыми условиями труда в строительстве и в швейной промышленности, либо в отношении системы *кафил*, в соответствии с которой индивидуальный характер найма работодателем работников на основе временных контрактов может привести к принудительному труду и торговле людьми. Это сложные вопросы, по которым правительства стран региона в последнее время тесно взаимодействовали с МОТ в рамках их усилий, направленных на содействие основополагающим принципам и правам в сфере труда в более широком плане или на совершенствование систем управления миграцией. С одной стороны, уровень понимания среди общественности и многих правительственных чиновников проблемы принудительного труда в странах Персидского залива все еще остается низким, и поэтому наблюдается нежелание соглашаться с наличием злоупотреблений, которые фактически могут представлять собой принудительный труд и торговлю людьми. Многим правительствам необходимо не только реагировать на давление, связанное с отдельными инцидентами и сообщениями, но принимать меры более активного характера для устранения коренных причин этих проблем и разработки надлежащих рекомендаций. С другой стороны, некоторые правительства стран Персидского залива и региона Ближнего Востока предпринимают позитивные шаги в форме профессиональной подготовки, аналитической работы, реформы законодательства и политики, а также создания механизма реализации.

Тематические проблемы

101. В данном разделе не предполагается охватить все тематические проблемы современных форм принудительного труда, например, рассмотренных в рамках Общего обзора принудительного труда 2007 года. Скорее он сосредоточен на небольшом круге этих проблем, которые в последние годы привлекли

²⁷ Nordic Expert Seminar on Trafficking for Forced Labour, Министерство занятости, правительство Швеции, Стокгольм, декабрь 2007 г.

Вставка 2.5

Заманивание в долговую кабалу: растущие масштабы скрытых каналов глобальной торговли вовлекают миллионы людей в систему принудительного труда (журнал «Ньюсвик» от 15 апреля 2008 г.)

Это новая глава в истории глобализации: растущее число трудящихся-мигрантов попадают в ловушку условий труда, которые практически не отличаются от рабства. Часто те условия, в которых трудятся мигранты, позволяют рассматривать работу в потогонных цехах относительно благодатной в сравнении с ними. Завлекаемые трудовыми посредниками, дающими ложные обещания о высокой заработной плате, работники, ставшие жертвами торговли людьми, часто оказываются в стране, не зная языка, обремененные долгами, которые невозможно выплатить, и лишённые паспорта, без которого они не могут вернуться на родину. «Старая практика рабства сводилась к тому, что хозяин был вашим собственником», говорит Рене Офрэнго, директор Центра трудового права Университета Филиппин в Маниле. «Однако в настоящее время легальные агентства по найму и работодатели действуют в тандеме, чтобы обмануть работников, которые, оказавшись в изоляции в чужой культурной среде, вынуждены соглашаться на тяжелые условия. Именно в этом контексте сегодня сохраняется принудительный труд».

значительное внимание, и в отношении которых МОТ могла бы предусмотреть возможности для содействия их решению в рамках будущей программы технического сотрудничества. Первый вопрос касается факторов, которые могут способствовать повышению риска возможного привлечения к принудительному труду за счет неадекватных действий систем подряда и набора работников, в том числе из числа трудящихся-мигрантов. Другие вопросы связаны с положением моряков и домашних работников.

Труд на условиях подряда и принудительный набор

102. Отсутствие надлежащих механизмов для набора и трудоустройства работников может привести к трудовой эксплуатации, в том числе к принудительному труду. Уже давно признается существование связи между неформальным трудовым посредничеством и системами кабального труда в некоторых странах Азии и Латинской Америки. Известно также, что работники, которые мигрируют с помощью нелегальных посредников, часто получают работу в стране назначения только на нелегальных условиях и особенно подвержены риску принудительного труда.

103. В последние годы озабоченность у правительств, организаций работодателей и работников во всем мире вызывает новая проблема, которая оживленно обсуждается также в научной и политической литературе. Речь идет о работниках, которые мигрируют по вполне легальным каналам, возможно, пользуясь услугами лицензированных агентов по найму, и нанимаются посредством официально признанных программ трудоустройства в стране назначения, но могут также стать жертвой принудительного труда в случае отсутствия соответствующих гарантийных механизмов.

104. В ряде публикаций профсоюзов и докладов НПО рассматриваются эти вопросы. Однако наиболее полно эти положения раскрываются в серии докладов правительства США, в частности в ежегодных докладах «Торговля людьми», публикуемых Государственным департаментом США в рамках его усилий, направленных на борьбу с торговлей людьми во всем мире. Его доклад за 2006 год был направлен, прежде всего, на то, чтобы пролить дополнительный свет на «торговлю людьми в целях трудовой эксплуатации посредством легального найма», особенно в Азии и на Ближнем Востоке. В нем утверждается, что по прибытии в страну определенная доля мигрантов сталкивается с недобросовестными трудовыми агентствами или работодателями, которые ставят их в положение подневольного порабощения и что «это может стать принудительным трудом или кабальным трудом в зависимости от инструментов принуждения, используемых для того, чтобы заставить работников войти в состояние порабощения или продолжить его». В докладе определяются некоторые используемые формы злоупотреблений, включая изменение условий найма и отход от того, что было зафиксировано в контракте, подписанном работником до отъезда из своей страны; конфискацию и удержание проездных документов; задержание; угрозу применения физической силы; и удержание заработной платы. В нем отмечается далее, что высокие транзакционные издержки, связанные с работой за границей, могут служить причиной высокого уровня уязвимости трудящихся-мигрантов в отношении долгой кабалы. В сочетании с практикой эксплуатации, проводимой недобросовестными трудовыми агентами или работодателями в стране назначения, эти издержки или долги, в случае их чрезмерно высокого уровня, становятся одной из форм долгой кабалы.

105. В докладе Государственного департамента за 2007 год этот анализ продолжается, и в его рамках рассматриваются связи между законами о спонсорстве и принудительным трудом. В нем рассматриваются методы, с помощью которых спонсоры в странах назначения могут злоупотреблять такими законами, например, путем угрозы ареста работников, если они будут пытаться жаловаться на тяжелые условия или на длительную задержку в выплате заработной платы. В вышедшем совсем недавно докладе за 2008 год определяются различные стратегии, с помощью которых как страны происхождения, так и страны назначения могли бы противостоять транснациональной торговле трудящимися-мигрантами, поощряя правительства «сотрудничать с МОТ в свете ее полномочий по упразднению принудительного или обязательного труда». Предлагаемые стратегии охватывают осуществление набора работников как в странах происхождения, так и в странах назначения, заключение двусторонних или многосторонних трудовых соглашений, а также выявление жертв и подачу жалоб наряду с предупреждением злоупотребления правовой системой в странах назначения.

106. Каким образом МОТ решает эти проблемы? Она осуществляет это несколькими способами за счет сочетания усилий в рамках ее программ по управлению миграцией, по принудительному труду и применению норм. Во-первых, она проводит исследования о том, как эти методы действуют на практике в различных странах мира. Исследования проводились в отношении систем частных агентств найма и трудоустройства в регионах и в странах, включая Центральную Азию, Кавказ и Российскую Федерацию. Проводились также исследования в Бангладеш, Индии и Пакистане для изучения, главным образом, опыта временных работников, занятых на условиях подряда, из этих стран в государствах Персидского залива. Некоторые выводы этих исследований были представлены на Форуме Персидского залива по временному труду на условиях подряда, который состоялся в начале 2008 года в Абу-Даби.²⁸ Во-вторых, было обеспечено формирование потенциала правительственных чиновников по широкому кругу вопросов, в том числе работников органов инспекции труда, а также работодателей и представителей профсоюзов. В качестве примера можно привести программу в Иордании, предпринятую в связи с заявлениями о том, что азиатские трудящиеся-

мигранты подвергаются принудительному труду и становятся жертвами торговли людьми в отраслях, работающих на экспорт. Правительству была оказана помощь в разработке проекта нового закона о торговле людьми, внесении поправок в трудовой кодекс и в создании межведомственного комитета по борьбе с торговлей людьми. В октябре 2008 года этот комитет договорился о создании объединенного подразделения, сочетающего правоохранительные полномочия инспекторов труда и работников органов государственной безопасности в целях содействия расследованию преступлений, связанных с торговлей людьми, и направления их судебным властям. МОТ также занимается этими вопросами с инспекторами труда, сотрудниками дипломатических служб и служб безопасности в других странах происхождения и назначения в отношении временных работников, в том числе в Китае, в ряде государств Персидского залива, США и Вьетнаме. Она провела также детальный анализ этих вопросов. Уровень знаний по этим вопросам можно обобщить в свете актов МОТ по принудительному труду и другим связанным с этим вопросом темам следующим образом.

Оплата услуг по набору и трудоустройству

107. В Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181) МОТ содержится базовый принцип, в соответствии с которым частные агентства занятости не взыскивают с работников прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы. В интересах соответствующих работников и после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников компетентный орган власти может допускать исключения из этого принципа в отношении некоторых категорий работников, а также особых типов услуг, предоставляемых частными агентствами занятости.

108. В некоторых регионах диалог между правительствами и заинтересованными сторонами позволил добиться разработки более детальных руководящих принципов. Примером служат рекомендуемые руководящие принципы политики в области набора персонала в практике стран субрегиона Большого Меконга, принятые на основе переговоров с различными заинтересованными сторонами как часть координируемой министерской инициативы по борьбе с торговлей людьми (КОММИТ).

109. Очень важно, что Международная конфедерация частных агентств занятости (МКЧАЗ) признает в своем Кодексе практических правил принцип бесплатного предоставления услуг лицам, ведущим поиск работы. МКЧАН взяла также на себя конкретное обязательство о предупреждении торговли людьми.

²⁸ R. Plant: *Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin*, документ, представленный на Форуме стран Персидского залива по временному труду на условиях подряда, Абу-Даби, 23-24 января 2008 г.

110. На практике многие мигранты выплачивают гонорар за трудоустройство, который может быть весьма высоким по сравнению с предполагаемыми заработками. Проведенное в 2005 году исследование НПО Веритэ (США), основанное на собеседованиях с мигрантами, вернувшимися из четырех азиатских стран, показало, что если легальный уровень гонорара устанавливался, как правило, на уровне заработной платы за месяц, то фактически взимаемые гонорары составляли размер заработной платы за период от 1,8 до 4,8 месяца. Для финансирования такого гонорара, как правило, приходилось прибегать к займам из различных источников. При этом процентные ставки достигали порой 60% и для оплаты кредита требовалось от десяти месяцев до трех лет.²⁹

111. В исследовании МОТ в отношении мигрантов, возвратившихся из стран Персидского залива, проведенном в 2007 году в Бангладеш и Пакистане, был сделан вывод о том, что опыт большинства мигрантов оказался позитивным, однако высокие затраты, связанные с миграцией, делают ее менее выгодной в финансовом отношении. В Бангладеш, где затраты, в среднем, составляли 1.400 долл. США для мужчин и половину этой суммы для женщин, общие расходы на миграцию выросли более чем на 130% за период с 2000 по 2007 годы и в целом не были сбалансированы повышением доходов работников. В Пакистане средние общие затраты на человека составляли около 1.000 долл. США, что более чем в 12 раз превышает уровень, установленный правительством Пакистана. Большинство мигрантов из Пакистана выплачивают все вознаграждение заранее, причем примерно половина из них финансирует затраты на миграцию из своих собственных сбережений.

Каналы и механизмы набора

112. В то время как некоторые лица, ищущие работу, пользуются услугами агентств по найму, имеющих лицензии, для поиска занятости в отдаленных районах в своей стране или за рубежом, очень многие поступают иначе. Первоначальный набор осуществляется посредством мелких агентов. Роль таких посредников может быть разной в зависимости от того, существует ли свободное перемещение рабочей силы и действуют ли требования в отношении виз. Граждане из стран Центральной Азии, ищущие работу, не нуждаются в получении виз для работы в Российской Федерации, хотя они должны регистрироваться по месту жительства и работы. Например, в Таджикистане, где

поток трудящихся-мигрантов, по оценкам, превышает полмиллиона человек в год, частные агентства занятости трудоустраивают лишь несколько тысяч работников для работы за границей. Набор и трудоустройство осуществляются посредством сети неформальных вербовщиков, которые сами часто являлись мигрантами в прошлом и имеют связи с российскими работодателями. За ряд услуг, включая регистрацию и контакты с работодателями, мигранты могут выплачивать посреднику сумму, эквивалентную половине их заработной платы за первые месяцы. Проведенный в Российской Федерации обзор, охватывающий группы, состоящие из мигрантов, которые считаются уязвимыми с точки зрения торговли людьми, показал, что 90% мигрантов ищут работу через неформальные сети, в то время как не более 5% пользуются услугами государственных и частных агентств занятости.

113. В Южной Азии «субагенты» обычно действуют под «крышей» более крупных и официально признанных агентств. Местные агенты по найму могут просто передавать работника более крупному агентству в обмен на вознаграждение; они могут также оказывать другие услуги, такие как приобретение паспорта и удостоверений личности, виз и других разрешительных документов. В Индии трудовые подрядчики действуют в рамках, в основном, неформального рынка труда в стране, в то время как, по оценкам МОТ, примерно половина иностранных мигрантов пользуются услугами незарегистрированных агентов. В Бангладеш, Индонезии и Пакистане мигранты пользуются несколькими каналами, включая семейные сети, зарегистрированные агентства по найму и большое число неформальных трудовых посредников или «субагентов». Последние могут осуществлять набор от имени агентств, имеющих лицензии, несмотря на то, что такая практика запрещена национальными нормативными правовыми актами. Но они могут также осуществлять свои собственные операции по найму по просьбе работодателей в некоторых странах назначения наряду с дополнительными услугами, включая предоставление виз и проездных документов. Многие из этих мер не подпадают под контроль официальных агентств, отвечающих за защиту трудящихся-мигрантов в направляющих странах.

114. В Китае проведенное исследование МОТ проводит различие между организованными работниками, которые мигрируют по легальным каналам, и теми, кто пользуется услугами трудовых посредников или индивидуальными каналами. Частные предприятия все чаще вовлекаются в экспорт трудовой силы. Правительство прилагает четкие усилия в целях установления повышенного контроля за трудоустройством иностранной рабочей силы, запрещая

²⁹ *Protecting overseas workers*, Verité Research Paper, декабрь 2005 г.

Вставка 2.6

**Руководящие принципы в соответствии с инициативой КОММИТ для субрегиона Большого Меконга
Оплата услуг по набору работников**

- Правительства и агентства по найму должны стремиться сводить к минимуму затраты, связанные с набором и наймом мигрантов, которые должны нести работники и работодатели.
- Вознаграждение агентствам по найму должны выплачивать работодатели. Если это невозможно, то правительство, после консультаций с организациями работодателей и работников, должно устанавливать максимальный уровень вознаграждения за услуги, которое агентствам по найму разрешается удерживать с работников.
- Агентства по найму должны раскрывать все данные о сборах и условиях бизнеса для работодателей и работников, обеспечивая открытый характер таких затрат (например, затрат, связанных с ведением документации и т. п.), а также гонораров за услуги по найму.
- Правительства должны регулировать и осуществлять мониторинг того, как агентства по найму вычитают сумму вознаграждения из заработной платы работников.
- Работодатели и агентства по найму должны получить письменное согласие от работников на осуществление вычетов из их заработной платы и обеспечивать, чтобы работники имели полный доступ к своим сберегательным счетам в любое время.
- Работодатели и агентства по найму, которые управляют вычетами из заработной платы работников, должны представлять работникам справки в письменном виде об их валовой заработной плате и обо всех вычетах.
- Правительства должны содействовать созданию правительствами, финансовыми институтами или другими организациями кредитных структур для предоставления работникам займов под низкий процент, которые не могут позволить себе выплату вознаграждения агентству по найму.

агентствам по найму взимать плату с работников за трудоустройство и включая положения, обеспечивающие их эффективное исполнение, однако широкое распространение расположенных в регионах мелких и средних агентств по найму затрудняет осуществление надлежащего контроля.

Договоры о работе по найму

115. Многие сезонные работники и трудящиеся-мигранты никогда не подписывают письменные договоры, надеясь только на устную договоренность с вербовщиками. Проведенное в Бангладеш обследование среди иностранных мигрантов³⁰ показало, что не менее 90% респондентов не получили письменный договор до миграции, независимо от типа их визы. В Пакистане³¹ более 60% работников, мигрировавших с помощью друзей и родственников, и более 20% работников с прямой визой имели только устную договоренность. Другие мигранты подписывали договоры, но им не разрешалось хранить их у себя или они составлялись на языке, который они не могли понять.

116. По прибытию в страну назначения мигранты часто обнаруживали, что рабочие места и условия труда существенным образом отличаются от того, о чем шла речь в их первоначальном договоре о найме, составленном как в письменной, так и в устной форме. Обследование среди возвращающихся мигрантов в Индии³² показало, что не менее чем в 12% случаев работодатели настаивали на заключении совершенно нового договора. Принуждение было самым значительным в отношении почти каждого пятого работника из числа тех, которые мигрировали с помощью агентств по найму. Что касается Пакистана, то проведенное обследование³³ указывает на различные способы, с помощью которых подписываются новые трудовые договоры по прибытии в страны назначения в Персидском заливе. В первом случае готовится новый трудовой договор с четкими условиями для подписания мигрантами. Во втором случае, в момент выплаты первой заработной платы, мигрантам предоставляется трудовой договор и дополнительные документы для подписания, но они в большинстве случаев не знакомы с их содержанием. В целом, размер заработной

³⁰ R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*, 2008 г. Неопубликованное исследование МБТ.

³¹ G.M. Arif: *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*. Пакистанский институт экономики развития, 2008 г. Неопубликованное исследование МБТ.

³² S. Rajan; V. Varghese; M. Jayakumar: *Overseas recruitment practices in India*, Research Unit on International Migration, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram; Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA), правительство Индии, 2009.

³³ G.M. Arif: op. cit.

платы, предусмотренный в новом трудовом договоре, по оценкам, на 10% ниже, чем в первоначальном договоре, подписанном в Пакистане.

117. Есть также примеры и мошеннической практики найма, имеющей трагические последствия для людей. Широкую огласку получил пример работников из Непала, которых первоначально наняли в 2004 году при том понимании, что они будут работать в качестве кухонного персонала в Иордании, однако у них были изъяты паспорта и их отправили в Ирак, где впоследствии один из работников был похищен и убит. Такие примеры являются исключением, но они представляют собой очевидную причину для принятия жестких мер, направленных на недопущение мошеннической практики.

Предупреждение ограничений и принуждения

118. Практика принуждения может начинаться в самой стране происхождения. В некоторых странах Азии агентства по найму имеют «центры временного содержания» или учебные лагеря, куда будущие мигранты помещаются на период между их наймом и отправкой за границу. Имеется информация о том, что свобода перемещения лиц, находящихся в этих центрах, ограничивается, а женщин часто готовят для работы в качестве домашней прислуги за границей. Например, в Индонезии мигранты, работающие в качестве домашней прислуги, обычно проводят до шести месяцев и даже более в таких центрах временного содержания, причем иногда они должны выполнять работу за минимальную плату, а то и бесплатно. Агентства, которые несут расходы, связанные с оплатой услуг неформальных трудовых посредников, обеспечивающих первоначальную вербовку, и которые сами не получают плату до тех пор, пока домашняя прислуга не будет трудоустроена за рубежом, как раз и устанавливают такие ограничения, чтобы не допустить потерь инвестированных ими средств.

119. В странах назначения информация об условиях на практике часто имеет разрозненный характер. Имеются примеры ограничения действий и принуждения в рамках различных форм организации временной работы. Очень часто крайне трудно провести грань между законной и незаконной практикой, так как легально зарегистрированные агентства могут проводить недобросовестную практику на грани допустимого законом. Кроме того, поразительно, как много стран испытывают определенные проблемы, связанные с их механизмами и специальными программами для ввоза временных работников. Даже в тех случаях, когда официальные системы регулируются

законодательством и нормативными правовыми актами, имеются документальные свидетельства о практике злоупотреблений, используемой агентствами, которые поставляют работников работодателям.

120. Могут возникать трудности при выявлении конкретных форм отношений между этими агентами, которые, в основном, занимаются наймом и перевозкой в страну назначения, трудоустройством в стране назначения и фактической занятостью работников на условиях подряда. Независимое обследование специальной системы выдачи виз для временных мигрантов, проведенное правительством Австралии в 2008 году, указало на наличие некоторых дилемм.³⁴ Было обнаружено, например, что агенты по миграции могут взимать большие комиссионные в оффшорных зонах, которые часто и выплачиваются в оффшорных зонах, о которых работодатель может ничего не знать. Было также выявлено большое количество примеров обмана, совершаемого этими агентами, которые взимали завышенные суммы комиссионных как с работодателей, так и с работников за возобновление виз, которые все еще были действительными. Были также выявлены другие способы, с помощью которых работодатели, которые могли сами нести значительные расходы, связанные с оплатой этих виз, перекладывали эти затраты на работников за счет осуществления регулярных вычетов из их заработной платы. В этих случаях результаты этого обследования были представлены на рассмотрение консультативной группы, состоящей из представителей правительства штата, деловых кругов и промышленных групп, а также профсоюзов, чтобы разработать рекомендации в отношении будущих реформ.

121. Программа в США позволяет работодателям привлекать иностранных работников по краткосрочной временной визе, если работодатели могут убедительно доказать, что они не могут найти работников из числа граждан страны для выполнения функций на имеющихся рабочих местах.³⁵ Работодатели пользуются услугами частных агентств по найму, расположенных в странах Центральной Америки и в других местах, за деятельностью которых они не осуществляют практически никакого контроля. В экстремальных случаях обращение с такими мигрантами может стать поводом для

³⁴ Visa Subclass 457 Integrity Review, by Ms. Barbara Duggan, Министерство по вопросам иммиграции и гражданства, правительство Австралии, Канберра, октябрь 2008 г.

³⁵ Программа H-2, действующая с 1986 г., включает два компонента – сельскохозяйственную программу H-2A и несельскохозяйственную программу H-2B. Работники приезжают, в основном, из Мексики, а также из Гватемалы и Ямайки.

направления дела в суд. В связи с этим в 2007 году в Конгресс США был представлен законопроект, в соответствии с которым требуется обеспечивать нанимаемым работникам четкое и точное описание условий занятости, запрещается взимание с работников платы за трудоустройство и предусматриваются эффективные правоприменительные положения.

122. Спонсорские программы возлагают на спонсоров значительные функции контроля за работниками, которые обладают рабочей визой. Проблема в данном случае связана с нелегальной торговлей этими визами, что является предметом определенной озабоченности, например, государств Персидского залива. Некоторые работодатели напрямую участвуют в этом бизнесе; другие передают работу по найму на подряд компаниям по трудоустройству, которые, в свою очередь, продают визы агентствам по найму, расположенным в стране, отправляющей мигрантов. Таким образом, затраты перекладываются на потенциальных мигрантов за счет завышения сборов за выдачу виз.

123. В любой национальной ситуации необходимо тщательно анализировать, какие аспекты найма и трудового правоотношения включают в себя элементы принуждения. Было бы чрезмерным упрощением заявление о том, что принудительный труд распространяется, главным образом, на незаконную деятельность, в то время как законная деятельность обязательно свободна от принуждения. В Китае, например, размеры платежей агентствам по найму часто являются самыми высокими в мире, однако в значительной части печатных материалов о китайской миграции подчеркивается строго добровольный характер этого процесса, основанный на согласии.³⁶ Несмотря на высокий уровень платежей, который ведет к серьезной задолженности в течение определенного фиксированного периода времени, это часто рассматривается в качестве рационального выбора, в котором откровенное принуждение практически не играет никакой роли.

124. Важно также оценить способы, с помощью которых традиционно погашаются эти долги. Во многих случаях трудящиеся-мигранты платят вербовщикам наличные деньги до миграции, используя в этих целях свои сбережения, продавая свое имущество и другие активы, а также занимая деньги у членов своей семьи и у других лиц. В других случаях погашение авансов может осуществляться за счет вычетов из заработной платы.

125. Что касается среднего уровня таких платежей, методов погашения таких долгов и лиц,

которым предназначаются такие платежи, то информация по отдельным странам остается довольно скудной. Например, в Индонезии работники, нанимаемые в качестве домашней прислуги, еще находясь в лагерях временного содержания в Индонезии, подписывают документы перед отъездом, в соответствии с которыми они изъявляют готовность к тому, чтобы в течение первых нескольких месяцев их работы работодатель непосредственно вычитал определенную сумму из их заработной платы для оплаты услуг агентства по найму. Эти погашения могут охватывать долги, связанные с широким кругом транзакционных затрат, включая комиссионные трудового посредника, плату за жилье и питание в лагере временного содержания, профессиональную подготовку, медицинские осмотры, паспорта и удостоверения личности, рекомендации из Бюро по трудоустройству «Мэнпауэр», подготовку трудового договора, услуги по освобождению от налогообложения, страхование, выдачу билетов до отъезда и связанные с этими услугами сборы. Размер вычетов зависит от квалификации и предполагаемой заработной платы домашних работников. Если речь идет о работниках, впервые нанимаемых на работу и обладающих более низким уровнем квалификации, то в течение первых пяти месяцев может вычитаться до 90% их заработной платы за работу за рубежом для покрытия агентских сборов. Более того, в тех случаях когда агентства по найму получают платежи в виде аванса от будущих работодателей, а также от мигрантов, работодатели обычно также перекладывают на домашних работников и свои затраты посредством дополнительных вычетов из их заработной платы.

126. При проведении дальнейшей работы по этим вопросам важно добиться более систематизированного понимания того, в каких пределах взимаются сборы и комиссионные как административными органами, так и частными агентствами по найму; их соотношения с предполагаемыми заработками, включая минимальную заработную плату, средств, с помощью которых они погашаются, в том числе с помощью вычетов из заработной платы, а также способов, посредством которых правительства осуществляют контроль за этим процессом, чтобы обеспечить гарантии в отношении недопущения злоупотреблений.

Будущие вызовы

127. Ширится понимание того, что многие из методов найма временных работников имеют серьезные недостатки. Частично они связаны с проблемами в действующем законодательстве, которое не обеспечивает четкого разделения соответствующих обязанностей между агентствами по найму и конечными работодателями,

³⁶ См., например, S.X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2008 г.

чтобы обеспечить гарантии против злоупотреблений, включая принудительный труд. Можно привести также много примеров, когда детальные нормативные правовые акты, регулирующие взимание комиссионных, просто не осуществляются на практике и работники могут на практике превышать в десять и более раз максимальную сумму, предусмотренную в национальном законодательстве и в нормативных правовых актах.

128. В определенных пределах обеспечивается применение законов, направленных на борьбу с практикой мошенничества или злоупотреблений, но при этом также требуется укреплять систему правоприменения. Вместе с тем, в большинстве случаев необходимо вносить дополнительную ясность в отношении ситуаций, предусмотренных в национальном законодательстве, прежде чем будет обеспечено более энергичное исполнение соответствующих законов.

129. В самых серьезных случаях может потребоваться применение суровых наказаний, предусмотренных уголовным правом. Однако речь идет о системных проблемах в области управления рынком труда, и до разработки законов и их претворения в жизнь крайне важно добиться консенсуса на основе консультаций между правительствами и представителями организаций работодателей и работников в отношении приемлемой практики. Это важная и трудная задача также и для организаций работодателей и работников, которые стремятся не только предупредить использование принудительного труда в оперативной деятельности предприятий и в их цепочках поставок, но и внести свой вклад в нормативно-правовую базу, которая обеспечивает баланс между эффективностью деятельности предприятий и защитой основополагающих прав работников и прав человека.

130. Нормы МОТ по принудительному труду могут обеспечить некоторые показатели для определения направленности как политики, так и правоприменительной практики. Совсем недавно, в 2007 году, Комитет экспертов МОТ пояснил свою позицию о косвенном принуждении, которому могут подвергаться, в частности, трудящиеся-мигранты.³⁷ В некоторых

упомянутых выше случаях явно прослеживается наличие принуждения. Однако обычно это не так. Глобальная картина, как представляется, отражает разнообразный характер агентов, использующих нестандартные стратегии и часто действующих на грани закона, чтобы изъять крупные суммы денег у уязвимых категорий работников.

131. Следует ли приравнивать отдельные случаи к уголовным правонарушениям, связанным с принудительным трудом, можно определить только посредством уголовного преследования со стороны национальных органов судебных решений после того, как будут учреждены правовые рамки для выявления таких случаев злоупотреблений. Эти вопросы рассматриваются в следующей главе, в которой речь идет о соответствующей роли систем уголовного и трудового правосудия.

132. Путь к прогрессу лежит через переговоры относительно надлежащих ответных мер в области политики, возможно, включающих новые нормативные правовые акты и механизмы мониторинга, посредством трехстороннего социального диалога. Именно социальный диалог в Соединенном Королевстве, например, способствовал достижению консенсуса между различными заинтересованными сторонами по вопросу о необходимости лицензирования посредников по найму рабочей силы в секторах сельского хозяйства и добычи моллюсков. Выдвинутая недавно в Австралии инициатива создания трехсторонней консультативной группы по ее программе предоставления виз для временных работников уже освещалась выше. На более глобальном уровне можно отметить важный диалог между работодателями и профсоюзами. В ноябре 2008 года Глобальный профсоюз ЮНИ и корпоративные члены Международной конфедерации частных агентств занятости (CIETT), включая такие крупные компании, как Adecco, Kelly Services и Manpower, вступили в глобальный социальный диалог для выработки справедливых условий для отрасли, в которой действуют агентства по временной занятости, в частности, чтобы предупредить недобросовестную конкуренцию со стороны агентств, действующих мошенническими методами, и бороться с торговлей людьми. Обе стороны выразили поддержку созданию надлежащей нормативно-правовой базы для этой отрасли.

133. Информированный политический диалог такого рода, подкрепляемый всесторонней оценкой того, как действуют на практике системы труда на условиях подряда, а также позиций всех сторон трудового правоотношения,

³⁷ В соответствии с разъяснениями, представленными Комитетом экспертов, внешние ограничения или косвенное принуждение, влияющие на свободу работника и добровольное предложение, могут быть результатом не только актов властей, таких как законодательные акты, но и практических действий работодателей. Примерами служат случаи, «когда трудящихся-мигрантов ввозят путем обмана, ложных обещаний и удержания удостоверений личности, либо принуждают оставаться в распоряжении работодателя; такая практика представляет собой явное нарушение

Конвенции о принудительном труде. Общий обзор за 2007 г., п. 39.

будет готовить почву для более четкого общего регулирования таких острых вопросов, как взимание чрезмерных комиссионных, которые занимают центральное место во многих проблемах, с которыми сталкиваются уязвимые работники в настоящее время.

Моряки и рыбаки

134. Появляется все больше данных, свидетельствующих о том, что моряки и рыбаки могут подвергаться особому риску с точки зрения принудительного труда и торговли людьми. В декабре 2007 года в Италии была издана научная публикация, посвященная «Принудительному труду в море», в которой основное внимание уделяется положению уязвимых категорий работников, которым до сих пор не уделялось систематизированного внимания.³⁸ Условия изоляции и ограниченного пространства, в которых находится эта категория работников, наряду с часто возникающими трудностями в определении правовых обязанностей по отношению к членам экипажа, могут сделать их особо уязвимыми.

135. Имеется также информация о случаях, когда использовался обман, а заработная плата не выплачивалась совершенно преднамеренно. В одном таком случае, о котором сообщают Международная конфедерация профсоюзов и МФТ, один работник из Филиппин не получал заработную плату в течение нескольких месяцев после установления контактов с профсоюзом. Последующие расследования показали, что первоначальный судовладелец заявлял, что он продал судно другой компании, которая отказывается сотрудничать с МФТ, однако на практике, возможно, судовладелец не менялся. Это пример преднамеренного обмана, когда судовладелец и не собирался выплачивать причитающуюся заработную плату.

136. Имеется множество сообщений о практике принудительного труда, связанной с физическим удержанием в рыболовной отрасли стран Азии, в частности в Таиланде. МКП представила обширную информацию от имени своего филиала, Союза моряков Бирмы (СМБ), ряд членов которого сообщил о практике принудительного труда, существующей на тайских рыболовных траулерах. Межучрежденческий проект ООН по борьбе с торговлей людьми в субрегионе Большого Меконга (ЮНИАП) также охарактеризовал эту ситуацию, как торговлю людьми.³⁹ Данные свидетельствуют о практике найма путем обмана как в Мьянме, так и среди бирманской общины мигрантов в Таиланде. После найма на работу ограничивается

свобода передвижения работников посредством их физического удержания в охраняемых помещениях. Снимаются фотографии для паспортов и выдаются удостоверения личности, представляющие бирманских работников в качестве тайских подданных. Учитывая различия в именах, зафиксированных в регистре, эта практика впоследствии позволяет судовладельцам отрицать, что эти люди были у них наемными работниками. Комиссионные, предназначенные для агентов по найму, которые впоследствии вычитаются из заработной платы, могут в три раза превышать первоначально согласованную сумму.

137. Исследование Центра солидарности за 2007 год⁴⁰ свидетельствует о том, что тайские подданные из сельских районов также могут становиться жертвами торговли людьми для последующего принудительного труда в рыболовной отрасли. В докладе, составленном на основе правительственных источников, утверждается, что более 10.000 работников могут быть захвачены для работы на этих рыболовных траулерах,⁴¹ Один экстремальный случай был зафиксирован МФТ,⁴² когда 39 бирманских рыбаков умерли от голода после того, как их более двух месяцев продержали без пищи и воды.

138. Аналогичные сообщения о принуждении к труду на рыболовных судах поступают и из Европы. МФТ приводит пример индонезийских рыбаков, которые заплатили агентству по найму 500 долл. США в качестве комиссионных, чтобы устроиться на работу на судно, принадлежащее испанскому судовладельцу, а затем получали менее трети той заработной платы, которая была им первоначально обещана.⁴³ Невероятные сообщения такого рода говорят о том, что требуется провести исследование более систематизированного характера относительно механизмов найма и трудоустройства моряков во всем мире, включая устанавливаемые ограничения их прав на оставление судна, а также затраты или штрафы, которым они могут подвергаться при попытке покинуть судно, столкнувшись с практикой обмана и злоупотреблений.

Домашние работники

139. Домашние работники, в основном женщины, представляют собой другую группу, которая подвергается особому риску стать жертвой принудительного труда, учитывая

³⁸ V. Zanin, *I Forzati del Mare*, Carocci editore, Рим, 2007 г.

³⁹ Там же, стр. 1.

⁴⁰ Центр солидарности: *Справедливость для всех*. Таиланд, декабрь 2007 г., стр. 109.

⁴¹ Там же.

⁴² Международная федерация транспортных рабочих. *Seafarers' Bulletin* 2008. No. 22/2008.

⁴³ Там же.

изолированные условия работы в частных домах, а также то, что во многих случаях они не защищены национальным трудовым законодательством. Работающие в качестве домашней прислуги трудящиеся-мигранты могут быть самыми уязвимыми, так как часто они находятся за тысячи километров от своих домов, общин и сетей, хотя они могут, разумеется, подвергаться принудительному труду и в своей собственной стране. В марте 2008 года Административный совет МБТ принял знаковое решение о включении вопроса, касающегося достойного труда домашних работников в повестку дня сессии Конференции 2010 года. В предвосхищении предстоящих дискуссий, ниже рассматриваются некоторые обстоятельства, при которых домашние работники могут подвергаться принудительному труду, а также некоторые примеры последнего времени, отражающие меры, принимаемые в рамках законодательства и на практике, чтобы исправить положение.

140. В своем Глобальном докладе за 2007 год об упразднении дискриминации в сфере труда МОТ осветила «двойное бремя», которое несут женщины-мигранты, особенно те из них, которые заняты в качестве домашней прислуги. Хотя в докладе признается, что условия труда могут быть совершенно разными, в нем, тем не менее, отмечается, что эти работники «особо уязвимы с точки зрения дискриминации, эксплуатации и различных форм злоупотреблений, включая притеснения и насилие со стороны работодателей и агентств по трудоустройству, что часто находит свое выражение в принудительном труде, низкой заработной плате и неадекватной социальной защите».⁴⁴ Публикация НПО в 2006 году содержала широкий обзор практики злоупотреблений, включая принудительный труд и торговлю людьми, которым подвергаются домашние работники. Опираясь частично на исследования МОТ, эта работа построена на базе тематических исследований, проведенных в Африке, Азии, Латинской Америке и на Ближнем Востоке, а также в США.⁴⁵ Выводы подразделяются на основные уголовные злоупотребления, которым обычно подвергаются все домашние работники; основные трудовые злоупотребления, которым обычно подвергаются все домашние работники, и исключение из сферы трудового права; и конкретные проблемы, касающиеся, соответственно, домашних работников-детей и трудящихся-мигрантов. Уголовные злоупотребления включают психологическое и физическое насилие,

лишение пищи, сексуальные домогательства и избиения. Трудовые злоупотребления, связанные с исключением из сферы действия трудового законодательства, включают эксплуатацию в сфере заработной платы (например невыплату заработной платы, удержание заработной платы и отказ от оплаты сверхурочных), более продолжительный рабочий день и большую рабочую нагрузку, недостаточное количество выходных дней, низкий уровень медицинского обслуживания и недостаточную продолжительность отпуска по беременности и родам, плохие жилищные условия, а также вопросы, связанные с прекращением трудового договора. Были сделаны некоторые полезные рекомендации для министерств труда в дополнение к тем, которые касаются обеспечения соблюдения уголовного права. Они могли бы, например, осуществлять сбор данных о домашних работниках в рамках обзора трудовых ресурсов, включая данные о трудовых жалобах и уголовных делах, связанных с домашними работниками; создавать доступные механизмы для подачи жалоб домашними работниками и распространять информацию о них; расширять полномочия инспекторов труда для расследования условий занятости домашних работников в частных помещениях; и принимать нормативные правовые акты для мониторинга практики трудового набора и центров подготовки, предусматривая санкции в отношении тех, кто совершает злоупотребления.

141. Однако есть также примеры и передовой практики, поскольку правительства начинают более глубоко понимать необходимость в обеспечении защиты домашних работников от наихудших форм злоупотреблений. В Латинской Америке, в частности в Аргентине и Уругвае, инспекторы труда были наделены полномочиями для проникновения в частные жилые помещения. В Боливии и Перу были приняты специальные законы о труде домашних работников. В Азии трудовое законодательство Гонконга обеспечивает защиту домашних работников, в то время как в Сингапуре ужесточаются уголовные наказания за некоторые виды правонарушений, совершенных в отношении домашних работников. На Филиппинах были приняты меры для гарантии прав домашних работников, занятых за рубежом, например, на основе стандартного договора, который предусматривает еженедельные выходные дни, а также правила, в соответствии с которыми работодатели должны оплачивать основную часть сборов за наем и трудоустройство.

142. Тем не менее, данные, которые свидетельствуют о практике злоупотреблений, продолжают поступать из всех регионов мира. В Европе группы поддержки гражданского общества уделяют особое внимание домашним работникам, в частности, из числа мигрантов.

⁴⁴ МБТ: *Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы*. 2007 г., стр. 31.

⁴⁵ Human Rights Watch: *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world*, июль 2006 г.

Французский комитет по борьбе с современным рабством (ССЕМ) оказывает как правовую помощь, так и социальную поддержку домашним работникам-мигрантам, как девушкам, так и женщинам. В Соединенном Королевстве НПО Калайан наладила сотрудничество с Конгрессом профсоюзов для оказания аналогичной поддержки и услуг мигрантам, занятым в качестве домашних работников, фиксируя также случаи злоупотреблений. В 2006 году, опираясь на заявления примерно 250 человек, зарегистрированных в ней, НПО Калайан приблизительно подсчитала, что 70% домашних работников не имеют свободного времени, 62% не имеют права выходить из дома, 26% подвергаются физическому насилию и 72% подвергаются психологическому насилию.⁴⁶

143. На Ближнем Востоке и в государствах Персидского залива положение домашних работников конкретно рассматривалось Специальным докладчиком ООН по вопросам борьбы с торговлей людьми. Посещение трех государств Персидского залива в ноябре 2006 года позволило выявить много нарушений и злоупотреблений, о которых шла речь выше, включая конфискацию паспортов и других документов, удостоверяющих личность; ограничение свободы передвижения; лишение отпуска; невыплату заработной платы и сверхурочных; а также чрезмерную продолжительность рабочего времени. В этом регионе принимаются также ответные политические меры, примером которых служит установление специальной «горячей линии» в Иордании для домашних работников-мигрантов, а Объединенные Арабские Эмираты предусмотрели уголовные наказания в отношении лиц, виновных в злоупотреблении своим положением в отношении домашних работников. В США многие дела, связанные с преследованием принудительного труда, также касались злоупотреблений в отношении домашних работников.

144. Поскольку МОТ стремится обеспечить защиту домашних работников во всем мире, она может опираться на уроки, извлеченные из собственной оперативной деятельности. В течение нескольких лет в соответствии с проектом в Юго-Восточной Азии по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми в отношении индонезийских домашних работников-мигрантов проводились комплексные мероприятия по разработке политических и законодательных рамок, по формированию общественного мнения и проведению информационно-пропагандистской работы, а также по оказанию услуг с целью их охвата и реинтеграции.

Ключевой аспект этой работы был связан с сочетанием мер по формированию потенциала в Индонезии с параллельными действиями в странах назначения – Гонконге (Китай), Малайзии, Сингапуре и Китае. Этот проект обеспечивал ключевую поддержку созданию новых законодательных и нормативных рамок, а также разработке местных постановлений. Он также стимулировал охват профсоюзами и другими группами поддержки индонезийских домашних работников в азиатских странах назначения.

Экономика принудительного труда: определение цены принуждения

145. По оценкам нашего последнего Глобального доклада, общий объем незаконной прибыли, полученной за один год в результате торговли людьми в целях принудительной эксплуатации, составил 31,7 млрд. долл. США.⁴⁷ Дальнейшие исследования МОТ, проведенные в то время, показали, что во всем мире общий объем незаконной прибыли, полученной от применения принудительного труда 8,1 млн. работников, эксплуатируемых в экономических целях, помимо индустрии секса, достигнул 10,4 млрд. долл. США.⁴⁸ В равной степени важно рассмотреть этот вопрос под иным углом зрения. Кроме людских страданий, какими являются финансовые издержки принуждения для людей, которые работают в ситуациях принудительного труда? Иными словами, сколько денег «крадется» у людей, которые вынуждены заниматься принудительным трудом? Для ответа на эти вопросы необходимо иметь расчетные оценки объема издержек неиспользованных возможностей в связи с привлечением к принудительному труду, в частности, оценки объема доходов, утраченных в ситуациях принудительного труда, по сравнению со свободным вступлением в трудовые правоотношения.

146. Этому вопросу, за редкими исключениями, не уделялось достаточного внимания в печатных публикациях о принудительном труде и торговле людьми. По данным проведенных за последние годы исследований МОТ, можно выявить два главных источника потери доходов, ассоциируемой с принуждением. Первым источником является недоплата заработной платы. Действительно, можно утверждать,

⁴⁷ МБТ: *Глобальный альянс против принудительного труда*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад 1В, МКТ, 93-я сессия, Женева, 2005 г.

⁴⁸ Р. Belser: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, МБТ, Специальная программа действий по борьбе с принудительным трудом, ILO DECLARATION Working Paper No. 42, март 2005 г.

⁴⁶ Kalayaan and OXFAM: *The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers*, июнь 2008 г.

Вставка 2.7 Оценка издержек принуждения: Методология

В связи с отсутствием с тех пор новых надежных региональных оценок масштабов применения принудительного труда, число жертв в этой оценке выводится из данных, представленных в Глобальном докладе 2005 года, с включением числа жертв, подвергающихся принудительной трудовой эксплуатации, вместе с половиной от числа жертв смешанных или неопределенных форм эксплуатации

Недоплата заработной платы в данном регионе определяется как сумма недоплат в основных секторах деятельности, где существует вероятность применения принудительного труда, в частности, в сельском хозяйстве, промышленности или сфере услуг. Для каждого сектора недоплата заработной платы определяется как разность между долей общей добавленной стоимости сектора, создаваемой рабочей силой, и общей стоимостью рабочей силы. Путем деления этой цифры на число работников в данном секторе мы подсчитываем сумму недоплаты заработной платы на одного работника. Поскольку на национальном уровне имеются экономические данные о добавленной стоимости и стоимости рабочей силы, региональные показатели были рассчитаны на основе данных двух или трех стран для каждого региона.

Затем мы делаем допущение о том, что структура распределения принудительного труда в этих трех секторах деятельности в данном регионе может быть экстраполирована из общей структуры распределения рабочей силы в отобранных странах. Региональные показатели недоплаты заработной платы в каждом секторе рассчитываются путем умножения суммы недоплаты заработной платы на каждого работника на число жертв принудительного труда в данном секторе и регионе.

Этот метод основан на четырех основных гипотезах.

- Региональный показатель может быть выведен путем экстраполяции национальных показателей из отобранного числа стран в регионе.
- В каждой отобранной стране структура распределения жертв принудительного труда в различных секторах деятельности может быть выведена из структуры распределения общей численности занятой рабочей силы.
- Доля рабочей силы в производстве варьировалась от одной трети до 90%, в зависимости от региона и сектора деятельности.
- В каждой отобранной стране затраты на рабочую силу считаются равными 80% размера минимальной заработной платы в стране. Этот процентный показатель базируется на результатах серии тематических исследований, которые свидетельствуют о том, что занятые принудительным трудом работники получают меньше половины официально установленной минимальной заработной платы.

Все из приведенных выше допущений могут быть проверены и уточнены, что позволит получить более точные результаты в будущем.

что экономическая эксплуатация является основной причиной, по которой некоторые работодатели используют методы принуждения. В большинстве случаев работники, занятые принудительным трудом, получают заработную плату ниже ставок на рынке, которая иногда не достигает прожиточного минимума. Работники, занятые принудительным трудом, зачастую получают заработную плату за вычетом ряда искусственных удержаний, введенных работодателем. Например, с жертв принудительного труда могут взимать завышенную плату за их проживание – вид расходов, который зачастую непосредственно вычитается из номинальной заработной платы жертвы. Работники, привлеченные к крепостному труду, которые погашают ссуду своей работой, могут сталкиваться с отчислениями из заработной платы за питание или проживание, с рыночной стоимости которых работодатели взимают значительную премию. Все эти отчисления приводят к уменьшению чистой суммы

выплат, получаемых работниками, занятыми принудительным трудом.

147. Недоплата заработной платы включает принудительную сверхурочную работу и другие формы «чрезмерной работы», которая не вознаграждается адекватным образом. Занятые принудительным трудом работники, как правило, работают более продолжительные по времени рабочие дни и недели, чем свободные работники, иногда до 16 часов в день в течение семи дней в неделю. Эта сверхурочная работа не оплачивается по более высоким ставкам, чем нормальное рабочее время; в лучшем случае занятые принудительным трудом работники получают свою обычную почасовую зарплату. Помимо более значительной продолжительности рабочего времени, «чрезмерная работа» иногда включает труд членов семьи, например, жен и детей, которые вносят вклад в производство товаров и услуг, но не получают заработной платы. Все эти формы неоплачиваемой и недостаточно оплачиваемой «чрезмерной

Таблица 2.2. Оценка общей стоимости принуждения

	Число жертв, подвергающихся принудительной трудовой эксплуатации	Число жертв, незаконно привлеченных к принудительному труду	Общая сумма недоплаты зарплаты	Общий объем сборов за трудоустройство	Общая стоимость принуждения
Промышленно развитые страны	113.000	74.133	2.508.368.218	400.270.777	2.908.638.995
Страны с переходной экономикой	61.500	59.096	648.682.323	42.675.823	691.358.145
Азия и Тихоокеанский регион	6.181.000	408.969	8.897.581.909	142.855.489	9.040.437.398
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	995.500	217.470	3.390.199.770	212.396.124	3.602.595.894
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	537.500	112.444	1.494.276.640	16.994.438	1.511.271.079
Ближний Восток и Северная Африка	229.000	203.029	2.658.911.483	551.719.286	3.210.630.769
Всего	8.117.500	1.075.141	19.598.020.343	1.366.911.936	20.964.932.279

Примечание: Расчеты исключают данные о жертвах принудительной сексуальной эксплуатации в коммерческих целях.

работы» должны учитываться при оценке общей стоимости принуждения.

148. Вторым источником потери доходов, который появляется, в основном, в случаях торговли людьми, являются финансовые издержки, ассоциируемые с процессом набора рабочей силы. Трудовые мигранты, незаконно привлеченные к принудительному труду, зачастую несут целый ряд расходов, связанных с их набором и наймом, включая платежи агентству по набору рабочей силы или посреднику, платой за особый вид подготовки, необходимой для того, чтобы соответствовать требованиям в отношении приема на работу в стране назначения, приобретением языковых навыков или оплатой расходов за визу и проезд. Хотя все трудовые мигранты несут подобные расходы на набор и найму, в нашем исследовании указывается на наличие позитивной взаимосвязи между суммой, истраченной в процессе набора, и вероятностью стать жертвой принудительного труда.

149. Можно ли определить глобальную цену принуждения? В настоящее время данные являются сравнительно малочисленными, и требуется проведение значительно большего числа исследований в этой области для того, чтобы получить точное и полное представление о масштабах цены принуждения. Однако могут быть рассчитаны некоторые контрольные

показатели, исключаяющие жертв принудительной сексуальной эксплуатации в коммерческих целях, но охватывающие другие экономические секторы, где масштабы применения принудительного труда наиболее широко документально зафиксированы. На основе имеющейся информации, по нашим оценкам, общий объем невыплаченной заработной платы работникам, занятым принудительным трудом, составляет примерно 19,6 млрд. долл. США. Данные в разбивке по регионам показаны в таблице 2.2 (колонка 3). Данные получены путем умножения общего числа жертв (в колонке 1) на оценочный средний показатель неоплаты заработной платы в различных секторах (сельском хозяйстве, промышленном производстве, строительстве и секторе услуг). Последний показатель, в свою очередь, рассчитывается как разность между выплатами реальной заработной платы занятым принудительным трудом работникам и расчетными данными в отношении сумм, которые им должны были быть выплачены с учетом показателей производительности труда в этих секторах.

150. Кроме того, по данным наблюдений, жертвы, незаконно привлеченные к принудительному труду, оплачивали издержки, связанные с приемом на работу, которые варьировались от 150 долл. США в бедных регионах до средних уровней, превышающих 5.000 долл. США за

обеспечение работой в промышленно развитых странах (хотя в крайних случаях эти платежи могли в десять раз превышать данную сумму). Этот показатель, при умножении на число жертв, незаконно привлеченных к принудительному труду в каждом регионе (колонка 2), представляет общую сумму, превышающую

1,4 млрд. долл. США. По нашим оценкам, при добавлении сумм утраченных доходов из-за невыплаты заработной платы общая стоимость принуждения работников к труду составляет контрольный показатель порядка 21 млрд. долл. США.

Глава 3

Национальные меры борьбы против принудительного труда: роль правительств

Введение

151. В настоящей главе речь идет о роли правительств в области руководства и координации национальных действий, направленных на борьбу с принудительным трудом. Во-первых, в ней рассматриваются базовые подходы к направлению этих действий в соответствии с национальными законами и политикой. Во-вторых, в ней рассматриваются институциональные механизмы для осуществления этих законов и политики, а также изучается некоторый опыт последнего времени, связанный с обеспечением соблюдения законодательства о борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми. В-третьих, в ней обсуждаются национальные планы действий, и наконец, рассматривается та особая роль, которую могут играть трудовые институты, включая органы инспекции труда и регулирования вопросов труда в более широком плане, в усилении государственных мер борьбы с принудительным трудом.

152. При изложении последнего национального опыта следует признать некоторые основные дилеммы. В связи с тем, что принудительный труд и торговля людьми представляют собой серьезные преступления, разумно предположить, что правительственные меры, направленные на борьбу с ними, по крайней мере, в отношении уголовного преследования, должны осуществляться под руководством органов уголовной юстиции. В то же время все шире признается тот факт, что участники сферы труда могут играть важную роль в обеспечении принятия ответных мер в области законодательства и политики, в частности в области преследования правонарушителей, защиты фактических или потенциальных жертв, а также в принятии других превентивных мер, которые могут быть направлены на устранение коренных

причин принудительного труда. В некоторых странах и юрисдикциях органы инспекции труда входят в состав системы обеспечения соблюдения уголовного законодательства и стремятся к применению уголовных санкций против правонарушителей. В других случаях трудовое правосудие отделено от уголовного правосудия, в связи с чем применяются санкции, не связанные с мерами уголовного наказания. С одной стороны, инспекторы труда могут руководствоваться, в основном, стремлением к обеспечению справедливых условий жизни и труда для работников, возможно, включая компенсацию за любые неправомерные деяния, от которых они страдают. С другой стороны, они также обладают полномочиями для применения санкций в отношении работодателей, злоупотребляющих своим положением, включая штрафы, либо, в крайнем случае, закрытие предприятий. Имеются также примеры, в частности в Италии, когда специальные сводные подразделения полиции и инспекции труда наделяются полномочиями для применения уголовных, трудовых или иных административных санкций, в зависимости от обстоятельств.

153. С определенностью можно утверждать только одно. По мере того, как законодатели и политики выявляют риски, связанные с трудовой эксплуатацией, в том числе с принудительным трудом в частной экономике, которые иногда затрагивают работников на национальной территории, а в других случаях – тех, кто мигрирует за рубеж на рискованных условиях, предпринимаются масштабные разнообразные политические ответные меры в отношении механизмов как формирования законодательства, так и его реализации. Эти меры часто опираются на глобальные кампании борьбы с торговлей людьми, хотя, в частности в развивающихся

странах, они мотивируются необходимостью адаптировать правовую концепцию принудительного труда с целью охвата новых форм принуждения в период экономического перехода.

Подходы к разработке законодательства и политики по вопросам принудительного труда

154. Почти во всех странах в настоящее время принудительный труд подлежит запрету на основе конституционного, уголовного, трудового или иного административного законодательства. Этого следовало ожидать, учитывая две конвенции МОТ по принудительному труду, которые ратифицированы почти всеми странами. Некоторые страны могли не делать конкретной ссылки на *принудительный труд* как таковой, но могут использовать другие термины, которые отражают его суть. Тем не менее, дискуссии ведутся по ряду некоторых вопросов. Один из них касается относительной серьезности правонарушений, когда принудительный труд охватывается как уголовным, так и трудовым законодательством. Другой вопрос сводится к тому, следует ли рассматривать не отвечающие нормам условия труда и принуждение в качестве основной черты правонарушения, связанного с торговлей людьми в целях как трудовой, так и сексуальной эксплуатации.

155. Во многих странах новый импульс разработке нового законодательства о борьбе с торговлей людьми придало вступление в силу Палермского протокола о торговле людьми. В некоторых случаях конкретные виды правонарушений, связанных с принудительным трудом, охватываются таким законодательством, направленным на борьбу с торговлей людьми. Одним из примеров служит принятое в 2000 году в США законодательство о борьбе с торговлей людьми с поправками, внесенными в 2005 и 2008 годах, в рамках которого вводится статут о принудительном труде, что в последние годы проложило путь к постепенному расширению судебных преследований за принудительный труд.¹ В других случаях концептуальной отправной точкой для определения уголовного правонарушения, связанного с торговлей людьми, может быть не принуждение по смыслу актов МОТ о принудительном труде. В Бельгии и во Франции правонарушение в области торговли людьми предусматривает навязывание условий жизни и труда, которые считаются «противоречащими человеческому достоинству». В Уголовном кодексе Германии с поправками, внесенными в 2005 году, новый

вид правонарушения, связанный с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, описывается на концепции условий, сходных с рабскими, и кабального труда. Новая статья применяется только в отношении иностранцев; и одним из критериев правонарушения в области торговли людьми в целях трудовой эксплуатации служит выплата заработной платы, размер которой значительно ниже уровня, выплачиваемого гражданам Германии.

156. Другие законодательные подходы опираются на смешанные концепции принуждения, с одной стороны, и унижительных условий, с другой стороны. Примером служит Бразилия, где в соответствии с поправкой, внесенной в 2003 году в Уголовный кодекс, устанавливается правонарушение «навязывания человеку условий, сходных с рабскими». Это охватывает такие деяния, как принуждение человека к труду или к труду в тяжелых и унижительных условиях, либо ограничение свободы передвижения на основании задолженности перед работодателями или их представителями. Любое лицо, удерживающее работников на рабочем месте посредством как недопущения использования ими транспортных средств, удержания их документов или имущества, либо посредством осуществления явного надзора, подлежит тюремному заключению.

157. В других случаях ведутся дискуссии относительно выплаты аванса и обстоятельств, при которых это можно привести к кабальному и принудительному труду. В странах Южной Азии, таких как Индия и Пакистан, существует весьма подробное законодательство, направленное на борьбу с «кабальным трудом», наряду с нормативными правовыми актами и процедурными руководящими принципами для определения их совершения. Однако пока еще было крайне мало судебных преследований, несмотря на убеждение, что кабальный труд может иметь довольно широкое распространение в различных секторах экономики. Так, в последнее время внимание было обращено на необходимость уточнить различие между подлинными мерами принуждения, заслуживающими наказания в соответствии с законодательством, и системам кредитования и выплаты авансов по зарплате на основе согласия между обеими сторонами трудового правоотношения.

158. В Китае различные аспекты принудительного труда рассматриваются как в уголовном, так и в трудовом законодательстве. В соответствии с трудовым законодательством 1994 года, запрещается принуждение к труду посредством использования насилия, угроз, незаконного задержания и лишения личной свободы. В Уголовном кодексе с поправками, принятыми в 2006 году, предусматриваются наказания для лиц, принуждающих других выполнять работу

¹ Закон 2000 года о жертвах торговли людьми и насилия, статья 1589.

в опасных условиях. Это положение дополняется положениями Закона 2008 года о труде на условиях подряда, ряд положений которого содержат запрет на принудительное сверхурочное время, конфискацию удостоверений личности и долговую кабалу. В тех случаях, когда последствия принудительного труда являются серьезными для работников, правонарушители подвергаются серьезным наказаниям в соответствии с Уголовным кодексом, вплоть до трех лет лишения свободы и даже до десяти лет, если работников принуждают к труду в опасных условиях.

159. В других случаях законодатели могут осуществлять градацию правонарушений, в соответствии с которой наиболее мягкой формой будет «эксплуатация», принудительный труд занимает среднее положение, а рабство представляется экстремальным случаем. В некоторых странах Африки рабство выделяется как самое серьезное уголовное преступление. В Замбии человек, который торгует людьми, принимает или удерживает лиц в качестве рабов, признается виновным в тяжком уголовном преступлении и подлежит тюремному заключению сроком на семь лет,² в то время как лицо, которое незаконно побуждает любое другое лицо к принудительному труду, признается виновным в административном правонарушении.³ Кроме того, в 2005 году в Уголовный кодекс была внесена поправка, в соответствии с которой за уголовное преступление, связанное с торговлей людьми, предусматривается лишение свободы на срок не менее 20 лет. Как Мавритания, так и Нигер, которые давно признали необходимость борьбы с пережитками рабства, в последние годы приняли новые законы, направленные на борьбу с рабством. В августе 2007 года Мавритания приняла новый закон, вступивший в силу в начале 2008 года и содержащий определение рабства, которое признается уголовным преступлением. Новый Трудовой кодекс, вступивший в силу в 2004 году, уже содержит общее положение о запрете принудительного труда. В 2003 году в Уголовный кодекс Нигерии были внесены изменения с целью включения положения о признании рабства уголовным преступлением, которое подлежит суровому наказанию в виде лишения свободы. Запрет на принудительный труд содержится также и в Трудовом кодексе, однако наказание за это преступление носит мягкий характер.

160. Принятый Кнессетом Израиля в октябре 2006 года новый закон о борьбе с торговлей людьми концептуально основывается на понятии различных преступлений с возрастающей

степенью серьезности, которая отражает уровень эксплуатации.⁴ Как поясняют в Министерстве юстиции, это отражает подход, в соответствии с которым эксплуатация, даже если она не приравнивается к торговле людьми или рабству, может, тем не менее, создавать атмосферу, способствующую развитию таких суровых форм эксплуатации. Что касается торговли людьми в целях рабства или принудительного труда, то в законе проводятся различия между несколькими различными видами правонарушений. Наиболее серьезным представляется торговля людьми для широкого круга целей, включая рабство и принудительный труд, наказание за которое является максимальным и составляет 16 лет тюремного заключения или даже 20 лет в случае совершения преступления против несовершеннолетних лиц. За конкретное правонарушение, связанное с «принудительным трудом», предусматриваются менее суровые наказания, поскольку считается, что речь идет о ситуациях с «более низким уровнем эксплуатации, чем в случае рабства или торговли людьми». В новом законе также предусматриваются наказания за такие деяния, как удержание паспортов.

161. В Европе, в рамках доклада, опубликованного в 2007 году,⁵ Национальный докладчик Нидерландов по торговле людьми внимательно рассмотрел связь между принудительным трудом и концепцией эксплуатации. В этом докладе впервые рассматривается вопрос об эксплуатации в других секторах помимо индустрии секса, включая вызовы, связанные с методологией. Торговля людьми в целях трудовой эксплуатации вне рамок индустрии секса считается уголовным преступлением в Нидерландах с января 2005 года. Однако в законодательстве не проводится грань между «плохой занятостью и ситуациями, сходными с рабством», и поэтому самим судебным органам предоставляется право давать определение концепции трудовой эксплуатации. Концепция эксплуатации, применяемая бюро Национального докладчика Нидерландов, основана на сочетании признака отсутствия свободы, как постоянного фактора, и, по крайней мере, одного из трех факторов, которые служат показателями принудительного труда или принудительной услуги: принуждение, злоупотребление властью или злоупотребление уязвимым положением; плохие условия труда; и многочисленные формы зависимости от работодателя. При оценке ситуации должны приниматься во внимание все особенности конкретного дела, такие

² Статья 261 Уголовного кодекса.

³ Статья 263 Уголовного кодекса.

⁴ Закон о запрете торговли людьми (законодательные поправки), 5766-2006 от 19 октября 2006 г.

⁵ Пятый доклад Национального докладчика Нидерландов, op. cit.

как продолжительность, уровень организации и возраст жертвы.

162. Подводя итоги обсуждения концепций в рамках Главы 1, можно отметить, что законодатели должны преодолевать целый ряд проблем в рамках трудового правоотношения, связанных с различной степенью утраты свободы наряду с весьма серьезными злоупотреблениями или эксплуатацией. Разрабатываемые законы, как касающиеся принудительного труда, так и торговли людьми, направлены, в частности, на борьбу с рисками, связанными с практикой злоупотреблений в частной экономике. Сомнительно, что в развивающихся странах, в которых отмечается ограниченный уровень охраны труда в отраслях промышленности и на предприятиях, расположенных в удаленных районах, такие законы будут реагировать на более экстремальные ситуации, связанные с насилием и эксплуатацией. В промышленно развитых странах законодатели могут затрагивать более скрытые формы эксплуатации. Однако во всех частях мира ведутся оживленные дискуссии, касающиеся границ между формами эксплуатации, связанными и не связанными с принуждением, «грабации эксплуатации», а также путей их преодоления посредством уголовного или трудового законодательства, либо за счет их сочетания.

163. Наконец, все больше стран начинают осознавать необходимость в принятии специального законодательства, направленного на защиту своих работников, мигрирующих за рубеж, от практики злоупотреблений, включая принудительный труд. Закон Индонезии о защите работников, занятых за рубежом, был принят в 2004 году именно потому, что эти работники часто становились жертвами принудительного труда и торговли людьми. Этот закон предусматривает серьезные уголовные наказания за то, что такие работники оказываются в ситуациях, которые широко характеризуются как «противоречащие человеческим ценностям и нормам права». ⁶ В 2007 году Непал также внес поправки в Закон о занятости за рубежом, чтобы обеспечить более высокий уровень защиты для своих работников за границей, в связи с чем были предусмотрены уголовные наказания за целый ряд правонарушений, в том числе за взимание чрезмерных сборов.

Уголовные преследования и обеспечение соблюдения законодательства в области борьбы с принудительным трудом

164. Достоверную информацию о преследовании принудительного труда на национальном уровне по-прежнему получить трудно. Лишь немногие государства публикуют статистические данные по этому вопросу. На глобальном уровне доклад Государственного департамента США о торговле людьми впервые содержит сведения об общем количестве уголовных преследований и судебных решений, которые относятся к трудовой эксплуатации, в отличие от торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации (490 уголовных преследований и 326 судебных решений из общего числа в 5.682 уголовных преследований и 3.427 судебных решений по всем случаям торговли людьми).

165. Правительство Бразилии регулярно представляет информацию о лицах, освобожденных от принудительного труда. В 2006 году Министерство труда и занятости освободило 3.266 человек из условий занятости, которые можно было бы приравнять к принудительному труду, за счет проведения более чем сотни операций специальными мобильными инспекционными группами Министерства, главным образом в отдаленных сельских поместьях на севере страны. Работодатели, чья ответственность за принудительный труд установлена, подлежат уголовному преследованию и обязаны по закону компенсировать наемным работникам неоплаченный труд. ⁷ В 2007 году Министерство объявило о новом рекорде почти в 6.000 человек, освобожденных только за один год, и о более чем 30.000 человек, освобожденных мобильными инспекционными группами за весь период их деятельности, начиная с 1995 года. К середине 2008 года на национальном уровне насчитывалось уже семь мобильных инспекционных групп, в состав которых входят инспекторы труда и прокурорские работники, которые являются специалистами по трудовому праву, наряду с сотрудниками федеральной полиции, которые обеспечивают безопасность этих групп. За первые шесть месяцев 2008 года они проинспектировали 96 отдельных сельских поместий, расположенных, как правило, в удаленных сельских районах, что позволило освободить 2.269 жертв «рабского труда» в 14 отдельных штатах. ⁸

⁷ Пресс-релиз посольства Бразилии в Лондоне, 9 января 2007 г.

⁸ В соответствии с Комиссией по пастбищным угольям, которая представляет собой НПО Католической церкви Бразилии, 58% этих случаев относятся к животноводческим хозяйствам, за которыми следует 11% случаев в секторе производства сахарного тростника и 11% – в других сферах растениеводства.

⁶ Закон Республики Индонезии о трудоустройстве и защите индонезийских работников за рубежом № 39, 2004 г.

166. Несмотря на значительное количество выявленных случаев правонарушений и освобождения, в Бразилии практически отсутствуют судебные решения по вопросам принудительного труда, принимаемые в рамках уголовной процедуры. Основным оружием, которым пользуются прокурорские работники по вопросам труда, являются штрафы, которым подвергаются правонарушители, а также выплата компенсации жертвам принудительного труда. В последнее время увеличен размер компенсационных выплат, устанавливаемых судами по трудовым вопросам, чтобы они могли служить серьезным сдерживающим фактором. Самый большой штраф, установленный в 2006 году для землевладельца, во владениях которого было освобождено от «рабского труда» 180 человек, составил 5 млн. бразильских реалов (примерно 3 млн. долл. США). Известно только об одном случае уголовного наказания, связанного с тюремным заключением. В мае 2008 года Федеральный суд Маранхао приговорил к 14 годам тюремного заключения Жильберто Андрадо, в том числе к 11 годам за преступление, связанное с созданием для работников рабских условий труда. Его также приговорили к выплате работникам задолженности по заработной плате в размере 7,2 млн. реалов.

167. В других странах также имеются примеры координируемых действий, предпринимаемых различными правоохранительными органами в связи с явными случаями использования принудительного труда. Примерами служат меры, предпринятые в мае и июне 2007 года в провинциях Китая Шанси и Хенань, в связи с серьезными правонарушениями, касающимися использования принудительного труда на предприятиях по обжигу кирпича. В целях скорейшего расследования дела была быстро сформирована бригада следователей, в которую вошли сотрудники министерств труда и государственной безопасности, а также представители Всекитайской федерации профсоюзов (ВКФП). В проведении последующих инспекций было задействовано также Государственное управление охраны труда. Впоследствии средства массовой информации Китая сообщили о том, что в общей сложности было освобождено 1.340 человек, поскольку впервые был пролит свет на скандал, связанный с принудительным трудом.

168. В США отмечается неуклонный рост числа судебных преследований в отношении дел, связанных с торговлей людьми, а также принудительным трудом. Важной мерой стало создание в январе 2007 года подразделения по уголовному преследованию за торговлю людьми в Отделении по уголовным делам Отдела гражданских прав Министерства юстиции. В 2007 году было зафиксировано рекордное количество судебных решений, принятых за год, после

вступления в силу в 2000 году Закона о защите жертв торговли людьми. Было принято 103 судебных решения, в том числе 17 в связи с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации и 86 в связи с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации. Виновные были приговорены к различным срокам лишения свободы, составившие, в среднем, 11 лет, а кроме того, лица, виновные в торговле людьми, в соответствии с решениями судов должны были выплатить почти 2 млн. долл. США, а также возместить заработную плату в общем объеме более 3 млн. долл. США.⁹

169. В августе 2008 года Апелляционным судом США были приняты два решения по делам, связанным с принудительным трудом, причем оба касались закабаления домашней прислуги, которые установили тенденцию к принятию более жестких судебных действий. В первом случае Апелляционный суд седьмого судебного округа¹⁰ подтвердил принятые ранее приговоры в отношении двух врачей, которые использовали принудительный труд своей домашней прислуги. Суд постановил, что злоупотребление законом посредством угроз депортации представляет собой метод нарушения положения о принудительном труде, даже в том случае, когда такая депортация была бы легально допустимой. Такие деяния, как удержание паспортов домашней прислуги, расплывчатые предупреждения, высказываемые жертве о том, что о ней могут сообщить органам депортации, а также ложные утверждения о том, что только они могут легально нанять ее на работу, были сочтены достаточным доказательством для оставления в силе приговора по обвинению в принудительном труде. Во втором случае Апелляционный суд Шестого судебного округа США¹¹ также оставил в силе приговор человеку, который принуждал девушку работать в качестве домашней прислуги, прибегая к угрозам и побоям.

170. В Индии правительство этой страны указало, что оно уделяет приоритетное внимание выявлению, освобождению и реабилитации жертв кабального труда. В соответствии с официальными статистическими данными, с середины 2008 года в различных штатах было зафиксировано 5.893 судебных преследования и вынесено 1.289 судебных приговоров в соответствии с Законом 1976 года об отмене

⁹ Ежегодный доклад Генерального прокурора Конгрессу, май 2008 г.

¹⁰ *США против Калимлим*, постановление от 15 августа 2008. Седьмой судебный округ распространяет свои полномочия на штаты Иллинойс, Индиана и Висконсин.

¹¹ Дело № 07-1740, постановление принято и сдано в архив 20 августа 2008 г.

системы кабального труда.¹² Начиная с 1997 года, Верховный суд Индии возлагает ответственность за контроль за осуществлением Закона 1976 года на Национальную комиссию по правам человека, которая после этого рассмотрела положение в целом ряде штатов. Например, проведенный в сентябре 2005 года в штате Уттар-Прадеш обзор Специального докладчика Комиссии был сосредоточен на изучении положения в районах, где сосредоточено ковровое производство, что позволило получить некоторые полезные данные о применении законодательства. В течение периода 1996-2006 годов на территории штата всего было выявлено и освобождено 2.778 закабаленных работников, и стали приниматься активные меры по их реабилитации. До середины июня 2005 года было начато судебное преследование по 231 делу, однако до настоящего времени решения приняты только по шести делам, причем во всех случаях были внесены оправдательные приговоры.

171. В Пакистане, где принятое в 1992 году законодательство предусматривает наказание за принуждение к кабальному труду в виде лишения свободы сроком на пять лет, судебные действия предпринимаются скорее с целью освобождения работников, занятых кабальным трудом, чем преследования правонарушителей. В соответствии с полученными в последнее время оценками, за последние 17 лет было освобождено 8.530 кабальных работников, в том числе 563 человека освобождены правительством, 722 – посредством совместных действий судебных органов и групп гражданского общества, а остальные освободились самостоятельно, часто с помощью НПО. В соответствии с положениями доклада Национальной комиссии по правам человека Пакистана за 2007 год, в январе этого года Высший трудовой суд судебного округа Равалпинди постановил освободить 39 кабальных работников, занятых на предприятии по обжигу кирпича. Комиссия также сообщает о случаях, когда крестьянам и их детям удавалось освободиться из специальных частных арестантских домов, содержащихся на территории поместья землевладельца. В другом случае Верховный суд в судебном округе Хайдерабад возбудил дело в отношении девяти владельцев предприятия по обжигу кирпича за использование кабального труда работников и за негуманное обращение с ними.

172. В целом, в Южной Азии эффективная правоприменительная деятельность в отношении кабального труда по-прежнему является сложной проблемой. Работники, которые заняты кабальным трудом, при осуществлении

процедуры заслушивания их дел в судах, несомненно, сталкиваются с многочисленными препятствиями, к которым относятся, в частности, их неграмотность и незнание либо самого законодательства, либо способов обращения к органам правосудия. Однако одной из ключевых проблем также является отсутствие четко выраженного консенсуса относительно характера и случаев кабального труда.

173. В ряде других стран отмечается тенденция к расширению судебного преследования за преступления, связанные с торговлей людьми, что охватывает как трудовую, так и сексуальную эксплуатацию. Например, в 2003 году Российская Федерация внесла изменения в статью 127 своего Уголовного кодекса с целью запрета торговли людьми как для сексуальной эксплуатации, так и для принудительного труда. В 2007 году милиция проводила оперативно-следственные действия в отношении 139 случаев торговли людьми, 35 из которых касались принудительного труда. В 2007 году, по имеющимся оценкам, 46 лиц, виновных в преступлениях, связанных с торговлей людьми, были осуждены, что отражает тенденцию к постепенному увеличению как числа судебных преследований, так и количества осужденных после внесения изменений в Уголовный кодекс. На Украине Министерство внутренних дел сообщило о том, что количество судебных преследований по делам, связанным с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, увеличилось с трех в 2006 году до 23 в 2007 году. Аналогичная тенденция к повышению количества судебных преследований за торговлю людьми в целях как сексуальной, так и трудовой эксплуатации отмечается и в ряде стран Центральной и Восточной Европы.

174. В целом, имеющаяся в настоящее время информация позволяет сделать вывод о том, что успешное судебное преследование по отдельным делам, касающимся принудительного труда, является наиболее вероятным при наличии уголовного состава преступления, связанного с торговлей людьми в целях как сексуальной, так и трудовой эксплуатации. Более того, эффективное обеспечение выполнения законодательства является наиболее вероятным в тех случаях, когда создается специальное подразделение в рамках правоохранительных органов, обеспеченное надлежащими ресурсами и обладающее конкретными полномочиями для проведения следственных действий и преследования по таким делам. Таким примером служит Подразделение по уголовному преследованию за торговлю людьми, созданное в США в 2007 году.

175. Это относится также и к Украине, где значительно усилены людские ресурсы, ведущие борьбу с торговлей людьми, а для сотрудников органов правосудия были организованы

¹² Заявление представителя правительства Индии на Международной конференции труда, Женева, июнь 2008 г.

специальные подготовительные курсы. К 2008 году в Департаменте борьбы с торговлей людьми Министерства внутренних дел Украины работало 30 сотрудников по борьбе с торговлей людьми, причем аналогичные подразделения существуют и на уровне областей и районов, в связи с чем общая численность сотрудников, занятых борьбой с торговлей людьми, составляет более 600 человек. Специальная подготовка по борьбе с торговлей людьми обеспечивается также и для сотрудников службы безопасности, а также для судей в рамках их обычной программы подготовки.

176. Региональные суды могут играть важную роль в тех случаях, когда национальные суды не признают серьезности принудительного труда. Принятое в 2008 году постановление Суда Экономического сообщества Западной Африки (ЭКОВАС) обязало правительство Нигера выплатить компенсацию бывшей «рабыне», проданной ее хозяину в 12-летнем возрасте и работавшей на него в течение десяти лет. Рабство стало признаваться уголовным преступлением еще в 2003 году, однако национальные суды не признавали право истицы на свободу от ее «хозяина» и на вступление в брак с другим мужчиной. Точно так же, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) отменил постановление французского национального суда, который не признал серьезный характер положения домашней прислуги в рамках дела *Силиадин против Франции*. Суд отметил также, что французское законодательство не признает жалоб жертвы, а положения уголовного кодекса являются слишком расплывчатыми и не обеспечивают эффективную защиту лиц от принудительного труда в соответствии с положениями статьи 4 Конвенции по правам человека.¹³ В обоих случаях НПО помогли довести эти дела до суда.

177. Судебные действия предпринимаются также и с помощью таких специальных механизмов, как Орган лицензирования посредников (ОЛП) в Соединенном Королевстве. В то время как основным инструментом ОЛП является отзыв лицензии, в некоторых серьезных случаях он прибегает также и к возбуждению уголовных дел. Первый приговор за нарушение Закона 2004 года о лицензировании посредников был вынесен шотландским судом в мае 2008 года, который предусматривал относительно небольшое наказание за правонарушение, связанное с выполнением оперативной посреднической деятельности без лицензии. В том же месяце сотрудники ОЛП расследовали более серьезное дело, в рамках которого сборщики цветов, в основном, из Польши якобы

получили информацию о том, что они не могут уехать до окончания контракта, не выплатив значительную сумму денег, причем угрозам подвергались и их родственники на родине. В связи с увеличением количества таких сообщений о злоупотреблениях, сотрудники ОЛП активизировали свою деятельность и в июне 2008 года запустили 18-месячную программу, направленную на проведение в рамках «Операции Аякс» неожиданных рейдов на всей территории Соединенного Королевства. Таким образом, ОЛП служит моделью целенаправленных действий, которые предпринимаются для обеспечения соблюдения законодательства, а также для привлечения внимания к злоупотреблениям, которые до этого времени оставались скрытыми, обладая возможностью для возбуждения уголовных дел в самых серьезных случаях.

178. Международное сотрудничество может служить ключом к успешному уголовному преследованию, в частности, в отношении случаев трансграничной торговли людьми. В одном таком случае, по которому было возбуждено дело в 2006 году, польских работников наняли под ложным предлогом выполнения сельскохозяйственных работ в провинции Апулия на юге Италии. Двух фермерских работников разместили в ужасающих условиях, а работать им приходилось под надзором вооруженной охраны. В 2005 году посольство Польши стало получать сообщения от сбежавших работников. В конечном итоге, польская полиция приступила к выполнению оперативно-следственных мероприятий в сотрудничестве с итальянскими карабинерами. Однако в связи с отсутствием необходимых соглашений не было создано никакой объединенной следственной бригады. Однако в 2006 году были проведены совещания в Европоле и Евроюсте в целях проведения совместной операции, содействия обмену информацией и уликами. Вскоре после этого было выдано 27 ордеров на арест, девять из которых были выданы в Польше посредством Европейского постановления о задержании. В общей сложности в Польше было выдано 22 ордера на арест, где правонарушители все еще находились под судом в конце 2008 года. Более ста работников были освобождены и получили помощь со стороны итальянских и польских НПО.¹⁴

179. Важным аспектом обеспечения соблюдения законодательства служит обращение и защита, обеспечиваемые фактическим и возможным жертвам принудительного труда и торговли людьми. Сам по себе ярлык «жертвы»

¹³ См. *Affair Siliadin v. France*, Европейский суд по правам человека, Дело № 73316/01 (2005).

¹⁴ См.: *Operation Terra Promessa*, выступление капитана Джаифранко Албанезе, руководителя группы по охране труда, Италия, Совещание экспертов МОТ по инспекции труда, 5-6 декабря 2007 г.

может иметь как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, жертвам может быть обеспечена специальная защита и помощь в рамках национального законодательства; но с другой стороны, они могут страдать от этого ярлыка или быть навсегда травмированы теми же самыми процедурами обеспечения соблюдения законодательства. В отношении лиц, ставших жертвами торговли людьми, большинство стран ставит предоставление временного жилья и оказание другой помощи в зависимости от готовности этой жертвы сотрудничать с правоохранительными органами и выступать свидетелем в суде. Исключением является Италия, где лица, ставшие жертвой торговли людьми, без всяких условий получают разрешение на проживание и доступ к социально-экономической поддержке. Через 18 месяцев они могут обращаться с просьбой о предоставлении права на постоянное проживание в стране при условии, что они нашли работу.

180. По различным причинам жертвы принудительного труда часто сталкиваются с трудностями при попытке исправить создавшуюся ситуацию посредством процедуры уголовного преследования или получить компенсацию с помощью специальных государственных фондов, которые иногда создаются в этих целях. Вместе с тем, суды по трудовым вопросам могут обеспечить работникам прямой путь к обжалованию злоупотреблений, связанных с условиями труда, в том числе с условиями принудительного труда, посредством административных процедур.

181. В 2008 году в рамках одного из исследований был рассмотрен вопрос о выплате компенсаций жертвам в регионе ОБСЕ.¹⁵ Его результаты показали, что право на такую компенсацию должно реализовываться, главным образом, через торговцев людьми или лиц, осуществлявших их эксплуатацию, хотя в случае преступлений, связанных с насилием, может быть обеспечено право на компенсацию за счет государственных фондов. Гражданские иски могут, как правило, подаваться параллельно с проведением уголовных процедур, за исключением Соединенного Королевства. Гражданские иски могут также подаваться и независимо от уголовного преследования; США является единственной страной, где иск о выплате компенсации жертве автоматически является частью уголовной процедуры рассмотрения дел, связанных с торговлей людьми.

182. Примером служит иск, поданный в суд по гражданским делам, от имени более 500

индийских трудящихся-мигрантов мужского пола в окружной суд штата Луизиана, США, в марте 2008 года. В нем утверждалось, что эти мужчины были доставлены в США в рамках программы федерального правительства «Н-2В иностранные работники» для обеспечения трудовых ресурсов и оказания услуг данному предприятию, которые впоследствии стали жертвами принудительного труда на работах, связанных со сваркой, обработкой труб, ремонтом судов и на других работах в штатах Миссисипи и Техас. Было принято решение о возмещении ущерба агентами компании, действующими в Индии, Объединенных Арабских Эмиратах и США. Наряду с широким кругом обвинений о злоупотреблениях было также и заявление о том, что они влезли в существенные долги и истратили все свои сбережения для того, чтобы выплатить сборы, связанные с наймом на работу, составлявшие до 20.000 долл. США с каждого работника.

183. Жертв принудительного труда и торговли людьми часто отговаривают от попыток искать правовой защиты в суде, запугивая их наказанием за нелегальный въезд в страну. Иммиграционное законодательство в большинстве стран Европы, однако, не препятствует работникам, не имеющим документов, обращаться в трибуналы по трудовым вопросам и не содержит требований о том, чтобы эти трибуналы сообщали органам власти о таких нелегальных мигрантах. В Португалии Государственный прокурор в судах по трудовым спорам не занимается выяснением иммиграционного статуса работников. Точно так же испанские суды признают за нелегальными работниками право на защиту и компенсацию в судах по трудовым спорам за нарушение их основополагающих трудовых прав независимо от иммиграционного статуса.

Национальная политика, планы действий и координационные механизмы

184. Политика и планы действий, разрабатываемые на национальном уровне, формируют основы для установления приоритетов и планирования действий, направленных на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми, а также, что особенно важно, для обеспечения эффективной координации действий между различными заинтересованными сторонами, включая трехсторонних участников МОТ и другие организации, которые должны играть определенную роль в таких действиях. Они представляют собой четко выраженное заявление о национальных политических обязательствах в целях решения проблем, а также канал для направления необходимых средств на их осуществление. В зависимости от национальных условий такие планы могут рассматривать

¹⁵ *Компенсация лицам, ставшим жертвами торговли людьми и эксплуатации, в регионе ОБСЕ*, Отделение ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОДИПЧ), Варшава, 2008 г.

проблемы принудительного труда и торговли людьми раздельно, либо вместе, что делается не так часто.

185. Некоторые из наиболее наглядных примеров таких планов действий, направленных на борьбу с принудительным трудом, взяты из Латинской Америки. Первый план действий Бразилии по борьбе с «рабским трудом» был принят в 2003 году, что заложило основу для укрепления межведомственной координации действий в рамках Национальной комиссии по ликвидации рабского труда (КОНАТРАЕ). На основе полученного опыта был разработан Второй план действий, принятый в сентябре 2008 года, который включает важные новые меры, такие как предлагаемая конституционная поправка, позволяющая экспроприация и распределение имущества работодателей, использующих принудительный труд, а также другие поправки в законодательство, обеспечивающие гарантии иностранным работникам, подвергающимся принудительному труду в Бразилии. В этом плане также предлагаются более жесткие экономические санкции в отношении работодателей, использующих принудительный труд, запрещая им получать кредиты из частных, а также из государственных источников, а также заключать контракты с государственными структурами. Он расширяет полномочия Подразделения мобильной инспекции и содержит предложение о создании агентств занятости в зонах, являющихся источниками рабочей силы для принудительного труда. Наконец, план содержит ряд новых мер профилактики и реинтеграции, таких как право на получение удостоверений личности, правовую помощь, социальные блага и профессиональную подготовку для работников, освобожденных из условий принудительного труда.

186. Другие страны Латинской Америки следуют этому примеру, укрепляя свои национальные основы, часто при поддержке МОТ. В Боливии в октябре 2007 года был учрежден Межведомственный совет по ликвидации крепостничества, принудительного труда и практики, сходной с рабством.¹⁶ Был принят конкретный план для народа гуарани в регионе Чако, направленный на обеспечение надлежащих условий жизни для «захваченных» представителей гуарани после их освобождения от крепостного труда на фермах в отдаленных районах. Параллельно с этим в рамках межведомственной технической группы готовится более широкий национальный план действий по борьбе с принудительным трудом.

187. Планов действий по борьбе с торговлей людьми намного больше, чем планов действий по борьбе с принудительным трудом, что часто

отражает принимаемое в последнее время национальное законодательство по этому вопросу. В то время как большинство таких планов направлено на использование всеобъемлющего подхода, включающего все формы торговли людьми и все типы противодействия ей, нечасто можно найти на практике систематизированную нацеленность на аспекты принудительного труда.¹⁷ Хорошим примером в этом плане служит План действий Соединенного Королевства по борьбе с торговлей людьми, начатый в марте 2007 года. Несмотря на признание факта отсутствия достоверной информации о масштабах этой проблемы, каждая его глава затрагивает вопросы торговли людьми в целях принудительного труда, а также сексуальной эксплуатации.

188. В Объединенных Арабских Эмиратах Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми разработал план действий, охватывающий законодательство, правоохранительные меры и двусторонние соглашения, а также международное партнерство. Некоторые уже предпринятые меры включают заключение новых унифицированных контрактов для регулирования прав и обязанностей домашних работников, которые были введены в действие в апреле 2007 года, а также внедрение положений, позволяющих работникам менять работодателя, чтобы обеспечить мобильность занятости.¹⁸

189. Принятый в Пакистане в 2005 году план действий по борьбе с торговлей людьми¹⁹ охватывает все формы торговли людьми наряду с вопросами предупреждения и уголовного преследования, а также учреждает межведомственный Комитет по торговле людьми, который возглавляет Министерство внутренних дел. Мониторинг и надзор за деятельностью агентств по найму входят в круг обязанностей Министерства труда и Федерального агентства расследований.

190. Как и Бразилия, некоторые страны пересматривают свои национальные планы действий, направленные на борьбу с торговлей

¹⁶ Верховный декрет № 29292 от 3 октября 2007 г.

¹⁷ Обзор, проведенный для настоящего Глобального доклада, охватывал 11 европейских стран, главным образом, в Центральной и Восточной Европе; шесть стран Африки, в основном, в Западной Африке; шесть стран Азии, в основном, в субрегионе дельты Меконга; одну страну в Латинской Америке; и Объединенные Арабские Эмираты (единственная страна Ближнего Востока, которая имела такой план на момент написания настоящего доклада).

¹⁸ *Combating Human Trafficking* (Борьба с торговлей людьми), ежегодный доклад Объединенных Арабских Эмиратов, Государственное Министерство по делам Федерального национального совета, Абу-Даби, 2007 г.

¹⁹ *План действий Пакистана по борьбе с торговлей людьми*, Министерство внутренних дел, правительство Пакистана, 12 декабря 2005 г.

Вставка 3.1

Перу: Институционализация борьбы с принудительным трудом

Исследование, проведенное в 2004 году усилиями МОТ и Министерства труда и занятости Перу,¹ подтвердило наличие в стране принудительного труда и нелегальной вырубке леса в тропическом регионе Амазонки. По полученным оценкам, насчитывалось около 33.000 жертв принудительного труда, в основном, из представителей коренных народов. Вскоре после этого, при поддержке МОТ, правительство приступило к разработке проекта Национального плана действий по борьбе с принудительным трудом посредством процесса, возглавляемого Министерством труда, в котором участвовали широкий круг институтов и экспертов государственного сектора и гражданского общества. Проект этого плана стал предметом рассмотрения и утверждения на основе принципов участия в нескольких регионах, с особым акцентом на регион Амазонки, в том числе организации коренных народов и НПО, чтобы привлечь к его реализации структуры на местах.

В январе 2007 года была учреждена Национальная комиссия по борьбе с принудительным трудом для координации политики и мер на национальном и региональном уровнях.² Деятельность Национальной комиссии по борьбе с принудительным трудом официально объявил открытой Президент Гарсиа 1 мая 2007 года.³ Она охватывает широкий круг мер, направленных на предупреждение и ликвидацию принудительного труда, включая правовые меры по аннулированию лицензий предприятий, применяющих принудительный труд, проведение исследовательской работы и сбор статистических данных, обучение, коммуникацию и формирование общественного мнения, а также укрепление потенциала и координацию действий между различными институтами.

Были выделены определенные государственные средства для обеспечения выполнения этого плана в различных секторах, причем Национальная комиссия рассматривала достигнутый прогресс и координировала деятельность. В качестве достижений можно назвать создание отдела по борьбе с торговлей людьми в рамках Национальной полиции, включение проблем принудительного труда в программы Министерства образования, введение строгих санкций за незаконную вырубку леса и разработку стратегии коммуникации по принудительному труду, а также широкие меры по подготовке государственных служащих и других ключевых заинтересованных сторон.

Следующий вызов заключается в том, чтобы включить задачи Национального плана в более широкие программы государственной политики с выделением надлежащих ресурсов для проведения действий устойчивого характера в долгосрочной перспективе в целях ликвидации принудительного труда во всей стране. Министерство труда и занятости в своем стратегическом плане на 2006-2011 годы делает акцент на проблемах принудительного труда в пределах своих более широких действий, направленных на содействие основополагающим правам в сфере труда, в том числе посредством укрепления потенциала органов инспекции труда.

¹ El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana, Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, МОТ, 2005 г. ² Верховный декрет № 001-2007-TR. ³ Верховный декрет № 009-2007-TR.

людьми, в свете накопленного опыта. На Украине постоянно совершенствовались все последовательные планы действий, принятые после первого такого плана, разработанного в 1999 году; текущий (третий) план является весьма всеобъемлющим и впервые располагает бюджетными ассигнованиями, предназначенными для его осуществления. Разрабатывается также соответствующий механизм мониторинга. Если в предыдущих планах акцент делался на обеспечении соблюдения уголовного законодательства, то новый план способствует привлечению институтов рынка труда к осуществлению не менее чем половины запланированных мероприятий.

191. В других случаях отмечается тщательное планирование и координация действий по борьбе с торговлей людьми, включая принудительный труд, которые не включаются в планы действий как таковые. США направляют значительные усилия и средства на борьбу с торговлей людьми во всех ее формах как на международном уровне, так и в пределах страны.

Закон об обеспечении защиты жертвам торговли людьми 2005 года²⁰ разрешает изыскивать новые источники средств для борьбы с торговлей людьми, включая выделение грантов для оказания помощи усилиям, предпринимаемым правоохранительными органами в борьбе с торговлей людьми, и расширять программы оказания помощи жертвам торговли людьми. Межведомственная целевая группа на уровне администрации президента координирует усилия в этой области на федеральном уровне, в то время как Группа руководящего звена по оперативной политике координирует осуществление законодательства по борьбе с торговлей людьми на международном уровне. Одна из восьми рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального прокурора, заключается в наращивании межведомственных усилий, направленных на борьбу с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, в дополнение к

²⁰ TVPRA 2005, Pub. L. 109-164.

Вставка 3.2
Выполнение Национального плана действий по борьбе с торговлей людьми на Украине:
роль участников рынка труда

Ключевой особенностью на Украине является предоставление ведущей роли Государственной службе занятости (ГСЗ) наряду с Министерством труда и социальной политики в обеспечении формирования общественного мнения и реализации элементов профилактики в рамках плана действий. Например, персонал местных служб занятости прошел подготовку по вопросам консультирования людей, занятых поиском работы, о рисках, связанных с нелегальной миграцией и торговлей людьми. ГСЗ проверяет законный характер рабочих мест, предлагаемых за рубежом в области модельного бизнеса, туризма и индустрии развлечений. Внимание уделяется также вопросам лицензирования Министерством труда и социальной политики тех агентств, которые занимаются набором персонала для работы за границей, а также проведения последующей проверки соблюдения ими соответствующих норм. В качестве еще одной меры профилактики, ГСЗ, при поддержке со стороны МОТ, подготовила видеоматериал, озаглавленный «Не смотри на работу за границей сквозь розовые очки», который широко транслировался на телевидении и в метро. ГСЗ несет ответственность также за предоставление защиты и оказание помощи жертвам торговли людьми; в 2007 году ГСЗ направила 520 человек в восьми областях к компетентным институтам за поддержкой.

Вставка 3.3
Руководящие принципы в области политики и практики набора мигрантов в субрегионе Большого Меконга

Руководящие принципы КОММИТ, изданные в 2008 году, направлены на поощрение безопасной миграции за счет снижения уязвимости трудящихся-мигрантов к трудовой эксплуатации и торговле людьми. Разработанные в процессе консультаций с привлечением трехсторонних участников МОТ, международных учреждений и НПО и опирающиеся на конкретные страновые исследования, эти руководящие принципы охватывают такие вопросы, как процедуры и услуги, предшествующие отъезду; регулирование деятельности агентств по найму; сборы за услуги по найму; а также условия труда и права. Они предназначены для формирования национальной политики и должны адаптироваться к конкретным условиям каждой страны.

торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации.²¹

192. Другие страны учреждают специальные группы или агентства для того, чтобы заниматься вопросами торговли людьми и принудительного труда. Привлечение к таким усилиям различных правительственных министерств и ведомств, а также партнеров из гражданского общества имеет громадное значение для обеспечения multidisciplinary подхода и политической поддержки со стороны различных правительственных структур. Национальное агентство Нигерии по предупреждению торговли людьми и другим связанным с ней вопросам (НАПТЛ), созданное в соответствии с Федеральным законом 2003 года о борьбе с торговлей людьми, служит одним из таких примеров. НАПТЛ обладает широкими полномочиями, охватывающими вопросы преследования, защиты жертв и свидетелей, предупреждения и международного сотрудничества.

Оно проводит успешные операции совместно со своими партнерами в европейских странах назначения, что позволило добиться судебного преследования более чем 60 дельцов из Нигерии, занимавшихся торговлей людьми в девяти различных странах.²²

193. Обзор 25 национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми позволил выявить два общих недостатка. Во-первых, отсутствие достоверных статистических данных; только два рассмотренных плана действий опирались на статистические данные, в то время другие, как правило, свидетельствовали об отсутствии таких данных. Во-вторых, только в семи из рассмотренных планов действий был указан четкий источник и уровень государственного бюджетного финансирования для обеспечения их выполнения. В будущих планах действий, несомненно, необходимо устранить эти недостатки.

²¹ Ежегодный доклад Генерального прокурора Конгрессу и Оценка деятельности правительства США по борьбе с торговлей людьми, 2007 финансовый год. Вашингтон, округ Колумбия, май 2008 г.

²² Источник информации: НАПТЛ, загружено на веб-сайте: www.naptip.gov.ng, 27 октября 2008 г.

Региональные инициативы

194. С учетом того, что очень многие из тех, кто подвергается риску принудительного труда и торговли людьми, являются нелегальными мигрантами, находящимися вдали от своих стран происхождения, необходимо координировать политику и подходы между направляющими странами и странами назначения. Региональные инициативы могут способствовать выработке такого общего подхода. В Азиатском регионе принята в ноябре 2004 года Декларация АСЕАН о борьбе с торговлей людьми придала импульс национальным планам действий в ряде государств-членов, а также сотрудничеству между ними. Другой важной инициативой стала Координируемая на уровне министерств инициатива стран, расположенных в дельте Меконга, по борьбе с торговлей людьми (КОММИТ). Она представляет собой процесс, осуществляемый под руководством правительств с участием шести стран субрегиона Большого Меконга (Вьетнама, Камбоджи, Китая, Лаоса, Мьянмы и Таиланда). В декабре 2007 года был утвержден Субрегиональный план действий на 2008-2010 годы, содержащий четкие обязательства и цели по формированию потенциала, разработке национальных планов действий, развитию многосторонних и двусторонних партнерских отношений, созданию правовых рамок и обеспечению соблюдения законодательства, выявлению, защите и реинтеграции жертв, а также по предотвращению торговли людьми. Последние мероприятия включают меры, направленные на преодоление эксплуататорской практики найма трудящихся-мигрантов.²³

195. В Африке «План действий Угадугу» по борьбе с торговлей людьми был официально принят Европейским союзом и африканскими государствами в ноябре 2006 года. Он представляет собой широкие обязательства по сотрудничеству между европейскими и африканскими государствами, а также определяет общие принципы действий. В Латинской Америке на четвертом саммите Северной и Южной Америки в ноябре 2005 года лидеры стран обязались ликвидировать к 2010 году принудительный труд за счет усиления политики и принятия национальных планов действий при поддержке МОТ.

Вызовы для органов регулирования вопросов труда и инспекции труда

196. В большинстве стран вопросы принудительного труда и торговли людьми традиционно не занимают центральное место в работе

органов регулирования вопросов труда и инспекции труда. Вероятно, это можно понять, учитывая тот факт, что основная часть принудительного труда приходится на неформальную экономику, а также на частные дома и индустрию секса, где инспекторы труда сталкиваются с большими трудностями, связанными с мониторингом и обеспечением соблюдения трудового законодательства. Принимая во внимание преступный характер правонарушений, связанных с принудительным трудом, инспекторы труда могут также полагать, что они не обладают четкими полномочиями для принятия соответствующих мер.

197. Вместе с тем, инспекторы труда могут играть ключевую роль, используя различные методы, как с точки зрения предупреждения, так и выявления случаев принудительного труда и торговли людьми и исправления ситуации. Комитет экспертов МОТ отметил, что «в некоторых ситуациях серия нарушений трудового законодательства, взятая в целом, может быть приравнена к принудительному труду и поэтому может рассматриваться как уголовное правонарушение».²⁴ Эффективные меры борьбы с принудительным трудом в обязательном порядке должны опираться на взаимодействие с различными правоохранительными органами, творчески использовать их полномочия, квалификацию и компетенцию каждого из них, выходящие за рамки уголовного и трудового права, и включать также сотрудников пограничного контроля, миграционных и таможенных служб, а также других ведомств. В других обстоятельствах могут потребоваться специальные службы расследований и уголовного преследования, которые включают представителей как полиции, так и органов инспекции труда. Такие совместные усилия успешно реализуются в ряде стран, в том числе в Бразилии, Китае и Италии.

198. Инспекторы труда могут применять различные методы расследования, которыми не располагают другие правоохранительные органы. Например, они обладают правом в любое время и без предварительного уведомления свободно входить на любое рабочее место, подлежащее инспекции. Они должны расследовать любую жалобу о нарушении трудового законодательства, не раскрывая источника этой жалобы. Они могут применять широкий набор инструментов по своему усмотрению и гибким образом, например, направляя уведомления до начала судебного преследования работодателя, либо закрывая производство в случае непосредственной угрозы, которым

²³ Субрегиональный план действий КОММИТ (SPA II 2008-2010), Пекин, Китай, декабрь 2007 г.

²⁴ *Упразднение принудительного труда*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 г., п. 209.

подвергаются здоровье и безопасность работников. Таким образом, инспекторы могут обладать сравнительным преимуществом при рассмотрении вопросов принудительного труда перед другими правоохранительными органами, обладающими совсем иными и порой более узкими полномочиями.

199. Разумеется, органы инспекции труда также сталкиваются с огромными вызовами при рассмотрении проблем принудительного труда. В развивающихся странах органы инспекции труда, не располагающие достаточными ресурсами, как правило, слишком перегружены и не могут эффективно регулировать положение дел на предприятиях даже в реальном секторе экономики, не говоря уже о предприятиях неформального сектора, частных домах и рабочих площадках в отдаленных районах, где в основном и практикуется принудительный труд. Особые трудности связаны с цепочками субподряда, практикой «аутсорсинга» и «трехсторонними трудовыми отношениями», которые часто ассоциируются с принудительным трудом, в тех случаях, когда инспекторы труда пытаются установить ответственность за нарушения. Новый вызов связан с возникшими в последнее время тенденциями, особенно в Европе, направленными на расширение полномочий инспекции труда с целью охвата вопросов, связанных с обнаружением нелегальной занятости. Например, в Польше, в 2007 году, были внесены изменения в законодательство, в соответствии с которыми на органы инспекции труда возлагается ответственность за контроль законности занятости иностранных граждан. Точно так же правительства Франции, Германии и Бельгии значительное внимание уделяют недекларируемой и нелегальной занятости. В этом контексте инспекторы труда, возможно, должны будут тщательно взвесить свои основные обязанности, связанные с защитой прав работников, и другие аспекты, касающиеся обеспечения соблюдения законодательства.

200. Страны реагируют на эти вызовы различными способами. Все чаще они расширяют охват трудового законодательства с целью включения домашних работников. Например, Уругвай и Аргентина приняли специальные законы о защите домашних работников и инспекции рабочих мест в частных домах. В 2008 году был пересмотрен Трудовой кодекс Иордании и расширен охват трудового законодательства с целью включения в него сельского хозяйства и домашнего труда.

201. Кроме того, в Иордании были усилены органы инспекции труда в целях предупреждения злоупотреблений в отношении работников на предприятиях «специальных промышленных зон», осуществляющих производство товаров на экспорт, где заняты, в основном, работники из стран Азии. В 2006 году

действующий в США Национальный комитет по труду опубликовал доклад, вскрывающий эксплуататорские условия труда, в том числе принудительный труд на предприятиях, пользующихся преференциальным доступом на рынок США. Вскоре после этого Министерство труда приступило к проведению инспекционной кампании, по результатам которой было закрыто пять предприятий, на новые предприятия были переведены 1.200 работников и было наложено 2.500 взысканий. Четыре дела были переданы в суд и была учреждена «горячая линия» для трудящихся-мигрантов.²⁵

202. В своих усилиях, направленных на расследование случаев торговли людьми, Министерство труда США сделало акцент на соблюдении законов о труде, в частности Закона о справедливых трудовых нормах и Закона о мигрантах и сезонных сельскохозяйственных рабочих. Следователи из Отдела заработной платы и рабочего времени Министерства труда провели собеседования с работниками для оценки того, не являются ли они жертвами торговли людьми, чтобы впоследствии передать эти дела на рассмотрение других правоохранительных органов. Следователи Министерства труда также изучили платежные ведомости, проверили жилищные условия мигрантов, работающих на фермах, и координировали свою деятельность с другими правоохранительными органами для обеспечения исправления ситуации в отношении жертв торговли людьми.²⁶ Несмотря на решение Верховного суда по одному делу, когда были отвергнуты иски работников на основании их статуса иммигрантов, Министерство труда указало, что оно «будет продолжать обеспечивать соблюдение Закона о справедливых трудовых нормах и Закона о мигрантах и сезонных сельскохозяйственных рабочих невзирая на наличие или отсутствие у наемных работников каких-либо документов».²⁷

203. В рамках Национального плана действий Министерство труда Перу учредило в 2008 году специальную инспекционную группу по вопросам принудительного труда. В состав этой группы входят пять инспекторов труда и один контролер, которые могут быть направлены в различные уголки страны для обнаружения фактов принудительного труда и принятия

²⁵ Министерство труда Хашимитского Королевства Иордании: *Регулирование вопросов труда и соблюдение законодательства в Иордании: Сотрудничество со многими заинтересованными сторонами*, февраль 2008 г.

²⁶ Ежегодный доклад Генерального прокурора, 2008 г., *op. cit.*

²⁷ *Hoffman Plastic Compounds Inc v. NLRB*, 535 U.S. 137 (2002) и US Department of Labour, Employment Standards Administration, Wage and Hour Division: Fact Sheet No. 48.

по ним мер. Группа начала свою работу с проведения полевого исследования в районе Лорето, которое подтвердило наличие принудительного труда на лесозаготовительных предприятиях и выявило соответствующие производственные цепочки. Обеспечивается также координация действий с другими заинтересованными сторонами, в частности с национальной полицией.

204. Во Франции, в мае 2005 года, было учреждено Центральное бюро по борьбе с нелегальным трудом в целях координации расследований, касающихся нелегальной занятости, в том числе торговли людьми. Оно включает инспекторов труда, сотрудников полиции и жандармерии и обладает полномочиями на проведение расследований нарушений Трудового кодекса и Уголовного кодекса, в том числе положений, касающихся «условий жизни и труда, противоречащих человеческому достоинству». Инспектор труда или должностные лица судебной полиции могут инициировать устные слушания по запросу государственного прокурора. Работодателям может быть предоставлен срок до 48 часов, после чего дело может быть направлено в суд. Работники, которые становятся жертвой условий, противоречащих человеческому достоинству, могут получить компенсацию в размере, эквивалентном заработной плате за шесть месяцев.

205. Исследование о принудительном труде в Португалии,²⁸ проведенное Министерством труда и социальной солидарности Португалии и МОТ, позволило выявить некоторые трудности, с которыми сталкивается Генеральная инспекция занятости (ГИЗ) в решении проблем, связанных с торговлей трудовыми ресурсами. Например, ГИЗ может действовать только в ситуации, когда положение в области занятости подтверждается документами; следовательно, дела, касающиеся нелегальных иммигрантов, должны рассматриваться полицией. ГИЗ также сталкивается с трудностями при рассмотрении ситуаций, по которым ведется уголовное расследование, даже когда речь идет об унижительных условиях труда, принудительном труде и принуждении. ГИЗ может вмешиваться лишь в тех случаях, когда уголовное преследование завершено и оглашено решение суда.

206. В развивающихся странах были опробованы альтернативные модели вместо инспекции труда в целях обнаружения жертв торговли людьми. Например, в Западной Африке в сельских районах были мобилизованы группы содействия общинам, действующие под руководством своих традиционных руководителей, а также лидеров религиозных групп и общин в

целях обнаружения и предупреждения случаев торговли людьми. В странах Южной Азии, таких как Индия и Пакистан, районные сельские комитеты также являются частью системы, направленной на выявление и реабилитацию лиц, занятых кабальным трудом. Отмечалось, что эффективность этих комитетов, можно было бы повысить за счет увязывания их деятельности с деятельностью системы инспекции труда. Например, активное содействие выполнению Закона о минимальной заработной плате в сочетании с регулированием производственных подразделений в соответствии с Законом о предприятиях могло бы стать эффективным механизмом предупреждения кабального труда.²⁹

207. Особого внимания заслуживают частные агентства занятости при обсуждении роли органов регулирования вопросов труда в борьбе с принудительным трудом. В настоящем докладе содержатся данные, свидетельствующие о том, каким образом такие агентства могут стать частью проблемы торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, а также ее решения. Поскольку регулирование в области частных служб занятости, как правило, входит в структуру трудового кодекса, инспекторы труда или другие агентства системы регулирования вопросов труда играют ключевую роль в мониторинге промышленности. Некоторые страны разработали конкретные нормативные правовые акты и создали институты, которые совместно используют для обеспечения соблюдения трудового и уголовного законодательства. Примером служит Орган лицензирования посреднической деятельности в Соединенном Королевстве. Учрежденный в 2005 году после принятия Закона о лицензировании посреднической деятельности в 2004 году, он занимается лицензированием деятельности поставщиков рабочей силы для сельского хозяйства, овощеводства, сбора моллюсков и связанных с ними предприятий перерабатывающей и упаковочной промышленности. Его главными функциями являются обеспечение соблюдения законодательства и вынесение санкций, в том числе уголовного характера.³⁰

208. В Португалии ГИЗ играет заметную роль в обеспечении целевого инспектирования агентств временной занятости. В мае 2007 года она провела крупномасштабную операцию, в результате которой была прекращена деятельность 195 таких агентств. Основаниями для

²⁸ S. Pereira and J. Vasconcelos, op. cit.

²⁹ S. Maria: "Bonded labour in Tamil Nadu – A challenge for labour administration"; в: Sivananthiran/Venkata Ratnam: *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, МОТ, 2005 г.

³⁰ См. пресс-релиз от 27 августа 2008 г., загружен на веб-сайте: <http://www.gla.gov.uk/>.

этого послужили, в частности, отказ вносить обязательные взносы в правительственное агентство, ответственное за регистрацию и лицензирование, отказ выплачивать страховые взносы и другие пособия по социальному обеспечению, а также задержка более чем на 30 дней выплаты заработной платы работникам.

209. В Малайзии Министерство трудовых ресурсов ввело систему регистрации для подрядчиков, поставляющих работников для плантаций. В 2008 году персонал Министерства в тесном взаимодействии с полицией приступил к проведению кампании по выявлению подрядчиков, злоупотребляющих своим положением, и обеспечении защиты работникам. В соответствии с новой системой регистрации все подрядчики должны вести учет своих работников, включая подробные данные о ежемесячных выплатах заработной платы и взносов в Резервный фонд наемных работников, а также в Организацию социального обеспечения.³¹

210. Другие усилия сосредоточены на обеспечении защиты национальных работников, занятых за рубежом. Эта функция не всегда входит в сферу компетенции министерств труда; этой цели могут также служить и другие министерства и ведомства, либо специальные подразделения под эгидой министерств труда. Управление по вопросам занятости филиппинских работников за рубежом предлагает широкий набор услуг своим трудящимся-мигрантам, включая предоставление информации о практике нелегального найма и нелегальной занятости, связанной, в частности, с удержанием проездных документов, взиманием завышенных сборов за трудоустройство и подменой трудовых договоров. Национальная комиссия по трудовым отношениям получает жалобы на агентства по найму или на иностранных работодателей, касающиеся невыплаты заработной платы, нарушений трудового договора или незаконных увольнений.

211. Важную роль в области защиты играют также атташе по вопросам занятости работников за рубежом. Они могут, например, содействовать разрешению споров между своими гражданами и иностранными работодателями, прежде чем иски будут поданы в суды по трудовым вопросам. Филиппины имеют бюро по вопросам занятости за рубежом более чем в 20 странах Азии, Ближнего Востока, Европы и Северной Америки. В последние годы такие страны Восточной Европы, как Румыния и Болгария, также учредили посты атташе по трудовым вопросам в основных странах назначения.

³¹ Правительство Малайзии, Министерство трудовых ресурсов, загружено на веб-сайте: www.mohr.gov.my, 28 октября 2008 г.

212. Для того чтобы более эффективно выполнять свою роль в области защиты работников и предупреждать эксплуатацию в форме принудительного труда, инспекторы труда могут проходить различную специализированную подготовку и обмениваться опытом. Международная ассоциация инспекторов труда (МАИТ), членами которой являются организации почти из 100 стран, служит важным инструментом для своих членов, желающих обмениваться информацией и участвовать в международном сотрудничестве. В июне 2008 года МАИТ приняла новый план действий, содержащий призыв к налаживанию более тесного сотрудничества с МОТ в целях борьбы с принудительным трудом и его предупреждения. МОТ организовала региональные семинары для инспекторов труда по проблемам принудительного труда и торговли людьми сначала в Европе и Латинской Америке. Проводилась подготовка на национальном уровне в таких странах, как Китай, Иордания и Вьетнам, которая позволила раскрыть глаза инспекторов труда на эти новые проблемы. МОТ подготовила новые учебные материалы в поддержку этих инициатив по формированию потенциала.³²

Уроки, извлеченные из опыта

213. В заключение необходимо определить, какие уроки могут извлечь из существующих в настоящее время национальных планов действий различные заинтересованные стороны из числа государственных учреждений, участвующие в защите людей от современных форм принудительного труда?

214. Один из уроков заключается в том, что органы регулирования вопросов труда и различные институты, входящие в их состав, все чаще принимают участие в разработке политики и осуществлении действий, направленных на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми. Особенно это относится к вопросам борьбы с торговлей людьми, которыми в прошлом, как правило, занимались только иммиграционные власти и полиция. В принципе, органы регулирования вопросов труда могут охватить все аспекты, касающиеся преследования, предупреждения и защиты, в сотрудничестве с другими правительственными ведомствами, социальными партнерами и организациями гражданского общества. Органы инспекции труда играют ключевую роль в мониторинге рабочих мест, воспитании и формировании общественного мнения с целью предупреждения эксплуатации и наказания нарушений трудового законодательства. Будут

³² МБТ: *Принудительный труд и торговля людьми: пособие для инспекторов труда*, Женева, 2008 г.

ли на практике институты труда играть такую активную роль, во многом зависит от правовой основы, способности их персонала влиять на политику и от объема ресурсов, выделяемых для ее реализации.

215. Во-вторых, наметилась тенденция к расширению институциональных мандатов или к творческому применению уже существующих мандатов, чтобы создавать multidисциплинарные группы по обеспечению соблюдения законодательства и способствовать международному сотрудничеству. Это привело к увеличению количества судебных преследований в некоторых странах, хотя сравнительные данные получить пока трудно. Обеспечение соблюдения трудового законодательства может либо дополнять применение уголовного законодательства, либо использоваться в качестве альтернативного канала для достижения справедливости. Это, в первую очередь, относится к гарантиям финансовой компенсации работников, которые в противном случае могли бы быть лишены права на такую компенсацию в рамках уголовного законодательства или, в более конкретном плане, в соответствии с законами о борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми.

216. В-третьих, правительства начинают во все большей степени понимать, что профилактика — лучше, чем лечение, и что обеспечение соблюдения законодательства неразрывно связано с защитой жертв. Приведенные в настоящем докладе многочисленные примеры служат свидетельством этой позитивной тенденции. Однако по-прежнему сохраняются многочисленные вызовы, которые еще предстоит преодолеть, такие как закрытие существующих лазеек в законодательстве, подготовка и

формирование потенциала, содействие этическому поведению сотрудников правоохранительных органов и повышение уровня защиты тех, кому угрожает принудительный труд.

217. До настоящего времени не было дано достаточной оценки воздействию текущих мер по обеспечению соблюдения законодательства и других стратегий, направленных на ликвидацию принудительного труда.³³ Несколько правительств разработали инструменты для оценки и мониторинга, чтобы определить уровень воздействия своих национальных законов и политики. В то же время, с помощью основных стран-доноров, которые уделяют приоритетное внимание мерам борьбы с торговлей людьми, во всем мире сотни миллионов долларов инвестируются в программы борьбы с торговлей людьми. Значительная часть этих средств выделяется на подготовку и оснащение полиции, пограничников, сотрудников иммиграционных служб и других соответствующих ведомств, хотя намного меньше средств тратится на укрепление потенциала институтов рынка труда.

218. Наконец, важно то, что применение законодательства должно обеспечивать защиту соответствующим работникам, а не наказывать их. Комитет экспертов МОТ напомнил в своем Общем обзоре 2006 года, что главная обязанность инспекторов труда заключается в защите работников, а не в обеспечении соблюдения иммиграционного законодательства. Принципы и механизмы трудовой и уголовной юриспруденции могут дополнять друг друга, вместе обеспечивая принятие комплексных ответных правоприменительных мер борьбы с неприемлемыми формами современной трудовой эксплуатации.

³³ См., например, доклад Управления отчетности правительства США: *Торговля людьми: Необходимы более достоверные данные, стратегия и отчетность для наращивания усилий США, направленных на борьбу с торговлей людьми за рубежом*, Вашингтон, округ Колумбия, 2006 г. В нем отмечается, что еще не проводится на достаточном уровне оценка для определения того, какие меры борьбы с торговлей людьми являются эффективными или каким образом разрабатывать их, чтобы наилучшим образом реагировать на особые потребности.

Глава 4

Принудительный труд и частная экономика: вызовы для организаций работодателей и работников

Введение

219. Меры борьбы с принудительным трудом, в том числе с торговлей людьми, постепенно начинают занимать все более важное место в повестке дня организаций работодателей и работников. Работодатели начинают все лучше понимать, что принудительный труд может проникать в хозяйственную деятельность их предприятий, а также в деятельность их более продолжительных цепочек поставок. Профсоюзы во всем мире все лучше осознают, что им необходимо распространять свою деятельность на защиту прав работников в условиях незащищенного труда в неформальной экономике, включая как легальных, так и нелегальных трудящихся-мигрантов.

220. Две организации с широкой сферой охвата играют ведущую роль в обеспечении тесного сотрудничества со Специальной программой действий по борьбе с принудительным трудом МОТ, а именно: Международная организация работодателей (МОП) – со стороны работодателей, а также Международная конфедерация профсоюзов (МКП) – со стороны работников, в тесном сотрудничестве со Специальной программой действий МОТ в области борьбы с детским трудом (СПД-ПТ). В ноябре 2005 года Административный совет МБТ признал, что привлечение организаций работодателей и работников имело бы основополагающее значение для создания эффективного глобального альянса по борьбе с принудительным трудом, предусмотрел создание такого альянса между деловыми кругами и работниками, а также призвал в этой связи предпринять активные действия для обеспечения интенсивного формирования потенциала социальных партнеров.

221. Эти инициативы уже приносят существенные плоды. Генеральный совет МКП на своей сессии в декабре 2007 года в Вашингтоне принял План действий по созданию Глобального профсоюзного альянса борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми, рассчитанный на трехлетний период с 2008 по 2010 годы, и определяющий ключевые области будущей профсоюзной деятельности. После этого на региональном и национальном уровнях была предпринята серия последующих действий. МОП, после организации в течение 2008 года ряда мероприятий, направленных на привлечение организаций работодателей и отдельных компаний к более активным действиям против принудительного труда, в конце этого года выпустила общее руководство наряду с общей политикой по вопросам принудительного труда.

222. Таким образом, в настоящее время уже имеются основные строительные блоки для укрепления ключевых элементов глобального альянса. Региональный прогресс в борьбе против принудительного труда не может быть достигнут до тех пор, пока у социальных партнеров не будет четкого и единого понимания того, что из себя представляет принудительный труд, какую роль должен играть каждый из них, как в отдельности, так и в сотрудничестве друг с другом и с правительствами, в его предотвращении и искоренении. Работодатели и работники могут многого добиться с помощью своих организационных структур, обеспечивающих четкое руководство и подготовку своих членов, стимулирующих и распространяющих передовую практику и оказывающих непосредственную помощь тем, кто подвергается риску принудительного труда, либо уже попал в ловушку принудительного труда.

223. Однако возникают и сложные политические проблемы, которые требуют трехстороннего участия, чтобы выработать необходимый консенсус относительно мер предупреждения современных форм принудительного труда и исправления создавшейся ситуации. На совещании высокого уровня, которое состоялось в 2008 году в Атланте с целью привлечения лидеров деловых кругов США к борьбе с принудительным трудом и было организовано МОР и другими организациями, неоднократно отмечалось, что сами работодатели не смогут решить эту проблему даже в рамках своих собственных цепочек поставок, если правительства не примут четкие и адекватные правовые рамки. Вызов заключается в том, чтобы найти надлежащие средства посредством национальных планов действий или других механизмов осуществления, чтобы свести воедино трехсторонние группы, изучить причины, лежащие в основе практики принуждения к труду, и рассмотреть необходимость в правилах и нормативных правовых актах наряду с соответствующими механизмами мониторинга.

224. В этих целях полезную роль в настоящее время играют «инициативы различных заинтересованных сторон» (ИРЗС), с помощью которых удалось свести воедино представителей работодателей и работников с другими группами гражданского общества, а иногда и с правительствами. Некоторые из них организованы по секторам производства, например в таких секторах, как производство какао, хлопка и сахара. Другие, как, например, Инициатива в поддержку этической торговли (ИЭТ), действующая в Соединенном Королевстве, имеют более широкую направленность на содействие справедливой торговле и деловой практике. Некоторые другие конкретно занимаются вопросами сертификации, социальной маркировки и социального аудита. Каждая из них постепенно начинает уделять больше внимания проблемам принудительного труда в рамках своих усилий, направленных на содействие ключевым трудовым нормам. В аналогичном плане вопросы принудительного труда и торговли людьми все чаще затрагиваются организациями, занимающимися содействием социально ответственным предприятиям или корпоративной социальной ответственности (КСО). Членами некоторых из этих организаций являются отдельные компании: они могут пытаться обеспечивать ориентиры относительно средств, способствующих предупреждению принудительного труда в цепочках поставок, а также относительно того, как затрагивать эти вопросы в таких актах, как отраслевые кодексы поведения или кодексы, принимаемые на уровне отдельных компаний.

225. В рамках системы ООН существует еще один полезный форум – Глобальный договор,

содействующий осуществлению десяти принципов деловой практики в таких областях, как права человека, условия труда, окружающая среда и борьба с коррупцией. На саммите Глобального договора, который состоялся в июле 2007 года в Женеве, широкое распространение получили десять базовых принципов, разработанные МОТ, касающиеся методов, с помощью которых работодатели могли бы предупредить на своих предприятиях принудительный труд и сотрудничать в рамках более широких усилий, направленных на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми (см. вставку 4.1). Дальнейшее их обсуждение состоялось в рамках Рабочей группы Глобального договора по трудовым принципам в мае 2008 года, сопредседателями которой являются представители МОР и МКП.

226. В заключение можно отметить, что в настоящее время рассмотрение вопросов принудительного труда приобрело значительные масштабы как на политическом уровне, так и посредством практических действий на местах. Предстоит еще пройти большой путь, прежде чем будет достигнуто всеобъемлющее понимание проблемы принудительного труда в частной экономике и средств ее решения и прежде чем эти проблемы твердо займут свое место среди основных приоритетов этих организаций. В настоящей главе рассматривается достигнутый на сегодняшний день прогресс и приводятся примеры передовой практики. Она начинается с изложения опыта организаций работодателей вместе с отдельными компаниями, после чего освещается опыт профсоюзного движения. Затем рассматриваются инициативы различных заинтересованных сторон в рамках движения корпоративной социальной ответственности. Она направлена на выявление основных вызовов, стоящих перед деловыми кругами и рабочим движением, для того чтобы закрепить динамику, которая была достигнута до настоящего времени.

Роль организаций работодателей

Вопросы

227. У деловых кругов и частных компаний может быть много различных проблем. Для глобальных компаний с их протяженными цепочками поставок и системой аутсорсинга главный вопрос заключается в управлении этими цепочками поставок. Репутация целого ряда известных компаний пострадала в связи с обвинениями в использовании принудительного труда в их цепочках поставок. И речь идет не только о компаниях, занимающихся производственной деятельностью в секторах, которые обычно считаются связанными с рисками, таких как сельское хозяйство и строительство,

Вставка 4.1

Принципы борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми для лидеров делового мира

- Иметь четкую и транспарентную корпоративную политику, определяющую меры, которые необходимо предпринять с целью предотвращения применения принудительного труда и торговли людьми. Уточнить, что эта политика распространяется на все предприятия, являющиеся частью производственных цепочек и цепочек поставок.
- Обучать аудиторов, сотрудников по вопросам развития людских ресурсов и сотрудников правоприменительных органов методам идентификации принудительного труда на практике и вести поиск соответствующих средств защиты.
- Регулярно представлять информацию заинтересованным сторонам и потенциальным инвесторам, обращая их внимание на продукты и услуги тех предприятий, где соблюдается четко сформулированное и устойчивое обязательство выполнять этические нормы бизнеса, включая предотвращение применения принудительного труда.
- Содействовать соблюдению соглашений и кодексов поведения сектором промышленности (как в сельском хозяйстве, строительстве и текстильной промышленности), идентифицируя области, где существует опасность применения принудительного труда, и предпринимать соответствующие меры защиты.
- Справедливо обращаться с трудовыми мигрантами. Осуществлять тщательный мониторинг деятельности агентств, которые обеспечивают поставку рабочей силы по подрядным договорам, особенно предоставление трансграничной рабочей силы, внося в черный список тех, о которых известно, что они совершают злоупотребления и применяют принудительный труд.
- Обеспечивать, чтобы все работники имели письменные контракты на языке, который они могут легко понять, указывая при этом их права в отношении выплаты заработной платы, сверхурочной работы, удержания удостоверений личности, а также другие вопросы, связанные с предотвращением принудительного труда.
- Стимулировать проведение международных и национальных мероприятий среди представителей деловых кругов, определяя потенциальные проблемные области и обмениваясь передовым опытом.
- Содействовать осуществлению программ и проектов по оказанию помощи жертвам принудительного труда и торговли людьми на основе организации профессиональной подготовки и принятия иных соответствующих мер.
- Устанавливать партнерские отношения между правительствами, работниками, правоприменительными органами и инспекциями труда, содействуя существующему сотрудничеству в борьбе с принудительным трудом.
- Находить инновационные средства поощрения применения передовых методов, совместно со СМИ.

Источник: МОТ, Специальная программа борьбы с принудительным трудом, февраль 2007 г.

где широко практикуется труд на условиях временных контрактов, а работа выполняется в «грязных, трудных и опасных» условиях. За прошедшие четыре года был выдвинут целый ряд обвинений в отношении компаний, действующих в металлургической, электронной, обувной и текстильной промышленности, и во многих других отраслях. С аналогичными вызовами сталкиваются также и поставщики глобальных компаний, а также малые и средние предприятия (МСП), интегрированные в глобальные цепочки поставок. Риски, связанные с использованием принудительного труда в оперативной деятельности их субподрядчиков, могут оказать негативное влияние не только на их репутацию, но и на репутацию всей отрасли, что, в свою очередь, может повлиять на торговые отношения с глобальными покупателями и на доступ на глобальные рынки.

228. В то время как компании уделяют повышенное внимание своим собственным цепочкам поставок, лидеры делового мира во все

большей степени осознают, что есть области, где необходимы общие платформы, принципы и подходы. В предыдущих главах речь шла о новых вопросах, которые в настоящее время волнуют законодателей, политиков и правоохранительные органы с точки зрения форм и масштабов принуждения на рынках труда. Эти вопросы имеют особое значение для деловых кругов, которые пытаются оставаться конкурентоспособными на глобальном рынке с его острой конкурентной борьбой, но в то же время стремятся проводить свои деловые операции в духе социальной ответственности, соблюдая национальные законы тех стран, в которых они осуществляют хозяйственную деятельность, а также соблюдая международные нормы, за которые они могут быть привлечены к ответственности.

229. За прошедшие несколько лет были проведены интенсивные дискуссии между деловыми кругами и организациями гражданских обществ относительно того, в какой мере

приверженность компании принципу корпоративной социальной ответственности, который, как правило, содержится в их кодексах поведения, имеет добровольный характер; и в какой степени он должен иметь обязательный правовой характер, подлежащий мониторингу внешними сторонами.

230. В связи с тем, что принудительный труд является серьезным преступлением, деловые круги несут юридическую ответственность за предупреждение и искоренение принудительного труда в деятельности своих компаний, а в случае нарушения этого принципа, они могут нести уголовную ответственность и подвергаться санкциям. Однако озабоченность вызывают, как минимум, два нерешенных вопроса. Во-первых, поскольку современные цепочки поставок являются очень сложными, возникает вопрос относительно того, до какого уровня может простираться ответственность компании. Во-вторых, поскольку судебная практика по проблемам принудительного труда в частной экономике пока еще остается незрелой, обязательно могут возникать неопределенности и «серые зоны» в отношении того, какая практика предприятий может быть связана с риском применения принудительного труда. Как видно из некоторых судебных разбирательств, проходивших совсем недавно в различных странах, судебное толкование в каждой стране может быть также различным.

231. В целом проблемы принудительного труда, затрагивающие бизнес, можно классифицировать примерно следующим образом.

232. Во-первых, широкое распространение получили проблемы, затрагивающие мелкие отрасли, расположенные иногда в отдаленных районах, в развивающихся странах. Это проблемы долгосрочного характера, связанные, в основном, с такими предприятиями неформальной экономики, как заводы по обжигу кирпича и мелкие швейные предприятия в таких странах Азии, как Индия и Пакистан. Именно на таких предприятиях, по всей вероятности, и существует сложившаяся практика применения кабального труда. Серьезные проблемы в области принудительного труда были выявлены в 2007 году также на заводах по обжигу кирпича в стране с переходной экономикой, например, в Китае в провинции Шаньси. Этот китайский пример иногда относят к «единичным» случаям, связанным с принуждением уязвимых категорий лиц, включая детей, в отдаленных районах, которые подавляются правительством, принимающим жесткие репрессивные меры. Время покажет, можно ли положить конец такой практике принудительного труда за счет подобной жесткой реакции правительства.

233. Во-вторых, есть отрасли, которые, как представляется, особенно подвержены риску,

связанному с практикой принудительного труда в отдельных развивающихся странах, главным образом, в связи с характером методов набора. Вероятность такого риска, связанного с использованием принудительного труда, возрастает за счет кабального труда, когда временные работники нанимаются с помощью неофициальных посредников, не имеющих лицензий, которые привлекают работников путем выплаты аванса, а затем получают прибыли за счет целого ряда завышенных комиссионных платежей. В Латинской Америке принудительный труд обнаружен в целом ряде отраслей, в том числе работающих на экспорт. К ним относятся производство чугуна и древесного угля, а также сектор товарного производства ряда пищевых продуктов и овощей.

234. В-третьих, возникают проблемы и у многонациональных корпораций (МНК), которые отдают на подряд свои производственные объекты компаниям, действующим в развивающихся странах. Это может служить продолжением первого вопроса, поскольку товары, производимые в широких масштабах с использованием принудительного и детского труда на мелких предприятиях швейной и других отраслей в развивающихся странах, могут проникать в цепочки поставок многонациональных корпораций. Однако особую озабоченность вызывает ситуация, когда случаи использования принудительного труда встречаются на более систематизированной основе в каком-либо конкретном секторе производства товаров, предназначенных для поставок многонациональным корпорациям. Примером послужили обвинения, прозвучавшие в мае 2006 года со стороны находящегося в США Национального комитета по труду, который представляет собой влиятельную группу давления НПО, о широком распространении принудительного труда в «Особых промышленных зонах» Иордании, где производятся в основном товары, предназначенные на экспорт в США, на основе соглашения, заключенного в 2000 году, в соответствии с которым товарам, произведенным в Иордании, предоставляется преференциальный режим. В этих компаниях используется труд, главным образом, иностранных рабочих из различных азиатских стран. В соответствии с этими обвинениями, в этих зонах практикуется изъятие паспортов, невыплата заработной платы, что ведет к кабальному труду, физическое насилие и принудительная депортация в страны происхождения.

235. В-четвертых, с потенциальными проблемами сталкиваются все компании, как в развитых, так и в развивающихся странах, которые используют труд на условиях подряда с помощью различного рода агентств по трудоустройству или набору рабочей силы. Еще не достигнут достаточный консенсус относительно

Вставка 4.2

Рекомендации совещания в Атланте о привлечении деловых кругов США к решению проблемы принудительного труда

Лидеры делового мира, представляющие различные предприятия и секторы, включая электронную промышленность и металлургию, пищевую промышленность и сектор набора рабочей силы, собрались с целью обсуждения опасностей, связанных с использованием принудительного труда в их цепочках поставок, надлежащих ответных мер и своих потребностей в инструментах, обеспечивающих руководящие принципы. Был достигнут консенсус о том, что большинство из присутствующих компаний подвергаются этой опасности, но необходимо внести ясность в определения с тем, чтобы они были понятны всем владельцам предприятий. Необходимо обеспечить также более четкое «стратегическое планирование», касающееся проблем принудительного труда, как на уровне страны, так и на уровне сектора экономики, а также улучшить координацию аудиторской деятельности и глобального механизма, чтобы содействовать повышению степени согласованности между аудиторскими инициативами, возможно, с привлечением МОТ. Поскольку существующие кодексы поведения в настоящее время сводятся воедино, необходимо внести полную ясность в отношении того, каким образом принудительный труд может проявиться себя на рабочих местах поставщиков и других предприятий. Участники подчеркнули необходимость в практических руководящих инструментах, которые они ждут от МОТ, и которые позволяли бы определять шаги, направленные на устранение выявленных проблем.

приемлемых методов начисления комиссионных, систем спонсорства и связанных с ними ограничений, налагаемых на права трудящихся-мигрантов менять своего работодателя. В данном случае нет никакого смысла сосредотачивать внимание на какой-либо конкретной отрасли или группе отраслей, так как эта проблема, скорее всего, затрагивает всех работодателей, которые используют труд мигрантов. В этих случаях, если есть веские доводы в отношении того, что существующая практика найма составляет или может составлять угрозу привлечению к принудительному труду, то роль работодателей и их организаций заключается в том, чтобы наладить сотрудничество с правительствами и другими заинтересованными сторонами, чтобы содействовать применению надлежащих нормативных правовых актов, а также поиску средств для мониторинга их практического осуществления.

Широкие принципы и общие ориентиры

236. Реагируя на эти вызовы, МОР все чаще проводит мероприятия со своими участниками и с деловыми кругами в целом, направленные на устранение недопонимания концепции принудительного труда, чтобы обеспечить ориентиры относительно способов его выявления и предупреждения, а также указывает общее направление усилий в отношении того, как организации работодателей могли бы решать этот вопрос.

237. В феврале 2008 года в штаб-квартире компании Кока-Кола в Атланте состоялось совещание по повышению уровня участия деловых кругов в решении проблемы принудительного труда. В работе совещания приняли участие около 80 представителей организаций работодателей и отдельных компаний наряду с

правительственными должностными лицами и представителями инициатив, выдвинутых различными заинтересованными сторонами, чтобы помочь определить основные проблемы и выделить приоритетные последующие действия.¹

238. Еще одно мероприятие, состоявшееся в 2008 году, позволило собрать вместе руководящих работников и представителей организаций работодателей и деловых кругов из стран Азии, наряду с представителями гражданского общества. Участники обсудили роль организаций работодателей и деловых кругов в борьбе с принудительным трудом в регионе и разработали ряд рекомендаций, которые непосредственно относятся к частным структурам.² Эти рекомендации затрагивают следующие темы: стратегии и вызовы для деловых кругов; инструменты и ресурсы, содействующие участию; и ведущая роль организаций работодателей.

239. После этого МОР выпустила свой руководящий документ и разработала общую политику для использования своими участниками во всем мире, разъясняющие ее понимание проблемы принудительного труда и затрагивающие такие вопросы, как: способы выявления принудительного труда; как он воздействует на деловые операции и почему работодатели должны заниматься проблемой принудительного

¹ *Привлечение бизнеса: борьба с принудительным трудом*, совещание, организованное Советом США по международному бизнесу, Американской торговой палатой и Международной организацией работодателей в сотрудничестве с МОТ, которое принимала у себя компания Кока-Кола, Атланта, США, 20 февраля 2008 г.

² *Региональный семинар по вопросам борьбы с принудительным трудом: роль организаций работодателей и бизнеса*, совещание, совместно организованное МОР и МБТ в Бангкоке, Таиланд, 30 июня-1 июля 2008 г.

Вставка 4.3

Предложение лидирующей роли для организаций работодателей в борьбе против принудительного труда: Рекомендации регионального семинара, предназначенные для организаций работодателей и деловых кругов Азии, организованного совместно Международной организацией работодателей и Международным бюро труда

Организации работодателей и деловые круги, действующие в регионе, осознавая свое влияние и роль, которую они могут играть в оказании содействия борьбе с принудительным трудом, а также принимая во внимание вызовы, с которыми они сталкиваются в связи с институциональным потенциалом, предлагают изучить следующие меры:

- Утверждение и поддержание центральной роли, которую играют правительства в борьбе с принудительным трудом, а также значения эффективных правовых рамок, правоохранительных органов и институтов.
- Сотрудничество с правительствами посредством оказания поддержки проведению исследований, обзоров и сбора статистических данных для определения масштабов проблемы на национальном и отраслевом уровнях.
- Выполнение ведущей роли в оказании содействия борьбе с принудительным трудом на национальном, региональном и международном уровнях.
- Использование имеющихся платформ и сетей, предоставляемых МОР и МОТ, для содействия региональному и международному сотрудничеству, обмену информацией и демонстрации передовой практики.
- Реагирование на вызовы, связанные с принудительным трудом, как на ключевой политический вопрос для организаций работодателей и их членов.
- Проведение информационных мероприятий для работодателей и деловых кругов, чтобы привлечь их внимание к опасности, которую принудительный труд представляет для деловой активности.
- Содействие инструментам, направленным на оказание помощи в борьбе за искоренение принудительного труда и использование существующих инструментов для содействия пониманию среди членских компаний.
- Информирование членов организаций о важности и выгодах, связанных с рассмотрением принудительного труда, как вопроса управления рисками.
- Содействие деятельности работодателей, направленной на борьбу с принудительным трудом, например, в информационных бюллетенях, на веб-сайтах или в ежемесячных статьях в национальных средствах массовой информации.
- Работа с соответствующими партнерами для определения и достижения общих целей и, в случае необходимости, разработки инструментов и руководящих принципов для деловых кругов на всех уровнях оперативной деятельности компаний.

труда; что могут предпринять деловые круги, чтобы избежать использования принудительного труда в своей деятельности, а также устранить выявленные проблемы.

240. Со своей стороны, МОТ отреагировала на растущий спрос на руководящие принципы, касающиеся методов борьбы с принудительным трудом, подготовив набор руководящих материалов и инструментов в тесном сотрудничестве с МОР. Эти материалы включают семь брошюр, предназначенных для предприятий всех размеров, организаций работодателей и различных сторон, занимающихся деловой активностью, включая управляющих старшего звена, персонал подразделений по кадрам, персонал по вопросам КСО и соблюдения норм, социальных аудиторов и персонал подразделений по закупкам. Эти брошюры содержат руководящие принципы по борьбе с принудительным трудом, контрольный список и руководящие принципы для оценки соблюдения, руководство и практические указания относительно принимаемых мер, а также серию

тематических исследований по вопросам передовой практики, в которых освещаются различные меры, предпринимаемые компаниями индивидуально или в рамках отраслей. Эти материалы содержат практические советы, которые могут помочь компаниям преодолевать риски, связанные с принудительным трудом в своей оперативной деятельности и в глобальных цепочках поставок, объясняют суть принудительного труда, почему он создает существенные проблемы для бизнеса, а также меры, которые могут быть предприняты для их устранения. В этой связи данный материал выполняет как информационную функцию, так и функцию наращивания потенциала для организаций работодателей и отдельных компаний.

Инициативы национальных организаций работодателей

241. Ряд организаций работодателей занимается проблемами принудительного труда и торговли людьми на национальном уровне. Они

стремятся решить их посредством серии мер, включая информационные программы и программы создания потенциала для своих членов, а также посредством трансграничного сотрудничества для устранения региональных и глобальных проблем, связанных с торговлей людьми и эксплуатацией трудящихся-мигрантов.

242. В мае 2008 года Федерация работодателей Украины принимала у себя региональный семинар по стратегиям борьбы с торговлей людьми и принудительным трудом в тесном сотрудничестве с МОТ, Европейским союзом и Международным центром по развитию миграционной политики.³ На этом семинаре была предпринята попытка информировать организации работодателей и выступить в качестве катализатора будущего сотрудничества и партнерства по таким вопросам, как трудовая миграция и торговля людьми; роль агентств по найму; передовая практика в области разработки национальных планов действий по борьбе с принудительным трудом; и рассмотрение роли корпоративной социальной ответственности и управления цепочками поставок. В работе семинара принимали участие представители Украины, Болгарии, Румынии, Республики Молдовы и Польши.

243. Другие семинары для организаций работодателей проводились в таких различных странах, как Грузия, Вьетнам и Китай, с целью информирования входящих в их состав компаний и обсуждения той роли, которую они могут играть в рамках инициатив, направленных на борьбу с торговлей людьми, и программ, нацеленных на ликвидацию принудительного труда. Тем временем, при технической поддержке со стороны МОТ и в сотрудничестве с Европейским банком реконструкции и развития, строительная отрасль России, через ее представительный орган – КСОРР, разработала отраслевой кодекс поведения для предупреждения нарушений основополагающих принципов и прав в сфере труда, включая принудительный труд и торговлю людьми. В частности, кодекс предусматривает мониторинг рабочих мест и меры по усилению прозрачности, чтобы обеспечить подотчетность и авторитет этой инициативы.

244. Организации работодателей в Малайзии и Вьетнаме тесно взаимодействовали, чтобы предупредить злоупотребления, с которыми, по сообщениям, сталкивались вьетнамские работники в последние годы в Малайзии, в частности в строительстве и швейной промышленности. Обвинения в невыплате заработной платы,

удержании личных документов и принудительной депортации появились в средствах массовой информации и в сообщениях организаций гражданского общества. В этой связи Федерация работодателей Малайзии и Торговая палата Вьетнама объединили усилия для предоставления правовой и культурной информации трудящимся-мигрантам из Вьетнама до отъезда на работу в Малайзию. Эта информация распространяется через агентства по найму во Вьетнаме, которые оказывают услуги по трудоустройству, включая национальные ассоциации таких агентств. Информационные пакеты для мигрантов содержат разъяснения соответствующих положений законодательства Малайзии, вопросы налогообложения, информацию о социальном обеспечении и медицинском обслуживании, а также контактную информацию на случай чрезвычайных обстоятельств.

245. Существенные меры были также предприняты отраслевыми и деловыми ассоциациями на национальном и местном уровнях в таких странах, как США. Национальная текстильная ассоциация вместе с Американской федерацией труда и Конгрессом производственных профсоюзов (АФТ-КПП) подали совместную жалобу правительству США в соответствии с соглашением о свободной торговле с Иорданией, содержащую обвинения в «серьезных нарушениях» прав работников. В рамках этого уникального случая ассоциация деловых кругов играет ведущую роль в подаче иска в защиту прав работников в соответствии с торговым соглашением.

Меры и реакция отдельных компаний

246. Непосредственное внимание проблемам борьбы с принудительным трудом уделяется, в частности, многонациональными корпорациями, которые сталкиваются с риском использования принудительного труда в рамках передаваемой ими на подряд хозяйственной деятельности и в сложных цепочках поставок. Этот риск все чаще воспринимается как весьма серьезный в связи с подрывом репутации ряда известных компаний широко разрекламированными обвинениями в том, что на некоторых участках их оперативной деятельности использовался принудительный труд взрослых или детей. Многим из них пришлось столкнуться с сообщениями в средствах массовой информации за последние два года о том, что их бизнес запятнан применением принудительного труда. Причем речь идет не только об отраслях, которые традиционно сталкиваются с этим риском, таких как сельское хозяйство и швейная промышленность. Эти риски распространяются на все виды отраслей промышленности со сложными цепочками поставок, комплектующих деталей для их конечных продуктов,

³ Доклад на региональном семинаре для организаций работодателей по стратегиям борьбы с торговлей людьми и принудительным трудом, Киев, Украина, 21-22 мая 2008 г.

такие как металлургическая и автомобильная промышленность, которые широко используют доменный чугун, или отрасли высоких технологий, включая электросвязь.

247. Следует проводить различие между мерами предупреждения, недопускающих возникновения рисков, связанных с применением принудительного труда, и реакцией на конкретные обвинения.

248. В кодексах поведения большинства компаний, как и в отраслевых кодексах конкретных секторов, содержатся общие положения о запрете принудительного труда. В большинстве случаев речь идет о кратких заявлениях без дальнейших деталей. Однако в некоторых случаях кодексы компаний обеспечивают детальное руководство, направленное на предупреждение злоупотреблений при найме работников. Но есть примеры, когда компании довольно подробно определяют условия предоставления работникам письменных трудовых договоров у себя на родине, устанавливая жесткие ограничения на комиссионные за трудоустройство (если они применяются в соответствии с действующим законодательством принимающей страны или страны происхождения) и обеспечивая, чтобы подрядчик предпринимал все разумные меры, необходимые для того, чтобы иметь дело с агентствами, пользующимися хорошей репутацией, которые берут с работников комиссионные в размерах, не превышающих уровень, разрешаемый законодательством принимающей страны.

249. В тех случаях, когда в отношении отдельных компаний выдвигаются конкретные обвинения, есть примеры их быстрой реакции. В одном случае была затронута крупная американская компьютерная компания. После сообщений в средствах массовой информации об условиях принудительного труда на китайском предприятии одного из своих поставщиков, эта компания немедленно наняла независимую аудиторскую фирму для проведения расследования на месте. Результаты расследования показали, что принудительный труд как таковой на этом предприятии не применялся, однако были выявлены нарушения кодекса поведения этой компании в отношении продолжительности рабочего времени и условий жизни, которые требовали принятия мер для исправления ситуации. В другом случае, в июле 2008 года, одна из программ австралийского телевидения выступила с обвинениями о якобы имевшем место применении принудительного труда на предприятии малайзийского поставщика одной крупной американской обувной компании. В этом случае американская компания, после проведения быстрой оценки ситуации, признала некоторые из обвинений и объявила об изменениях в своей деловой практике, в то время как предприятие также согласилось внести

исправления в создавшуюся ситуацию. Работники, у которых ранее отбирали паспорта, теперь получили немедленный и свободный доступ к своим документам, а также доступ к круглосуточной «горячей линии», если руководство предприятия отказывало им в таком доступе. Всем трудящимся-мигрантам будут возмещены выплаченные ими комиссионные за трудоустройство в Малайзии и в будущем любые сборы и комиссионные за трудоустройство должны выплачиваться самим предприятием. Таким образом, американская компания приняла важное решение сохранить поставщика и исправить проблему за счет публично объявленных изменений в деловой практике.

250. Некоторые компании, как поставщики, так и покупатели, столкнулись в 2006 году с серьезными обвинениями в отношении деятельности предприятий в Иордании, изготавливающих продукцию на экспорт, после получившего широкую огласку доклада находящегося в США Национального комитета по труду. Это вызвало значительную реакцию со стороны как основных покупателей, большинство из которых расположены в США, так и поставщиков и представляющих их организаций в Иордании. Некоторые из покупателей активизировали свою собственную аудиторскую деятельность, фиксируя в некоторых случаях улучшение ситуации. Многие из поставщиков после этого наладили сотрудничество с МОТ, чтобы попытаться лучше понять суть проблем, связанных с применением принудительного труда, а также мер по исправлению ситуации. В марте 2008 года, например, состоялся ряд семинаров по проблемам принудительного труда, организованный Ассоциацией экспортеров швейных изделий, фурнитуры и текстильной продукции Иордании, в которых приняли участие около 70 представителей руководящего звена экспортных предприятий. Эти совещания позволили не только обсудить широкие принципы, но и рассмотреть причины, по которым все еще сохраняются некоторые виды практики, которые подвергались критике. К таким обсуждавшимся вопросам относятся сверхурочное время, удержание проездных документов, комиссионные за трудоустройство и содействие, а также согласованность аудиторских операций. Учитывая большой объем времени и ресурсов, поглощаемых различными кодексами и аудиторскими процедурами, в которых иногда отмечаются различные позиции в отношении показателей принудительного труда, участники призвали разработать более единообразные методы оценки и процедуры, а также обеспечить более эффективную связь между покупателями и поставщиками по этим проблемам.

Аудит принудительного труда

251. Изложенный выше опыт поднимает некоторые важные вопросы, касающиеся практической пользы социального аудита для искоренения принудительного труда. Эффективные аудиторские проверки таких сложных вопросов, как принудительный труд, сталкиваются со множеством препятствий. Они могут включать относительную непродолжительность аудиторских проверок, ограниченность применяемых методов для осуществления таких оценок и общее отсутствие аудиторской подготовки по вопросам принудительного труда и торговли людьми. Кроме того, социальный аудит, как правило, не способен выйти за пределы первого уровня цепочки поставок компании, а это означает, что большое количество субподрядчиков часто остаются вне поля зрения.

252. Доклад, подготовленный в рамках Инициативы в поддержку этической торговли (ИЭТ) о результатах реализации ее проекта, направленного на преодоление наихудших злоупотреблений в агропромышленном комплексе Соединенного Королевства, освещает некоторые проблемы, стоящие перед социальными аудиторами при проверке практики поставщиков рабочей силы, которые известны как «посредники по найму рабочей силы». К ним относятся такие базовые вопросы, как способность аудиторов общаться с работниками, которые говорят на различных языках, а также более сложные вопросы, связанные, например, с необходимостью обеспечения последовательности и одинакового уровня норм при проведении аудиторских проверок на различных рабочих местах с различным количеством рабочей силы. Освещался также вопрос о субподрядах. В данном случае опыт ИЭТ подкрепляет широко распространенное мнение, что самые большие проблемы возникают в субподрядных подразделениях цепочки поставок. В соответствии с докладом, оценка основного поставщика рабочей силы не всегда позволяет обнаружить проблемы, существующие ниже по цепочке, и поэтому необходимо проводить проверку каждого поставщика рабочей силы по очереди.

253. Именно по этим причинам МОТ организовала встречу социальных аудиторов с глобальными покупателями и поставщиками в ключевых странах-экспортерах, содействуя разработке новых и более эффективных методов выявления ситуаций, в которых используется принудительный труд, посредством таких аудиторских проверок. Был составлен проект пособия по борьбе с принудительным трудом для социальных аудиторов в рамках серии руководящих материалов, разработанных по этому вопросу для организаций работодателей и деловых кругов. В этом пособии подчеркивается значение социального диалога и

необходимость того, чтобы аудиторы взаимодействовали с государственными должностными лицами, в частности, с представителями органов инспекции труда.

Роль и опыт профсоюзов

254. Прозвучавший в декабре 2007 года призыв МКП о Глобальном профсоюзном альянсе для борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми оказался своевременным. Бесчисленное множество организаций работников во всем мире с готовностью откликнулись на этот призыв. Многие из них уже предпринимали инновационные меры, направленные на охват уязвимых категорий работников, включая трудящихся-мигрантов, и выдвигали требования о совершенствовании нормативных правовых актов и методов мониторинга организации труда на условиях подряда, а также об оказании содействия сотрудничеству между их филиалами в различных уголках мира.

255. Вместе с тем, эти шаги к созданию глобального альянса трудящихся по этому вопросу, наряду с подготовкой и принятием профсоюзных планов действий в различных регионах, активизировали уже предпринимаемые усилия и придали им более четкую направленность. В последнее время во многих профсоюзах появились должностные лица и программы по таким вопросам, как права домашних работников и трудящихся-мигрантов, а также детский труд, что позволило привлечь дополнительное внимание к проблемам принудительного труда и торговли людьми. Однако особое внимание, уделяемое сейчас принудительному труду, по-видимому, затронуло особую струну. Профсоюзные деятели стали лучше понимать, что их члены должны играть ключевую роль в общих действиях, направленных на борьбу с принудительным трудом, посредством оказания прямой поддержки жертвам, посредством мониторинга условий найма и занятости в областях, которые обычно не охватываются инспекцией труда и другими правоохранительными органами, а также посредством участия в инициативах многостороннего характера, которые все чаще применяются для поиска консенсуса относительно ответных политических мер в борьбе с принудительным трудом.

256. В начале этого раздела дается описание международной динамики по более всеобъемлющему привлечению профсоюзов к борьбе с принудительным трудом, а также определяются основные затрагиваемые проблемы. Затем рассматриваются инициативы, предпринимаемые на национальном уровне или на основе сотрудничества между странами, многие из которых реализуются в рамках проектов МОТ и посредством технической помощи МОТ.

Глобальный профсоюзный альянс: процесс

257. В начале 2007 года МКП приступила к реализации глобального проекта с целью разработки и распространения стратегии, направленной на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми, в тесном сотрудничестве с МОТ. Для того чтобы определить широкомасштабный вклад профсоюзов в эту стратегию, в сентябре 2007 года в Малайзии состоялась международная конференция по действиям и стратегиям профсоюзов, организованная совместными усилиями МКП, Конгресса профсоюзов Малайзии (КПМ) и Специальной программы действий МОТ в области борьбы с принудительным трудом. Участники решили разбить свои подходы и методы работы на три основные области: исследования и сбор данных, повышение степени информированности и проведение кампаний, а также снижение уязвимости. Были также отобраны четыре приоритетных области для будущих действий, а именно: кабальный труд в Южной Азии и Латинской Америке, эксплуатация домашних работников, торговля людьми в Европе и Азии, а также конкретный случай Мьянмы. Совещание по реализации последующих действий состоялось через месяц в Туринском учебном центре МОТ для окончательного утверждения проекта стратегии руководящими профсоюзными деятелями и Глобальными профсоюзными федерациями.

258. Среди членских организаций МКП и Глобальных федераций профсоюзов было также проведено обследование в целях оценки существующего потенциала профсоюзов, а также их потребностей и возможностей в этой области. Полученные результаты четко указывают на приверженность профсоюзного движения во всем мире борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми. Они также подтвердили, что во многих странах профсоюзная деятельность и структуры уже направлены на решение этих проблем с различных точек зрения. Однако, в то время как многие профсоюзы во всем мире обладают необходимой волей для борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми, далеко не всем им хватает знаний, квалификации и ресурсов для этой борьбы. Обследование показало настоятельную необходимость в создании потенциала, наставничестве и технической помощи.

План действий Глобального профсоюзного альянса: основные области деятельности

259. После этой тщательной подготовительной работы МКП приняла первоначальный план действий из 11 пунктов на своем Генеральном

совещании, который состоялся в декабре 2007 года в Вашингтоне.

260. Совершенно очевидно, что здесь представлены широкие принципы и сферы действий, обеспечивающие ориентиры для будущей деятельности профсоюзов. Следующий шаг заключался в разработке более конкретных приоритетов по регионам. В течение 2008 года МКП осуществляла последующую деятельность посредством подготовки и распространения широкого круга информационных и пропагандистских материалов. На главном веб-сайте МКП был создан веб-сайт, посвященный деятельности профсоюзов, направленной на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми. Кроме того, на семи языках выпускается информационный бюллетень глобального профсоюзного альянса, а также издаются и другие публикации. Наряду с этим в «Кратком руководстве действий» по принудительному труду содержатся советы для профсоюзных деятелей в отношении определений, а также данные и показатели, позволяющие выявлять проблемы, и сведения о возможных мерах для исправления ситуации. МКП также делится своими знаниями и опытом с НПО и группами гражданского общества, чтобы помочь им более эффективно бороться с принудительным трудом. В 2008 году был подписан Меморандум о взаимопонимании между МКП и специализированной НПО «Интернационал против рабства». МКП обязуется привлекать партнеров из НПО к своей информационно-пропагандистской деятельности, учебным семинарам и всеобъемлющим проектам в рамках плана действий МКП. Соответственно, НПО «Интернационал против рабства» обязуется в максимальной степени расширить, в зависимости от обстоятельств, участие профсоюзов, чтобы позволить своим партнерам воспользоваться опытом профсоюзов в вопросах рынка труда.

Региональное планирование и создание потенциала

261. Первое мероприятие по реализации последующих действий состоялось в июле 2008 года в Кении, в котором приняли участие профсоюзные деятели из 20 африканских стран. На основе национальных докладов, представленных каждой страной, участники смогли выработать общие предложения и ряд рекомендаций, имеющих целевой характер и предназначенных конкретно для правительств, работодателей и самих профсоюзов. Что касается деятельности профсоюзов, то основные рекомендации охватывали как организационные вопросы, так и вопросы по существу. Было принято решение об учреждении региональной сети, координируемой Африканским отделением МКП, с координационными центрами в

Вставка 4.4

Направления действий, принятые Генеральным советом МКП, декабрь 2007 года

- Содействие ратификации и эффективному выполнению конвенций МОТ по принудительному труду, инспекции труда, частным агентствам занятости и трудящимся-мигрантам.
- Повышение информированности о принудительном труде и торговле людьми среди членов и должностных лиц профсоюзов, а также среди широких кругов общественности.
- Рассмотрение проблем принудительного труда и торговли людьми в рамках двусторонних и трехсторонних переговоров и соглашений.
- Содействие политической и материальной поддержке в рамках профсоюзных организаций в целях разработки политики, направленной на борьбу с принудительным трудом.
- Мониторинг агентств по занятости и компаний, включая их цепочки поставок, в целях выявления практики принудительного труда и торговли людьми и борьбы с такой практикой.
- Выявление, документальное фиксирование и обнародование проблем и случаев, связанных с принудительным трудом.
- Заключение двусторонних, отраслевых или региональных соглашений о сотрудничестве между профсоюзами, а также создание соответствующих альянсов или коалиций с организациями гражданского общества, обладающими надлежащим опытом.
- Сотрудничество с органами и службами инспекции труда, правоохранительными органами и другими соответствующими органами власти или рабочими группами.
- Охват работников неформальной экономики, работников, не имеющих защиты, а также трудящихся-мигрантов, подвергающихся риску, и оказание им прямой помощи, а также рассмотрение конкретных ситуаций и потребностей, в том числе посредством их интеграции в профсоюзные ряды.
- Обеспечение надлежащего внимания всем аспектам борьбы с расизмом и дискриминацией, включая, в частности, гендерный аспект, так как женщины и девушки подвергаются особому риску.
- Тесное взаимодействие с глобальными профсоюзными федерациями для конкретной работы с секторами, в которых с наибольшей вероятностью может использоваться принудительный труд и практиковаться торговля людьми.

каждой стране, чтобы совместными усилиями рассматривать конкретные примеры и обмениваться информацией. Что касается деятельности по существу, то в рекомендациях подчеркивается, в частности, значение двусторонних и субрегиональных соглашений между профсоюзными центрами в различных странах, а также необходимость уделять приоритетное внимание трудящимся-мигрантам и работникам в неформальной экономике.

262. Вторая крупная конференция по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми состоялась в ноябре 2008 года в Афинах по приглашению Греческой всеобщей конфедерации труда (ГВКТ) в сотрудничестве с МКП, Европейской конфедерацией профсоюзов (ЕКП) и Общеευропейским региональным советом. Ее главная цель заключалась в предоставлении платформы для обсуждения и распространения информации; и в разработке всеобъемлющей международной профсоюзной стратегии борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми в Европе с особым акцентом на положении женщин и детей. На этом важном мероприятии удалось определить общеевропейскую стратегию профсоюзных действий против принудительного труда и

разработать план действий на два года. Принятая на ней «Афинская декларация» пользовалась большим вниманием со стороны средств массовой информации в связи с подтверждением в ней того факта, что принудительный труд, вызванный торговлей нелегальными мигрантами, особенно женщинами и детьми, представляет собой существенную проблему в Европейском регионе.

Инициативы глобальных федераций профсоюзов

263. Глобальные профсоюзы, которые направляют свои основные усилия на защиту прав работников в конкретных областях производства или организационных секторах, могут играть ведущую роль в решении проблемы принудительного труда. Хорошей отправной точкой могут стать переговоры о рамочных соглашениях с конкретными отраслями промышленности или отдельными компаниями, которые включали бы конкретные положения, направленные на предупреждение принудительного труда как часть более широких обязательств в отношении трудовых прав. Например, Международная федерация профсоюзов работников

текстильной, швейной и кожевенной промышленности постоянно обращает внимание на практику применения принудительного труда, затрагивающую трудящихся-мигрантов. В октябре 2007 года она подписала рамочное соглашение с испанской компанией Inditex, содержащее положения, обязывающие компанию принимать меры, направленные против принудительного труда, как часть более широкого соглашения о содействии осуществлению ключевых норм МОТ. Компания Inditex обязалась применять эти нормы по всей своей цепочке поставок в отношении всех работников, как нанимаемых непосредственно Inditex, так и внешними изготовителями и поставщиками. В сентябре 2007 года Международная федерация профсоюзов работников химической и горнодобывающей промышленности, энергетики и других отраслей (МФХ) и Международная федерация металлистов (МФМ) совместно подписали новое глобальное соглашение с глобальной компанией Umicore, которая занимается, главным образом, производством металла и оказанием услуг в этой области. В его положения включена также и проблема принудительного труда.

264. В мае 2006 года Бюро МОТ в Лиме и Международная федерация профсоюзов строителей и деревообделочников (МФСД) создали важный прецедент, подписав первое соглашение между глобальным профсоюзом и МОТ конкретно по проблеме принудительного труда. Принимая во внимание рост числа данных, свидетельствующих об использовании принудительного труда в лесной и деревообрабатывающей промышленности в странах Андской группы, особенно в Боливии и Перу, обе организации обязались провести серию совместных мероприятий, направленных на формирование общественного мнения и распространение информации, а также на организацию работников деревообрабатывающей промышленности. В декабре 2007 года было заключено новое соглашение, распространяющее это сотрудничество на всю Латинскую Америку и страны Карибского бассейна. В результате этих действий в августе 2008 года МФСД приступила к реализации профсоюзного экспериментального проекта по борьбе с принудительным трудом в секторе лесной промышленности Боливии и Перу. Этот проект финансируется Федерацией профсоюзов Нидерландов (ФПН) при поддержке МОТ. Его цель заключается в защите фактических или потенциальных жертв принудительного труда в этом секторе посредством формирования общественного мнения, образования организаций работников и создания союзов.

265. Стратегии предупреждения также берутся на вооружение глобальными профсоюзными объединениями для удовлетворения

потребностей работников конкретных секторов. Международное объединение работников общественного обслуживания (МОРОО) охватывает широкий круг будущих мигрантов, собирающихся работать в сфере здравоохранения. Был подготовлен набор информационных материалов партнерами МОРОО по реализации проекта, касающегося занятости мигрантов и женщин в сфере здравоохранения, в 16 направляющих и принимающих странах. Цель этих пакетов руководящих указаний заключалась в том, чтобы помочь женщинам, работающим в сфере здравоохранения, сделать правильный выбор в случае необходимости принимать непростое решение о желательной стране назначения. В нем содержится практическая информация об уровне жизни, юридических правах и правах в сфере занятости, а также профсоюзные контакты в странах назначения. Имеется также общая информация по вопросам миграции для работы в сфере здравоохранения и о роли профсоюзов в государственном секторе.

266. Глобальное объединение профсоюзов в секторе услуг – Международное сетевое объединение (ЮНИ) ввело «Паспорт ЮНИ» для поддержания контактов с филиалами сети ЮНИ, которые могут оказать помощь и дать консультации мигрантам, где бы они ни находились. Эти филиалы сами принимают решения об уровне поддержки, которую они могут оказать мигрантам, являющимся членами профсоюзов в своих странах, и о размещении соответствующей информации на своих веб-сайтах.

Национальные действия: руководящие принципы и комплект методических материалов

267. В качестве первого шага на пути к обеспечению понимания и участия несомненную ценность имеют комплекты методических материалов. Один такой комплект материалов был выпущен в феврале 2007 года Британским конгрессом тред-юнионов в Соединенном Королевстве в рамках проводимых в этой стране мероприятий, посвященных 200-й годовщине отмены трансатлантической работорговли в Европе.⁴ Предназначенный, главным образом, для профсоюзных инструкторов, этот комплект методических материалов направлен в целом на повышение уверенности в том, что проблемы принудительного труда будут рассмотрены в процессе обучения и на общественных форумах, а также на создание заинтересованности и

⁴ *Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC Fact File and activities pack for trade union tutors*, Unionlearn/TUC Education, Лондон, 2007 г.

активной позиции среди отдельных профсоюзных деятелей. «Проверка понимания проблемы принудительного труда» помогает пользователям проверить уровень своих знаний и действовать в соответствии со сложившейся ситуацией. Еще один комплект методических материалов по принудительному труду и торговле людьми был разработан МОТ совместно с профсоюзами Замбии в рамках проекта по принудительному труду, который осуществлялся совместными усилиями МОТ и трехсторонних участников из этой страны. Обеспечивая базовую информацию по проблеме принудительного труда и торговли людьми, он разъясняет, почему профсоюзы должны участвовать в решении этих проблем, и определяет конкретные действия, которые они могут предпринять. Цель заключается в том, чтобы разработать модель, которую можно было бы легко адаптировать к потребностям профсоюзных деятелей в других африканских странах, а, может быть, и в более широком плане.

Информационные кампании

268. На первом этапе охвата тех, кто подвергается риску, связанному с принудительным трудом, необходимо обеспечить надлежащую информацию об этих рисках, а также о социальных благах и правах соответствующих работников. Этот подход имеет двусторонний характер. Профсоюзные деятели могут входить в состав групп поддержки, охватывающих своих граждан, собирающихся выезжать на работу за рубеж. Они могут также помогать охватывать иностранных мигрантов в своих собственных странах. Можно привести много национальных примеров, когда профсоюзы накопили значительный опыт и осуществляют взаимный обмен идеями. В Колумбии Всеобщая конфедерация труда учредила информационный центр обслуживания в Боготе, который поддерживает связи с восемью странами назначения, куда отправляются колумбийские трудящиеся-мигранты. В Коста-Рике профсоюзный центр оказания поддержки мигрантам издает информационный бюллетень для мигрантов, прибывающих, в основном, из Никарагуа, наряду с брошюрами о трудовых правах и нормативных правовых актах, действующих в стране. В настоящее время в Испании имеется много информационных центров для мигрантов, действующих под эгидой Рабочих комиссий и Всеобщего союза труда, которые также информируют мигрантов о нормативных правовых актах, регулирующих вопросы занятости, о процедурах получения разрешения на работу, а также обеспечивают языковую подготовку и обучение мигрантов по практическим вопросам. Кипрская федерация работников гостиниц, Немецкий союз работников строительства,

сельского хозяйства и окружающей среды (IG-BAU), Польский союз работников сельского хозяйства (ZZPR) и Шведский союз работников муниципальных органов (Kommunal) наряду со многими другими также оказывают информационные услуги такого рода.

Создание организаций мигрантов и оказание поддержки их требованиям

269. Привлечение в организации мигрантов, особенно находящихся в неурегулированном положении, может представлять собой огромную проблему. В некоторых случаях профсоюзы могут сталкиваться с правовыми ограничениями этой деятельности. Однако в различных регионах отмечается неуклонный рост масштабов подобного рода организационной работы.

270. Всеобщая федерация профсоюзов Иордании добилась официального разрешения на создание профсоюзных отделений в свободных экспортных зонах, где доля мигрантов из стран Азии превышает две трети всех работников. Теперь мигранты могут становиться членами иорданских профсоюзов, хотя еще не имеют права избираться на выборные должности. Например, в промышленной зоне Ад-Дюлайл к 2008 году мигранты, вступившие в члены профсоюза, составили одну десятую от 30.000 работников. Методы работы профсоюзов адаптируются к производственным методам, а их отделения остаются открытыми порой круглые сутки, чтобы оказывать услуги в течение трех последовательных рабочих смен. Жалобы составляются в письменном виде и переводятся на арабский язык. В одном случае вмешательство профсоюза работников текстильной промышленности Иордании позволило буквально в последнюю минуту избежать депортации шести работников на том основании, что они являются членами профсоюза.

271. В 2006 году Профсоюз транспортных и неквалифицированных рабочих Соединенного Королевства (ПТНР) организовал специальную кампанию на предприятиях пищевой промышленности в городе Бирмингеме, на которых большинство работников составляют мигранты. При помощи активистов такого же национального происхождения, что и мигранты, и говорящих на их языке, в рамках этой кампании удалось привлечь в профсоюз около 300 новых членов, а также добиться повышения заработной платы примерно для 12% работников.

272. Малазийский совет для связи и взаимодействия, который является координационным органом Международного сетевого объединения (ЮНИ) в данной стране, ведет оперативную работу с сетью центров оказания помощи мигрантам, расположенных более чем в 20

районах Малайзии, которые оказывают помощь трудящимся-мигрантам из ряда азиатских стран происхождения. Рассматриваемые дела включают случаи принудительного труда и другие, связанные с ним злоупотребления, такие как удержание паспортов, физическое запугивание и чрезмерно продолжительное рабочее время посредством принудительной сверхурочной работы.

273. В Португалии нелегальные трудящиеся-мигранты могут подать жалобу на трудовую эксплуатацию прокурору по социальным вопросам, который не занимается выяснением иммиграционного статуса истца. Португальские профсоюзы представили на рассмотрение Администрации социального обеспечения ряд дел о злоупотреблениях в отношении трудящихся-мигрантов. Отраслевые трибуналы принимали решения в пользу мигрантов, не имеющих документов, по целому ряду дел, представленных на их рассмотрение профсоюзами.

Обнаружение и документальное оформление случаев принудительного труда

274. При надлежащей подготовке профсоюзные деятели обладают хорошими возможностями для выявления конкретных примеров привлечения к принудительному труду и принятия надлежащих мер для исправления ситуации от имени жертв. Например, в Бельгии Профсоюз работников пищевой промышленности и сферы обслуживания (КХП) уделяет особое внимание положению домашних работников. Примером может служить случай, произошедший в Брюсселе, когда прислуга в одной из гостиниц страдала от злоупотреблений со стороны семьи выходцев из одной из стран Персидского залива, которая удерживала их документы и ограничивала свободу передвижения. Профсоюз передал ряд таких дел на рассмотрение суда, а также организовал общую кампанию по проблеме труда домашних работников.

275. В середине 2007 года, после сообщений в средствах массовой информации о серьезных злоупотреблениях, связанных с применением принудительного труда в провинции Шаньси, Всеитайская федерация профсоюзов (ВКФП) взяла на себя важную функцию в проведении расследования наряду с правоохранными органами. Вскоре после этого МОТ обеспечила подготовку для руководящих работников ВКФП, занимающихся правовыми вопросами, из большинства провинций Китая относительно методов выявления случаев использования принудительного труда и последующих действий.

276. Работа такого рода может проводиться профсоюзами в трудных и опасных обстоятельствах. В Мьянме Федерация профсоюзов

Бирмы (ФПБ) осуществляет сбор подробной информации о жертвах принудительного труда и о тех, кто использует его, о месте, продолжительности и формах труда, к которому принуждают членов общин. У ФПБ имеется сеть профсоюзных активистов на местах, однако они подвергаются большому риску и вынуждены действовать анонимно. Результаты этих усилий по мониторингу публикуются на веб-сайте ФПБ.

Сотрудничество между профсоюзами в различных странах

277. Такое сотрудничество имеет большое значение, особенно когда мигранты подвергаются риску принудительного труда. Оно может осуществляться посредством более или менее официальных механизмов. Примерами официальных механизмов служат соглашения, заключаемые в Центральной Азии и в Юго-Восточной Азии. В 2006 году Профсоюз сельскохозяйственных работников (ПСР) Киргизстана заключил соглашение с Профсоюзом работников агропромышленного комплекса Алма-Атинской области Казахстана. ПСР предоставляет информацию перед отъездом по различным темам, включая затраты на проезд, процедуры перевода денег, условия труда и контакты с местными профсоюзами в Казахстане. Профсоюз работников агропромышленного комплекса Алма-Атинской области согласился информировать киргизских мигрантов об их правах в области занятости в Казахстане и предлагает им членство в местном профсоюзе. Аналогичное соглашение было подписано между профсоюзами строителей в Таджикистане и Российской Федерации, которое позволяет 3.000 таджикских работников вступать в российский профсоюз. В сентябре 2006 года в азиатском регионе было заключено соглашение между Конгрессом профсоюзов Малайзии (КПМ) и Конгрессом профсоюзов Индонезии. Регулярные контакты между двумя профсоюзами должны обеспечивать принятие немедленных действий в случае любого нарушения прав трудящихся-мигрантов в Малайзии.

278. В Европе Всеобщая конфедерация португальских трудящихся (ВКПТ-ИН) подписала соглашения с профсоюзами ключевых стран назначения для своих трудящихся-мигрантов, включая Люксембург, Испанию, Швейцарию и Соединенное Королевство, которые содействуют общему членству португальских работников в их профсоюзах.

Сотрудничество с НПО и группами гражданского общества

279. Профсоюзы, естественно, только выигрывают от сотрудничества со специализированными НПО и группами гражданского общества

как в области исследований, так и сборе данных, либо в оказании вспомогательных услуг. Высокие темпы роста числа НПО различного рода, занимающихся вопросами борьбы с торговлей людьми, предоставляют широкие возможности для создания таких сетей и коалиций. В Африке Центральная организация профсоюзов Кении (ЦОПК) сотрудничает в рамках всего региона Восточной Африки с такими НПО, ведущими борьбу с торговлей людьми. В Азии Всеобщая федерация профсоюзов Непала сотрудничает с организацией «Интернационал против рабства» и с группами гражданского общества, занимающимися исследовательской и информационно-пропагандистской деятельностью в Индии и Пакистане с целью изучения прогресса в искоренении систем кабального труда. В исследовании 2007 года⁵ содержится описание непальского опыта в области организации закабаленных работников и подчеркивается значение коллективных переговоров для всеобщей борьбы с принудительным трудом.

280. В Европе образцом такого сотрудничества служит взаимодействие между Профсоюзом работников сферы обслуживания, промышленности, свободных и технических профессий Ирландии (СИПТУ) и Центром защиты прав мигрантов Ирландии (ЦЗПМ). Последний оказывает помощь мигрантам в таких секторах, как сельское хозяйство, труд домашних работников, гостиницы и общественное питание, обеспечивая при этом вспомогательные услуги на нескольких языках и помогая трудящимся-мигрантам создавать свои собственные группы поддержки. Он также сотрудничает с СИПТУ в целях информирования мигрантов в его сетях о преимуществах членства в профсоюзах, и многие мигранты впоследствии вступили в профсоюзы в результате этих усилий.

Предстоящие вызовы

281. Несмотря на повышение степени информированности в этой области, усилия по борьбе с принудительным трудом все еще остаются относительно новым видом деятельности для большинства профсоюзов, что может привести к возникновению иных вызовов по сравнению с предыдущими громкими кампаниями профсоюзов, направленными на борьбу с детским трудом, с учетом некоторых деликатных политических моментов, а также трудностей, связанных с охватом сферы труда в скрытых сегментах экономики и в изолированных регионах.

282. Во-первых, деликатные политические моменты. Трудящиеся-мигранты могут восприниматься в качестве угрозы интересам

национальных работников, которые составляют ядро членского состава профсоюзов и которые могут проявлять нежелание выступать в их защиту. И наоборот, трудящиеся-мигранты с неурегулированным положением могут также не испытывать желания обращаться к профсоюзам из опасения потерять свою работу и подвергнуться процедуре ускоренной депортации. Основным препятствием на пути к организации трудящихся-мигрантов могут служить ограничения в национальном трудовом законодательстве о праве мигрантов на вступление в профсоюз.

283. Вызовы в области логистики имеют существенный и сложный характер. Секторы с высоким уровнем использования или риском использования принудительного труда часто имеют наименьшую плотность охвата профсоюзной деятельностью. Активизация профсоюзной борьбы против принудительного труда потребует повышения уровня организации в таких секторах, как строительство и текстильная промышленность, а также среди таких категорий работников, как мигранты, домашние работники и работники неформального сектора в целом, которых трудно охватить. Трудящиеся-мигранты, как правило, работают в течение более продолжительного рабочего времени и не всегда могут покинуть рабочее место в поисках помощи. Нужна стратегия более активного характера, а также необходимо проводить политические дискуссии среди профсоюзных лидеров в целях разработки надлежащей политики и концепции.

284. По мере дальнейшей разработки стратегий и планов действий в области борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми, становится ясно, что они должны иметь всеобъемлющий характер, охватывая как широкие политические рамки для обеспечения гарантий от принуждения уязвимых работников к эксплуатации, так и меры самого практического характера непосредственно на рабочем месте и на уровне общины.

285. В политической области существует множество интересных примеров, но для иллюстрации достаточно одного. В Малайзии профсоюзы встретились с организациями гражданского общества в августе 2008 года в Селангоре для проведения национальных консультаций по защите прав трудящихся-мигрантов под эгидой Целевой группы механизма трудящихся-мигрантов из стран АСЕАН. В ходе консультаций был разработан широкий круг рекомендаций для правительства и парламента Малайзии, а также для государств-членов АСЕАН, охватывающих такие вопросы, как: широкие политические принципы; набор и трудоустройство работников; условия труда и жизни; торговля людьми; и обеспечение

⁵ "Paying back in sweat and tears", Интернационал против рабства, 2007 г.

выполнения законодательства, а также доступ к судебной системе.⁶ Были также предложены четкие рекомендации в отношении системы «аутсорсинга», которая создает предпосылки для кабального труда и способствует торговле людьми в целях трудовой эксплуатации; а также такие инструменты, как сбор за иностранных работников, которые «способствуют углублению практики кабального труда среди работников». Тщательно разработанные политические рекомендации такого рода подготовили почву для проведения на систематической основе профсоюзных кампаний. В Малайзии КПМ в этой связи отметил Всемирный день достойного труда, 7 октября 2008 года, в рамках которого состоялся крупный митинг протеста против политики «аутсорсинга» и условий принудительного труда, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты.

286. Совершенно очевидно, что то, в какой мере эти проблемы будут фигурировать среди основных профсоюзных приоритетов, зависит от условий на рынке труда в отдельных странах. Однако данные свидетельствуют о том, что почти во всех странах профсоюзы уже понимают насущный характер этих проблем. Они могут изучать опыт профсоюзов Малайзии и практику других стран, рассмотренную в настоящем разделе, чтобы придать реальную сущность альянсу трудящихся для борьбы с принудительным трудом и его различным стратегическим компонентам.

Объединение усилий: значение инициатив различных заинтересованных сторон

287. Рассматривая зачастую сложные вопросы, связанные с принудительным трудом, трехсторонние участники МОТ должны объединить сегодня свои усилия. Все партнеры должны активно стремиться к консенсусу относительно законодательства и политики, направленных на борьбу с принудительным трудом, включая его самые изощренные формы. Они также должны стремиться к такому же консенсусу относительно роли и реакции на современный принудительный труд: каким образом осуществлять его мониторинг; когда применять санкции и в отношении кого; насколько серьезными должны быть эти санкции и должны ли они выполнять функцию наказания или сдерживающего фактора; и каким образом согласовать подходы, направленные на обеспечение применения законодательства, с

предупреждением и защитой, необходимыми для устранения коренных причин этой проблемы.

288. В этой связи следует упомянуть о роли «инициатив различных заинтересованных сторон» (ИРЗС) и «корпоративной социальной ответственности» (КСО). Оба эти термина требуют некоторого разъяснения, поскольку они используются в этом разделе.

289. ИРЗС принимают различные формы и охватывают множество различных участников. Однако большинство из них имеют форму НПО или фондов с членским составом, включающим сотрудников компаний и отраслевых органов, членов организаций работников и групп гражданского общества, занимающихся вопросами прав человека, прав потребителей и другими вопросами. Учреждения государственного сектора, как правило, не принимают непосредственного участия в таких ИРЗС, хотя они могут выступать в качестве наблюдателей или оказывать финансовую поддержку. ИРЗС, как правило, занимаются вопросами выработки политики, проведением исследований и формированием потенциала, а также обеспечивают форум для рассмотрения вопросов, касающихся выполнения кодекса. Некоторые ИРЗС разработали также систему сертификации, в которой используется социальный аудит как метод определения соблюдения компанией установленных стандартов.

290. КСО определяется МОТ как способ, с помощью которого предприятия учитывают воздействие своей хозяйственной деятельности на общество, утверждая свои принципы и ценности как в своих внутренних методах и процессах, так и во взаимодействии с другими предприятиями. Это добровольная инициатива предприятий, относящаяся к деятельности, которая выходит за рамки простого соблюдения законодательства.⁷ Однако концепция КСО охватывается также правительствами и группами гражданского общества. Многие НПО, созданные на основе членского состава из числа сотрудников компаний и работников отраслей, преследуют цель содействия социально ответственной практике ведения бизнеса. Двумя примерами таких организаций служат КСО-Азия, расположенная в Гонконге, и Бизнес в поддержку социальной ответственности (БСО) в Сан-Франциско.

⁶ National Statement, Malaysia National Consultation on the ASEAN Declaration on the protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 13-14 августа 2008 г., «Кволити Инн», Шах Алам, Селангор, Малайзия.

⁷ МБТ: Документ Административного совета GB.295/MNE/2/1, Подкомитет по многонациональным корпорациям, 295-я сессия, Женева, март 2006 г.

Вставка 4.5

Инициативы различных заинтересованных сторон по борьбе с принудительным трудом в Бразилии

Объединенные усилия деловых кругов, гражданского общества и правительства в борьбе против принудительного труда в Бразилии служат отличным примером того, что может быть достигнуто посредством таких инициатив. Впервые, частный сектор обеспечивал как финансовую, так и техническую поддержку проведению крупной национальной кампании, разработанной с помощью МОТ, в целях повышения степени информированности о проблемах, связанных с принудительным трудом. Транспаранты, плакаты, репортажи по радио и телевидению, подставки для компьютерной «мышки», а также майки разрабатывались, производились и распространялись в партнерстве с частным сектором. Было пожертвовано более 11 млн. долл. США, в частности, посредством предоставления места для рекламы в средствах массовой информации. Крупные горнодобывающие и транспортные компании оказали поддержку на втором этапе проведения этой кампании, опубликовав более 300.000 брошюр и 4.000 плакатов и обеспечив бесплатное пространство для рекламы в аэропортах. Транспаранты, посвященные проведению кампании, демонстрировались в течение трех месяцев в 27 крупнейших аэропортах Бразилии. Телевидение организовало демонстрацию восьми короткометражных фильмов о принудительном труде в лучшее эфирное время на крупнейшем телевизионном канале с участием знаменитых актеров, что позволило охватить миллионы бразильцев.

Значительные совместные действия были предприняты против принудительного труда в сталелитейной промышленности. Они начались в 2004 году, когда Ассоциация сталелитейной промышленности в регионе Каракас (ASICA), при поддержке со стороны Института Этос по вопросам бизнеса и социальной ответственности, а также МОТ, подписала Пакт о сотрудничестве предприятий сталелитейной промышленности с участием 13 сталелитейных компаний в штате Мараньян. Впоследствии в соответствии с этим Пактом был создан Гражданский институт угля для искоренения принудительного труда в производственно-бытовой цепи сталелитейной промышленности. Этот институт выполняет функции социального аудитора для проверки поставщиков древесного угля на основе кодекса поведения. В случае его несоблюдения сертификация поставщика отменяется и другие члены компании прекращают с ним все дела. Этот институт также начал осуществление инновационного проекта в сотрудничестве с Министерством труда и занятости (МТЗ). Министерство предоставляет институту список работников, ставших жертвами принудительного труда, которые были освобождены инспекторами труда, а институт пытается трудоустроить их на достойные рабочие места с официальными трудовыми договорами. Часто эта задача имеет сложный характер, и поэтому лишь 30% освобожденных работников удается трудоустроить, поскольку большинство из них имеют низкий уровень образования и грамотности. В 2006 году удалось трудоустроить 46 работников, а в 2007 году – 115 работников, которые получили работу на сталелитейных компаниях в штатах Мараньян, Пара и Токантинс. Кроме того, компании, входящие в Пакт о сотрудничестве предприятий сталелитейной промышленности, выделили около 350.000 долл. США на трудоустройство дополнительно не менее 400 освобожденных работников до конца 2010 года.

По просьбе специального секретариата по правам человека Министерства, докладчик НПО по Бразилии сотрудничал с МОТ в проведении исследования в цепочках поставок, относительно товаров, производимых предприятиями, включенными в «черный список» (список, составляемый МТЗ каждые шесть месяцев с названиями компаний, уличенных в использовании методов принудительного труда). Первое исследование, проведенное в 2005 году, содержало информацию о случаях использования принудительного труда в связи с производством различных сельскохозяйственных и других сырьевых товаров. Еще одно исследование, проведенное в 2007 году, уже прослеживает связи между другими коммерческими сетями и принудительным трудом. Эти исследования служат мощным инструментом формирования общественного мнения, а также информирования работодателей относительно рисков, связанных с принудительным трудом в их цепочках поставок. В результате проведения этих исследований МОТ и Институт Этос установили контакты с компаниями, о которых идет речь в исследовании, чтобы предупредить их о наличии практики принудительного труда в их цепочках поставок. На основе этой инициативы в мае 2005 года был разработан Национальный пакт по ликвидации рабского труда. Этот принятый в Бразилии Пакт содержит обязательства об искоренении принудительного труда в отдельных компаниях, которые включают соответствующие положения в свои контракты о купле-продаже, а также способствуют трудоустройству освобождаемых работников. Среди более чем 180 сторон, подписавших этот Пакт, можно отметить крупные сети супермаркетов, промышленные и финансовые группы, на которые в общей сложности приходится одна пятая ВВП Бразилии. Последующая деятельность в рамках Пакта реализуется Институтом Этос совместно с группами гражданского общества, а мониторинг осуществляется НПО – Институтом социального наблюдения. Мониторинг включает в себя оценку соблюдения положений Национального пакта, а также фиксирование передовой практики и обеспечение принятия компаниями конкретных мер, свидетельствующих об их приверженности реализации Пакта. В результате такого мониторинга одна компания была исключена из Пакта в июле 2008 года в связи с использованием практики принудительного и унижительного труда, включая долговую кабалу, в ходе проверок, проведенных в 2007 и 2008 годах.

¹ До 15 июля 2008 г.

291. В любом случае проблемы принудительного труда занимают в настоящее время важное место в программах деятельности как ИРЗС, так и КСО. Отраслевые инициативы в отраслях, связанных с какао, хлопком, пальмовым маслом, сахаром и табаком, в частности, придали импульс борьбе с принудительным трудом. В настоящее время целый ряд НПО стремятся к взаимодействию с деловыми кругами в целях аудита принудительного труда, проведения консультаций относительно стратегий исправления ситуации и его предупреждения. Наглядными примерами служат Ассоциация справедливого труда (АСТ), Международное объединение по вопросам социальной отчетности (МОСО) и организация Веритэ в США.

292. Некоторые ИРЗС играют важную роль в формировании социального консенсуса по проблемам бизнеса, включая принудительный труд, а иногда в оказании содействия разработке новых нормативных правовых актов. Положительным примером в этом плане служит Инициатива в поддержку этической торговли (ИЭТ), базирующаяся в Соединенном Королевстве, но имеющая широкие масштабы деятельности и своих членов во многих других странах. ИЭТ включает в качестве членов компании, профсоюзы и НПО, а также пользуется поддержкой, в том числе финансовой, со стороны правительства Соединенного Королевства. Она представляет собой ключевой политический форум для рассмотрения практики злоупотреблений в сфере труда, в частности, труда на условиях подряда в Соединенном Королевстве, в том числе методов, применяемых незарегистрированными посредниками по найму. Созданный альянс между правительственными ведомствами, деловыми организациями и

организациями работников имеет большое значение для разработки установленной законодательством программы лицензирования и регистрации поставщиков рабочей силы в таких секторах, как сельское хозяйство и сбор моллюсков. В рамках ИЭТ был также подготовлен материал, содержащий руководящие принципы для своих членов относительно кабального труда работников на международном уровне.

293. Из этих и других аналогичных инициатив, которые реализуются в настоящее время, следует извлекать соответствующие уроки. Ключевой вызов заключается в достижении надлежащего баланса между принципом добровольности, присущим большинству подходов КСО, с их акцентом на кодексы поведения и саморегулирование, и четкими правовыми обязательствами по предупреждению и искоренению принудительного труда в частной экономике, что требует наличия энергичных и эффективных мер в области мониторинга. Присутствие ИРЗС в области аудита можно только приветствовать, но лишь в том случае, когда они используют последовательные подходы, опирающиеся на нормы МОТ по принудительному труду и на юриспруденцию контрольных органов МОТ по этим вопросам. Важно также, чтобы они не рассматривались правительствами или частными структурами в качестве замены правительственных ведомств, отвечающих за мониторинг условий труда, которые во многих странах необходимо укреплять в срочном порядке. ИРЗС следует поощрять к взаимодействию с государственными органами, чтобы изучить вопрос о том, могут ли совместные усилия обеспечить повышение эффективности борьбы с принудительным трудом, особенно в рамках функций, выполняемых органами инспекции труда и социального аудита.

Глава 5

Борьба с принудительным трудом посредством технического сотрудничества: достижения и вызовы

Введение

294. За счет чего может МОТ наилучшим образом осуществлять свою роль глобального лидера в деятельности, направленной на искоренение принудительного труда? Какие уроки извлечены из опыта, накопленного до настоящего времени? В настоящей главе на основе конкретных примеров освещаются некоторые достижения и вызовы, с которыми столкнулась МОТ в своей деятельности, направленной на борьбу с принудительным трудом за последний четырехлетний период.

295. Техническое сотрудничество МОТ формируется на основе плана действий, принятого Административным советом в ноябре 2005 года.¹ В нем охватываются следующие положения: базовые цели и задачи, включая помощь государствам-членам в разработке планов действий с установленными сроками; методы проведения обследований и сбор данных; потребности в информационной работе и проведении исследований; политические руководящие принципы и учебные материалы; оперативные проекты для формирования потенциала и осуществления прямых действий, а также оказание помощи жертвам; формирование потенциала организаций работодателей и работников; а также информационное посредничество и пропагандистская работа на глобальном уровне. Всеобъемлющая цель заключается в создании глобального альянса по борьбе с принудительным трудом и оказании ему поддержки с уделением первоочередного внимания трехсторонним участникам Организации.

296. Эта работа проводилась, главным образом, посредством Специальной программы

действий в области борьбы с принудительным трудом (СПД-ПТ) на основе Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда, однако к этой деятельности привлекаются также и многие другие структуры МБТ. Сила МОТ заключается в ее потенциале решать серьезные проблемы, такие как принудительный труд и торговля людьми, с учетом различных аспектов на основе целого ряда практических навыков и подходов. Техническая помощь МОТ опирается на действия, направленные на более эффективное применение международных технических норм по принудительному труду и связанным с ним вопросам, включая проблемы трудящихся-мигрантов, детский труд, инспекцию труда и регулирование вопросов труда, частные агентства по найму и многие другие. Технические департаменты МОТ, занимающиеся вопросами трудящихся-мигрантов и детского труда,² играют особую роль наряду со многими другими.

297. В настоящее время МОТ накопила значительный объем знаний и опыта о том, как решать проблемы принудительного труда и торговли людьми, опираясь на наиболее сильные стороны Организации. Деятельность, проводимая на глобальном уровне, в частности, проведение сравнительных исследований, информационное посредничество, разработка инструментов и формирование партнерских связей, сочетается с проектами, осуществляемыми на

¹ GB.294/TC/2.

² Международная программа по ликвидации детского труда (ИПЕК) включает основные программы по борьбе с торговлей детьми и женщинами. Международная программа по миграции (MIGRANT) рассматривает проблемы торговли людьми с точки зрения управления процессом международной трудовой миграции для обеспечения более надежной защиты прав трудящихся-мигрантов.

национальном и региональном уровнях с целью решения этих проблем непосредственно в сотрудничестве с трехсторонними участниками МОТ и другими заинтересованными сторонами. Действительно, одна из основных рекомендаций независимой оценки СПД-ПТ в 2006 году заключалась в том, что программа должна сосредоточить свои усилия на информационно-пропагандистской работе и на оказании влияния на политические изменения, обеспечивая надлежащий баланс между политической работой, проводимой в «верхнем эшелоне», и деятельностью в рамках проектов, осуществляемой в «нисходящем направлении» к конечному потребителю, на основе которых можно извлекать политические уроки. МОТ, как международная трехсторонняя организация, может обладать сравнительным преимуществом в первом случае, но должна также заниматься реальными проблемами на местах посредством последнего вида деятельности.

Повышение глобального давления в целях изменения политики: распространение послания

298. МОТ проделала большую работу, направленную на информирование мировой общественности о необходимости в срочном порядке заняться проблемой борьбы с принудительным трудом. Первый шаг в обеспечении политических ответных мер заключается в повышении уровня понимания общественностью этой проблемы и в проведении конкретных действий. Опубликованные в 2005 году минимальные оценочные данные МОТ о 12,3 млн. человек, занятых принудительным трудом в мире, по-прежнему широко цитируются и служат основой для принятия срочных мер на всех уровнях. За период с 2004 года по конец 2007 года более чем в три раза увеличился объем материалов, публикуемых в мировой прессе, по проблеме принудительного труда.³ Эта тенденция находит свое отражение на национальном и региональном уровнях, например, в Бразилии и в странах субрегиона Большого Меконга. Совершенно очевидно, что этот вопрос воздействует на воображение и привлекает внимание журналистов, комментаторов и общественности во всем мире. Соответственно, отмечается постепенное увеличение количества международных

совещаний и мероприятий по вопросам принудительного труда и торговли людьми, на которые приглашаются представители МОТ. В настоящее время широко признается позиция МОТ, в соответствии с которой торговля людьми осуществляется не только с целью сексуальной эксплуатации женщин и детей, но и должна рассматриваться также как проблема принудительного труда, требующая решений, основанных на использовании механизмов рынка труда. Интересным показателем этого сдвига в восприятии и в политических дискуссиях служит постепенное повышение уровня внимания, которое уделяется проблеме принудительного труда в ежегодном докладе «Торговля людьми» правительства США, с всего лишь 20 ссылок в 2001 году до 535 ссылок в 2008 году.

299. МОТ также принимает участие в многочисленных форумах высокого уровня по проблемам миграции, освещая позицию, в соответствии с которой управление процессом международной миграции должно быть основано на равенстве прав трудящихся-мигрантов при полном уважении норм МОТ. Важным инструментом информационно-пропагандистской работы МОТ служат Многосторонние рамки по трудовой миграции, принятые в 2005 году, которые содержат принципы и руководящие указания, не имеющие обязательной юридической силы, в отношении подхода к трудовой миграции, основанного на правах. Они содержат конкретные руководящие принципы по защите трудящихся-мигрантов от злоупотреблений, включая принудительный труд и торговлю людьми.

300. Размещаемая в интернете информация имеет принципиальное значение в любой стратегии коммуникации. С тех пор как в мае 2007 года был создан новый веб-сайт МОТ по принудительному труду,⁴ количество внешних посетителей увеличилось к концу 2008 года в десять раз. Он представляет собой всеобъемлющее хранилище исследовательских докладов, новостей, проектов и информации о мероприятиях с указанием связей с другими веб-сайтами по вопросам принудительного труда и торговли людьми. Были выпущены многочисленные публикации (брошюры, статьи, рефераты и учебные материалы), а также аудиовизуальные материалы по различным аспектам принудительного труда и методам его искоренения. Подготовленный в начале 2008 года обзор публикаций о деятельности МОТ по борьбе с торговлей людьми содержит определение конкретных путей, по которым опыт и знания МОТ повышают эффективность международных

³ Эта цифра получена на основе поиска статей, касающихся принудительного труда в восьми газетах (*The Hindu, O Globo, Gulf news, Moscow Times, Le Monde, El Comercio, New York Times, Dawn*) и на одном веб-сайте, содержащем статьи из различных газет (Вся Африка). Поиск источников осуществлялся с января 2004 г. по декабрь 2007 г. с использованием таких ключевых слов, как «принудительный труд», «торговля людьми» и «коммерческая сексуальная эксплуатация».

⁴ www.ilo.org/forcedlabour.

усилий.⁵ Сохраняющаяся проблема заключается в обеспечении того, чтобы результаты исследований МОТ и политические консультации доходили именно до тех политических деятелей и директивных органов, которые могут осуществлять изменения на национальном уровне.

301. Опыт свидетельствует о том, что изменения могут быть обеспечены в тех случаях, когда «борцы» с принудительным трудом выступают и предпринимают действия на национальном уровне. Они могут представлять различные слои общества – парламентариев, правительственных чиновников, активистов гражданского общества, поставщиков услуг, религиозных лидеров или заинтересованных членов общества, включая бывшие жертвы. Это подтверждается примерами в Боливии, Бразилии и Парагвае, а также в Индонезии и на Филиппинах. Одна из целей глобального профсоюзного альянса в борьбе с принудительным трудом заключается в оказании поддержки сети профсоюзных активистов во всем мире, которые могут играть роль лидеров в этом вопросе. Авторитетных людей можно также найти и в деловых кругах, которые также могли бы выступить в качестве борцов за правое дело. МОТ могла бы разработать подходящий механизм, например, ежегодные премии за достойный труд, чтобы отмечать деятельность таких людей и институтов, предпринимающих смелые действия в борьбе с принудительным трудом.

Понимание проблем и решений: генерирование знаний и обмен ими

302. Исследования фундаментального характера внесли существенный вклад в повышение степени информированности об изменении политики и в осуществление соответствующей информационно-пропагандистской деятельности. МОТ продолжает расширять глобальную базу знаний о принудительном труде, как правило, за счет привлечения национальных научных кругов в целях проведения целенаправленных исследований в деликатных с политической точки зрения областях, связанных с методологическими трудностями, восполняя тем самым важные пробелы в знаниях.

303. В последние годы помимо МОТ исследования по проблематике принудительного труда проводит лишь ограниченный круг учреждений. Однако в настоящее время появляются признаки того, что научные круги стали формировать новые научные сети по проблемам несвободного труда и сходной с рабством практики. С другой стороны, в последнее

время отмечается множество исследований и публикаций по проблеме торговли людьми. Эти усилия часто подвергаются критике в связи с отсутствием последовательности в определении и анализе проблем, в связи с чем возможности для сопоставления результатов и данных между странами являются весьма редкими. Инновационная работа МОТ, направленная на достижение консенсуса по ключевым показателям торговли людьми в Европе, должна способствовать повышению качества результатов будущих исследований.

304. В собственной программе исследований МОТ, ориентированной на конкретные действия и политику, большое значение придается привлечению национальных партнеров к этому процессу, от планирования вплоть до подтверждения результатов, чтобы обеспечить надлежащие последующие действия. Исследование проблемы принудительного труда и торговли людьми в Замбии было запланировано в рамках трехстороннего руководящего комитета под председательством Постоянного секретаря Министерства труда. Исследование механизмов найма трудящихся-мигрантов из Пакистана осуществлялось под руководством комитета по надзору, состоящего из правительственных должностных лиц и отдельных научных работников.

305. Исследования МОТ часто проводятся в рамках проектов технического сотрудничества. В соответствии с проектом по борьбе с торговлей людьми, который осуществлялся в Китае, проводилось исследование с изучением положения перед миграцией, механизмов найма и коренных причин миграции в отдельные районы эмиграции, а также проблемы эксплуатации доставляемых контрабандным путем или в результате торговли людьми китайских трудящихся-мигрантов во Франции, Италии и Соединенном Королевстве. Это способствовало более глубокому пониманию систем найма и методов, с помощью которых отдельные граждане финансируют свою собственную миграцию и берут на себя обязательства по оказанию помощи другим членам общины за счет своих сбережений. Исследование, проведенное в Европе, позволило пролить дополнительный свет на каналы найма и на условия занятости мигрантов различных профессий. Выводы, сделанные по обоим этим вопросам, использовались при проведении кампаний по формированию общественного мнения о рисках, связанных с нелегальной миграцией.

306. В Таджикистане проведенные исследования позволили получить информацию о ходе выполнения проекта МОТ-ПРООН о предупреждении торговли людьми посредством создания рабочих мест и совершенствования управления процессом миграции. Этот проект специально проводится в интересах обедневшего

⁵ МБТ: *Action against trafficking in human beings*, МОТ, Женева, 2008 г.

населения Раштской долины, откуда многие мужчины, возглавляющие домашние хозяйства, мигрируют в поисках лучших рабочих мест за границей. В рамках этих исследований также проводились оценки возможностей на местном рынке, частных агентств занятости и систем профессиональной подготовки. Учитывая ограниченный потенциал для проведения местных исследований, МОТ предоставила международный опыт для оказания поддержки местным исследовательским учреждениям и исследователям.

307. Авторитетные национальные исследовательские институты должны выступать в качестве партнеров при проведении исследований по проблемам деликатного характера. В субрегионе Большого Меконга в рамках проекта ИПЕК по борьбе с торговлей женщинами и детьми был выпущен ряд исследовательских докладов на тему «Вызов Меконга». В них рассматриваются такие вопросы, как судьба молодых трудящихся-мигрантов в Таиланде, работников гостиниц и пищевой промышленности в Камбодже, и практика найма в более общем плане в пределах всего субрегиона Большого Меконга. Привлечение в Таиланде, например, авторитетного исследовательского института наряду с правительственными должностными лицами помогло избежать обвинений в том, что «чужаки» указывают пальцем и выносят обвинения по проблемам внутреннего характера. Новая исследовательская инициатива по проблемам детского труда, проводимая в шести странах в сотрудничестве с национальными статистическими ведомствами, направлена на обеспечение понимания принципов действия механизмов найма, средств принуждения и эксплуатации.

308. В Бразилии для проведения исследования проблем, связанных с использованием принудительного труда в цепочках поставок одной компании, потребовалось наладить тесное сотрудничество между Специальным секретарем правительства по правам человека, МОТ и НПО «Репортеры Бразилии», которая на национальном уровне получила признание за свою работу по тщательному документальному фиксированию проблем принудительного труда. Исследования в Боливии и Перу, проводимые авторитетными исследовательскими институтами, позволили пролить свет на связи между дискриминацией коренных народов и принудительным трудом.

309. Исследования, проведенные в Азербайджане, Армении и Грузии, позволили осуществить анализ функционирования и проблем частных агентств занятости, выявить проблемы в правовых и политических основах, а также в области обеспечения соблюдения законодательства, и разработать соответствующие политические рекомендации. На основе

результатов этих исследований проводились мероприятия по укреплению потенциала правительственных должностных лиц, представителей отрасли и работников с целью совершенствования функционирования отрасли и предупреждения торговли людьми и эксплуатации трудовых мигрантов.

310. Один из аспектов проблемы, связанной с научными исследованиями, заключается в обеспечении эффективного управления обменом знаниями. Результаты исследований должны предоставляться таким образом и в такой форме, которые были бы доступными и могли применяться политиками и другими пользователями. Основной веб-сайт МОТ, а также веб-сайты полевых структур служат основными инструментами для распространения результатов этих исследований. В Китае к веб-сайту Пекинского отделения МОТ был добавлен специальный раздел, посвященный проблеме принудительного труда и торговли людьми. В Южной Азии МОТ оказала поддержку созданию независимого веб-сайта по проблеме кабального труда. Следует и далее совершенствовать стратегии распространения печатных материалов МОТ, в том числе информационных справочных материалов, опирающихся на конкретные данные и имеющих политическую направленность.

Достижение национального консенсуса: программные и политические рамки

311. Как и в других международных организациях, деятельность МОТ в области оказания технической помощи должна отвечать реальным требованиям на национальном уровне, изложенным ее трехсторонними участниками. Кроме того, в контексте реформы ООН помощь со стороны МОТ должна обеспечиваться совместно с ее партнерами по международной системе на основе использования сравнительных преимуществ различных специализированных учреждений.

312. Основными движущими силами помощи МОТ служат страновые программы достойного труда (СПДТ), в которых устанавливаются согласованные национальные приоритеты в сфере труда. В свою очередь, они должны быть связаны с национальными рамками развития, с Рамочной программой ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), Целями развития тысячелетия (ЦРТ) и стратегиями сокращения масштабов бедности. Ключевая задача заключается в том, чтобы сосредоточить усилия МОТ на достижении ощутимых результатов в установленных временных рамках.

313. Опыт свидетельствует о том, что при проведении тщательной работы, направленной на формирование общественного мнения, можно достичь консенсуса относительно включения

таких деликатных вопросов, как применение принудительного труда, в круг основных национальных приоритетов. Имеются четкие данные, свидетельствующие о том, что в настоящее время трехсторонние участники МОТ во все большем количестве стран считают необходимым уделять на более систематизированной основе внимание проблемам принудительного труда и связанным с ним вопросам жестокой трудовой эксплуатации. Можно использовать целый ряд отправных точек, связывающих, например, действия, направленные на борьбу с принудительным трудом, с конкретным обязательством в отношении торговли людьми, защиты трудящихся-мигрантов, уязвимых категорий населения или даже более широкой проблемы трудовой эксплуатации.

314. Боливия и Никарагуа служат примерами стран, которые включили проблему ликвидации принудительного труда в качестве конкретного приоритета в рамках СПДТ. Положение об упразднении «рабского труда» и наихудших форм детского труда включены в Национальную программу достойного труда Бразилии, в то время как в Азии таким примером служит Пакистан, включивший прямое обязательство в отношении кабального труда. В этих обоих случаях национальные политические рамки по вопросам принудительного труда и кабального труда уже существовали до того, как МОТ приступила к процессу разработки страновых программ достойного труда.

315. Китай включает положения о борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми в более широкие рамки обеспечения содействия осуществлению основополагающих трудовых прав, также подчеркивая значение безопасных миграционных каналов, позволяющих избежать ситуаций, связанных с принудительным трудом и торговлей людьми. Это является частью всеобщих действий, направленных на предупреждение злоупотреблений и возможной эксплуатации труда на территории Китая и за ее пределами. В Индонезии первое место среди основных приоритетов страны занимает тема «Прекращение эксплуатации в сфере труда», которая включает программу борьбы с торговлей людьми и эксплуатацией индонезийских домашних работников. Непал уделяет приоритетное внимание укреплению потенциала трехсторонних участников для защиты своих мигрантов, особенно от торговли людьми.

316. В программе для Таджикистана устанавливается связь между торговлей людьми, нелегальной миграцией и трудовой эксплуатацией. Украина также выделяет в качестве приоритетов в области сотрудничества проблему предотвращения торговли людьми, как и некоторые другие европейские страны, включая Албанию и Румынию.

317. Поскольку проблемы борьбы с торговлей людьми постепенно занимают более приоритетное место в программах других международных организаций, сосредоточение усилий на борьбе с принудительным трудом становится плодотворной почвой для развития партнерских отношений между МОТ и другими специализированными учреждениями, каждое из которых опирается на свои сравнительные преимущества.

Создание потенциала: от подготовки к конкретным действиям

318. Интенсивное формирование потенциала партнеров имеет существенное значение для обеспечения жизнеспособности мероприятий, направленных на борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми. Особое внимание во всех проектах МОТ, естественно, уделяется укреплению потенциала трехсторонних участников МОТ, однако и другие важные партнеры должны также постепенно привлекаться в глобальный альянс.

319. Формирование потенциала для борьбы с принудительным трудом осуществляется в самых разнообразных формах. Оно может обеспечиваться за счет подготовки и обучения инструкторов; обмена визитами, проведения ознакомительных поездок и поездок на места; проведения неофициальных «круглых столов» и дискуссий; обмена информацией с помощью интернета и сетевых связей; производства и распространения пособий, инструментария и руководящих принципов; обучения на практике и с помощью наставничества; оказания материальной поддержки; и с помощью многих других средств. Цель может быть разной и варьироваться от общего повышения уровня осведомленности о принудительном труде и торговле людьми до выполнения более конкретных задач, таких как регулирование деятельности частных агентств занятости, создание национальных справочных механизмов для жертв или разработка профсоюзных стратегий для организации работников в неформальной экономике. Разработка и содержание инициатив в области создания потенциала должны быть четким образом адаптированы к потребностям целевой аудитории и желаемым результатам. Эффективное формирование потенциала достигается, прежде всего, за счет устойчивых связей с партнерами, чтобы каждый из них мог постепенно определить свою роль и играть ее в процессе решения существующих проблем принудительного труда.

320. В рамках учебных мероприятий могут затрагиваться потребности конкретных целевых групп в отдельности. Например, в ограниченных промышленных зонах (ОПЗ) в Иордании была проведена серия учебных семинаров

для судей, прокурорских работников и специалистов по трудовому праву, инспекторов труда, полицейских и работодателей в сотрудничестве с Ассоциацией экспортеров швейной продукции, фурнитуры и текстильной продукции Иордании, а также в сотрудничестве с трудящимися-мигрантами (совместно с Всеобщей федерацией профсоюзов Иордании).

321. В Пакистане семинары по проблемам кабального труда проводила для своих членов Федерация работодателей Пакистана, которые также служили форумом для диалога с профсоюзами из сектора предприятий по обжигу кирпичей. Инициатива, предпринятая в штате Тамилнад (Индия) совместно с шестью профсоюзными центрами, нацелена на агентства по найму, которые осуществляют набор мигрантов в южных районах штата для работы на предприятиях по обжигу кирпича на севере. Профсоюзы Индонезии получили поддержку с целью охвата домашних работников из числа мигрантов как в Индонезии, так и в странах назначения, таких как Малайзия и Сингапур. Были также разработаны материалы для обучения должностных лиц внешнеполитической службы Индонезии, которые в настоящее время несут повышенную ответственность за защиту своих мигрантов за рубежом. На Кавказе проводятся семинары для судей и прокурорских работников в Азербайджане и Армении, организуемые на основе совместных усилий с другими организациями,⁶ в рамках которых используется подход к решению проблем на основе практических тематических исследований. На Украине работодатели и их представители прошли подготовку для выполнения функций инструкторов по вопросам предотвращения нелегальной миграции, торговли людьми и детского труда.

322. Потенциал Всекитайской федерации женщин (ВКФЖ) и других партнеров был укреплен за счет широкого круга мер, включая «межпровинциальное обучение».⁷ На основе этого подхода было признано, что шесть отделений, расположенных в различных провинциях, поддерживали международные партнерские связи на различных уровнях и должны были многому научиться друг у друга. Инновации, внедряемые в одних провинциях, такие как Кампания «Весенний дождь», можно было бы распространять и на другие провинции.

⁶ Этот проект осуществляется совместно с Международной организацией по миграции, Международным центром по разработке миграционной политики и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

⁷ Проект по предупреждению торговли девушками и молодыми женщинами для трудовой эксплуатации в Китае (CP-TING).

323. Религиозные лидеры могут быть важными партнерами в борьбе против принудительного труда. Проводимые в Пакистане информационные семинары для богословов позволяют им распространять послание о том, что принудительный труд противоречит исламу, а система кабального труда представляет собой нарушение исламских предписаний, о чем конкретно было сказано в знаменитом судебном постановлении Федерального шариатского суда за 2005 год.⁸ Молдавская православная церковь является партнером в усилиях, направленных на предотвращение торговли детьми. Специальная брошюра для прихожан и пасторское наставление для священнослужителей позволяют затрагивать этот вопрос в проповедях и на занятиях в воскресных школах. В Гане и Нигерии на уровне общин для религиозных лидеров проводятся информационные сессии по предотвращению торговли людьми.

324. Укрепление потенциала может также обеспечиваться для групп смешанного состава, чтобы разъяснить соответствующие функции и обязанности, а также определить средства для координации действий и сотрудничества. Оказание поддержки многосторонним национальным комитетам по принудительному труду и торговле людьми является одной из особенностей проектов МОТ в Боливии, Бразилии, Нигере, Перу, Республике Молдове и на Украине. В рамках европейского проекта были объединены усилия правительств и социальных партнеров из ряда стран происхождения и назначения (Германия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Соединенное Королевство и Украина). Проведение семинаров предоставляет возможность для обучения и обсуждения мер, направленных на борьбу с принудительным трудом, связанным с торговлей людьми путем сосредоточения усилий на регулировании деятельности частных агентств занятости и на вопросах обеспечения соблюдения законодательства.

325. Обмен идеями и опытом между странами, сталкивающимися со схожими проблемами, может иметь большое значение. Проведение ознакомительной поездки для трехсторонней делегации из Республики Молдовы в Российскую Федерацию позволило обсудить вопрос о возможностях для трудоустройства и о защите молдавских мигрантов. МОТ также оказывает поддержку обменам между Республикой Молдовой и Украиной, как странами происхождения трудящихся-мигрантов, например для того, чтобы эксперты по профессиональной подготовке из Украины оказали помощь государственной службе занятости в Республике

⁸ Решение Федерального шариатского суда в отношении кабального труда (2005 г.).

Молдове в разработке своих собственных учебных модулей.

326. Использование местных специалистов для проведения мероприятий по укреплению потенциала, насколько это возможно, служит ключевым фактором, отражающим как «одомашнивание» программы борьбы с принудительным трудом, так и повышение потенциала трехсторонних участников и других сторон, чтобы заниматься этой проблемой. Вызов для МОТ заключается в том, чтобы зафиксировать документально и проанализировать различные подходы к укреплению потенциала, способствующие разработке четких показателей и методов оценки их воздействия. Большое значение имеет создание подборки инструментов для формирования и укрепления потенциала, а также руководств по применению передовых методов, основанных на опыте, накопленном на местах, однако следует идти дальше и обеспечивать средства для мониторинга и оценки. Необходимо также подготовить больше материалов для обучения инструкторов; даже относительно крупные проекты могут напрямую охватить лишь ограниченное число участников, поэтому акцент необходимо делать на каскадных системах подготовки.

327. Необходимо также на постоянной основе обеспечивать высококачественные материалы общего характера, охватывающие конкретные вопросы и сферы действий, которые затем можно было бы приспосабливать к конкретным национальным условиям. Разработанные в последнее время МОТ учебные инструментальные средства по этой теме включают: набор информационных материалов для политиков и практических работников по вопросам торговли детьми в целях трудовой эксплуатации; пособие для инспекторов труда по вопросам борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми; тематические примеры в отношении принудительного труда для судей, прокурорских работников и других практических работников права; пособие для работодателей и деловых кругов по борьбе с принудительным трудом; и руководство по частным агентствам занятости и по мониторингу найма трудящихся-мигрантов. Многие из этих документов переведены на несколько языков. Специально подготовленные для конкретных стран материалы по принудительному труду и торговле людьми включают материалы для профсоюзов и должностных лиц органов инспекции труда в Замбии.

Установление партнерских отношений

328. После 2005 года особое внимание уделяется укреплению потенциала организаций работодателей и работников для ведения борьбы с принудительным трудом. В этих целях на

международном уровне сформирован сильный альянс, включающий Международную организацию работодателей (МОР) и Международную конфедерацию профсоюзов (МКП) с их соответствующими региональными организациями и национальными филиалами. Предпринимаются также усилия, направленные на укрепление сотрудничества МОТ с глобальными профсоюзными федерациями, причем акцент делается на тех секторах экономики, которые представляются особенно уязвимыми с точки зрения принудительного труда и торговли людьми, таких как сельское хозяйство, труд домашних работников и строительство. Защита работников от принудительного труда может рассматриваться в качестве «естественного» дела для профсоюзного движения, которое уже довольно активно действует в этой области. Организации работодателей все чаще начинают осознавать, что принудительный труд воздействует только на предприятия, нелегально действующие в рамках неформальной экономики. Они, например, стали лучше осознавать риски, связанные с проникновением принудительного труда в их цепочки поставок. Одна из рекомендаций, принятых на семинаре с участием работодателей в Иордании, заключается в необходимости разрабатывать позитивные стимулы для более активного привлечения работодателей, чтобы обеспечить баланс с негативными санкциями, связанными с несоблюдением соответствующих норм.

329. В области борьбы с торговлей людьми естественными партнерами МОТ являются Международная организация по миграции (МОМ), Управление ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Большое значение имеет совместная инициатива, реализуемая под эгидой ЮНОДК, а именно – Глобальная инициатива ООН по борьбе с торговлей людьми (ЮН.ГИФТ), которая реализуется с марта 2007 года. Ее общие цели заключаются в обеспечении более тесной координации деятельности по борьбе с торговлей людьми на глобальном уровне, чтобы повысить уровень понимания этой проблемы и привлечь ряд государственных и негосударственных структур к участию в инициативах, направленных на борьбу с торговлей людьми. МОТ играла активную роль на форуме Глобальной инициативы по борьбе с торговлей людьми в Вене, который состоялся в феврале 2008 года, где она организовала групповые дискуссии с организациями работодателей и работников. Транзакционные издержки, связанные с такими инициативами, являются достаточно высокими, поскольку требуется довольно часто проводить совещания и обмен мнениями между организациями. Однако в контексте проводимой в ООН реформы, важно, чтобы МОТ оставалась

активным партнером в рамках этой и других аналогичных инициатив, обеспечивая, чтобы в полной мере находили отражение ее конкретные интересы и подходы.

330. Банки развития остаются важными партнерами, особенно в отношении интеграции проблемы упразднения принудительного труда в крупномасштабные программы сокращения масштабов бедности. Однако до последнего времени по данному вопросу сотрудничество между МОТ и международными финансовыми институтами имело относительно ограниченный характер, за исключением сотрудничества с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и некоторого сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми с Азиатским банком развития. Некоторые первоначальные шаги были предприняты, например, в связи с проведением в декабре 2007 года с Всемирным банком мероприятия по вопросам торговли людьми и сокращения масштабов бедности. Это важный вызов, на который МОТ еще предстоит ответить в будущем в контексте более широких действий МОТ, направленных на выдвигание на первый план проблемы достойного труда в рамках глобальной политической программы, а также на осуществление Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

331. Наконец, средства массовой информации также являются ключевыми партнерами в деятельности по формированию общественного мнения на глобальном уровне и передаче политических посланий МОТ. МОТ различными способами сотрудничает со средствами массовой информации для оказания поддержки ответственному и точному изложению информации по вопросам принудительного труда, избегая ненужных сенсаций и создания стереотипов в описании жертв. Журналистские расследования в последние годы осуществлялись весьма активно в целях вскрытия жестоких реалий принудительного труда и торговли людьми и создания дополнительных сдерживающих факторов для лиц, совершающих эти преступления. Кампания борьбы с рабским трудом в Бразилии служит одним из примеров творческого партнерства со средствами массовой информации, использующими различные способы, включая трансляцию эпизода в рамках телевизионной «мыльной оперы», в котором основные действующие лица встречаются с жертвами принудительного труда. В субрегионе Большого Меконга было проведено обучение представителей средств массовой информации в Лаосской Народно-Демократической Республике, Таиланде и Вьетнаме, которое было сосредоточено на освещении вопросов занятости и прав человека трудовых мигрантов. В Камбодже кампания в средствах массовой информации включала выпуск «мыльной

оперы» с главным сюжетом, касающимся торговли людьми, а также полнометражный художественный фильм, рекламные сюжеты на радио и передача информации на телефоны.

От предупреждения к освобождению и реабилитации: определение роли проектов МОТ

332. Проекты МОТ, как правило, включают сочетание компонентов, затрагивающих правовые и политические основы; укрепление институционального потенциала; исследования, информационно-пропагандистскую работу и формирование общественного мнения; а также экспериментальные действия, направленные на оказание помощи жертвам и на предупреждение принудительного труда и торговли людьми в определенных географических районах. С учетом ограниченного характера ресурсов обычно приходится принимать трудные решения относительно того, каким областям и районам следует отдать приоритет, сосредотачиваясь именно на тех, где МОТ приумножает реальную ценность по сравнению с другими специализированными учреждениями. В некоторых случаях проекты могут быть направлены только на получение политических уроков, изучение передовых методов и создание инструментов, которые применялись бы в более широком плане национальными заинтересованными сторонами или агентствами развития; в других случаях проекты могут сами обладать потенциалом для обеспечения крупномасштабного воздействия. Многое будет зависеть от характера рассматриваемых проблем, а также от объема и продолжительности выделения ресурсов для конкретного проекта.

333. В то время как другие специализированные учреждения могут направлять свои усилия, в частности, на обеспечение соблюдения законодательства, деятельность МОТ в области борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми направлена, прежде всего, на проведение профилактических мероприятий. Эффективная с точки зрения затрат стратегия заключается в использовании средств массовой информации и проведении кампаний для формирования общественного мнения о потенциальной опасности плохо подготовленной или осуществляемой «вслепую» миграции или согласия на предлагаемые рабочие места без наличия надлежащих гарантий или защиты. В Бразилии проводились семинары для журналистов с целью стимулировать распространение ими ответственной информации по вопросам рабского труда, что привело к существенному повышению объема новых репортажей. Другая инициатива, известная под названием «Escravo, Nem Pensar» (никогда не будь рабом), нацелена на основные районы, направляющие

мигрантов. МОТ сотрудничает с НПО «Репортеры Бразилии» в рамках кампаний предупреждения, направленных на повышение понимания этой проблемы общественностью и на обучение учителей, воспитателей и лидеров общин; за период с 2004 по 2008 годы более 2.000 человек приняли участие в проведении кампаний более чем в 30 местах. Эта инициатива, поддержанная Министерством образования, способствовала включению вопросов принудительного труда в программу школьного обучения.

334. Кампания «Весенний дождь» в Китае нацелена на транспортные сети. Ежегодно, после празднования китайского нового года, десятки миллионов молодых женщин-мигрантов стекаются в большие и малые города Китая в поисках работы. Кампания проводилась на 22 автобусных и железнодорожных станциях в пяти провинциях с целью предупреждения молодых женщин-мигрантов о рисках, связанных с торговлей людьми, и о том, как их избежать. Были использованы броские лозунги и графические символы на различных материалах (включая игральные карты, сумки, календари, веера и брошюры с вопросами и ответами), которые распространялись среди пассажиров внутренних рейсов с помощью более чем 2.500 молодых женщин-добровольцев и работников транспорта. Было распределено около 1 млн. различных предметов, дополняемых транспарантами и аудиообъявлениями; кроме того, двухминутные «информационные выпуски» транслировались в поездах и в залах ожидания на вокзалах. Для участия в этой кампании были мобилизованы представители местного руководства и службы вещания.

335. В рамках этого проекта, который осуществлялся совместно с Всекитайской федерацией женщин (ВКФЖ), были учреждены также «женские дома», чтобы предоставлять информацию и оказывать услуги женщинам-мигрантам как в районах происхождения, так и в районах назначения. Акцент делается на взаимном обучении и на самопомощи, а также на обмене информацией между домами в различных географических местах. К концу 2008 года эта сеть выросла до 114 домов, в которых информацию, подготовку или справочную информацию получили более 20.000 девушек и молодых женщин. Этот подход является многообещающим с точки зрения его использования в будущем в других местах и даже в более широких масштабах.

336. Еще одна кампания в Китае была нацелена на иностранных мигрантов. Она проводилась департаментами труда трех провинций Фуцзянь, Цилинь и Чжецзян, являющиеся провинциями происхождения мигрантов. МОТ оказывала помощь в подготовке руководящих принципов, содержащих соответствующую

информацию о семи популярных странах назначения. За период, составивший более шести месяцев, были подготовлены и распространены различные материалы. На веб-сайтах на уровне провинций была представлена информация о процессе миграции и о связанных с ним рисках. Заинтересованные стороны оценили эти кампании как успешные, однако реальная трудность связана с разработкой практических и эффективных с точки зрения затрат методов измерения воздействия такой работы. Аналогичным образом была подготовлена и получила распространение серия руководств по самостоятельной миграции в пять стран субрегиона Большого Меконга, предназначенная для молодых женщин и подростков трудоспособного возраста, которые были адаптированы к конкретным условиям каждой страны. Проведенные обследования позволили определить на первоначальном этапе ключевые информационные потребности мигрантов, а также дать последующую оценку уровню воздействия этой программы.

337. В Буркина-Фасо «информационный караван» помогает повышать уровень информированности общественности относительно методов предупреждения торговли детьми. В рамках этой кампании было охвачено более 2.700 человек в приграничных регионах и вдоль основных маршрутов миграции с помощью распространения таких материалов, как майки, кепки и плакаты. Ключевая стратегия заключалась в привлечении к осуществлению этой программы профсоюзов и НПО, чтобы обеспечить более глубокое понимание этих вопросов обеими сторонами и повысить уважение роли и функций друг друга.

338. Профсоюзы являются ключевыми партнерами в районах Южного Кавказа. Информационные руководства для мигрантов по основным странам назначения (Австрия, Германия, Греция, Российская Федерация и Турция) используются в рамках учебных программ, проводимых перед миграцией, которые организуются Грузинской конфедерацией профсоюзов. Они содержат информацию о юридических требованиях в отношении миграции, условиях найма, условиях жизни и труда, а также сведения для установления контактов с организациями, которые могут оказать помощь.

339. Повышение степени осведомленности и распространение информации представляют собой жизненно важные компоненты любой стратегии предупреждения принудительного труда и торговли людьми. Но уязвимым категориям людей нужны также и другие формы поддержки, включая местные возможности для получения доходов, чтобы они не стали жертвой лиц, осуществляющих торговлю людьми, или эксплуататорских агентств по найму. Во Вьетнаме и других странах программы на базе

общин включают элементы подготовки по вопросам микрокредитования и профессиональной подготовки для женщин и детей трудоспособного возраста, после которой обеспечивается помощь в поисках работы на местном уровне. В Лаосской Народно-Демократической Республике управляемым общинами банкам удалось вытеснить ростовщиков и привить культуру сбережения и планирования в 120 деревнях, население которых является уязвимым с точки зрения торговли людьми. Аналогичные подходы на базе общин развиваются и в Южной Азии в рамках комплексных программ, направленных на сокращение уязвимости в отношении кабального труда или на реабилитацию лиц, освобожденных от кабальной зависимости.

340. В Таджикистане МОТ поддерживает партнерские отношения с ПРООН в борьбе с бедностью, направленной на повышение уровня безопасности человека в Раштском регионе, особенностью которого является высокий уровень миграции мужчин. Деятельность в области профессиональной подготовки и генерирования доходов сочетается с укреплением институционального потенциала для предупреждения торговли людьми и трудовой эксплуатации. Проводятся детальные исследования по выявлению возможностей на местном рынке в целях генерирования доходов.

341. Подход на базе общины к предупреждению применения принудительного труда может оказаться особенно полезным и эффективным с точки зрения затрат в отдаленных районах, где соблюдение законодательства не обеспечивается надлежащим образом. В рамках экспериментального проекта, осуществляемого в районе Тамале в Гане и в штате Кросс-Ривер в Нигерии, были учреждены и прошли соответствующую подготовку комитеты общин по вопросам бдительности в целях выявления ситуаций, связанных с торговлей людьми и принудительным трудом, и охвата уязвимых категорий людей в своих общинах. Эти комитеты состоят, в частности, из местных учителей, профсоюзных активистов, руководителей женских организаций, а также руководителей общин и религиозных лидеров.

342. Масштабы действий зависят от ресурсов, выделяемых на проект, а также от местного потенциала для его реализации. В Непале в рамках проекта МОТ удалось охватить почти все ранее выявленные домохозяйства, ставшие жертвами кабальной системы *камайя*, в пяти районах западного региона *тераи*. Проводимая деятельность была направлена на оказание помощи при поддержке профсоюзов в создании организаций сельскохозяйственных работников и в ведении переговоров об оплате труда на уровне, как минимум, минимальной заработной платы как для мужчин, так и для

женщин, профессиональной подготовке, микрокредитовании и неформальном обучении, а также обеспечении условий для полного охвата детей школьным обучением.

343. В штате Тамилнад в Индии, при поддержке со стороны Федерального министерства труда, использовался подход на базе сектора, нацеленный на группы предприятий по обжигу кирпича и по переработке риса в районах Канчипурам и Тируваллур. Активное сотрудничество с работодателями и профсоюзами направлено на выработку взаимоприемлемых решений долгосрочных проблем, связанных частично с выплатой авансов по заработной плате. Ключевая роль правительства заключается в создании благоприятных условий, позволяющих уязвимым мигрантам и местным семьям получать доступ к различным правительственным программам в области социального обеспечения, включая медицинское страхование. Первоначально этот проект был предназначен для 11.000 работающих мужчин и женщин, однако он обладает значительным потенциалом для его успешного распространения в других районах, сталкивающихся с аналогичными проблемами. Так, владельцы предприятий по обжигу кирпича уже запросили, чтобы этим проектом был охвачен весь штат Тамилнад, чтобы обеспечить «равные условия игры», касающиеся методов найма, систем выплаты авансов и заработной платы.

344. При ограниченном бюджете уроки, извлекаемые из передовых методов, можно получать на основе проведения небольших пилотных мероприятий. В Нигере такой подход был использован в трех деревнях, в которых, по имеющейся информации, проживает значительная доля потомков рабов. Жители этих деревень остановили свой выбор на необходимости установок в приоритетном порядке механических зерновых мельниц, чтобы высвободить женщин для выполнения других видов деятельности. Работой этих мельниц управляют комитеты женщин, которые предварительно прошли подготовку для выполнения этих функций.

345. В рамках этих и многих других проектов разрабатываются и документально фиксируются инновационные и эффективные подходы к разрешению проблемы принудительного труда, однако еще предстоит ответить на много вызовов. Во-первых, ключевой вопрос заключается в мобилизации надлежащих ресурсов для устойчивого выполнения этой важной и необходимой работы, отвечающей растущим запросам трехсторонних участников. Слишком большое число проектов имеет весьма ограниченный бюджет, чтобы обладать потенциалом для выполнения амбициозных планов и удовлетворения ожиданий трехсторонних участников, а продолжительность реализации проектов часто оказывается слишком короткой, чтобы

обеспечить их реальное и устойчивое воздействие. В связи с тем, что усилия МОТ, направленные на мобилизацию ресурсов, все чаще сосредоточены на достижение целей достойного труда на уровне страны, то в этих условиях как никогда важно обеспечить, чтобы проблемы принудительного труда и торговли людьми, как они определены в настоящем докладе, нашли свое отражение при составлении национальных программ на основе использования имеющихся ресурсов наиболее эффективным образом.

346. Во-вторых, следует и далее направлять достаточные средства на обеспечение ключевых функций, связанных с документальным фиксированием передовых методов, четкой оценкой воздействия, разработкой методологий для проведения сравнительных исследований, производства и распространения материалов для укрепления потенциала, а также для извлечения политических уроков. Именно за счет извлечения уроков из опыта различных стран, что позволяет разработать передовые методы и политические рекомендации, для их дальнейшего применения партнерами на национальном и международном уровнях, МОТ может добиться максимального уровня воздействия; действительно, именно в этом заключаются сравнительные преимущества международной организации. Целенаправленная стратегия МОТ по мобилизации ресурсов должна надлежащим образом обеспечивать баланс между полевыми проектами и ключевыми политическими функциями. И поскольку растущее значение приобретает рассмотрение проблем принудительного труда в частной экономике, а также предупреждение случаев его использования в цепочках поставок, то важно вести поиск новых партнеров в частном секторе, включая фонды и корпорации.

347. Важные вопросы возникают в отношении целевых групп, требующих принятия мер борьбы с принудительным трудом, особенно касающихся детей и несовершеннолетних. Некоторые проекты рассматривают проблемы торговли людьми и, в меньшей степени, принудительного труда детей отдельно от взрослых.⁹ Совершенно очевидно, что все действия МОТ должны в полной мере учитывать различные потребности детей и взрослых, а также мужчин и женщин всех возрастов. Осуществление ответных мер с учетом возраста должно распространяться также и на детей; детям, не достигшим минимального возраста для устройства на работу, должны быть обеспечены условия для

получения образования, в то время как дети более старшего возраста должны получать возможность для профессиональной подготовки и достойного труда. Однако при каких условиях имеет смысл осуществлять проекты, планы или политику, специально предназначенные для детей, вместо того, чтобы определять детей как особую целевую группу в более широких всеобъемлющих инициативах борьбы с принудительным трудом? В тех ситуациях, когда затрагиваются домохозяйства полностью, как это часто происходит с кабальным трудом, наиболее целесообразным представляется комплексный подход, охватывающий всю семью, включающий конкретные меры в отношении детей. Однако в отношении торговли людьми ситуация имеет более сложный характер. Торговля людьми затрагивает отдельных людей, а не целые семьи, хотя, разумеется, взрослые должны играть определенную роль в торговле детьми. Дети страдают в связи с особыми формами их уязвимости. Более того, торговля детьми, в соответствии с определением Палермского протокола, в материальном плане отличается от торговли взрослыми, так как она не требует использования методов принуждения или обмана. Сам факт перевозки детей в целях эксплуатации (которая может включать все формы детского труда) квалифицируется как торговля детьми, в то время как в отношении взрослых обязательными элементами служат факты принуждения и обмана. Поэтому принимаемые меры должны учитывать эти различия. Действительно, в некоторых случаях, возможно, имеет смысл проводить целенаправленные меры борьбы с торговлей детьми отдельно от мер в отношении торговли взрослыми, однако следует обеспечить более глубокое понимание условий для принятия таких мер.

348. С учетом многообразия проблем, связанных с принудительным трудом, совершенно очевидно, что необходимо предпринимать общие меры, опираясь на разнообразный характер знаний и компетентности МОТ, а также на различные средства доступа, чтобы помочь государствам-членам отвечать на конкретные политические вызовы. Поскольку торговля людьми частично является результатом неудачного управления миграционными процессами, а также ненадлежащего обеспечения соблюдения законодательства, то реакция должна включать инструменты, направленные на обеспечение управления миграционными процессами, а также инструменты, конкретно предназначенные для регулирования вопросов принудительного труда. Точно так же, реакция на кабальный труд обязательно должна охватывать широкий круг различных мер. Такая реакция комплексного характера должна реализовываться согласованным и последовательным образом.

⁹ Термин «дети», как уточняется в Конвенции МОТ 1999 года о наихудших формах детского труда МОТ (182), охватывает как мальчиков, так и девочек в возрасте до 18 лет, включая также и подростков.

Вставка 5.1 Случай Мьянмы

Особый случай Мьянмы, который характеризуется наличием серьезных и продолжающихся ситуаций, связанных с использованием принудительного труда со стороны государства и национальных органов власти, поднимает важный вопрос относительно обстоятельств и условий, в которых такая организация как МОТ должна вступать в отношения технического сотрудничества по вопросам принудительного труда с государством-членом. МОТ удалось обеспечить постоянное присутствие на месте посредством назначения сотрудника по связи, поддерживающего на регулярной основе контакты с высокопоставленными правительственными чиновниками. Последующие переговоры позволили заключить в мае 2003 года принципиальное соглашение между правительством и МОТ о Совместном плане действий, который включает программу повышения степени информированности о проблеме принудительного труда, а также программу экспериментального характера строительства дорог на основе трудоемких методов, в которой будет строго обеспечиваться запрет на использование принудительного труда. Этот план включает также услуги посредника для рассмотрения жалоб на применение принудительного труда. В связи с создавшейся в стране ситуацией после этой даты, МОТ не смогла добиться прогресса в реализации этого Совместного плана действий. В соответствии с дополнительным протоколом о понимании, заключенным между МОТ и правительством в начале 2007 года, сотруднику по связи была предоставлена возможность для рассмотрения жалоб, которые граждане Мьянмы могли бы подавать без опасения подвергнуться репрессиям. После 2007 года отмечается положительная реакция правительства на высоком уровне на действия механизма рассмотрения жалоб, хотя и отмечается разрыв между признанием этого принципа и практической ситуацией на местах. Был установлен ряд ограничений на проведение миссий на местах, которые мог бы осуществить сотрудник по связи, а также на способность этого сотрудника действовать с активных позиций. Новые обстоятельства проявились в связи с трагедией, связанной с циклоном «Наргис» в середине 2008 года и участием МОТ в действиях, направленных на преодоление кризиса, вызванного этим циклоном, в рамках которых особый акцент делался на аспектах принудительного труда. В качестве рабочей модели борьбы с принудительным трудом, МОТ, с согласия правительства, начала осуществление проекта обеспечения трудоемкой занятости. Он направлен на обеспечение временной достойной занятости для большинства нуждающихся жертв циклона, что добавляло ценность тем мерам, которые проводились другими международными специализированными учреждениями, включая ФАО и ПРООН. Деятельность МОТ была направлена на восстановление объектов инфраструктуры, приоритетность которых была определена на основе консультаций с комитетами на уровне общин. Такой подход позволил МОТ обеспечить свое присутствие на местах и распространить оказание помощи на уязвимые категории населения, увязывая в то же время свое присутствие с главной целью в этой стране, касающейся искоренения принудительного труда.

349. Итак, какого рода проекты должна разрабатывать МОТ в связи с различными формами принудительного труда? Какие компоненты должны включаться в эти проекты, каким должен быть их охват и предполагаемая продолжительность осуществления? СПД-ПТ с самого начала ее реализации извлекла один важный урок, который заключается в том, что нельзя надеяться на получение результатов в слишком короткие сроки. Требуется время, чтобы добиться национального согласия о решении этой проблемы, определить ее основные формы и аспекты, согласовать надлежащие правовые, политические и институциональные рамки, сформировать потенциал этих институтов для реализации, а также разработать и распространить необходимые инструменты для обеспечения эффективных и устойчивых действий, направленных на борьбу с принудительным трудом. В тех случаях, когда требуется осуществлять такие меры на основе координации действий между направляющими и принимающими трудящихся-мигрантов регионами и

странами, ситуация становится еще более сложной.

Направление дальнейших действий: установление лидерства МОТ в глобальном альянсе

350. Это означает, что МОТ, как и в прошлом, должна сосредоточить усилия на ограниченном количестве проектов, в отношении которых она обладает четкой компетентностью и техническими знаниями, чтобы добиться результатов за период времени, который может оказаться достаточно продолжительным. Долгосрочное сотрудничество МОТ в течение десятилетия с такими странами, как Бразилия, страны Андского региона и Пакистан, внесло свой вклад в достижение существенного прогресса в преодолении проблемы принудительного труда, хотя эта работа все еще остается «незавершенной». Вместе с тем, нужны четкие проекты для стратегии выхода, в рамках которых ответственность за осуществление

постепенно переходила бы к национальным партнерам и заинтересованным сторонам, что позволило бы МОТ обеспечивать, в случае необходимости, стратегическое политическое руководство.

351. Во-первых, важно подчеркнуть необходимость проведения тщательного мониторинга и оценки для определения воздействия технического сотрудничества МОТ как на принудительный труд, так и на политические подходы, которые оно поддерживает. Если база знаний о проблемах принудительного труда продолжает расти, то в глобальном плане отмечается менее значительный прогресс с точки зрения анализа эффективности различных форм политических ответных мер и стратегий. Частично это можно объяснить относительно небольшой продолжительностью многих усилий, предпринимаемых для борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми: еще прошло недостаточно времени, чтобы можно было оценить реальное воздействие различных мер. Все еще требуются усилия срочного характера для осуществления тщательного анализа сильных и слабых сторон, затрат и выгод различных вариантов выбора политики. Все более значительные суммы донорских средств и национальных ресурсов направляются, в частности, на борьбу с торговлей людьми. По вполне понятным причинам задаются вопросы о том, оправдано ли расходование таких средств с точки зрения того воздействия, которое они оказывают.

352. На уровне отдельных проектов уже принимаются некоторые шаги в правильном направлении. В рамках некоторых более зрелых проектов МОТ удалось документально зафиксировать передовую практику и извлеченные уроки, например, в субрегионе Меконга, в

то время как другие проекты готовятся в Китае и Западной Африке. Детальная оценка воздействия будет предпринята в рамках мер, осуществляемых на местах, направленных на борьбу с кабальным трудом в Южной Азии.¹⁰

353. Вместе с тем, необходимо также делать выводы более общего характера относительно позитивных и негативных итогов применения различных политических подходов. Результаты независимого анализа, проведенного недавно одной НПО, выявили некоторые негативные для прав человека последствия усилий, которые предпринимались с добрыми намерениями, но были, вероятно, плохо подготовлены для борьбы с торговлей людьми, в рамках которых акцент делался на необходимости оценки и анализа работы по борьбе с торговлей людьми на всех уровнях. В этом плане МОТ, во взаимодействии со своими партнерами, могла бы внести ценный вклад.

354. Четко передавая это послание, МОТ может тем самым взять на себя роль глобального лидера по одному из вопросов в области прав человека, в отношении которого во всем мире ежедневно выражается серьезная озабоченность. Принудительный труд представляет собой полную противоположность достойному труду и является вызовом концепции социальной справедливости для справедливой глобализации. Всеобъемлющая программа деятельности МОТ, направленная на борьбу с принудительным трудом, поможет государствам-членам преобразовать концепцию Декларации 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации в конкретные действия. Именно в этом духе и представлены конкретные предложения по плану действий на предстоящие четыре года.

¹⁰ *Collateral damage. The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*, GAATW, 2007 г.

Глава 6

План глобальных действий против принудительного труда

355. В настоящее время формируется глобальный альянс против принудительного труда под руководством МОТ и при участии все большего числа других партнеров. Этот третий план действий по уничтожению принудительного труда должен быть направлен на использование всех сильных сторон МОТ, как это отражено в ее четырех стратегических задачах: содействию полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости; усилении социальной защиты, содействии развитию социального диалога и трипартизма; и содействии применению всех основных трудовых норм, закрепленных в Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда. Он должен также охватывать как можно более широкий круг партнеров, как в рамках, так и вне рамок системы Организации Объединенных Наций, обеспечивая при этом, чтобы искоренение принудительного труда было включено в их цели и задачи в области развития и сокращения масштабов бедности.

356. Меры по искоренению принудительного труда продолжают приводить к возникновению целого ряда сложных проблем, требующих принятия различных ответных мер. Большинство случаев применения принудительного труда по-прежнему происходит в развивающихся странах, зачастую в секторе неформальной экономики и в изолированных районах с неразвитой инфраструктурой и неэффективными системами инспекции труда и правоприменительными органами. Эти проблемы можно решать лишь на основе комплексных стратегий и программ, сочетающих правоприменительную деятельность и упредительные меры по предотвращению и защите и предоставляющих лицам, подвергающимся риску привлечения к принудительному труду, возможности защищать свои собственные права.

357. Как и в предыдущем докладе в 2005 году, упор в настоящем докладе делается на борьбе с

принудительным трудом в частном секторе экономики. Он также направлен на решение возникающих проблем, зачастую связанных с миграцией и торговлей людьми, затрагивающих как развитые, так и развивающиеся страны. Одной из основных тем являются изощренные формы принуждения, обычно связанные с деятельностью посредников на рынке труда, из-за которых работники как в формальной, так неформальной экономике могут быть лишены либо достойной зарплаты, либо полной свободы в рамках трудового правоотношения. Хотя исследования в отношении экономических последствий по-прежнему находятся на начальной стадии как в развитых, так и развивающихся странах, наши общие выводы заключаются в том, что издержки такого принуждения являются значительными. Это также означает, что ответные политические меры, в дополнение к мероприятиям по применению уголовного законодательства, должны предусматривать выплату компенсации за потерянные заработки, а также совершенствование системы управления рынком труда в отношении набора рабочей силы и заключения контрактов.

358. Кроме того, настоящий доклад подготовлялся в то время, когда мировая экономика переживала острейший за последние десятилетия экономический и финансовый кризис. В таких кризисных ситуациях наиболее уязвимыми являются те, которые подвержены наибольшему страданиям. В такие времена прежде всего необходимо обеспечить, чтобы корректировочные меры не осуществлялись за счет гарантий безопасности, которые были установлены с таким трудом, с целью предотвращения злоупотреблений, связанных с применением принудительного труда и с торговлей людьми, в цепочках поставок.

359. В соответствии с ожиданиями трехсторонних участников МОТ будет играть лидирующую роль в решении этих вопросов в рамках

системы Организации Объединенных Наций путем проведения исследований, обеспечения руководства и организации подготовки и демонстрации возможных подходов посредством проведения целенаправленных мероприятий.

360. Предлагаемый план действий базируется на предыдущем плане, принятом Административным советом МОТ в ноябре 2005 года, в котором устанавливается этап для более активного привлечения организаций работодателей и работников к борьбе с принудительным трудом в частном секторе экономики. Структура предлагаемого плана действий является следующей. В первой части определяется общая роль МОТ в инициировании усилий по активизации глобальных действий в области борьбы с принудительным трудом, с привлечением своих собственных трехсторонних участников и других ключевых партнеров. Это охватывает разработку нового инструментария для проведения исследований, осуществления руководства и организации подготовки и других информационно-пропагандистских материалов для поддержания нынешних темпов борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми во всех районах мира. Во второй части описываются приоритетные области деятельности на региональном уровне.

1. Глобальные вопросы и подходы

Сбор данных и проведение исследований

361. Высокоприоритетными областями по-прежнему являются количественные и качественные научные исследования, а также обзоры, включающие тематические и страновые исследования.

362. Хотя широко признается необходимость в надежных национальных статистических данных по вопросам принудительного труда и торговли людьми, это – сложное дело. Подход МОТ заключается в том, чтобы предоставлять техническую помощь заинтересованным в ней странам, обеспечивая им возможность получать свои собственные национальные статистические данные. В ограниченном числе стран был достигнут прогресс на основе установления устойчивых партнерских отношений с национальными статистическими управлениями и другими заинтересованными сторонами посредством развития потенциала исследователей и статистиков в области социальных наук. Цель будет состоять в том, чтобы использовать результаты осуществления пилотных программ в ограниченном числе дополнительных стран, как развивающихся, так и промышленно развитых, в надежде, что впоследствии новые страны предпримут подобные инициативы, при необходимости, при поддержке МОТ.

363. За последние четыре года МОТ уделяла меньше внимания, чем в прошлом, исследованию качественных показателей и больше внимания – разработке методических инструментальных средств. Для того чтобы быть эффективными и полезными, такие инструментальные средства должны базироваться на данных оперативных исследований. Кроме того, обычно на основании результатов таких исследований, правительства создавали имплементационные механизмы борьбы с принудительным трудом, в качестве ответной политической меры.

364. Хотя недавно наметился быстрый рост масштабов исследований различных аспектов процесса торговли людьми, другим формам принудительного труда по-прежнему уделяется меньше внимания в научных и политических кругах. Поэтому МОТ продолжит сотрудничать с научными кругами и другими национальными партнерами с тем, чтобы заполнить пробелы в базе знаний, а также содействовать уделению более пристального внимания этим проблемам.

365. В некоторых странах по-прежнему существует необходимость в проведении всесторонних диагностических исследований с целью определения проблем, которые могут потребовать более пристального внимания. Такие исследования могут также служить эффективным средством наращивания местного научно-исследовательского потенциала. Можно стремиться к достижению консенсуса путем создания трехсторонних консультативных и координационных групп с целью наблюдения за ходом исследований и финансирования общенациональных консультаций для обсуждения полученных результатов и последующих мероприятий.

366. Одна из периодически повторяющихся тем настоящего доклада связана с существованием потребности в более обширных знаниях и более глубоком понимании систем контрактного труда, а также того, как и почему происходят злоупотребления, связанные с привлечением к принудительному труду в рамках этих систем, и каким могли бы быть надлежащие средства защиты. Для этого необходимо осуществление научно-исследовательских программ как в направляющих странах, так и в странах назначения, охватывающих несколько регионов. Также необходимо проводить более предметные исследования в отношении уязвимых категорий, включая домашних работников, моряков и работников, занятых в особых экспортных зонах. Все это составит основу для организации требуемой подготовки и разработки методических инструментальных средств.

367. Также существенно важно документально зафиксировать передовой опыт и провести критическую оценку политики и программ в

области борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми. Эти оценки должны выйти за рамки программ, осуществляемых самой МОТ. На основе партнерских отношений с другими организациями и при содействии независимых экспертов МОТ может способствовать проведению более масштабных оценок воздействия национальных и международных программ. Особое внимание необходимо уделять подходам, основанным на возможностях рынка труда, к проведению мероприятий по борьбе с принудительным трудом.

368. И наконец, в процессе расширения диапазона первоначальных пилотных усилий, описанных в настоящем докладе, существенно важно проводить более систематические исследования по экономическим аспектам применения принудительного труда, включая издержки пострадавших работников.

Повышение степени всеобщей информированности

369. Необходимо тщательно разрабатывать медийные и коммуникационные стратегии для того, чтобы вопрос о принудительном труде постоянно находился в центре внимания и не становился при этом предметом сенсации. В рамках МОТ центральным элементом мог бы стать расширенный веб-сайт по вопросам принудительного труда, в качестве хранилища постоянно обновляемой информации о проблемах и решениях в отношении принудительного труда. Особое внимание будет уделяться интерактивным инструментальным средствам обучения и подготовке удобных для пользования кратких руководств и отчетов о проведении исследований.

370. За пределами сферы деятельности МОТ, проблема заключается в том, чтобы использовать растущий интерес СМИ к борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми и при этом способствовать тому, чтобы журналисты сообщали о ходе проведения мероприятий и принимаемых решениях, а также о самих проблемах. Освещая такие сложные вопросы, как торговля людьми в целях трудовой эксплуатации, СМИ могут внести значительный вклад в обеспечение более глубокого понимания ее масштабов и характера. Эти меры могут активизировать общественную поддержку прилагаемым на местном и международном уровнях усилиям, направленным на борьбу с торговлей людьми в целях трудовой, а также сексуальной эксплуатации, и предупредить об опасности тех лиц, которые подвергаются риску оказаться жертвами торговли людьми. СМИ могут поместить эту проблему в определенный контекст: они могут проинформировать фактических или потенциальных жертв о том, куда следует обратиться за помощью; в

соответствующих случаях и на основе проведения журналистских расследований они могут также выявлять лиц, ответственных за применение принудительного труда и содействовать привлечению их к судебной ответственности.

371. Кроме того, после публикации настоящего глобального доклада вместе с оценкой роли различных участников и будущих вызовов, СМИ могут содействовать проведению значимых дебатов по этой теме. Какие меры являются эффективными? Кто предпринимает решительные действия в борьбе с принудительным трудом? В чем состоят коренные причины использования принудительного труда в современных условиях, и как можно бороться с этим явлением? Это может быть достигнуто посредством ведения блогов, теледебатов, регулярных публикаций известных деятелей на страницах газет и других средств. По мере возможности, МОТ может использовать свое влияние для привлечения широкого круга авторитетных представителей СМИ по данной теме.

Совершенствование процесса правоприменения и ответных мер в области обеспечения справедливости в сфере труда

372. Были разработаны инструментальные средства профессиональной подготовки для правоприменительных органов, включая инспекторов труда, судей, прокуроров и других юристов-практиков. Они дополняют руководства, разработанные другими международными организациями, и сосредоточены на особых проблемах, связанных с применением принудительного труда, в рамках мандата и структуры МОТ. Этим руководствам можно обеспечить значительную сферу охвата, адаптировав их к национальным и региональным контекстам и подготовив их на соответствующих языках. Будущая программа будет развивать существующие партнерские отношения путем оказания поддержки организации дополнительных видов профессиональной подготовки инспекторов труда и сотрудников других правоприменительных органов в рамках более масштабных стратегий, направленных на усиление роли систем регулирования вопросов труда в предотвращении случаев применения принудительного труда и в привлечении к уголовной ответственности за такие случаи.

373. Сотрудничество с международными и региональными сетями инспекторов труда может содействовать распространению информации и передовых методов. Существует поле деятельности в рамках расширенной программы подготовки для сотрудников судебной системы, особенно судей и прокуроров, по таким вопросам, как определять случаи применения принудительного труда и привлекать к

ответственности за такие случаи. Могут быть также разработаны программы подготовки для независимых юристов и работников юридических служб, например, для тех сотрудников организаций работодателей и работников, которые могут дать совет или оказать помощь жертвам принудительного труда.

374. Сборник судебных решений по вопросам применения принудительного труда представляет собой первую попытку изучить национальную судебную практику по этой теме. Существует поле обширной деятельности по данной теме в будущем, например, проведение оценки того, как суды рассматривают вопрос компенсации жертвам принудительного труда.

Укрепление альянса работников и работодателей в борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми

375. Организации и работников и работодателей должны играть важнейшую роль в борьбе с принудительным трудом в частном секторе экономики. Охват работников в неформальной экономике является наиболее сложной проблемой, как и совместная работа с органами государственной инспекции труда и правоприменительными механизмами и усиление их потенциала.

Организации работников

376. Профсоюзы являются главными соратниками в борьбе с принудительным трудом. Поддержка МОТ деятельности глобального профсоюзного альянса против принудительного труда и торговли людьми, осуществляемой под руководством МКП, неуклонно повышает степень информированности о применении принудительного труда и о роли профсоюзов в борьбе с ним. Эта работа все в большей степени должна проводиться в конкретных условиях стран для оказания поддержки деятельности профсоюзов на национальном уровне, включая широкий круг мероприятий по укреплению потенциала, а также для оказания содействия назначенным профсоюзным координационным центрам, несущим конкретную ответственность за борьбу с принудительным трудом и торговлей людьми. Она также должна способствовать эффективному участию профсоюзов в национальных комитетах и других институциональных структурах, противодействующих применению принудительного труда и торговле людьми. В будущем, при оказании поддержки профсоюзам, особый акцент будет сделан на принятии нижеследующих мер.

377. Во-первых, программы МОТ должны усиливать способность профсоюзов организовывать работников, которые в наибольшей степени подвержены риску привлечения к

принудительному труду, в том числе работников в секторе неформальной экономики, и поддерживать их усилия по ведению коллективных переговоров. Будет активизирована работа с профсоюзами, представляющими работников в конкретных секторах, известных тем, что они особенно уязвимы для принуждения к принудительному труду и для торговли людьми, таких как сельское хозяйство, строительство, домашний труд и гостиничный бизнес. Программы будут разработаны совместно с соответствующими федерациями глобальных профсоюзов. Особые усилия будут приложены для охвата и организации домашних работниц путем содействия обеспечению того, чтобы в любых будущих актах о защите этих категорий работников содержались адекватные меры борьбы с принудительным трудом и торговлей людьми.

378. Второй приоритет будет заключаться в оказании содействия более интенсивному сотрудничеству между профсоюзами в соседних странах, которые сталкиваются с подобными проблемами в отношении применения принудительного труда, а также между профсоюзами в странах происхождения и назначения трудовых мигрантов, включая трудовых домашних работников-мигрантов. Программы будут способствовать заключению взаимных соглашений между профсоюзами, в соответствии с которыми трудовые мигранты, входящие в состав профсоюзов в направляющих странах, могут также получать пособия, связанные с членством в профсоюзе в стране назначения.

379. В-третьих, профсоюзы могут быть поддержаны в их усилиях по осуществлению мониторинга условий найма и занятости, особенно в местах и секторах, где риск подвергнуться принудительному труду и торговле людьми считается значительным и где эти условия могут ускользнуть от внимания служб инспекции труда. Должностным лицам и членам профсоюзов может потребоваться специальная подготовка для того, чтобы выявлять и документально фиксировать случаи злоупотреблений, подавать жалобы и требовать возмещения у соответствующих органов власти.

380. Еще одной задачей профсоюзов, иногда действующих совместно с другими группами гражданского общества, может стать предоставление помощи и защиты жертвам принудительного труда. Профсоюзы, возможно, пожелают направлять соответствующие документы в инспекции труда и другие правоприменительные органы, пытаться, например, добиться компенсации за правонарушения, в результате которых пострадали работники, включая потерю заработков.

381. Наконец, существует необходимость в повышении степени информированности, пропагандистской деятельности и подготовке руководителей, предназначенных для профсоюзной

аудитории. Начало этому было положено в результате разработки инструментальных средств для профсоюзов в различных странах. Их необходимо далее совершенствовать, приспособляя к различным национальным условиям и обеспечивая их широкое распространение.

Организации работодателей

382. При поддержке Международной организации работодателей деловые круги стали все активнее участвовать в борьбе против принудительного труда. Программы корпоративной социальной ответственности, а также кодексы поведения промышленных ассоциаций и многих отдельных компаний приобретают все более четкую направленность с точки зрения противодействия принудительному труду. В Справочнике МОТ для работодателей и деловых кругов устанавливаются руководящие принципы в отношении борьбы с принудительным трудом, а также содержатся руководящие указания в отношении путей устранения проблем. В настоящее время подготовлена почва для активизации усилий, которые могут охватить нижеследующие области деятельности.

383. Во-первых, МОТ будет сотрудничать в рамках различных многосторонних инициатив и с учреждениями по вопросам развития и банковскими институтами, которые финансируют реализацию инициатив частного сектора, а также с такими форумами, как Глобальный договор ООН, в целях обеспечения согласованного понимания концепции принудительного труда и путей, какими он может оказывать негативное воздействие на деловую активность. Будут разработаны и распространены на разных языках специальные программы подготовки и целевые методические материалы, в сотрудничестве с аудиторскими и иными группами, которые начали обобщать и совершенствовать опыт по вопросам принудительного труда.

384. Во-вторых, хотя многие отрасли и компании до сих пор сосредотачивали свои усилия на осуществлении мониторинга деятельности поставщиков «первого уровня», в настоящее время в рамках программы МОТ будут исследоваться пути расширения сферы охвата за пределами этого первого уровня в глобальной цепочке поставок. Существует четко выраженная необходимость и в охвате находящихся на втором и третьем уровнях поставщиков сырьевых товаров и материалов, а не готовых изделий, многие из которых действуют в рамках неформальной экономики, где выше вероятность возникновения проблем, связанных с применением принудительного труда. Такую работу лучшего всего проводить на отраслевой основе путем установления широких по охвату партнерских отношений между организациями

работодателей и промышленными ассоциациями, инспекциями труда и администрацией, отдельными компаниями и группами гражданского общества. На основе опыта, накопленного в таких областях, как производство древесного угля в Бразилии, могут быть осуществлены пилотные программы в отдельных отраслях и регионах, в рамках которых будут документально фиксироваться методы и определяться соответствующие формы ликвидации последствий. Необходимо в полной мере учитывать вклад и ценность организаций работодателей в создании сетей с целью охвата малых и средних предприятий, усиливая тем самым долевое участие и жизнеспособность программ.

385. В-третьих, будет предоставляться помощь организациям работодателей и компаниям для содействия обеспечению того, чтобы при найме не применялись практика долговой кабалы и другие формы принуждения. Может быть оказана поддержка соответствующим промышленным ассоциациям для создания основ мониторинга систем заключения подрядных и субподрядных договоров и разработаны кодексы практических правил. В дополнение к предыдущим пилотным исследованиям, МОТ может поддержать проведение углубленных и тематических исследований по применяемым на практике системам найма, изучая факторы, которые способствуют применению принудительного труда и практики долговой кабалы, и подготавливая рекомендации в отношении средств, при помощи которых работодатели могут предотвращать их распространение.

386. В-четвертых, может быть оказана поддержка инициативам работодателей посредством реализации пилотных программ с целью содействия реинтеграции бывших жертв принудительного труда и предотвращения возможных рецидивов, например, путем предоставления услуг в области профессионально-технического образования и осуществления программ повышения квалификации и профессионального обучения. При оказании содействия таким усилиям, крайне важно устанавливать партнерские отношения между деловыми кругами, правительствами и организациями гражданского общества, работающими вместе с целью предоставления комплексного пакета помощи и мер социальной защиты.

2. Региональные вопросы и приоритеты

Расширение базы знаний в развивающихся странах: прикладные исследования

387. Хотя проводятся важные исследования по вопросам принудительного труда в различных районах Африки, Азии и Латинской Америки,

их масштабы ограничены несколькими странами на этих континентах. Существует необходимость, особенно в Африке и Латинской Америке, проводить исследования за пределами небольшого числа стран, где МОТ уже осуществляла свои программы технической помощи. Развивая далее научно-исследовательские программы, МОТ извлечет пользу из сетей, созданных посредством существующих программ, способствуя при этом обмену технологиями.

Принудительный труд и сокращение масштабов бедности в развивающихся странах: акцент на предупреждении

388. Научно-исследовательские и оперативные программы способствовали более глубокому пониманию того, кто относится к группам населения, подверженным риску привлечения к принудительному труду, зачастую в результате существования многолетней модели бедности и дискриминации. К ним могут относиться касты и другие меньшинства в Азии, коренные народы в Латинской Америке и, в некоторых случаях, потомки рабов в Африке. Опыт показал, что наряду с совершенствованием деятельности правоприменительных органов и инспекции труда, существует необходимость в разработке более эффективных стратегий предупреждения применения принудительного труда, включая повышение адресности программ по сокращению масштабов бедности и выделение ресурсов в целях развития наиболее нуждающимся общинам.

389. На различных уровнях продолжится проведение масштабных мероприятий в рамках борьбы с системами кабального труда, особенно в Азии. На политическом уровне, лица, привлеченные к кабальному труду или подвергающиеся соответствующему риску, должны охватываться, в первую очередь, посредством программ сокращения масштабов бедности, включая инициативы по микрофинансированию. Ключевое значение имеют программы повышения степени информированности правительственных учреждений и должностных лиц, направленные на выявление имеющих в их распоряжении различных средств борьбы с системами и практикой кабального труда. На уровне общины крайне важно опираться на уже извлеченные из добросовестной практики уроки, применяя ее в других известных областях распространения кабального труда. Привлечение организаций работодателей и работников будет ключевым элементом будущих подходов. В Латинской Америке, с учетом особой уязвимости коренных народов к принудительному труду и долговой кабале, этим вопросам будет уделяться должное внимание в рамках программ борьбы с бедностью путем оказания

содействия сохранению самобытности и осуществлению прав коренных народов.

Принудительный труд, мигранты и работники-контрактники: сотрудничество между направляющими странами и странами назначения

390. Хотя эти проблемы являются глобальными, они имеют особое значение для отдельных регионов. Существуют возможности для развития сотрудничества между направляющими мигрантов странами Центральной Азии и европейскими странами, включая такие страны, как Российская Федерация, где трудовые мигранты могут подвергаться риску быть привлеченными к принудительному труду в секторе формальной экономики, включая строительство.

391. Одной из приоритетных целей во всем азиатском регионе с его высокой степенью распространенности внутренней и международной миграции будет совершенствование процессов регулирования, мониторинга и функционирования агентств по набору рабочей силы, включая функционирование неформальных механизмов организации подрядных работ как внутри стран, так и между странами. Хотя МОТ по-прежнему нуждается в развитии базы знаний и должна добиваться принятия соответствующих положений, она уже сейчас может приступить к осуществлению пилотных программ по этой теме при участии организаций работодателей и работников, агентств по найму и трудоустройству и систем регулирования вопросов труда. Кроме того, в Африке особое внимание можно уделять мониторингу деятельности агентств по найму, включая набор рабочей силы для работы в других странах с целью предотвращения рисков, связанных с практикой применения принудительного труда. Дополнительные меры могут быть направлены на предотвращение торговли людьми и на оказание содействия реинтеграции жертв торговли людьми в рамках программ сотрудничества между направляющими мигрантов африканскими странами и странами назначения как внутри, так и вне африканского региона.

392. Будущее сотрудничество со странами Персидского залива и другими ближневосточными странами может быть сосредоточено, в частности, на предотвращении торговли людьми и на защите временных работников-контрактников от злоупотреблений при наборе и приеме на работу. Оно дополнит проведенные ранее исследования, в ходе которых были официально зафиксированы механизмы и методы набора рабочей силы как в странах, которые направляют временных работников в

ближневосточный регион, так и в странах назначения внутри этого региона.

393. Важные шаги были недавно сделаны в ближневосточном регионе в отношении законодательства и мер борьбы с торговлей людьми. МОТ будет оказывать постоянную поддержку решению трудовых аспектов проблемы торговли людьми, привлекая министерства труда и других трехсторонних участников МОТ к работе в составе межведомственных механизмов с целью формирования основ законодательства и политики. Акцент может быть сделан на оказании содействия созданию хорошо отрегулированных механизмов набора рабочей силы и совершенствованию методов мониторинга, совместно с направляющими странами. Наконец, особое внимание будет уделяться установлению партнерских отношений между государственным и частным секторами и обеспечению того, чтобы работодатели и работники в полной мере участвовали в прилагаемых правительствами усилиях по совершенствованию систем заключения договоров о найме рабочей силы и систем направления на работу.

Вопросы для промышленно развитых стран

394. По их просьбе, средства для выявления и искоренения практики принудительного труда были предоставлены правительственным

должностным лицам и социальным партнерам из промышленно развитых стран, например, в Европе и США. Аналогичная помощь была предоставлена для проведения научных исследований в отношении принудительного труда и торговли людьми. Это способствовало осознанию того, что принудительный труд является предметом озабоченности для всех стран и типов экономик. Ожидается, что будут продолжаться поступать запросы об оказании помощи со стороны промышленно развитых стран, включая просьбы в отношении профессиональной подготовки и исследований. В случае если возникнут потребности, планируется оказать поддержку в проведении количественных исследований по вопросам принудительного труда и торговли людьми в некоторых из этих стран. Существующие наборы инструментальных средств – включая руководства для инспекторов труда, судей и прокуроров и деловых кругов – могут быть адаптированы к национальным контекстам. Программа МОТ будет направлена на более активное привлечение научных кругов и крупных учреждений по разработке политики и на содействие научным исследованиям и обучению в отношении экономической и других составляющих принудительного труда в современной глобальной экономике. Материалы такого рода будут существенной поддержкой для СМИ и разработки коммуникационной стратегии по вопросам принудительного труда.