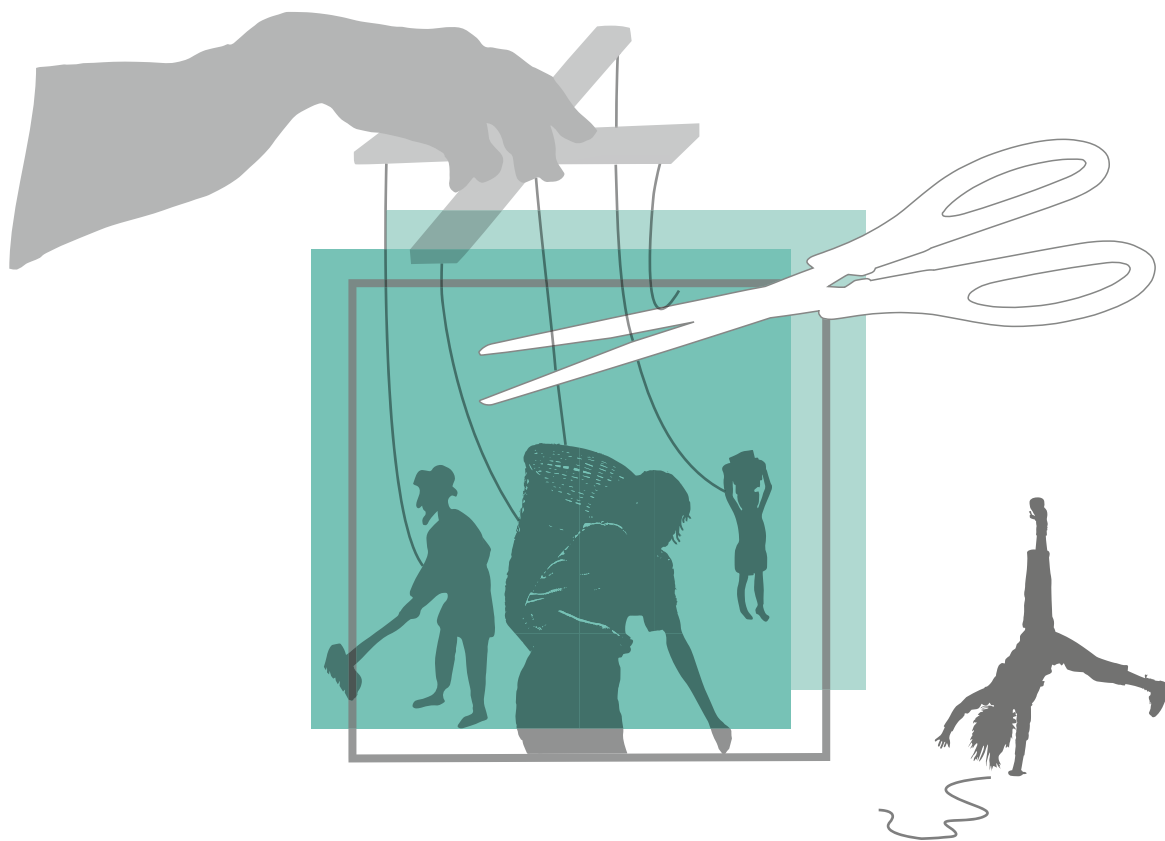




Международное
бюро
труда
Женева

Доклад IV (1)

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду



Международная
конференция
труда

103-я сессия, 2014 г.

ВНИМАНИЕ

Настоящий доклад включает вопросник, который, в соответствии со статьей 38 Регламента Международной конференции труда, требует ответа от вашего правительства, сформулированного с учетом итогов консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Ответы на данный вопросник **должны поступить в МБТ не позднее 31 декабря 2013 года.**

Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г.

Доклад IV (1)

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду

Четвертый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-427748-1 (print)
ISBN 978-92-2-427749-8 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2013

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ 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, равно как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ 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. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Глава 1. Введение.....	1
Глава 2. Международный правовой и политический контекст.....	7
Правовые основы МОТ в целях искоренения принудительного труда.....	7
Конвенции о принудительном труде.....	7
Другие важные акты МОТ.....	9
Другие значимые международные и региональные акты.....	10
Международные акты по проблемам принудительного труда, рабства и торговли людьми.....	10
Взаимосвязь между конвенциями о принудительном труде и другими международными актами.....	12
Региональные акты, касающиеся принудительного труда.....	13
Международные и региональные основы политики и сотрудничества.....	13
Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации.....	15
Глава 3. Национальная политика и институциональные механизмы.....	17
Международно-правовые основы.....	17
Национальное законодательство и практика.....	18
Национальная политика и планы действий.....	18
Национальные координационные механизмы.....	19
Обследования, отчетность и мониторинг.....	20
Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации.....	22
Глава 4. Меры предотвращения.....	23
Международно-правовые основы.....	23
Национальное законодательство и практика.....	26
Национальные правовые основы предупредительной деятельности.....	28
Осведомленность общественности и предоставление социально-экономических прав и возможностей.....	28
Усиление применения законодательства, координация и сотрудничество.....	30
Меры, ориентированные на потребителей.....	34
Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации.....	35
Глава 5. Защита.....	37
Международно-правовые основы.....	37
Национальное законодательство и практика.....	39
Выявление жертв.....	39
Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации.....	47

Глава 6.	Компенсация и доступ к правосудию.....	49
	Международно-правовые основы	49
	Национальное законодательство и практика.....	51
	Механизмы компенсации	51
	Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации	55
Глава 7.	Практика правоприменения	57
	Международно-правовые основы	57
	Национальное законодательство и практика.....	59
	Запрещение принудительного труда и наказание за него.....	59
	Роль органов регулирования вопросов труда и инспекции труда.....	62
	Нормативное правовое регулирование и мониторинг деятельности частных агентств по трудоустройству.....	63
	Наращивание потенциала органов правопорядка и других соответствующих сторон	64
	Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации	65
Глава 8.	Укрепление роли МОТ в процессе действенного искоренения всех форм принудительного труда.....	67
	Глобальный контекст	67
	Дополнительные преимущества нового акта или актов МОТ.....	68
	Предлагаемые ключевые элементы нового акта или актов	69
Вопросник		73
Приложения		
I.	Расчетная численность жертв и распространенность принудительного труда, по регионам	91
II.	Ратификация конвенций МОТ и других международных актов	92
III.	Заключения, принятые Трехсторонним совещанием экспертов по принудительному труду и торговле людьми в целях трудовой эксплуатации (Женева, 11-15 февраля 2013 г.)	106

Глава 1

Введение

1. Принудительный труд, современные формы рабства и торговля людьми – это проблемы, привлекающие пристальное внимание и вызывающие озабоченность международной общественности. Принимая в 1930 году свой первый акт о принудительном труде – Конвенцию о принудительном труде (29), Международная конференция труда (МКТ) призвала государства-члены пресечь применение принудительного труда в кратчайший срок и ввести уголовную ответственность за эти преступления. Тем не менее, более чем 80 лет спустя, несмотря на почти всеобщую ратификацию Конвенции, эта практика все еще существует, хотя и в формах, отличных от тех, которые вызывали такое беспокойство в начале 20-го столетия. Либерализация торговли и усиление глобальной конкуренции, проблемы управления внутренними рынками труда и международной трудовой миграцией, а также давно укоренившиеся формы дискриминации и социальной изоляции – все это лишь некоторые из многих факторов, порождающих принудительный труд в современном мире. Во многих странах приняты законы и другие меры, направленные на борьбу с принудительным трудом и связанной с ним практикой; некоторые действуют уже много лет, а другие появились недавно. Тем не менее, эти нарушения, продолжающиеся в тревожащих масштабах, неопровержимо доказывают, что в мире сохраняются значительные пробелы с точки зрения практического применения данных мер.

2. По самым последним оценкам МОТ, не менее 20,9 млн человек на планете являются жертвами принудительного труда.¹ В то время как максимальное число жертв в абсолютном выражении – не менее 11,7 млн человек – приходится на Азиатско-Тихоокеанский регион, от подобной практики страдают все регионы мира и, наверное, все страны. Распространенность принудительного труда, определяемая как число жертв на 1.000 жителей, оценивается от 1,5 в развитых странах и Европейском союзе (ЕС) до примерно 4,0 в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и в Африке.² Что касается пола и возраста жертв, больше страдают женщины и девушки (11,4 млн человек), хотя мужчины и мальчики отстают немного (9,5 млн жертв). Четверть (5,5 млн) всех жертв – это дети в возрасте до 18 лет.

3. Несмотря на отсутствие достоверных данных о развитии тенденций во времени, исследования, проведенные в отдельных странах, показывают, что наряду с сокращением использования некоторых традиционных форм принудительного труда, возникли новые. В ряде стран сохраняется озабоченность по поводу принудительного труда, насаждаемого государственными органами, однако его масштабы в настоящее время представляются незначительными по сравнению с использованием принудительного труда частными лицами и предприятиями, действующими за рамками закона. По оценкам МОТ, в настоящее время 90% принудительного труда сосредоточено в

¹ МБТ (2012 г.): *ILO global estimate of forced labour: Results and methodology*, Женева.

² В Приложении I содержатся оценки принудительного труда МОТ по регионам.

«частной экономике». При этом три четверти относится к производственной деятельности, такой как сельское хозяйство, домашняя работа, строительство, рыболовство и обрабатывающая промышленность, а оставшаяся часть приходится на коммерческую сексуальную эксплуатацию. Несмотря на благоприятное воздействие мобильности рабочей силы на многих работников и страны, где они трудятся, это также и серьезный фактор риска, связанного с принудительным трудом. Около 44% жертв (9,1 млн человек) мигрировали, прежде чем их стали эксплуатировать (15% внутри страны и 29% за рубежом).

4. Принудительный труд широко определяется Конвенцией 29 как всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица без его добровольного согласия и под угрозой какого-либо наказания.³ Несмотря на то что на практике принудительный труд принимает различные формы, он характеризуется многими общими чертами: преступники выбирают уязвимых лиц, которые не состоят членами организаций и не могут защитить себя; средства принуждения могут открыто выливаться в ограничение личной свободы или насилие, хотя часто они бывают более изощренными и связаны с обманом и запугиванием; широко распространено манипулирование заработной платой, авансовыми платежами и долгами в связи с нелегальным трудоустройством. Особый фактор риска – это неясные или скрытые трудовые отношения, особенно в неформальной экономике. Совершению этих преступлений способствуют пробелы в национальном законодательстве, деятельности правоохранительных органов и координации действий между странами.

5. Правонарушители, использующие принудительный труд, получают огромные незаконные прибыли, в то время как их жертвы терпят финансовые убытки, получая низкую зарплату или вовсе не получая ее, переплачивая за питание, кров или трудоустройство, не говоря уже о глубочайших физических и эмоциональных страданиях.⁴ Как показывают результаты недавних исследований, принудительный труд несет с собой намного более серьезные социально-экономические последствия, препятствуя экономическому развитию и увековечивая бедность.⁵ Одним словом, принудительный труд наносит серьезный ущерб эксплуатируемым лицам и группам, а также большинству законопослушных работодателей и предприятий, которые сталкиваются с недобросовестной конкуренцией со стороны тех, кто действует за рамками закона.

6. И все же, несмотря на колоссальные проблемы, имеются определенные основания для оптимизма. В последнее десятилетие произошло усиление борьбы с торговлей людьми, особенно после вступления в силу в 2003 году Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.⁶ Этот акт впервые напрямую связал торговлю людьми с принудительным трудом. За прошедшие годы многие государства приняли законодательство и национальные планы действий, направленные на пресечение торговли людьми. Участие в самых разных формах принимают и другие партнеры, в том числе организации работодателей и работников и группы гражданского общества в целом. Хотя основное внимание

³ Определения принудительного труда и связанных с ним понятий подробно рассматриваются в главе 2.

⁴ МОТ оценивает «альтернативные издержки» принудительного труда в 21 млрд долл. США в год; они включают в себя упущенные доходы работников, принуждаемых к труду вместо свободного выбора трудового правоотношения. МКТ: *Цена принуждения*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Доклад I(B), 98-я сессия, Женева, 2009 г., pp. 145-150.

⁵ D. Acemoglu, C. García-Jimeno, and J.A. Robinson (2012): *Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 18177, Cambridge, Massachusetts.

⁶ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми дополняет Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.

изначально уделялось борьбе с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации, на передний план все чаще выдвигается торговля людьми в целях принудительного труда.

7. Однако многие из этих усилий нацелены на выявление преступлений и уголовное преследование виновных лиц, при этом уделяя меньше внимания превентивным мерам и защите жертв. Более того, намного меньше приговоров выносятся за торговлю людьми в целях трудовой эксплуатации, чем в целях сексуальной эксплуатации, даже несмотря на свидетельства того, что жертв преступлений первого типа гораздо больше.

8. Взаимосвязь между принудительным трудом, рабством и торговлей людьми остается предметом постоянных дебатов. Настоящий доклад посвящен «принудительному труду» как главной теме – в соответствии с мандатом МОТ. «Торговля людьми» рассматривается как тесно взаимосвязанное, хотя и не тождественное явление. Некоторые формы принудительного труда можно рассматривать как торговлю людьми, например, принудительный труд заключенных и определенные формы кабального труда. С другой стороны, некоторые формы торговли людьми, в том числе для целей изъятия органов, принудительного брака или усыновления, не обязательно являются принудительным трудом (хотя в двух последних случаях речь может идти о принудительном труде, если ставится цель использовать труд женщины или ребенка). Тем не менее, эти два понятия в значительной степени перекрывают друг друга, поскольку в большинстве случаев торговля людьми приводит к принудительному труду или сексуальной эксплуатации. Другие тесно связанные понятия, определяемые в других разделах международного права, относятся к рабству и сходной с ним практике, долговой кабале, крепостной зависимости и подневольной службе.

9. Конвенция 29 и Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105) относятся к числу наиболее широко ратифицированных актов МОТ.⁷ Ликвидация всех форм принудительного труда – это один из четырех основополагающих принципов и прав в сфере труда, закрепленных в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года, которую все государства-члены обязуются «соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно». Комментарии контрольных органов МОТ, высказываемые в течение многих лет, вместе с опытом, накопленным в ходе технического сотрудничества с государствами-членами, позволяют глубоко оценить важнейшие элементы всеобъемлющего и эффективного противодействия принудительному труду, объединяющего в себе профилактические меры, судебное преследование виновных лиц и защиту жертв как компоненты широкой программы содействия достойному труду. Принудительный труд не существует в вакууме. Это крайнее проявление пробелов и недостатков широкого круга мер политики, учреждений и механизмов правоприменения. Поэтому проблема должна решаться на комплексной и последовательной основе, чтобы принудительный труд и все связанные с ним явления были искоренены навсегда. Несмотря на то что основная ответственность за ее решение лежит на государственных учреждениях, социальным партнерам также отводится важнейшая роль в мобилизации усилий работодателей и работников всего мира для достижения этой цели. Расширение участия прочных учреждений рынка труда, в том числе служб инспекции труда, является необходимым условием для отстаивания трудовых прав на рабочем месте и предотвращения их нарушений, которые могут вести к принудительному труду.

10. На этом фоне МКТ 2012 года провела первое периодическое обсуждение основополагающих принципов и прав в сфере труда. Заключение, принятые после обсуждения, включают рамочный план действий в целях действенного и всеобщего

⁷ В Приложении II представлены данные о ратификации соответствующих ключевых конвенций МОТ и других международных актов.

соблюдения, поддержки и реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда в период с 2012 по 2016 годы.⁸ В нем содержится призыв к МОТ «осуществить подробный анализ, в том числе за счет возможного созыва совещания экспертов, для выявления существующих пробелов в сфере охвата норм МОТ с тем, чтобы установить потребность в нормотворческой деятельности в целях: i) дополнения конвенций МОТ по принудительному труду в целях учета проблем его предупреждения и защиты его жертв, включая компенсационные выплаты; ii) рассмотрения проблем торговли людьми в целях трудовой эксплуатации».⁹ На своей 316-й сессии в ноябре 2012 года Административный совет принял решение о созыве совещания экспертов (далее – «совещание экспертов в феврале 2013 г.») для подготовки рекомендаций к своей 317-й сессии в отношении возможного рассмотрения новой нормы в июне 2014 года.¹⁰

11. В работе совещания, состоявшегося в Женеве 11-15 февраля 2013 года, приняли участие 23 эксперта от правительств, работодателей и работников, а также ряд наблюдателей.^{11, 12} Они заключили, что «имеются дополнительные преимущества принятия новых мер, направленных на преодоление существенных остающихся пробелов с точки зрения соблюдения, с тем чтобы действенным образом искоренить принудительный труд во всех его формах». На совещании сложился консенсус о том, что эти пробелы «должны преодолеваются за счет разработки норм, нацеленных на содействие мерам предотвращения, защиты и компенсации». Совещание экспертов рассмотрело разные альтернативы по подготовке нормы в виде Протокола и/или Рекомендации, но ему не удалось достичь консенсуса по данному вопросу. Альтернатива разработки новой конвенции не получила поддержки.

12. 317-я сессия Административного совета (март 2013 г.) рассмотрела предложения по повестке дня 103-й сессии Международной конференции труда и последующих сессий. Она остановила свой выбор на пункте повестки дня, связанном с дополнением Конвенции 29 «для преодоления пробелов и содействия принятию превентивных, защитных и компенсационных мер в целях эффективного искоренения принудительного труда», в качестве нормативного вопроса для однократного обсуждения на 103-й сессии (2014 г.) МКТ.¹³

13. Данный сводный доклад о законодательстве и практике был подготовлен МБТ в соответствии с пунктом 1 статьи 38 Регламента Международной конференции труда в отношении подготовительных этапов процедуры однократного обсуждения. Он основан на докладе, подготовленном к совещанию экспертов, состоявшемуся в феврале 2013 года, наряду с другими источниками информации, включая комментарии в

⁸ МБТ: Резолюция о периодическом обсуждении основополагающих принципов и прав в сфере труда, Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г., пп. 8-31.

⁹ *ibid.*, п. 22 с).

¹⁰ GB.316/INS/15/4, п. 3.

¹¹ Наблюдатели представляли Международную организацию работодателей (МОР), Международную конфедерацию профсоюзов (МКП), Совет Европы, Международную организацию по миграции (МОМ), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Международную организацию по борьбе с рабством и Глобальный альянс против торговли женщинами. Семь наблюдателей представляли правительства.

¹² См. Трехстороннее совещание экспертов по принудительному труду и торговле людьми в целях трудовой эксплуатации (Женева, 11-15 февраля 2013 г.), доклад, подготовленный для обсуждения на Трехстороннем совещании экспертов, касающегося возможного принятия акта МОТ в дополнение к Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) (TMELE/2013); Заключительный доклад (TMELE/2013/7) и Заключение, принятые на совещании (TMELE/2013/6). Заключение полностью приводятся в Приложении III к настоящему докладу.

¹³ GB.317/INS/2(Rev.) и Протокол с решениями, 25 марта 2013 г. Административный совет также выбрал для той же сессии МКТ пункт повестки дня, касающийся содействия переходу от неформальной к формальной экономике (подготовка нормы, двукратное обсуждение).

отношении отдельных государств-членов и общие обзоры Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ («КЭПКР» или «Комитет экспертов») о выполнении конвенций о принудительном труде, а также доклады и обследования МОТ, документы других международных организаций, национальные законодательные акты и официальные источники. При подготовке доклада МБТ создало базу данных о 133 государствах-членах, которая содержит информацию, в том числе, об их законодательстве, политике и планах действий, институциональных структурах, практике правоприменения, предупредительных, защитных и компенсационных мерах.¹⁴ Следует подчеркнуть, что перед настоящим докладом не ставилась задача комплексно осветить национальное законодательство и практику, касающиеся проблем принудительного труда; в нем содержится ограниченное число примеров, иллюстрирующих ключевые моменты и существующую практику.

14. Остальная часть настоящего доклада имеет следующую структуру. В главе 2 рассматриваются международные правовые и политические условия, в том числе политические и координационные структуры в регионах. Последующие главы посвящены вопросам национальной политики и институциональных основ (глава 3), мерам предотвращения (глава 4), защите (глава 5), компенсациям и доступу к правосудию (глава 6) и практике правоприменения (глава 7). Каждая глава начинается с обзора международно-правовой базы, включая замечания Комитета экспертов; далее рассматриваются вопросы, относящиеся к национальному законодательству и практике, и приводятся отдельные примеры; заключительные комментарии касаются пробелов и возможностей практической реализации. В последней главе подводятся общие выводы и предлагаются элементы для возможного включения в новую норму(ы), дополняющую(ие) Конвенцию 29.

15. В соответствии со статьей 38 Регламента Международной конференции труда МБТ разработало вопросник с целью подготовки нового акта (актов), который представлен в конце доклада. Следует обратить внимание на пункт 1 статьи 38 Регламента, где содержится призыв к правительствам «провести консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников до составления окончательного варианта ответов». Правительствам также предлагается назвать организации, с которыми были проведены консультации. В соответствии с программой сокращенных сроков подготовки докладов, утвержденной Административным советом, крайний срок для получения МБТ ответов на вопросник – 31 декабря 2013 года.¹⁵

¹⁴ База данных была сформирована в период с октября 2012 г. по апрель 2013 г. Не вся информация была получена обо всех вопросах, относящихся ко всем рассматриваемым странам. Там, где в докладе упоминается количество стран, это число является минимальным. Не всегда было возможно проверить, применяются ли положения национального законодательства на практике, хотя прилагались все возможные усилия для перекрестной проверки данных.

¹⁵ GB.317/INS/2(Rev.), Приложение III.

Глава 2

Международный правовой и политический контекст

16. Запрещение принудительного или обязательного труда во всех его формах рассматривается как норма, предусмотренная обычным международным правом. основополагающие конвенции МОТ по этому вопросу, а именно, Конвенции 29 и 105, а также Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182), которая касается проблем принудительного труда детей в возрасте до 18 лет, – это наиболее широко ратифицированные акты МОТ.¹ Помимо этих конвенций, проблемы принудительного труда, а также рабства, институтов и обычаев, сходных с рабством и торговлей людьми, рассматриваются в ряде других международных и региональных актах и инициативах.

Правовые основы МОТ в целях искоренения принудительного труда

Конвенции о принудительном труде

17. Конвенция 29 была принята в 1930 году, когда принудительный труд преимущественно рассматривался как практика, используемая колониальными властями и некоторыми независимыми государствами. Несмотря на особое внимание к этой практике, МКТ решила, что применение Конвенции должно быть общим. Конвенция 105, принятая в 1957 году, ставит конкретную цель отменить обязательную мобилизацию и использование государством рабочей силы для нужд экономического развития, а также запретить принудительный труд как средство политического принуждения или наказания за нарушение трудовой дисциплины.²

18. Основное обязательство государства, ратифицировавшего Конвенцию 29, – «упразднить применение принудительного или обязательного труда во всех его формах в возможно кратчайший срок» (статья 1 1)). Это подразумевает обязанность государства воздерживаться от него и действовать: оно не должно само применять принудительный труд и не должно терпеть его использование другими. В соответствии с Конвенцией «незаконное привлечение к принудительному или обязательному труду

¹ В Приложении II содержится таблица с данными о ратификации конвенций МОТ, а также других ключевых международных актов.

² Для получения дополнительных сведений об истории и положениях конвенций о принудительном труде МОТ см. *Eradication of forced labour*, Доклад III (Часть 1B), Общий обзор применения Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенции 1957 об упразднении принудительного труда (105), Международная конференция труда, 96-я сессия, 2007 г. и *Giving globalization a human face*, Доклад III (Часть 1B), Общий обзор применения основополагающих конвенций, касающихся прав в сфере труда в свете Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года, Международная конференция труда, 101-я сессия, 2012 г. (далее общие обзоры Комитета экспертов просто упоминаются, например, как «Общий обзор 2007 года»).

преследуется в уголовном порядке», а государства-участники обязаны «обеспечить действительную эффективность и строгое соблюдение санкций, предписываемых законом» (статья 25).

19. Ряд временных положений, изложенных в статье 1 2) и 3) и в статьях с 3 по 24 Конвенции 29, больше не рассматриваются как применимые. В Конвенции 29 предусматривается, что «принудительный или обязательный труд может применяться в течение переходного периода единственно для общественных целей и в порядке исключения на условиях и при гарантиях, установленных в нижеследующих статьях» (статья 1 2)). Однако, по мнению контрольных органов МОТ, использование принудительного или обязательного труда более не может обосновываться ссылками на эти временные положения.³ В марте 2010 года 307-я сессия Административного совета утвердила пересмотренную форму доклада о Конвенции 29 в соответствии со статьей 22 Устава, в которой отмечается, что информация о временных положениях как более не применимых отныне запрашиваться не будет, что отражает точку зрения МБТ о том, что переходный период впредь применяться не будет.

20. В Конвенции 29 принудительный труд определяется как «всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно» (статья 2 1)). «Всякая работа или служба» относится ко всем видам работ, услуг и занятости в любом виде деятельности, отрасли или секторе, в том числе в неформальной экономике. «Угроза какого-либо наказания» охватывает широкий круг наказаний, в том числе уголовных санкций и различных форм прямого или косвенного принуждения, таких как физическое насилие, психологические угрозы или невыплата заработной платы. Наказание также может принимать форму утраты прав или привилегий. Слова «предложило добровольно» относятся к свободному и осознанному выражению работником согласия на вступление в трудовое правоотношение и к его свободному решению прекратить трудовые отношения в любое время. В реализации этого свободного права может быть отказано не только решением властей, принимаемым, например, в форме закона, но и работодателем или агентом по найму, например, путем дачи ложных обещаний, убеждающих работника устроиться на работу, от которой он или она в противном случае отказались бы.

21. В Конвенции 29 предусмотрены некоторые исключения из определения принудительного труда для целей: а) обязательной воинской службы для работ чисто военного характера; б) выполнения обычных гражданских обязанностей; с) обязательной работы осужденных лиц, производимой под надзором и контролем государственных властей и при условии, что эти лица не уступаются и не передаются в распоряжение частных лиц, компаний или обществ; d) преодоления чрезвычайных обстоятельств, т.е. войны и бедствий, таких как пожары, наводнения или голод; е) мелких работ общинного характера, выполняемых членами данного коллектива в его непосредственных интересах (статья 2 2) а)-е)).

22. Принимая Конвенцию 29, трехсторонние участники МОТ согласились с широким определением термина «принудительный труд» вместо перечисления запрещенных видов практики. В Конвенции не содержится никаких положений, ограничивающих сферу ее применения отдельными категориями; она предназначена для защиты всего населения. Таким образом, Конвенция применяется ко *всем возможным формам принудительного труда*, включая рабство и сходную с ним практику, долговую кабалу и торговлю людьми, а также ко *всем работникам государственного и частного секторов*. Комитет экспертов МОТ подчеркивает, что государства, ратифицировавшие Конвенцию 29, должны создать комплексную правовую и политическую основу в целях упразднения принудительного труда во всех его формах.

³ См. Общий обзор 2007 года, п. 10.

23. Конвенция 105 дополняет Конвенцию 29 и содержит призыв к «немедленной и полной отмене принудительного или обязательного труда» в пяти конкретных случаях: «а) в качестве средства политического воздействия или воспитания или в качестве меры наказания за наличие или выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; б) в качестве метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития; с) в качестве средства поддержания трудовой дисциплины; д) в качестве средства наказания за участие в забастовках; е) в качестве меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания» (статья 1 а)-е)).

Другие важные акты МОТ

24. В 1998 году МКТ приняла Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, в соответствии с которой все государства-члены обязуются уважать, поощрять и реализовать четыре категории принципов и прав независимо от того, ратифицировали ли они соответствующие конвенции или нет. К ним относятся конвенции о свободе объединения и действенном признании права на ведение коллективных переговоров (Конвенции 87 и 98), об искоренении принудительного труда (Конвенции 29 и 105), об упразднении детского труда (Конвенции 138 и 182) и о недопущении дискриминации в области труда и занятий (Конвенции 100 и 111).

25. В Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятой на Международной конференции труда в 2008 году, подчеркивается, что четыре стратегические задачи МОТ, а именно занятость, социальная защита, социальный диалог и основополагающие принципы и права в сфере труда, «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы» как права и как благоприятные условия, необходимые для полного решения четырех стратегических задач.

26. В ряде норм МОТ запрещено использование принудительного труда и связанной с ним практики среди определенных категорий уязвимых работников. К ним относятся:

- Конвенция 1975 года о рабочих-мигрантах (дополнительные положения) (143), которая предусматривает принятие мер для пресечения тайного передвижения мигрантов в незаконных условиях (статья 3) и определяет одну из целей этих мер как обеспечение возможности преследования лиц, ответственных за незаконную трудовую миграцию (статья 5);⁴
- Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169), которая запрещает принудительное оказание личных услуг (статья 11) и обязывает ратифицировавшие государства обеспечивать, чтобы представители коренных народов не были объектом систем принудительного найма, включая кабальный труд и другие формы долговой зависимости (статья 20 3 с));
- Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда (182), которая запрещает «все формы рабства или практику, сходную с рабством, как, например, продажа детей и торговля ими, долговая кабала и крепостная зависимость, а также принудительный или обязательный труд, в том числе принудительную или обязательную вербовку детей для использования их в вооруженных конфликтах» (статья 3 а)), как одни из наихудших форм детского труда, в отношении которых государства-члены должны принять немедленные и эффективные меры с целью их запрещения и искоренения;

⁴ См. также Конвенцию (пересмотренную) 1949 года о рабочих-мигрантах (97).

- Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189), которая призывает к принятию в отношении домашних работников мер, направленных на обеспечение соблюдения, содействие и реализацию основополагающих принципов и прав в сфере труда, в частности, на упразднение всех форм принудительного или обязательного труда (статья 3 2)).

27. Принудительный труд часто характеризуется несколькими одновременными нарушениями трудового законодательства.⁵ Поэтому предупреждение принудительного труда требует эффективного применения ряда норм МОТ, которые создают правовую основу для защиты от эксплуатации. Помимо вышеперечисленных основополагающих конвенций к ним относятся:

- Конвенция 1919 года о рабочем времени в промышленности (1), Конвенция 1930 года о рабочем времени в торговле и в учреждениях (30) и Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95);
- Конвенция 1947 года об инспекции труда (81) и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129), которые требуют от государств-членов поддерживать системы инспекции труда;
- Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122), которая предусматривает содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости;
- Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (181), которая предусматривает, что агентства не будут взыскивать с работников никакие гонорары (статья 7 1)) и что будут установлены соответствующие процедуры для расследования жалоб и заявлений о якобы имеющих место злоупотреблениях и обманной практике (статья 10);
- Рекомендация 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198), которая предусматривает, что государства-члены будут разрабатывать и проводить в жизнь национальную политику защиты работников, выполняющих работу в условиях индивидуального трудового правоотношения (пп. 1-8).

Другие значимые международные и региональные акты

Международные акты по проблемам принудительного труда, рабства и торговли людьми

28. Организация Объединенных Наций (ООН) приняла ряд актов по правам человека, в которых содержатся нормы и принципы, касающиеся принудительного труда. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) запрещает рабство и подневольное состояние (статья 4) и заявляет, что каждый человек имеет право на свободный выбор работы (статья 23 1)). Эти права получили дальнейшее развитие в других актах ООН, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.) (статья 8) и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) (статья 6 1)). Запрет на использование принудительного труда также содержится в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.) (статья 11 2)) и в Конвенции о правах инвалидов (2006 г.) (статья 27 2)).

29. Вопрос о рабстве рассматривается в двух основных договорах: в Конвенции о рабстве (1926 г.), где рабство определяется как «положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности» (статья 1 1)), и в Дополнительной Конвенции об упразднении рабства,

⁵ См. Общий обзор 2012 года, п. 321. Эта тема подробнее рассматривается в главах 4 и 7.

работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956 г.) («Дополнительная Конвенция о рабстве»), которая запрещает конкретную практику, сходную с рабством, в том числе долговую кабалу, крепостную зависимость, рабские формы брака и эксплуатацию детей.

30. Торговля людьми рассматривается в целом ряде актов. Несколько международных договоров о предупреждении торговли людьми, принятых в период с 1904 по 1949 годы, запрещают торговлю женщинами и детьми для занятия проституцией и в других сексуальных целях.⁶ В ряде актов о правах человека также затрагивается проблема продажи женщин и детей и торговли ими.⁷

31. В 2000 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми («Протокол о торговле людьми»), дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Целями Протокола о торговле людьми являются предупреждение торговли людьми и борьба с ней с особым вниманием к женщинам и детям; защита и помощь жертвам; поощрение сотрудничества между государствами-участниками в достижении этих целей (статья 2). В нем учитываются «все аспекты торговли людьми» и используется широкое определение торговли людьми, состоящее из трех частей (статья 3 а)):

- i) «акт» вербовки, перевозки, передачи, укрывательства или получения людей;
- ii) «средства», а именно угрозы применения силы или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо;
- iii) «цели» эксплуатации, что включает в себя «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».

32. «Акт», совершенный с «целью» эксплуатации детей, рассматривается как торговля людьми, даже если не используется ни одно из указанных средств. Во всех случаях согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию не принимается во внимание, если было использовано любое из средств воздействия (статья 3 b) и c)).

33. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней⁸ являются актами преимущественно уголовного правосудия. Положения Протокола о торговле людьми предусматривают разные уровни обязательств — непосредственно обязательства, то, что государства должны рассмотреть или постараться применить, и то, что является полностью факультативным. При этом

⁶ В 1949 г. некоторые из договоров, направленных на противодействие торговле людьми, были сведены воедино в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1950 г.).

⁷ См., например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.) (статья 6), Конвенцию о правах ребенка (1989 г.) (статья 35) и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (2000 г.) (статья 1).

⁸ Помимо Протокола о торговле людьми Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности дополняется Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000 г.) и Протоколом против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему (2001 г.).

требование о признании противозаконной торговли людьми, изложенное в статье 5, является главным прямым обязательством всех государств-участников.⁹

34. После принятия Протокола о торговле людьми УВКПЧ разработало факультативные Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми (2002 г.) («Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ»), направленные на учет проблематики прав человека во всех усилиях по борьбе с торговлей людьми.¹⁰

Взаимосвязь между конвенциями о принудительном труде и другими международными актами

35. В прошлом международные действия против тяжких форм эксплуатации были направлены на борьбу с рабством, что привело к принятию ряда двусторонних и многосторонних конвенций, запрещающих подобную практику, в том числе Конвенций о рабстве 1926 и 1956 годов. Одновременно усиление международной озабоченности проблемой принудительного труда привело к принятию двух конвенций МОТ о принудительном труде в 1930 и 1957 годах. Ввиду тесной исторической взаимосвязи между рабством и принудительным трудом институциональные действия против принудительного труда рассматриваются как продолжение мер, предпринятых в прошлом в целях искоренения рабства.¹¹

36. В последнее время внимание и деятельность международной общественности сосредоточились на торговле людьми. Принятие Протокола о торговле людьми в 2000 году отразило рост озабоченности транснациональной организованной преступностью и связанными с ней незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми.

37. Рассматривая взаимосвязь между Протоколом о торговле людьми и Конвенцией 29, Комитет экспертов МОТ отмечает, что понятие эксплуатации работников в определении торговли людьми, содержащемся в Протоколе, позволяет установить связь между этими двумя актами. Он также указывает, что «средства», которые являются частью определения торговли людьми, в том числе угроза или применение силы и другие формы принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, исключают добровольное предложение или согласие со стороны жертвы.¹² Комитет экспертов рассматривает проблемы торговли людьми и принудительного труда детей в свете положений Конвенции 182 после ее вступления в силу в 2000 году. Начиная с 2001 года в своих замечаниях он систематически затрагивал вопрос о торговле людьми с точки зрения Конвенции 29 и запрашивал информацию о мерах, принимаемых правительствами в целях предотвращения и пресечения торговли людьми и наказания за нее.¹³

⁹ ЮНОДК (2004 г.): *Руководство для законодательных органов по осуществлению Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности*, п. 36. В Руководстве также отмечается, что ни транснациональность, ни участие в организованной преступной группе не должны включаться во внутренние определения преступлений, связанных с торговлей людьми, п. 45 a)-b).

¹⁰ E/2002/68/Add.1.

¹¹ См. Общий обзор 1968 года, пп. 4 и 5.

¹² См. Общий обзор 2012 года, п. 297.

¹³ См. Доклад Комитета экспертов 2001 года, общее замечание по Конвенции 29 (с замечаниями Комитета экспертов можно ознакомиться на веб-сайте NORMLEX).

Региональные акты, касающиеся принудительного труда

38. Рабство, принудительный или обязательный труд и торговля людьми запрещаются рядом региональных договоров, в том числе заключенных в Европе, Северной и Южной Америке, Африке, Содружестве Независимых Государств и арабских государствах.¹⁴ Необязательные к исполнению акты, такие как Социально-трудовая декларация Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР) 1998 года, Декларация 2007 года о защите и поощрении прав работников-мигрантов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Декларация прав человека АСЕАН 2012 года содержат дополнительные нормативные рекомендации.

39. Несколько региональных правовых актов непосредственно посвящены проблеме торговли людьми, в том числе Межамериканская конвенция о международной торговле несовершеннолетними (1994 г.) и Конвенция Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции и борьбе с ней (2002 г.) («Конвенция СААРК»). Два других региональных правовых акта имеют более широкую сферу применения. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005 г.) («Европейская конвенция о торговле людьми») открыто нацелена на усиление мер защиты, предусмотренных другими актами о противодействии торговле людьми, и на «укрепление стандартов (норм), которые ими закрепляются».¹⁵ Соответственно, ее положения о пресечении торговли людьми и защите жертв полнее по своему содержанию, чем Протокол о торговле людьми, и они в основном носят обязательный характер.¹⁶ Директива Европейского союза 2011/36/EU от 5 апреля 2011 года о предотвращении торговли людьми, борьбе с ней и защите ее жертв («Директива ЕС о торговле людьми») также нацелена на усиление предупредительных действий и мер по защите жертв (статья 1). В обоих актах используется определение торговли людьми, которое, в целом, зеркально отражает определение, содержащееся в Протоколе о торговле людьми.

Международные и региональные основы политики и сотрудничества

40. Совещание экспертов в феврале 2013 года подчеркнуло значение сотрудничества на национальном, региональном и международном уровнях, а также в рамках многосторонней системы, отметив, что сохраняются значительные пробелы с точки зрения практической реализации.

41. В ряде актов МОТ содержатся конкретные положения о международном сотрудничестве и содействии. Так, Конвенция 182 призывает государства-члены оказывать друг другу содействие в проведении в жизнь положений Конвенции, используя для этого более широкое международное сотрудничество и/или помощь, включая поддержку социально-экономического развития, программ борьбы с бедностью и всеобщего

¹⁴ См., например, Европейскую конвенцию о правах человека (1950 г.) (статья 4), Европейскую социальную хартию (1961 г.) и Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (1996 г.) (статья 1 2)), Американскую конвенцию о правах человека (1969 г.) (статья 6), Африканскую хартию прав человека и народов (1981 г.) (статья 5), Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995 г.) (статья 4) и Арабскую хартию прав человека (2004 г.) (статья 10).

¹⁵ Совет Европы (2005 г.): *Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми и его Пояснительный доклад*, Договор Совета Европы № 197, п. 6 Пояснительного доклада.

¹⁶ К другим отличиям относится требование, закрепленное в Европейской конвенции о торговле людьми, чтобы за уголовные преступления применялись «эффективные, соразмерные и сдерживающие наказания», включая приговоры о лишении свободы, которые могут повлечь за собой экстрадицию (статья 23 1)), а также создание независимого механизма надзора за выполнением Конвенции, известного как Группа экспертов по вопросам противодействия торговле людьми (ГРЕТА) (статья 36).

образования (статья 8).¹⁷ Комитет экспертов предлагает странам принять меры, такие как участие в международных и региональных объединениях, инвестиции в программы технической помощи и подготовка региональных и двусторонних меморандумов о взаимопонимании.¹⁸

42. Одной из трех заявленных целей Протокола о торговле людьми является поощрение международного сотрудничества (статья 2 с)). В нем содержится призыв к взаимодействию между правоохранительными органами, миграционными властями и органами пограничного контроля государств-участников (статьи 10 1) и 11 6)). Значение международного сотрудничества подчеркивается и в других региональных актах о противодействии торговле людьми.¹⁹

43. В 2010 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Глобальный план действий по борьбе с торговлей людьми, который призывает государства-члены принять срочные меры для противодействия торговле людьми, в том числе ее предотвращения, а также для защиты жертв такой торговли и судебного преследования причастных к ней лиц.²⁰ В нем также содержится призыв к укреплению партнерских отношений и расширению сотрудничества между международными организациями и государственными органами, представителями гражданского общества, частного сектора, средств массовой информации, организаций работников и работодателей.

44. Существует множество субрегиональных, региональных и межрегиональных механизмов и инициатив по борьбе с торговлей людьми.²¹ Учрежденная в 2004 году в Азии Координируемая Меконгская инициатива на уровне министров против незаконной торговли людьми (COMMIT) осуществляется силами шести национальных рабочих групп. В настоящее время ее субрегиональный план действий включает в себя цели в пяти областях: это – политика и сотрудничество; основы права, правоохранительная деятельность и правосудие; защита, реабилитация и реинтеграция; превентивные меры и снижение степени уязвимости; мониторинг, оценка и системы данных о противодействии торговле людьми. Начатый в 2002 году Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности – это добровольный региональный и многосторонний процесс, в котором участвуют свыше 40 стран и несколько международных организаций. Хотя основной упор в нем делается на борьбу с незаконной миграцией на основе согласованных действий правоохранительных органов, все больше внимания уделяется коренным причинам проблемы.

45. В Африке в ноябре 2006 года ЕС и африканские государства приняли Уагадугский план действий по борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми. Он отражает высокую степень приверженности сотрудничеству европейских и африканских государств в целях выявления, поддержки, защиты и репатриации жертв, обмена информацией, пресечения торговли людьми и судебного преследования причастных к ней лиц. Субрегиональные инициативы и планы действий осуществляются и под эгидой Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), Экономического сообщества центральноафриканских государств (ЭСЦАГ) и Сообщества развития стран юга Африки (САДК).

¹⁷ Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189) содержит аналогичное положение, предусматривающее сотрудничество между государствами-членами (статья 8 3)).

¹⁸ См., например, Общий обзор 2012 г., пп. 610-625.

¹⁹ См., например, Конвенцию СААРК (статьи II и VI-VIII) и Европейскую конвенцию о противодействии торговле людьми (глава VI).

²⁰ Глобальный план действий Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми (A/RES/64/293), п. 4.

²¹ См. также Доклад 2010 года, представленный Специальным докладчиком по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми (A/HRC/14/32).

46. ЕС, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы содействуют развитию процессов регионального сотрудничества. После принятия в 2011 году Директивы о противодействии торговле людьми Европейская комиссия одобрила Стратегию ЕС по искоренению торговли людьми (2012-16 гг.), которая предусматривает конкретные меры, направленные на обеспечение эффективного осуществления законодательства о противодействии торговле людьми и развитие сотрудничества между государствами-членами ЕС и другими странами.

47. На Американском континенте планы действий по борьбе с торговлей людьми приняты содружеством стран МЕРКОСУР и Организацией американских государств (ОАГ). В 2005 году на четвертой Всеамериканской встрече на высшем уровне главы государств взяли на себя обязательство искоренить принудительный труд.

48. В 2010 году в Дохе (Катар) совместно с Лигой арабских государств была объявлена Инициатива арабских государств по наращиванию национальных возможностей в борьбе с торговлей людьми.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

49. Международное право, безусловно, запрещает использование принудительного труда и связанную с ним практику, а определение принудительного труда, содержащееся в Конвенции 29, остается в полной мере актуальным по сей день. Конвенции о принудительном труде вместе с другими международными актами играют важную роль во всемирной борьбе с этими нарушениями прав человека и трудовых прав.

50. Тем не менее, как было отмечено на совещании экспертов в феврале 2013 года, на практике сохраняются серьезные пробелы. В последующих главах доклада рассматриваются конкретные пробелы в области практической реализации положений Конвенции 29 и других международных актов.

51. Что касается координации деятельности и сотрудничества на международном и региональном уровнях, большинство недавно созданных механизмов противодействуют торговле людьми. Они способствуют гармонизации национального законодательства стран и развитию трансграничного сотрудничества, которое зачастую сосредоточено на применении уголовного права.

52. Расширение подхода к международному сотрудничеству способствовало бы борьбе со всеми формами принудительного труда, решению более широкого спектра задач, осуществлению комплексных действий и вовлечению в эту борьбу большего числа заинтересованных сторон. В частности, это могло бы усилить акцент на мерах, направленных на пресечение использования принудительного труда, в том числе на основе подходов, присущих рынку труда, а также обеспечить участие учреждений рынка труда в деятельности международных координационных механизмов. Новый акт мог бы предусмотреть конкретные нормы и рекомендации в целях расширения международного сотрудничества, координации деятельности и оказания технической помощи во имя действенного искоренения принудительного труда.

Глава 3

Национальная политика и институциональные механизмы

Международно-правовые основы

53. Прекращение использования принудительного труда требует многогранных решений, преодолевающих границы между министерствами, а также тесного взаимодействия с социальными партнерами и широким кругом представителей гражданского общества. Учреждениям рынка труда принадлежит важнейшая роль, так как достойный труд, доступный для всех, – это основа любого долгосрочного решения. Ясные национальные правовые и политические основы должны формировать комплексный подход, учитывающий все формы принудительного труда, все аспекты действий, необходимых для его упразднения, а также средства для эффективной координации деятельности многочисленных участников.

54. Конвенция 29 не содержит конкретных рекомендаций о национальной политике и институциональных основах, способствующих искоренению принудительного труда. С другой стороны, Конвенция 182 предусматривает, что каждое государство-член «разрабатывает и осуществляет программы действий по искоренению в приоритетном порядке наихудших форм детского труда» после консультаций «с соответствующими правительственными ведомствами и организациями работодателей и трудящихся, принимая во внимание, в случае необходимости, мнения других заинтересованных групп» (статья 6). Кроме того, каждое государство-член «создает или указывает соответствующие механизмы для осуществления контроля за применением положений, проводящих в жизнь настоящую Конвенцию» (статья 5). В сопроводительной Рекомендации 190 содержатся конкретные указания по составлению статистики (пункт 5).

55. В соответствии с Протоколом о торговле людьми государства-участники должны разрабатывать и принимать «на комплексной основе политику, программы и другие меры» в целях предупреждения торговли людьми и борьбы с ней, а также защиты жертв торговли людьми, особенно женщин и детей, от повторной виктимизации (статья 9 1)). Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ подтверждают значение национальных планов действий и широких консультаций с заинтересованными сторонами (руководящее положение 1), а также исследований и оценок (руководящее положение 3).

56. В соответствии с Европейской конвенцией о противодействии торговле людьми каждая сторона «принимает меры к налаживанию или укреплению на национальном уровне координации между различными органами, ответственными за предотвращение торговли людьми и за борьбу с ней» и «разрабатывает и/или укрепляет эффективную политику и программы в целях предупреждения торговли людьми (статья 5 1) и 2)). Сторонам предлагается рассмотреть вопрос о «назначении национальных докладчиков или создании других механизмов для наблюдения за деятельностью государственных структур по противодействию торговле людьми и за соблюдением требований национального законодательства» (статья 29 4)).

57. Комитет экспертов МОТ обращает внимание многих правительств на значение принятия общенациональной стратегии борьбы с принудительным трудом в целях осуществления комплексных и согласованных действий ответственными государственными органами с особым упором на инспекцию труда.¹ Ясная национальная политика является отправной точкой действий, направленных на предотвращение и пресечение принудительного труда и защиту его жертв; особое внимание должно уделяться выявлению приоритетных отраслей и видов занятий, повышению уровня осведомленности общественности, укреплению институционального потенциала и мобилизации поддержки.

58. Совещание экспертов в феврале 2013 года подчеркнуло значение выделения достаточных ресурсов для эффективного осуществления мер, связанных с предупреждением преступлений, защитой жертв, возмещением ущерба и правоохранительной деятельностью. В соответствии с его заключениями, необходимо повышать согласованность действий в отношении принудительного труда, включая торговлю людьми в целях принудительного труда. Совещание также подчеркнуло полезность социального диалога, участия социальных партнеров и принятия ориентированных на конечные результаты национальных планов действий.

Национальное законодательство и практика

Национальная политика и планы действий

59. Национальная политика и соответствующая программа действий по борьбе с принудительным трудом и связанной с ним практикой должны включать, как минимум, проведение обследований и сбор статистических данных для выявления целевых групп и основных форм принудительного труда; анализ нормативной правовой базы и любых пробелов в ней; осуществление действий, направленных на пресечение принудительного труда, защиту его жертв и судебное преследование причастных к нему лиц; координацию деятельности заинтересованных участников и учреждений; проведение мониторинга и оценок.

60. Национальная политика и планы действий по борьбе с принудительным трудом и/или торговлей людьми одобрены в большинстве стран, опыт которых анализировался при подготовке настоящего доклада. Одними из первых они были приняты в странах Латинской Америки. В Бразилии первый план действий в отношении «рабского труда», принятый в 2003 году, послужил основой для тесной координации межведомственной деятельности посредством Национальной комиссии по искоренению рабского труда (CONATRAE). Опираясь на накопленный опыт, второй план действий, принятый в 2008 году, включил дополнительные превентивные и реинтеграционные меры, расширил полномочия особых мобильных инспекционных групп и предусмотрел создание агентств занятости в районах, поставлявших подневольных работников. Принятый в 2013 году в Перу второй национальный план борьбы с принудительным трудом координируется межведомственной национальной комиссией по борьбе с принудительным трудом, в работе которой принимают участие представители организаций работодателей и работников.

61. Политика и планы действий в отношении систем кабального труда также претворяются в жизнь в ряде стран Азии. В 2001 году Пакистан одобрил национальную политику и план действий по искоренению кабального труда и реабилитации бывших

¹ См., например, следующие замечания о применении Конвенции 29: Нигер – КЭПКР, замечание, 2011 г.; Мавритания – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Аргентина – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Мексика – КЭПКР, замечание, 2010 г.; Замбия – КЭПКР, замечание, 2011 г. С замечаниями Комитета экспертов (КЭПКР) можно ознакомиться на веб-сайте МОТ по нормам (NORMLEX).

закабленных работников; в них намечен целый комплекс первоочередных мероприятий, в том числе исследования для оценки масштабов кабального труда; целевое информирование должностных лиц судебных и правоохранительных органов, органов регулирования вопросов труда и районных администраций; профессиональная подготовка семей, страдающих от кабалы; создание пунктов юридической помощи. В 2009 году Непал пересмотрел национальный план действий по борьбе с кабальным (детским) трудом в сельском хозяйстве, который предусматривает такие меры, как контроль исполнения законов, повышение уровня осведомленности общественности, информационно-пропагандистская деятельность, обучение, создание возможностей для получения доходов и создание рабочих мест.

62. Тем не менее, планов действий против принудительного труда не так много, как планов борьбы с торговлей людьми, которые были приняты большинством стран после ратификации Протокола о торговле людьми. Эти планы действий обычно содержат специальные разделы, посвященные судебному преследованию виновных лиц, защите жертв и превентивным действиям. В ряде стран министерства труда принимают активное участие в разработке планов действий, а меры, осуществляемые на рынке труда, являются неотъемлемой частью общей стратегии. Так, в 2010 году Иордания приняла национальную стратегию борьбы с торговлей людьми (которая в настоящее время пересматривается), несколько положений которой относились к мерам в сфере труда. В Украине национальный план действий по борьбе с торговлей людьми на 2012-15 годы включает целый ряд предупредительных мер и мер защиты, осуществляемых на рынке труда.

63. Соединенное Королевство приняло план действий по борьбе с торговлей людьми в 2007 году после широких консультаций с различными заинтересованными сторонами. В Таиланде в 2010 году премьер-министр председательствовал на встречах с представителями профсоюзов и организаций гражданского общества для координации противодействия торговле людьми; результатом этих встреч стало принятие национальной политики и стратегии борьбы с торговлей людьми (2011-16 гг.). Подобные процессы консультаций могут обеспечивать осуществление действенных междисциплинарных контрмер.

64. Однако в большинстве планов действий, будь то в отношении принудительного труда, торговли людьми или сходной с рабством практики, отсутствуют механизмы мониторинга и оценки. Другим общим недостатком является невыделение целевых бюджетных ассигнований на их реализацию.

Национальные координационные механизмы

65. В большинстве стран созданы национальные координационные механизмы по противодействию принудительному труду и/или торговле людьми, такие как национальные комиссии, межминистерские рабочие группы или национальные советы.² Иногда они учреждаются законом или указом, принимаемым на самом высоком уровне исполнительной власти. В других случаях координация носит временный характер и осуществляется под эгидой конкретного министерства или иного исполнительного органа. Как показывает опыт, официальный координационный механизм, уполномоченный обеспечивать осуществление национальной политики и планов, чаще всего дает положительные результаты. Национальные комиссии также должны проводить или поручать регулярный мониторинг и докладывать о ходе и результатах выполнения планов.

² База данных из 133 стран, созданная при подготовке настоящего доклада, показывает, что 80 стран разработали национальный план действий, 86 стран создали национальный координационный орган, а 40 стран принимают другие меры, направленные на развитие сотрудничества.

66. Большинство национальных комиссий или подобных им координационных органов были учреждены после вступления в силу Протокола о торговле людьми. Как правило, они уделяют основное внимание противодействию торговле людьми, а порой исключительно занимаются вопросами борьбы с торговлей женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации. В ряде стран действуют параллельные структуры, которые решают проблемы торговли людьми и принудительного или кабального труда. Примером служит Перу, где постоянная межотраслевая рабочая группа по торговле людьми была создана декретом президента № 002-2004-IN в феврале 2004 года, а национальная комиссия по искоренению принудительного труда была учреждена в январе 2007 года под руководством министра труда и занятости населения. В Пакистане за выполнение национального плана действий по борьбе с кабальным трудом 2001 года несет ответственность национальный комитет под председательством министра труда, рабочей силы и экспатриантов,³ в то время как стратегия борьбы с торговлей людьми, принятая в 2005 году и недавно пересмотренная, находится в ведении межминистерской комиссии по борьбе с торговлей людьми, которую возглавляет министр внутренних дел.

67. В 2013 году правительство Мавритании учредило Национальное агентство по борьбе с пережитками рабства и содействию интеграции и сокращению масштабов бедности (ANLSEILP); перед ним поставлена задача расширить существующие программы, направленные на идентификацию бывших рабов и обеспечение им альтернативных источников средств к существованию.

68. Участие организаций гражданского общества в деятельности национальных координационных механизмов оказалось полезным, поскольку они могут играть ключевую роль в повышении степени осведомленности общественности, оказании помощи жертвам и осуществлении превентивных мер. В настоящее время сотрудничество с НПО стало обычной практикой во многих странах, хотя степень их участия колеблется в широком диапазоне. Очень немногие страны систематически привлекают представителей организаций работодателей и работников к деятельности национальных координационных механизмов. Более того, комиссии по вопросам социального диалога не склонны заниматься решением проблем принудительного труда и торговли людьми. Однако имеется ряд примечательных примеров действий по борьбе с принудительным трудом, которые осуществляются организациями работодателей и работников или при их участии. Так, в Ирландии подразделение по борьбе с торговлей людьми при министерстве юстиции и равенства создает рабочие группы по конкретным вопросам, иногда с участием представителей профсоюзов.

69. Важный вклад, который работодатели и работники могут внести в борьбу с принудительным трудом, раскрывается в последующих главах. Несмотря на весьма желательный характер такого участия, ни в одном из существующих международных актов, касающихся проблем принудительного труда, рабства и торговли людьми, за исключением Конвенции 182, не содержится прямого указания на роль организаций работников и работодателей в предотвращении и пресечении принудительного труда и связанной с ним практики.

Обследования, отчетность и мониторинг

70. Результаты обследований, в том числе статистические данные о масштабе использования принудительного труда с разбивкой по признаку пола и возрастным группам, крайне необходимы для разработки, реализации и мониторинга политики. В большинстве стран базы знаний о масштабах и формах принудительного труда все еще остаются неполными и разобщенными и не используют тиражируемые

³ Эта функция была недавно децентрализована и передана в ведение государственных органов на уровне провинций.

методологии. Это неудивительно, так как принудительный труд нелегко поддается изучению с помощью стандартных национальных статистических обследований. Однако усиление внимания общественности к проблемам принудительного труда и торговли людьми привело в последние годы к активизации обследований по этим темам, иногда при поддержке МОТ и других международных организаций. Например, в Нигере МОТ оказала содействие национальному статистическому институту в проведении национального обследования по проблеме принудительного труда взрослых и детей. Подобные обследования, хотя и не всегда организованные в национальном масштабе, были выполнены в ряде других стран, включая Республику Молдову и Непал.⁴

71. Большинство национальных планов действий включают в себя специальный раздел, посвященный обследованиям и сбору данных, часто относящимся к численности и характеристикам выявленных жертв. Несмотря на важность такой информации, она не раскрывает истинные масштабы проблемы. Почти в 50 странах, обследованных при подготовке настоящего доклада, созданы институциональные механизмы сбора данных, в первую очередь о торговле людьми. Один из примеров – «обсерватория» в Португалии, которая получает данные со стороны различных правоохранительных органов и НПО. Подобные системы уже действуют во многих других странах ЕС. В Бразилии мобильные инспекционные группы ведут учет численности спасенных жертв принудительного труда и их социально-экономических характеристик, что позволяет отслеживать воздействие государственной политики на осуществление превентивных и реинтеграционных мер.

72. Общей проблемой национальных систем сбора данных и обследований является отсутствие согласованных определений и показателей принудительного труда, торговли людьми и связанной с ними практики. Другая распространенная проблема – отсутствие органа, ответственного за сбор и анализ данных. Ввиду того что принудительный труд и торговля людьми не охватываются обычными обследованиями домашних хозяйств и рабочей силы, национальные статистические бюро, как правило, нуждаются в укреплении своего потенциала, чтобы иметь возможность проводить периодические обследования по этим вопросам. Действенным решением может быть и назначение независимого национального докладчика. Национальные докладчики по вопросам торговли людьми впервые появились в странах ЕС,⁵ а затем в государствах-членах ОБСЕ.⁶ Директива ЕС о торговле людьми требует от государств-членов назначить национального докладчика или создать эквивалентный механизм, отвечающий за сбор и накопление данных, оценку национальных мер по борьбе с торговлей людьми и подготовку отчетности о достигнутом прогрессе (статья 19). Несмотря на то что внедрение директивы все еще продолжается в ряде стран, уже публикуются всеобъемлющие национальные отчеты, например, докладчиками в Бельгии, Нидерландах и Финляндии.

73. В некоторых других странах доклады публикуются национальной комиссией или конкретным министерством. Так, Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми Объединенных Арабских Эмиратов размещает на своем веб-сайте ежегодные

⁴ МБТ: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Женева, 2012 г.

⁵ См. Резолюцию Совета Европейского союза 2003/С 260/3 о мерах по противодействию торговле людьми, в частности, женщинами, а также Гагскую министерскую декларацию о руководящих принципах эффективных мер по предупреждению и пресечению торговли женщинами с целью сексуальной эксплуатации от 26 апреля 1997 года.

⁶ Брюссельское решение министров стран ОБСЕ № 14/06 об укреплении усилий в борьбе с торговлей людьми, в том числе в целях трудовой эксплуатации, на основе всеобъемлющего и упреждающего подхода.

доклады о ходе выполнения национального плана действий. В Соединенных Штатах Америки закон о защите жертв торговли людьми имени Уильяма Уилберфорса от 2008 года содержит широкие требования к отчетности и мониторингу как внутри страны, так и за рубежом.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

74. Несмотря на совершенствование с течением времени национального планирования, координации деятельности учреждений и их отчетности, в большинстве стран эти усилия конкретно нацелены на противодействие торговле людьми, а вопросы, касающиеся принудительного труда, рассматриваются отдельно или полностью игнорируются. В ряде случаев можно будет получить реальную пользу, если деятельность будет нацелена на искоренение *всех* форм принудительного труда и торговли людьми в рамках единой политики и посредством единого координационного органа, что будет способствовать большей согласованности национальных контрмер. Такой механизм, вероятно, потребует принятия решения на самом высоком уровне исполнительной власти, которое четко распределит ответственность среди различных государственных ведомств.

75. Несмотря на разработку национальных планов действий во многих странах, очень немногие из них предусматривают участие социальных партнеров в работе координационных органов или осуществлении конкретных видов деятельности. Расширение участия социальных партнеров в координировании, разработке, выполнении и мониторинге национальных планов действий могло бы содействовать ликвидации ряда пробелов, рассматриваемых далее в настоящем докладе, в частности, в отношении мер, осуществляемых на рынке труда. Другой практической проблемой является сбор данных. Усилия, прилагаемые в этой области в настоящее время, зачастую носят разнородный характер и не обеспечены достаточной институциональной поддержкой. Несмотря на отсутствие достоверной национальной статистики принудительного труда, правительства стремятся разрабатывать адресные меры политики, отслеживать и оценивать их воздействие.

76. В новом международном акте (актах) можно было бы подчеркнуть значение согласованных и скоординированных действий на национальном уровне в интересах повышения эффективности мер, направленных на противодействие принудительному труду и связанной с ним практике. Он также мог бы содержать конкретные нормы и указания относительно участия социальных партнеров в реализации таких мер. Наконец, в новый международный акт можно было бы включить рекомендации о сборе данных, в том числе о согласовании показателей по принудительному труду.

Глава 4

Меры предотвращения

Международно-правовые основы

77. Эффективная стратегия предупреждения направлена на устранение коренных причин, а не симптомов принудительного труда; широко признается ее решающее значение для последовательного искоренения данного явления. Без эффективного предупреждения инвестиции в другие важнейшие области, такие как идентификация жертв, их защита и контроль исполнения законодательства, не могут полностью решить проблему, так как новые жертвы могут просто занимать места своих предшественников. Поэтому превентивные действия должны быть неотъемлемой частью любой стратегии по борьбе с принудительным трудом и связанной с ним практикой.

78. В первых международных правовых актах, направленных на борьбу с принудительным трудом и сходной с рабством практикой, требование о принятии государствами превентивных мер скорее подразумевается, нежели открыто декларируется. Обязательство по упразднению применения принудительного труда, предусмотренное в Конвенции 29, предполагает необходимость принятия предупредительных мер, а применение уголовных наказаний является мощным сдерживающим фактором для лиц, престающих закон.¹ Те же последствия возникают в связи со статьей 1 Дополнительной Конвенции об упразднении рабства 1956 года, которая требует от государств-участников принять «все возможные и необходимые законодательные и иные меры к тому, чтобы осуществить ... полную отмену или упразднение» практики, сходной с рабством, которая объявляется этим актом вне закона. С другой стороны, в более поздних международных и региональных актах о борьбе с торговлей людьми содержатся конкретные превентивные положения обязательного или необязательного характера. Кроме того, Конвенция 182 требует от государств-членов принятия эффективных мер, направленных на недопущение вовлечения детей в наихудшие формы детского труда (статья 7 2) а)).

79. Меры предотвращения, предусмотренные в актах о борьбе с торговлей людьми, в целом можно разделить на две категории. Первая нацелена на снижение риска уязвимых лиц или групп стать жертвами, а вторая – на снижение так называемого «спроса» на определенные продукты и услуги, которые провоцируют эксплуатацию людей, будь то в сексуальных или иных целях.

¹ Как отмечалось в главе 2, обязательство упразднить применение принудительного труда предполагает обязательство государства одновременно воздерживаться от его применения и действовать. Последние изменения в области политики и права отражают растущее признание того, что государства обязаны обеспечивать защиту от нарушений прав человека негосударственными структурами на своей территории и/или в своей юрисдикции. См., например, *Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»* (A/HRC/17/31) и Европейский суд по правам человека, *Ранцев против Кипра и Российской Федерации*, дело № 25965/04, судебное решение от 7 января 2010 г.

80. В Части III Протокола о торговле людьми «Предупреждение, сотрудничество и другие меры» устанавливается общее обязательство, согласно которому государства-участники «разрабатывают и принимают на комплексной основе политику, программы и другие меры» в целях предупреждения и пресечения торговли людьми и их защиты от повторной виктимизации (статья 9 1) а) и b)). Сотрудничество с представителями гражданского общества и других соответствующих организаций предусматривается «в надлежащих случаях» (статья 9 3)).²

81. Что касается предупредительных мер, направленных на снижение степени уязвимости, в Протоколе о торговле людьми предусматривается, что государства-участники будут «стремиться» принимать такие меры, как проведение обследований, информационных кампаний, в том числе в средствах массовой информации, а также осуществление социально-экономических инициатив (статья 9 2)). Далее он обязывает их «принимать или совершенствовать меры», направленные на смягчение воздействия таких факторов, обуславливающих уязвимость людей с точки зрения торговли людьми, как бедность, низкий уровень развития и отсутствие равных возможностей (статья 9 4)).

82. Что касается мер по сокращению спроса, в Протоколе о торговле людьми предусмотрено обязательство, согласно которому государства-участники «принимают или совершенствуют законодательные или другие меры ..., направленные на противодействие спросу, порождающему эксплуатацию людей ... во всех ее формах, поскольку это ведет к торговле людьми». Они могут включать меры «в области образования, культуры или в социальной области», в том числе в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества (статья 9 5)). Конкретные предложения, сформулированные впоследствии государствам-участникам, предусматривают меры, направленные на регулирование, регистрацию и лицензирование частных агентств по трудоустройству; ознакомление работодателей с данной проблематикой с тем, чтобы их системы поставок были свободны от торговли людьми; обеспечение соблюдения трудовых норм посредством проведения проверок службами инспекции труда и с помощью других соответствующих средств; обеспечение соблюдения нормативных актов о труде; усиление защиты прав трудовых мигрантов; принятие мер по сокращению пользования услугами, оказываемыми жертвами торговли людьми.³

83. Различные региональные акты предусматривают конкретные, а иногда и обязательные предупредительные меры. Статья 5 Европейской конвенции о противодействии торговле людьми включает в себя шесть положений о мерах предупреждения, в одном из которых содержится призыв к применению подхода, основанного на правах человека, а в другом предусматриваются конкретные меры с целью уменьшить уязвимость детей перед торговлей людьми. В соответствии со статьей 6 о противодействии «спросу» к необходимым мерам относятся информационно-просветительские программы для мальчиков и девочек «с особым упором на недопустимости и пагубных последствиях дискриминации по признаку пола». Согласно статье 19 государства-участники должны рассмотреть возможность принятия мер, признающих в качестве уголовно наказуемого деяния умышленное использование услуг жертвы торговли людьми.

84. Конвенция СААРК призывает государства-участников рассмотреть возможность принятия мер по надзору за агентствами по трудоустройству с целью предотвращения

² Другие статьи в Части III Протокола о торговле людьми содержат положения об обмене информацией и подготовке кадров, мерах пограничного контроля, защищенности и надежности проездных документов и удостоверений личности.

³ Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, «Деятельность Рабочей группы по торговле людьми», доклад, представленный председателем Рабочей группы, 5-я сессия, 18-22 октября 2010 г. (СТОС/COP/2010/6), п. 66.

торговли людьми «под видом вербовки» (статья VIII 6)) и концентрации усилий в сфере предупреждения и развития на известных источниках.

85. Одним из новых аспектов, раскрываемых в Рекомендуемых принципах и руководящих положениях УВКПЧ, является то, что государства должны проявлять должную заботу о недопущении причастности государственного сектора к торговле людьми или его соучастия (принцип 6). К мерам, изложенным в руководящем положении 7 о предупреждении торговли людьми, относится информирование потенциальных мигрантов о рисках, в том числе об опасности эксплуатации и долговой кабалы, и о возможностях, которые существуют в сфере «легальной, не сопряженной с эксплуатацией миграции». Государства также могут рассмотреть целесообразность «изменения политики, которая может вынуждать людей прибегать к незаконной и сопряженной с риском принудительного труда миграции», в том числе анализируя воздействие на женщин репрессивного или дискриминационного законодательства. Другие меры включают в себя начальное образование, профессиональную подготовку и ликвидацию неграмотности среди традиционно уязвимых групп населения, расширение возможностей детей в области образования и обеспечение выдачи всем лицам юридических документов о рождении, гражданстве и заключении брака.

86. В своих замечаниях, адресуемых государствам-членам, Комитет экспертов МОТ подчеркивает конкретные предупредительные меры, в том числе повышение уровня осведомленности широкой общественности и меры в отношении конкретных уязвимых групп, таких как мигранты, домашние работники, работники неформальной экономики и представители коренных народов.⁴ Он также подчеркивает сдерживающее воздействие на потенциальных правонарушителей уголовных наказаний за использование принудительного труда.

87. Помимо Конвенции 29, многие другие нормы МОТ способствуют недопущению использования принудительного труда.⁵ В своей совокупности эти акты создают правовую базу, которая гарантирует целый ряд основных трудовых прав, тем самым предотвращая условия, которые могут вести к принудительному труду, торговле людьми и практике, сходной с рабством. Центральное место среди этих прав занимают свобода объединения и признание права на ведение коллективных переговоров. Когда уязвимые работники создают организации, они получают возможность эффективнее отстаивать свои права и противостоять возможному принуждению и эксплуатации, чем если бы они действовали в одиночку, в отрыве друг от друга и без поддержки коллег. Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) содержит в этом отношении целый ряд важных положений, например, регулирующих выплату заработной платы натурой (статья 4), вычеты из заработной платы (статьи 8 и 9) и регулярную выплату заработной платы (статья 12). В Рекомендации 2006 года об индивидуальном трудовом правоотношении (198) подчеркивается необходимость включения в национальную политику мер, в том числе по противодействию скрытым трудовым отношениям, и отмечается, что могут возникать ситуации, когда «контрактные договоренности ведут к лишению работников защиты, на которую они имеют право» (п. 4 b)).

⁴ См., например, по Конвенции 29: Аргентина – КЭПКР, замечание 2012 г. об укреплении инспекции труда в борьбе с торговлей людьми; Индонезия – КЭПКР, замечание 2012 г. о регулировании найма трудовых мигрантов; Мьянма – КЭПКР, замечание 2013 г. о мерах по повышению уровня осведомленности общественности; Пакистан – КЭПКР, замечание 2012 г. о мерах по устранению причин долговой кабалы; Таиланд – КЭПКР, замечание 2012 г. о защите рыбаков-мигрантов. По Конвенции 169: Индия – КЭПКР, замечание 2012 г. о мерах, принимаемых в интересах народов, ведущих племенной образ жизни, включая образование, профессиональную подготовку и занятость; Парагвай – КЭПКР, замечание 2012 г. о мерах по предотвращению использования принудительного труда представителей коренных народов.

⁵ См. главу 2, где содержится информация о других важных актах МОТ.

88. Совещание экспертов в феврале 2013 года указало, что принятие предупредительных мер должно рассматриваться национальными органами и социальными партнерами на систематической основе. Оно подчеркнуло превентивную роль органов регулирования вопросов труда и инспекции труда, а также необходимость улучшения координации действий с другими правоохранительными органами и соответствующими ведомствами. Совещание призвало активизировать усилия, направленные на повышение уровня осведомленности уязвимых групп, а также на сбор данных, обмен знаниями и проведение обследований, результаты которых будут использоваться при разработке мер предотвращения. Наконец, совещание подчеркнуло необходимость решения проблемы «торговли товарами или услугами, которые могут быть запятнаны принудительным трудом».

Национальное законодательство и практика

89. Несмотря на широкий консенсус о важнейшей роли предупредительных мер в рамках общей стратегии, нацеленной на упразднение принудительного труда, на практике им зачастую уделяется недостаточное внимание и выделяются ограниченные ресурсы. К наиболее широко распространенным предупредительным мерам относятся информационно-просветительские кампании, обучение сотрудников правоохранительных органов и ориентация их внимания на эти проблемы.⁶ Как правило, основное внимание в них уделяется торговле людьми, а не более широкой проблеме принудительного труда.

90. Поскольку предупредительные меры необходимо нацеливать на устранение первопричин принудительного труда и связанной с ним практики, сами причины должны быть предметом углубленного анализа.

91. Первая группа причин связана с «уязвимостью» работников перед принудительным трудом. Одни группы населения, как правило, больше подвержены риску, чем другие, в том числе трудовые мигранты, представители коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, а также малоквалифицированные работники. С учетом того что эта опасность может усугубляться по признаку пола, особенно в связи с принудительной сексуальной эксплуатацией и принудительным домашним трудом, важно помнить о том, что от принудительного труда страдают представители обоих полов и всех возрастных групп. Факторы, повышающие беззащитность перед принудительным трудом, включают дискриминацию и социальную изоляцию, отсутствие или утрату активов (в том числе земли), закрытие местных рабочих мест, потерю альтернативных источников средств к существованию, а также недостаточную квалификацию или ограниченный доступ к официальным системам кредитования и социальной защиты, что может обуславливаться полом человека или принадлежностью к коренному народу. Отсутствие надежных источников информации, например, о законных каналах миграции и легитимности агентов по найму рабочей силы, означает, что многие работники-мигранты подвергаются излишнему риску. Многочисленные формы зависимости от работодателей (в том числе в отношении жилья, питания и получения разрешения на работу) повышают уязвимость работников, как это происходит, например, с домашними работниками. Там, где люди изолированы в физическом и социальном плане, где не существует их организаций или коллективных представителей, личная беззащитность только усиливается. Конкретные факторы, влияющие на детей, включают их отправку к родственникам, живущих в городах, отсутствие местных школ и уготовленный для девочек низкий уровень образованности.

⁶ База данных из 133 стран, созданная при подготовке настоящего доклада, показывает, что 100 стран проводят информационно-просветительские кампании для широкой общественности, 64 страны организуют целевые мероприятия для уязвимых групп населения, а 101 страна проводит обучение и инструктаж для сотрудников правоохранительных органов.

Соответствующие превентивные контрмеры можно широко классифицировать как «повышение уровня осознания и предоставление социальных и экономических прав и возможностей» для наиболее уязвимых групп населения и территорий.

92. Вторая группа причин относится к среде, в которой практикуется принудительный труд, особенно, что касается причастных к нему лиц. Низкая эффективность систем охраны правопорядка, ведущая к безнаказанности лиц, использующих принудительный труд и совершающих связанные с ним преступления, – это одна из главных причин, подпитывающих данное явление. Если использование принудительного труда воспринимается как «малый риск», беспринципные работодатели, которых меньшинство, могут считать, что на этот риск стоит идти ради постыдной прибыли. К другим причинным факторам относятся чрезмерное давление на работодателей в сторону снижения затрат, особенно в трудоемких отраслях, либо нереальные производственные сроки или задания, навязываемые заказчиками; коррупция и неэффективное управление; пробелы в знаниях работодателей относительно трудового права или практические препятствия на пути его применения; проблемы с обеспечением исполнения закона, возникающие в разветвлениях и сложных системах поставок, где работает множество субподрядчиков или которые охватывают нескольких районов или стран, а также проблемы, связанные с ростом неформальной экономики; недостаточное регулирование деятельности частных агентств по трудоустройству или брокеров, которые вербуют, а порой и сами нанимают работников. Озабоченность также вызывает отсутствие письменных трудовых договоров, особенно на неформальных предприятиях, а также наличие скрытых трудовых отношений. Особые трудности вызываются причинными факторами, связанными с давно укоренившейся практикой, такой как выплата заработной платы в виде аванса и преобладающие в обществе настроения (в том числе дискриминация по различным признакам).

93. Отсутствие действенной координации и взаимодействия между заинтересованными сторонами также создает среду, в которой может возникать или оставаться незамеченным принудительный труд. Недостатки в координации деятельности, например, между различными государственными органами, между правительством и гражданским обществом либо между районами или странами происхождения и назначения трудовых мигрантов, ослабляют исполнение законодательных и нормативных правовых актов. Необходимо принимать предупредительные меры, которые в целом сводятся к «усилению применения закона, координации и взаимодействию».

94. Третья группа причин касается торговых компаний, розничных предприятий, пользователей и потребителей товаров или услуг, которые, возможно, были произведены, доставлены или иным образом запятнаны использованием принудительного труда. Несмотря на сложный и спорный характер «спроса» на такие товары и услуги, отсутствие информации означает, что люди, как правило, не осведомлены, когда они выбирают, что им купить, использовать или употребить.⁷ Потребительские превентивные контрмеры направлены на повышение прозрачности информации и осведомленности общественности об условиях, в которых производятся конкретные товары и услуги. Возможность изменить поведение покупателей создает рыночный стимул, который убеждает компании – в рамках всей сети поставок – действовать в полном соответствии с национальными и международными трудовыми (и другими) нормами.

⁷ Термин «спрос» в контексте принудительного труда и торговли людьми обычно используется применительно к целому ряду лиц и групп, в том числе работодателей, агентов по найму, корпораций и конечных потребителей/пользователей товаров и услуг. Задача «снижения спроса», первоначально связанная с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации, более проблематична в отношении других (несексуальных) форм принудительного труда, где потребительский спрос, как правило, возникает на *дешевые* товары и услуги. Если в ходе производственного процесса имеет место эксплуатация труда, то это «скрытые затраты», о которых потребители не знают, когда они покупают или используют товары или услуги.

95. У принудительного труда и торговли людьми множество причин – сложных и взаимосвязанных, и поэтому стратегии предупреждения, ориентирующиеся лишь на одну причину или крайне ограниченный круг причин, будут иметь ограниченный эффект и низкие результаты. Несмотря на принятие предупредительных мер в большинстве стран, лишь немногие из них стали предметом тщательной оценки, а это означает, что накопленный опыт невозможно использовать при разработке будущих стратегий.

Национальные правовые основы предупредительной деятельности

96. В целом, уже само существование строгого законодательства, запрещающего принудительный труд, играет важную превентивную роль, так как оно дает жертвам возможность подать жалобу и оказывает заметное сдерживающее воздействие на потенциальных преступников. Тем не менее, в случаях, когда санкции не носят требуемого уголовного характера и не соразмерны тяжести совершенного преступления (например, когда налагается штраф или выносится приговор о тюремном заключении на очень короткий срок), либо когда закон не исполняется должным образом, сдерживающий эффект значительно ослабевает.

97. Национальное законодательство относительно небольшого числа стран включает четкие положения о недопущении использования принудительного труда. Так, в законодательстве о кабальном труде в ряде стран Южной Азии отсутствуют какие-либо ссылки на превентивные меры. Подобные меры чаще включаются в национальные планы действий или аналогичные оперативные программы, особенно те, что направлены на противодействие торговле людьми.

98. В Соединенных Штатах Америки закон о защите жертв торговли людьми и насилия 2000 года и последующие акты о продлении срока его действия содержат положения об «экономических альтернативах для предотвращения и пресечения торговли людьми» с упором на мероприятия, которые проводятся за пределами Соединенных Штатов Америки в странах происхождения работников, ставших жертвами торговли людьми. Он предусматривает международные инициативы «в целях расширения экономических возможностей потенциальных жертв торговли людьми», такие как микрокредитование и профессиональная подготовка, а также программы обучения детей в школах и программы, содействующие участию женщин в процессе принятия экономических решений (раздел 106).

99. После принятия Протокола о торговле людьми вступили в силу и другие законы о противодействии торговле людьми, которые содержат превентивные положения. Так, в Замбии закон о противодействии торговле людьми 2008 года предусматривает проведение просветительских программ, направленных на информирование лиц, подверженных риску, в частности, о методах найма, используемых торговцами людьми, формах злоупотреблений и учреждениях, которые оказывают помощь; он также нацелен на информирование жертв об их правах и на противодействие спросу, который провоцирует эксплуатацию жертв, особенно женщин и детей. В Грузии закон о борьбе с торговлей людьми 2006 года содержит всеобъемлющие положения о превентивных мерах, в том числе осуществляемых посредством программ, направленных на сокращение масштабов бедности, преодоление низкого уровня развития, безработицы и неравных возможностей, а также на ликвидацию всех форм дискриминации.

Осведомленность общественности и предоставление социально-экономических прав и возможностей

100. На практике наиболее распространенной предупредительной мерой является *повышение уровня осведомленности общественности*. Большинство кампаний

нацелено на повышение степени осведомленности широкой общественности или конкретных уязвимых групп о проблеме торговли людьми. К примеру, в Буркине-Фасо Министерство по социальным вопросам распространяет информационные листовки на местных языках, проводит лекции, обсуждения кинофильмов и театральные форумы по проблемам детского труда и торговли людьми, а «информационный караван» доносит эти сведения до населения в приграничных районах и вдоль основных маршрутов миграции. В ряде стран информационные усилия нацелены на транспортные сети, используемые трудовыми мигрантами; например, в Китае кампании, ориентированные на молодых женщин-мигрантов, проводятся на автобусных и железнодорожных станциях, а в Аргентине социальная реклама государственных служб, посвященная борьбе с торговлей людьми, размещается на междугородних автобусах. Пограничные переходы и аэропорты – это главные пункты распространения информации среди мигрантов, и во многих странах подготовлены краткие брошюры и другие материалы, распространяемые среди работников, когда они находятся в пути. Многоязычные информационные материалы распространяются в аэропортах и пунктах пересечения границы на Кипре, а также в двух международных аэропортах Объединенных Арабских Эмиратов; в аэропорту Ливана можно найти брошюры о правах и обязанностях домашних работников. На Филиппинах Управление по трудоустройству за рубежом (РОЕА) организует для отбывающих мигрантов содержательные семинары, посвященные профориентации и подготовке к трудоустройству; подобные курсы проводятся во многих других странах происхождения мигрантов в Азии. Правительство Мьянмы назначило атташе по трудовым вопросам и других сотрудников в пяти вновь созданных центрах в Таиланде, которые оказывают помощь трудовым мигрантам. Оно развернуло кампании, направленные на повышение уровня осведомленности общественности о запрещении использования принудительного труда в Мьянме, в том числе путем распространения информационных материалов на местных языках в районах проживания этнических меньшинств.

101. Некоторые информационно-просветительные мероприятия организуются в школах. В китайской провинции Аньхой департамент образования распространил среди более чем 9 млн учащихся пособие о жизненных навыках, содержащее, в том числе, сведения об опасности торговли людьми и защите от нее. Учебники для начальной школы в Эфиопии включают материалы, предупреждающие детей об использовании детского труда и торговле людьми. Правительство Азербайджана распространило среди преподавателей и учащихся десятки тысяч брошюр, карточек, плакатов и DVD-дисков, посвященных борьбе с торговлей людьми. В Сенегале, где одной из проблем является принудительное детское попрошайничество, Министерство по делам семьи осуществляет программы, обращающие внимание религиозных лидеров на тот факт, что хотя ислам не запрещает эту практику, Министерство по делам семьи и Министерство образования совместно открывают современные коранические школы (*daaras*), где дети получают общее и кораническое образование.

102. Способность отдельных лиц и групп населения противостоять принудительному труду и торговле людьми укрепляется благодаря мерам, направленным на обеспечение социально-экономических прав и возможностей. В то время как прогресс в целом зависит от комплексной политики развития и сокращения масштабов бедности, адресные действия могут идти на пользу конкретным уязвимым группам, например, обучение и профессиональная подготовка, помощь с трудоустройством и социальная защита. В Бразилии осуществляется пилотный проект по содействию занятости в сельских районах, направленный на устранение роли неформальных посредников (*gatos*), которые часто являются первым звеном в цепи рабского труда. Правительство Индии применяет «конвергентный подход», направленный на то, чтобы мигранты, занятые в кирпичном производстве, имели возможность получать семейные пособия, которых их ранее лишили как мигрантов между штатами страны. При этом ставится задача разорвать порочный круг бедности и задолженности, которые могут вести к кабальной

зависимости.⁸ Было издано несколько указов центрального правительства и правительств штатов, открывающих семьям мигрантов доступ к программам развития ребенка, дотациям на продовольствие, здравоохранение и страхование жизни, обучению на родном языке, путевкам в оздоровительные лагеря, мобильной юридической помощи, жилью и другим благам. В пакистанской провинции Пенджаб под эгидой Института по социальному обеспечению осуществляется пилотный проект по поставке на учет работников кирпичных печей; правительство также финансирует проект в Пенджабе, связанный с предоставлением этим работникам микрокредитов с нулевой процентной ставкой для стимулирования их доходов и других целей. Альтернативные доступные источники кредитования, в том числе в районах происхождения мигрантов, могут уменьшить кредитную зависимость работников от нанимателей и ростовщиков и, следовательно, снизить их уязвимость к долговой кабале. Однако, как показывает опыт, необходимо тщательно формировать структуру и механизмы выдачи продуктов микрофинансирования.⁹

103. В Республике Молдове региональные междисциплинарные группы координируют действия в рамках основанного на правах человека подхода к защите фактических и потенциальных жертв торговли людьми, в том числе семей, испытывающих крайнюю нужду, одиноких матерей, инвалидов и детей, чьи родители работают за рубежом. Оказываемая им помощь включает медицинское обслуживание, юридические консультации, психологическую и материальную поддержку. Албания сообщает о превентивных мерах, осуществляемых в малых масштабах в интересах детей, таких как регистрация рождения и решение проблемы отсева учеников, а также трудоустройство и профессионально-техническая подготовка женщин, безработных и представителей народности рома.

104. Профсоюзная и иная поддержка в создании организаций незащищенных работников, особенно в неформальной экономике, содействует их обучению и обеспечивает им возможность добиваться улучшения своих условий. Профсоюзы во многих странах стремятся оказывать содействие в создании организаций домашних работников. Так, национальная профсоюзная федерация в Особом административном районе Китая, Гонконге, сотрудничает с Международной сетью домашних работников с целью создания организаций домашних работников-мигрантов из Индонезии, а профсоюз домашних работников на Филиппинах (SUMAPI) сыграл решающую роль в принятии нового законодательства, защищающего их трудовые права. Организации работников подготовили межрегиональные соглашения по вопросам защиты прав трудовых мигрантов. Двусторонние соглашения о сотрудничестве были заключены, например, профсоюзными центрами Непала и Шри-Ланки (как стран происхождения мигрантов) с их коллегами в странах назначения, в том числе в Бахрейне и Кувейте. Профсоюзы также установили порядок рассмотрения жалоб трудовых мигрантов.

Усиление применения законодательства, координация и сотрудничество

105. Когда законодательство, регулирующее самые разные вопросы в сфере труда, эффективно претворяется в жизнь, оно способствует предотвращению принудительного труда и торговли людьми. Поэтому важно расширять сферу охвата трудового законодательства на уязвимые группы населения. В 2008 году Иордания внесла поправки в свой закон о труде, отменив положения, исключавшие домашних работников, а в 2009

⁸ Данный подход, нацеленный на снижение уязвимости перед кабальным трудом, предполагает одновременные действия, призванные обеспечить участие работодателей, агентов по найму и представителей профсоюзов в диалоге и практической деятельности.

⁹ S. Premchander, et al. (готовится к печати, 2013 г.): *Prevention and elimination of bonded labour: The potential and limits of microfinance-led approaches*, МБТ, Женева.

году издала новые нормативные правовые акты, касающиеся домашних работников, в которых уточняются обязанности работодателей и работников и содержатся положения о продолжительности рабочего времени, оплачиваемом отпуске и условиях труда, а также требование об открытии банковских счетов для работников. На Филиппинах закон о домашних работниках 2013 года регулирует вопросы заработной платы, продолжительности рабочего времени и отпускных пособий домашних работников, которые должны регистрироваться их нанимателями. В нем также уточняется порядок оказания помощи домашним работникам, страдающим от злоупотреблений.

106. В других областях рассматриваются более конкретные причинно-следственные факторы.¹⁰ Например, законодательство может регулировать трудовое правоотношение в целях недопущения чрезмерного контроля со стороны работодателя и чрезмерной зависимости работника. В 2009 году правительство Бахрейна приняло меры, направленные на реформирование системы спонсорства *кафала*, включая предоставление права трудовым мигрантам менять работодателя без согласия первоначального нанимателя; Управление по регулированию рынка труда в настоящее время обязано содействовать таким переходам. Однако в 2011 году в закон было внесено требование, обязывающее работников поддерживать трудовые отношения с первым работодателем в течение не менее одного года, прежде чем они могут поменять работодателя.

107. Законодательство, регулирующее отрасль частных агентств по трудоустройству, также играет важнейшую роль в борьбе со злоупотреблениями в самом процессе трудоустройства (такими как взимание комиссионных сборов с работников, подделка документов, обманные сведения о характере или условиях работы) и на рабочем месте (включая подмену трудовых договоров, невыплату заработной платы, мошеннические вычеты из зарплат). Во многих арабских государствах взимание комиссионных сборов с работников агентствами по трудоустройству объявлено вне закона. Так, согласно типовому трудовому договору в Кувейте любое лицо, выступающее в качестве спонсора домашнего работника, обязано оплачивать его дорожные расходы и услуги агентства по найму, а приказ министра от 2010 года запрещает агентствам взимать с домашних работников какие-либо комиссионные сборы. Во Вьетнаме закон о противодействии торговле людьми 2011 года требует от агентств по трудоустройству заключать письменные трудовые договоры с работниками, которые должны вставать на учет в местном органе регулирования вопросов труда. В Эфиопии Декларация об услугах биржи труда № 632/2009 содержит существенное положение, запрещающее взимание комиссионных сборов с работников; им предусматривается, что трудовой договор между агентством и работником должен соответствовать положениям законодательства Эфиопии, а его условия должны быть не менее благоприятными, чем условия, применяемые к работникам, выполняющим ту же работу в стране назначения.

108. Огромное значение имеют также разработка и осуществление справедливой и действенной политики, регулирующей вопросы международной трудовой миграции.¹¹ Несмотря на признание суверенного права всех государств определять собственную миграционную политику, необходимо признать и то, что чрезмерно ограничивающая или сложная политика в странах происхождения и назначения мигрантов может заставлять будущих мигрантов и работодателей действовать в обход правил,

¹⁰ Комитет экспертов отмечает ряд таких вопросов, в том числе ограничение права прервать трудовые отношения, заблаговременно направив уведомление; зависимость домашних работников-мигрантов от работодателей в рамках системы спонсорства *кафала* на Ближнем Востоке; недостатки системы регулирования и мониторинга частного найма трудовых мигрантов. Он обращается к правительствам с призывом принять меры для решения этих проблем.

¹¹ Многосторонняя рамочная программа МОТ в области трудовой миграции 2006 г. содержит необязательные к исполнению принципы и рекомендации, обеспечивающие основанный на правах подход к регулированию трудовой миграции, в том числе касающиеся международного сотрудничества, защиты трудовых мигрантов и предупреждения злоупотреблений в сфере миграции.

потенциально провоцируя незаконную миграцию, торговлю людьми и принудительный труд. К примеру, Аргентина приняла открытую политику иммиграции из стран содружества МЕРКОСУР и ассоциированных государств. В соответствии с законом о миграции 2004 года иммигрантам и членам их семей, даже если у них отсутствуют необходимые документы, предоставляются те же условия защиты, жилье и права, которыми пользуются граждане страны, в частности, права на социальные услуги, общественные блага, здравоохранение, образование, правосудие, труд, занятость и социальное обеспечение. Кроме того, программа *Patria Grande* позволила легализовать положение свыше 1 млн мигрантов в период с 2004 по 2011 годы. Упрощение процедур и широкое информирование о легальных каналах миграции, вакансиях за рубежом и их доступности также могут играть весомую роль в пресечении злоупотреблений.

109. Что касается мест работы, ключевую роль в предотвращении принудительного труда и торговли людьми играют органы инспекции труда, однако во многих случаях они не обеспечены достаточными людскими и финансовыми ресурсами и не обладают должным профессионализмом, чтобы выполнять эти функции в полной мере. Имея доступ к местам работы, инспекторы труда находятся в идеальном положении для выявления ранних признаков ситуации, которая может деградировать до состояния принудительного труда, если не будут приняты меры по ее исправлению. Они могут повышать степень информированности общественности, проводить обучение и консультировать работодателей, чтобы не допустить такого развития событий.¹² Так, в Испании специальная группа в составе Трехсторонней консультативной комиссии при службе инспекции труда и социального обеспечения отвечает за подготовку мер и оценку деятельности органов инспекции труда, в частности, в связи с нарушениями трудового законодательства в «нерегулируемой экономике» и вызванной ими эксплуатацией труда.

110. Помимо уголовных наказаний, в некоторых странах применяются экономические санкции, направленные на предупреждение использования принудительного труда отдельными лицами и предприятиями. Например, второй национальный план Бразилии по искоренению рабского труда, принятый в 2008 году, предусматривает меры, запрещающие предприятиям, где доказан факт использования рабского труда (по результатам соответствующего административного процесса), брать кредиты из частных или государственных источников и заключать договоры с государственными предприятиями и организациями.

111. В Соединенных Штатах Америки закон Калифорнии о прозрачности систем поставок 2010 года содержит инновационную правовую норму, согласно которой крупные предприятия обрабатывающей промышленности и розничной торговли должны сообщать о прилагаемых ими усилиях, направленных на искоренение рабства и торговли людьми в своих системах поставок. Он отражает государственную политику информирования потребителей «о том, как следует приобретать товары, производимые компаниями, которые ответственно управляют своими системами поставок» (раздел 2 j)). Другой недавней мерой, принятой в Соединенных Штатах Америки, является Распоряжение 13627 от 2012 года, направленное на предупреждение торговли людьми в рамках федеральных контрактов, что требует пересмотра федеральных принципов закупочной деятельности с целью включения в них запрета на вводящую в заблуждение или мошенническую практику найма, взимание платы за трудоустройство и

¹² Как подчеркивает Комитет экспертов, совокупность определенных нарушений трудового законодательства может свидетельствовать о принудительном труде. Все вместе, эти нарушения представляют собой уголовное деяние по признакам «принудительного труда». См. Общий обзор 2012 года, п. 321. Ориентируясь на методы упреждения, инспекторы труда могут выявлять и пресекать отдельные нарушения, прежде чем ситуация усугубится до состояния принудительного труда. В крайних случаях они могут выдать предписание о закрытии предприятия. Вопросы инспекции труда подробнее рассматриваются в главе 7.

уничтожение или конфискацию документов, удостоверяющих личность. В нем также содержится требование к определенным федеральным подрядчикам и субподрядчикам, оказывающим услуги за рубежом, обеспечивать выполнение планов по предупреждению торговли людьми.

112. Совет по правам человека создал Рабочую группу по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, которая должна содействовать реализации *Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты»*.¹³ В этом документе раскрывается обязанность государства обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, в том числе предпринимателями, и определяется ответственность корпораций за соблюдение прав человека и солидарную ответственность за предоставление эффективных средств правовой защиты жертвам в случае, когда происходят нарушения.¹⁴ Многие компании по всему миру приступили к осуществлению добровольных инициатив, основанных на этих принципах; у них самое разное содержание, однако, как правило, в них включены ссылки на основополагающие принципы и права в сфере труда, а иногда и на другие трудовые права и экологические стандарты. Несмотря на то что рассмотрение этих инициатив выходит за рамки настоящего доклада, следует сделать ряд оговорок. Корпоративная социальная ответственность не подменяет собой обязанность всех сторон соблюдать национальное законодательство и не может быть заменой законодательно установленных правоприменительных механизмов, обеспеченных достаточными ресурсами и функционирующих должным образом.

113. Работодатели и их организации участвуют в деятельности, направленной на предотвращение использования принудительного труда и связанной с ним практики. Несмотря на то что информационно-просветительские и общеобразовательные программы преимущественно адресуются работникам, очевидно, что и работодатели могут извлекать выгоду из таких программ, расширяя собственные знания о действующем законодательстве и способах, обеспечивающих его соблюдение.¹⁵ Одним из новаторских примеров действий работодателей служит «Национальный пакт об искоренении рабского труда», инициированный крупными компаниями в Бразилии в 2005 году. Он обязывает подписавшие его стороны предпринимать различные действия, главным образом направленные на разрыв отношений их производственно-сбытовых сетей с предприятиями, публично осуждаемыми за создание таких условий для своих работников, которые напоминают рабство.¹⁶ К другим мерам относятся формализация трудовых отношений со стороны производителей и поставщиков, а также содействие социальной реинтеграции работников, вызволенных из ситуаций, сходных с рабством.

114. Еще один пример связан с индустрией найма работников, где многие ассоциации частных агентств по трудоустройству приняли руководства или добровольные своды правил на основе принципов, закрепленных в Конвенции 181. Международная конфедерация частных агентств найма (CIETT) одобрила свод правил поведения,

¹³ A/HRC/17/4.

¹⁴ Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая Административным советом МБТ в 1977 г., с поправками, внесенными в 2000 и 2006 гг., содержит соответствующие рекомендации, в том числе о заработной плате, пособиях и условиях труда (пп. 33-35) и о трудовых отношениях, в том числе о порядке рассмотрения жалоб (пп. 41-59).

¹⁵ МБТ подготовило и широко распространяет информационные материалы по вопросам принудительного труда для работодателей. См. МБТ (2008 г.): *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (пересмотренное издание, готовится к печати).

¹⁶ Дополнительные сведения о государственном реестре в Бразилии («грязном списке») представлены в главе 7.

основанный на десяти принципах; один из них гласит, что ее члены не должны взимать прямо или косвенно, полностью или частично, никаких комиссионных и других сборов с лиц, ищущих работу, и работников за услуги, непосредственно связанные с их трудоустройством. Во Вьетнаме Ассоциация по предложению рабочей силы (VAMAS) в 2010 году приняла свод правил поведения, регулирующий деятельность агентств, направляющих граждан на работу за рубежом; с тех пор она внедрила в действие систему, позволяющую оценивать своих членов с точки зрения выполнения ими установленных требований.

115. Уже отмечалось решающее значение эффективной координации всей деятельности, связанной с противодействием принудительному труду и торговле людьми как внутри страны, так и между странами.¹⁷ Одной из достаточно распространенных мер, направленных на предотвращение торговли людьми и эксплуатации трудовых мигрантов, является заключение двусторонних меморандумов о взаимопонимании между странами происхождения и назначения мигрантов. В Республике Корея система разрешений на работу функционирует исключительно на базе государственных служб занятости. Она предусматривает заключение меморандумов о взаимопонимании с другими азиатскими странами, откуда прибывают мигранты, и гарантирует иностранным мигрантам одинаковую зарплату, пособия и трудовые права наравне с корейскими работниками. В 2013 году правительства Филиппин и Саудовской Аравии заключили трудовое соглашение по вопросам найма и трудоустройства филиппинских домашних работников, включающее положения о заработной плате и условиях труда, создании «горячей линии» помощи, установлении порядка урегулирования споров и содействии в получении выездных виз.

116. Сотрудничество необходимо и внутри стран между различными ведомствами, ответственными за различные аспекты деятельности по предупреждению,¹⁸ а также между районами происхождения и назначения внутренних трудовых мигрантов. Например, в Индии несколько штатов, направляющих и принимающих мигрантов, заключили два меморандума о взаимопонимании с федеральным Министерством труда и занятости, в которых ясно определены функции и сферы ответственности, связанные с обеспечением защиты работников, мигрирующих из одного штата страны в другой; эти документы служат основой для реализации планов действий в отдельных штатах и для осуществления взаимодействия между ними.

Меры, ориентированные на потребителей

117. Подходы, ориентированные на потребителей, предполагают использование корректных маркировок и другие меры, в том числе рекламные и информационно-просветительские кампании в интересах широкой общественности и потребителей, поощряющие приобретение товаров, «свободных от эксплуатации». В этом отношении важная роль принадлежит средствам массовой информации, и все чаще крупные вещательные станции, национальные и международные печатные издания и интернет-СМИ поднимают тему рабства, просвещая население и разоблачая неблагоприятную практику.

118. Одним из примеров комплексного подхода к улучшению условий труда сельскохозяйственных работников, включающего ориентированные на потребителей меры, является «Справедливая продовольственная программа» Коалиции работников Иммокали – местной организации в штате Флорида, США. С помощью программы произошло повышение заработной платы сборщиков томатов, преимущественно

¹⁷ См. главу 3, где содержатся сведения о межминистерских и межведомственных координационных органах.

¹⁸ Первый меморандум был подписан федеральным Министерством труда и занятости (MoLE) со штатами Одиша и Андхра-Прадеш в 2012 г., а второй со штатами Уттар-Прадеш, Джаркханд, Бихар и Чхаттисгарх в начале 2013 г.

иммигрантов, за счет надбавки к цене, которую платят корпоративные покупатели томатов во Флориде; она также способствовала принятию свода правил поведения на основе прав человека во всей отрасли сбора и переработки томатов в этом штате. Группы гражданского общества оказывают давление на розничные предприятия, убеждая их приобретать томаты исключительно посредством этой программы.

119. Что касается коммерческой сексуальной эксплуатации, значительное число кампаний нацелено на сдерживание спроса на сексуальные услуги, которые могут провоцировать торговлю людьми. Примером служит Болгария, где использование услуг жертв торговли людьми классифицируется как уголовное преступление, а информационная кампания ориентирована на пользователей сексуальных услуг. Грузия также внесла поправки в свой уголовный кодекс, объявив вне закона умышленное использование услуг жертвы торговли людьми (статья 143 3)). В настоящее время власти используют социальную рекламу и телевизионные программы, предупреждая потенциальных пользователей таких услуг не только в сексуальных, но и в трудовых целях.

120. К весьма малочисленным примерам инициатив, воздействующих на спрос за пределами секс-индустрии, относится широкая кампания правительства Нидерландов, направленная на повышение уровня осведомленности общественности о рисках трудовой эксплуатации, в том числе широкое распространение листовки на 14 языках с информацией о признаках трудовой эксплуатации и о правах ее жертв. В Португалии правительство способствовало проведению информационно-просветительской кампании в одном из городов на севере страны, направленной на недопущение эксплуатации сельскохозяйственных работников-иммигрантов из Румынии.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

121. Существует множество примеров превентивных действий на национальном уровне в отношении принудительного труда и торговли людьми. Однако, в целом, не используются по-настоящему комплексные меры предотвращения, учитывающие весь спектр причинно-следственных факторов. Общая ситуация характеризуется скорее частичными мерами, касающимися отдельных аспектов уязвимости работников или «спроса». В целом, недоиспользуется потенциал систем регулирования вопросов труда и инспекции труда в превентивных целях. Кроме того, недостаточное внимание уделяется важнейшей роли работодателей, предпринимателей и профсоюзов в предотвращении принудительного труда и торговли людьми. Еще одна проблема в области практической реализации связана с отсутствием строгого мониторинга и оценки воздействия различных принимаемых мер предупредительного характера.

122. Тем не менее, многие из практических примеров относятся к сравнительно недавнему прошлому, а это означает, что усиливается внимание к превентивным мерам, направленным на борьбу с принудительным трудом. Более того, начинают приниматься меры, выходящие за рамки кампаний, нацеленных на повышение степени осведомленности уязвимых работников, и все больше новых подходов применяется для устранения общих причин, таких как безнаказанные действия лиц, преступающих закон, неадекватная правовая защита и недостатки в области координации и в поведении потребителей.

123. Как показывает данный анализ, стратегии предупредительных действий, основанные на согласованной политической платформе, должны учитывать широкий круг системных и структурных вопросов, совокупно создающих среду, в которой возникают и сохраняются принудительный труд и связанная с ним практика. Поэтому цель предупреждения и пресечения принудительного труда должна присутствовать в разных направлениях государственной политики (в том числе в области занятости,

социальной защиты, сокращения масштабов бедности, миграции и трудовых отношений) помимо того, что она должна быть предметом конкретных национальных законов, мер политики или планов действий.

124. Таким образом, новый акт (акты) даст возможность предоставить в распоряжение государств-членов и социальных партнеров нормы и конкретные рекомендации о мерах, которые могут стать частью комплексной стратегии по предупреждению принудительного труда. К ним могут относиться меры, направленные на снижение уязвимости работников с точки зрения принудительного труда и на решение других важных вопросов на основе комплексного подхода, учитывающего целый ряд факторов, которые могут провоцировать использование принудительного труда.

Глава 5

Защита

Международно-правовые основы

125. В контексте настоящего доклада *защита* означает меры прямой помощи, правовую защиту и долгосрочную социально-экономическую поддержку жертв принудительного труда. Комплексные меры защиты позволяют жертвам оправиться от материальных и психологических последствий, вызванных принудительным трудом, избежать повторения этой участи и принять добровольное участие в процессуальных действиях против своих эксплуататоров. Они могут содействовать улучшению выявления жертв, снижению числа случаев повторной виктимизации, увеличению числа обвинительных судебных приговоров и, следовательно, снижению числа случаев принудительного труда. Отсутствие надежной защиты не позволяет жертвам обращаться к властям за помощью зачастую из-за опасений за личную безопасность и за безопасность членов своей семьи. На международном уровне сложился консенсус относительно необходимости формирования подхода к защите «на основе прав» и «с жертвой в центре внимания».

126. В Конвенции 29 не содержится четко сформулированных положений, касающихся защиты жертв принудительного труда. Тем не менее, Комитет экспертов МОТ подчеркивает, что это требование подразумевается, так как меры защиты необходимы, чтобы оградить бывших жертв от возврата к уязвимому положению, в котором их снова могут эксплуатировать.¹ Так, Комитет экспертов отмечает, что запрещение кабального труда должно сопровождаться мерами экономической помощи, чтобы вызволенных из кабалы работников снова не обратили в рабство.² Он также подчеркивает, что все жертвы принудительного труда, независимо от их статуса на территории страны, должны обеспечиваться адекватной защитой, гарантирующей полную реализацию их прав.³ В соответствии с Конвенцией 182 государства-члены должны принимать эффективные меры, направленные на оказание прямого содействия для прекращения занятия детей наихудшими формами детского труда, на их реабилитацию и социальную интеграцию, а также на предоставление им доступа к бесплатному начальному образованию (статья 7).

¹ См. Общий обзор 2012 года, п. 325 и Общий обзор 2007 года, п. 83.

² Общий обзор 2007 года, п. 71.

³ Общий обзор 2012 года, п. 325. Меры, принимаемые для оказания помощи жертвам, могут также включать предоставление временного вида на жительство (например, Чили – КЭПКР, прямой запрос, 2012 г.); помощь со стороны дипломатических представительств за рубежом в целях защиты работников и их прав в странах назначения (например, Индонезия – КЭПКР, замечание, 2012 г.); предоставление жилья, питания, одежды, консультаций, медицинских и охранных услуг (например, Замбия – КЭПКР, замечание, 2013 г.).

127. В Части II Протокола о торговле людьми содержатся положения, касающиеся защиты жертв; в основном они носят необязательный характер или сопровождаются уточнениями. Например, каждое государство-участник должно обеспечивать защиту конфиденциальности личности и личной жизни жертв торговли людьми «в надлежащих случаях и в той мере, в какой это возможно согласно его национальному законодательству». Другие уточняемые положения предусматривают, что жертвы торговли людьми должны получать информацию о соответствующем судебном и административном разбирательстве, а также помощь, позволяющую излагать и рассматривать их мнения на соответствующих стадиях уголовного судопроизводства в отношении лиц, совершивших преступления, что должна обеспечиваться физическая безопасность жертв торговли людьми и что их репатриация должна осуществляться при должном учете вопросов обеспечения их безопасности, без неоправданной задержки и, предпочтительно, на добровольной основе. Что касается оказания им поддержки, Протокол требует от государств-участников «рассматривать» возможность принятия мер по обеспечению физической, психологической и социальной реабилитации жертв торговли людьми, в том числе путем предоставления им жилья, консультативной помощи и информации, медицинской, психологической и материальной помощи, а также возможностей в области трудоустройства, образования и профессиональной подготовки. Государства-участники также обязаны «рассматривать» возможность принятия мер, позволяющих жертвам торговли людьми оставаться в надлежащих случаях на их территории на временной или постоянной основе. В Протоколе не содержится рекомендаций о конкретных мерах по защите детей, хотя их особые потребности должны приниматься во внимание (статьи 6, 7 и 8).

128. Региональные акты, направленные на противодействие торговле людьми, как правило, предусматривают более конкретные и обязательные требования, касающиеся защиты жертв.⁴ Подробные рекомендации о защите жертв торговли людьми содержатся в необязательных к исполнению международных актах, таких как Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ и принятая ООН в 1985 году Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью («Основные принципы правосудия для жертв преступлений»).

129. Основные принципы, закрепленные в этих региональных и необязательных к исполнению актах, включают своевременное выявление жертв в качестве необходимого первого шага, поскольку их необнаружение, скорее всего, приведет к дальнейшему ущемлению их прав и к эксплуатации.⁵ Жертвам должны обеспечиваться безотлагательные меры защиты и материальная, медицинская, психологическая и социальная помощь.⁶ Они не должны подвергаться судебному преследованию и наказанию за правонарушения, совершенные ими как прямое следствие их положения в качестве

⁴ См., в частности, Европейскую конвенцию о противодействии торговле людьми и Директиву ЕС о торговле людьми. Конвенция СААРК предусматривает ряд обязательств государств-участников по защите и поддержке женщин и детей, продаваемых с целью занятия проституцией, в том числе создание реабилитационных приютов для жертв и предоставление юридических и иных консультаций, профессиональной подготовки и медицинских услуг (статья IX 2) и 3)).

⁵ В соответствии с Европейской конвенцией о противодействии торговле людьми государства-участники должны принимать законодательные меры в целях идентификации жертв и обеспечивать участие в этом процессе подготовленных сотрудников (статья 10). См. также Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ, руководящее положение 2.

⁶ См., например, *Основные принципы правосудия для жертв преступлений*, п. 14.

жертв торговли людьми,⁷ и при этом внимание должно уделяться особым потребностям детей и трудовых мигрантов. Меры защиты детей должны быть нацелены на защиту их интересов с учетом презумпции возраста и предусматривать назначение опекуна и обучение детей.⁸ К мерам, принимаемым в отношении трудовых мигрантов, могут относиться предоставление им вида на жительство, разрешения на работу, времени на размышление и восстановление здоровья, а также содействие безопасному и, предпочтительно, добровольному возвращению на родину.⁹ С жертвами торговли людьми, включая детей, необходимо консультироваться относительно их потребностей в защите,¹⁰ а оказание им помощи не должно зависеть от их сотрудничества с властями.¹¹

130. На совещании экспертов в феврале 2013 года была подчеркнута необходимость принятия соответствующих мер в целях защиты всех фактических и предполагаемых жертв принудительного труда, независимо от того, являются ли они объектом торговли людьми или нет, а также необходимость совершенствования процесса выявления жертв. Оно также отметило, что решительные меры, направленные на защиту жертв, могут оказывать положительное влияние на судебное преследование виновных лиц.

Национальное законодательство и практика

Выявление жертв

131. Точное и своевременное выявление жертв является необходимым условием их защиты, без чего они будут подвергаться дальнейшей эксплуатации или рассматриваться не как жертвы, а как преступники, подвергаясь уголовному преследованию, депортации или лишению свободы за правонарушения, совершенные ими вследствие их пребывания в ситуации принудительного труда. Их идентификация жертв осложняется многими факторами. Например, работодатели чаще всего скрывают нелегальных работников, не обладающих законным статусом; жертвы часто опасаются

⁷ В отношении торговли людьми Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ гласят: «Ставшие предметом торговли лица не должны подвергаться задержанию, обвиняться или преследоваться в судебном порядке за незаконный въезд в страны транзита или назначения или проживания в них, или за их причастность к незаконной деятельности, если такая причастность является прямым следствием положения людей, ставших предметом торговли» (принцип 7). См. также Европейскую конвенцию о противодействии торговле людьми (статья 26) и Директиву ЕС о торговле людьми (статья 8). Существующие международные и региональные акты предусматривают неприменение наказания только для жертв торговли людьми, хотя этот принцип должен применяться и к жертвам принудительного труда, которые могут не быть объектом торговли людьми, как это определено в Протоколе о торговле людьми.

⁸ Например, Межамериканская конвенция о международной торговле несовершеннолетними требует от государств-участников «обеспечивать защиту несовершеннолетних с учетом их кровных интересов» (статья 1 а)), а в Европейской конвенции о противодействии торговле людьми указывается, что в случае отсутствия уверенности в отношении возраста жертвы и если имеются основания полагать, что она является ребенком, то она считается ребенком, и в отношении нее принимаются специальные меры защиты (статья 10 3)).

⁹ Например, Европейская конвенция о противодействии торговле людьми требует от государств-участников предусмотреть период продолжительностью не менее 30 дней для реабилитации и размышления (статья 13).

¹⁰ Европейская конвенция о противодействии торговле людьми предусматривает оказание помощи и поддержки на добровольной основе и при надлежащем информировании (статья 12 7)), см. также Директиву ЕС о торговле людьми, статья 21. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка (1989 г.) государства-участники должны обеспечивать ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды, которым уделяется должное внимание (статья 12).

¹¹ См. Руководство для законодательных органов ЮНОДК, п. 62; Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ, принцип 8; Европейская конвенция о противодействии торговле людьми, статья 12 6).

обнаружения и депортации; они могут работать в отдаленных или скрытых местах. Даже когда потенциальные жертвы выявляются и готовы говорить, необходимо проявлять чуткость в общении с ними, чтобы полностью разобраться в их ситуации и установить, страдают ли они от прямого или косвенного принуждения или жестокого обращения.

132. Международные данные свидетельствуют, что большинство жертв принудительного труда остаются невыявленными. Так, согласно данным о торговле людьми, которыми располагает ЮНОДК, в период с 2007 по 2012 годы во всем мире было выявлено лишь 43.000 жертв торговли людьми, и только около трети из них были жертвами торговли людьми в целях трудовой эксплуатации.¹² Очевидно, что это лишь малая доля в сравнении с 20,9 млн жертв принудительного труда во всем мире, согласно оценкам МОТ.

133. Первыми в контакт с жертвами могут входить самые разные участники, в том числе полицейские, инспекторы труда, члены профсоюзов, медицинские работники, сотрудники посольств и представители НПО. Их участие в идентификации и последующем направлении жертв в службы защиты различается по странам. Службы инспекции труда могут играть важную роль в выявлении жертв, и в ряде стран, таких как Бразилия, Перу и Испания, созданы специальные группы в составе инспекторов труда для борьбы с принудительным трудом.¹³ В соответствии с законодательством о кабальном труде Индии и Пакистана окружные судьи и районные комитеты бдительности несут основную ответственность за обнаружение кабальных работников и их эффективную реабилитацию.

134. «Горячие линии» также могут играть важную роль как точки первых контактов, а их операторы могут направлять жертвы в службы помощи. «Горячие линии» существуют в большинстве стран, анализируемых в настоящем докладе, под эгидой правительства или НПО. Однако многие из них не доступны круглосуточно, а в большинстве случаев не используются услуги переводчиков, что затрудняет их использование жертвами. Более того, многие «горячие линии» ориентируются на женщин, ставших жертвами торговли людьми или насилия, что снижает вероятность того, что другие жертвы могут воспользоваться этой услугой.

135. Персонал правоохранительных органов, в том числе инспекторы труда, представители профсоюзов, активисты организаций гражданского общества и другие заинтересованные участники, нуждаются в подготовке и рекомендациях, чтобы иметь возможность заключить, находится ли отдельный работник или целая группа в положении принудительного труда. В ряде стран, таких как Бельгия и Соединенные Штаты Америки, готовятся и распространяются перечни индикаторов, которые помогают персоналу первой линии помощи формировать такие оценки.¹⁴ После того как жертвы идентифицируются, их необходимо направить в организации, оказывающие целевую помощь. В некоторых странах созданы национальные направляющие механизмы (ННМ), помогающие жертвам воспользоваться услугами защиты, и развивается сотрудничество между государственными и негосударственными участниками. Первые ННМ появились в Европе, а затем и в других регионах. В Бразилии семьи и отдельные

¹² ЮНОДК (2012 г.): *Всемирный доклад о торговле людьми*, Вена, с. 25.

¹³ Роль инспекторов труда рассматривается в главе 7.

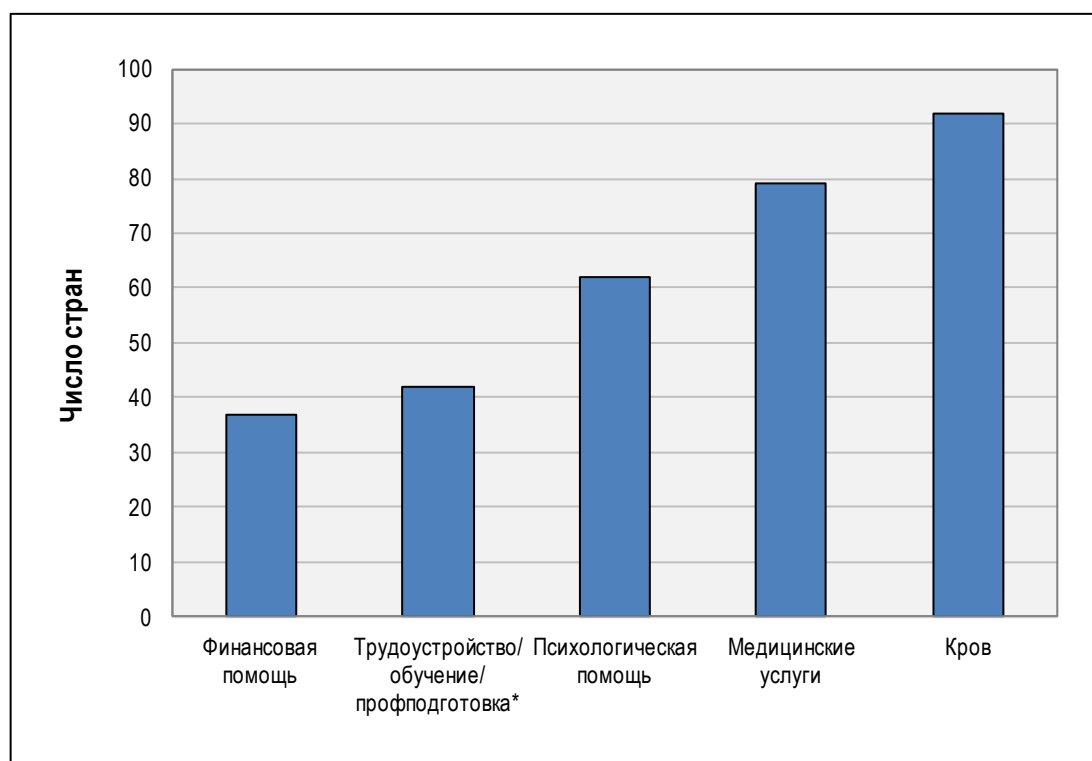
¹⁴ Показатели – это признаки, указывающие на возможность использования принудительного труда и/или торговли людьми. Например, Министерство внутренней безопасности Соединенных Штатов Америки разработало показатели торговли людьми в форме контрольного перечня вопросов: например, имеются ли у лица удостоверение личности и проездные документы, может ли оно свободно связаться с друзьями и близкими, было ли оно нанято для выполнения одной работы, а затем переведено на другую работу, угрожают ли ему депортацией. МОТ подготовила и распространила брошюру о показателях принудительного труда.

лица, чьи права были нарушены, в том числе по причине принудительного труда, направляются в Специализированный центр социальной помощи (CREAS), который предоставляет широкий спектр социальных услуг и пособий. В Хорватии и Республике Молдове ННМ опираются на деятельность междисциплинарных мобильных групп, состоящих из сотрудников правоохранительных органов, НПО и медицинских учреждений, которые оказывают содействие в выявлении жертв торговли людьми. Стратегия ЕС по противодействию торговле людьми на 2012-16 годы содействует созданию транснациональных механизмов, способствующих идентификации, направлению и поддержке жертв на трансграничной основе. Такие системы были опробованы в Юго-Восточной Европе.

Меры прямой помощи

136. Не все страны включили конкретные меры защиты в свое национальное законодательство. Такие меры чаще предусматриваются в национальных планах действий/программах и, как правило, нацелены на лиц, квалифицируемых как жертвы торговли людьми. Прямая помощь оказывается по-разному, например, государственными органами или посредством НПО при поддержке государственных фондов или частных пожертвований.

Меры прямой помощи жертвам



* В большинстве стран детям, ставшим жертвами торговли людьми, предоставляется обучение, и лишь в немногих странах эти услуги оказываются для взрослых.

Источник: База данных МОТ.

137. В большинстве стран, рассматриваемых в настоящем докладе, предоставляются базовые виды помощи, например, временное жилье и медицинское обслуживание; во многих странах сотрудники правоохранительных органов обязаны информировать жертв об их правах, альтернативах и обязательствах на понятном им языке. В относительно небольшом числе стран обеспечивается комплексный пакет мер помощи, включая психологические консультации или услуги трудоустройства, в целях долгосрочной

реинтеграции жертв, например, посредством оказания материальной помощи (в денежной или натуральной форме) или обеспечения занятости, образования или профессиональной подготовки. В случае оказания таких услуг они в первую очередь адресуются пострадавшим детям.

138. В Бразилии работники, вызволенные из принудительного труда, в течение трех месяцев получают пособия по безработице (в размере официальной минимальной заработной платы) и им предоставляется доступ к системе социальных денежных выплат *Bolsa Escola* и к программе ликвидации неграмотности. В штате Мату-Гросу Министерство труда оказывает содействие в экономической реинтеграции спасенных или потенциальных жертв, обеспечивая их профессиональную подготовку и развивая партнерские отношения с местным бизнесом. В Многонациональном Государстве Боливия принимаются меры, направленные на обеспечение адекватных условий жизни индейцев гуарани после их вызволения из рабства на удаленных фермах в районе Чако, в том числе, в ряде случаев, путем выделения им земли. В Непале организуются программы профессиональной подготовки и смежные программы, позволяющие вызволенным из кабалы батракам (*kamaiyas*) создавать микропредприятия и осваивать другие источники доходов. В Индии каждая из выявленных и спасенных жертв кабального труда имеет право на получение реабилитационного пособия в размере 20.000 индийских рупий (около 363 долл. США), выплачиваемого за счет средств централизованной программы, финансирование которой осуществляется совместно федеральным правительством и правительствами штатов.

139. Помощь, предназначенная для жертв торговли людьми, зачастую доступна только для женщин и детей (девочек), что может быть вполне уместным решением, учитывая их особые потребности в защите. Несмотря на то что большинство национальных нормативных правовых актов, предусматривающих оказание помощи жертвам, не ограничиваются женщинами и детьми, на практике чрезвычайно мало подобных услуг оказывается взрослым мужчинам. Как правило, специализированные услуги менее доступны для мальчиков, чем для девочек. В целом, приюты размещают только жертв торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации. Поскольку в них часто предоставляются дополнительные виды помощи, это может вызывать вторичный эффект, когда ограничивается доступ к помощи для других жертв принудительного труда. Имеется ряд исключений. Например, в Израиле, Нидерландах и Таиланде созданы отдельные приюты для взрослых мужчин, ставших жертвами торговли людьми, а в Украине мужчинам открыт доступ к некоторым услугам, оказываемым приютами для женщин. В других странах, в том числе в Армении, Хорватии, Чешской Республике, Дании, Литве и Румынии, действуют центры временного размещения взрослых мужчин, ставших жертвами торговли людьми, однако они не предлагают того же набора мер помощи, которые предусмотрены в приютах для женщин.

Меры по обеспечению безопасности и личной жизни

140. Приблизительно в половине из анализируемых стран действуют программы по защите свидетелей или другие меры, направленные на защиту конфиденциальности и физической безопасности, в первую очередь, жертв торговли людьми. В некоторых странах обеспечиваются все три вида защиты, однако в незначительном числе стран эти меры распространяются на жертв принудительного труда, не являющихся объектом торговли людьми. Наиболее распространенной мерой является защита конфиденциальности, за которой следует защита физической безопасности лиц. В ряде стран, таких как Болгария, Эстония и Филиппины, приняты законы, предусматривающие программы защиты свидетелей из числа жертв торговли людьми. Тем не менее, опыт свидетельствует, что весьма немногие жертвы реально пользуются такими программами на практике и что многие жертвы недостаточно информированы о своих правах на личную безопасность.

141. Важно осуществлять конкретные меры по защите жертв и свидетелей во время судебных слушаний. В одних странах, таких как Буркина-Фасо и Таиланд, жертвы освобождаются от необходимости присутствовать в суде лично. В других странах разрешается давать показания по видео (в том числе в Азербайджане и Израиле) или даже в письменной форме (Малайзия и Словения). Согласно законоположениям о противодействии торговле людьми в таких странах, как Ирландия, Кения и Таиланд, раскрытие информации, которая позволяет установить личность жертвы, рассматривается как преступление. Еще один способ защиты жертв – это проведение закрытых судебных слушаний, как это происходит, например, в Ирландии и во Вьетнаме.

142. Защита может требоваться и для членов семьи жертвы, хотя она предоставляется в редких случаях. В Португалии любое лицо, находящееся под угрозой, участвует в программе защиты свидетелей; таким образом, защита распространяется на родственников и других лиц, поддерживающих тесные контакты со свидетелями. Меры по обеспечению безопасности потерпевших и свидетелей зачастую принимаются только до и во время суда и лишь в определенных случаях после суда. Так, в Австрии и Таиланде законодательство предусматривает защиту не только после суда, но и по возвращении жертв в страну постоянного проживания.

Недопущение преследования и наказания за правонарушения, связанные со статусом

143. Жертвы принудительного труда и торговли людьми не должны подвергаться задержанию, судебному преследованию и наказанию за правонарушения, обусловленные или непосредственно связанные с их статусом пострадавших.¹⁵ Освобождение от судебного преследования убеждает жертвы сотрудничать с правоохранительными органами, тем самым способствуя эффективному уголовному преследованию виновных. Правовые системы большинства государств признают принцип «принуждения», ссылаясь на который в качестве средства защиты, отдельные лица могут утверждать, что они были вынуждены совершить данное правонарушение. Ссылка на принуждение в качестве средства защиты может не предотвратить разбирательства в суде первой инстанции, однако это может привести к оправданию подсудимого или смягчению приговора. В ряде стран приняты конкретные законоположения о недопущении криминализации подобных правонарушений. Там, где действуют такие положения, они часто применяются только к нарушениям иммиграционного законодательства, совершенным жертвами торговли людьми. Государственную практику никак нельзя назвать последовательной даже в Европе, где применяется положение Европейской конвенции о недопущении наказаний.

144. Принудительный труд может провоцировать самые различные правонарушения, вынужденно совершаемые его жертвами. Помимо нарушений иммиграционного законодательства, таких как незаконные въезд, проживание или устройство на работу, они также могут включать дачу ложных показаний, воровство, проституцию, попрошайничество (там, где эти деяния рассматриваются как уголовно наказуемые), контрабанду наркотиков, сбор наркосодержащих растений и другие противоправные действия. С учетом этого, законодательство о противодействии торговле людьми в ряде стран, в том числе в Азербайджане, Аргентине, Гвинее-Бисау, Либерии, Нигерии, Польше и Соединенных Штатах Америки, содержит расширяемый, неисчерпывающий список не подлежащих наказанию правонарушений, совершаемых жертвами торговли людьми.

¹⁵ В этой связи Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми подчеркивает, что сфера применения положений о недопущении наказаний не должна ограничиваться предоставлением жертвам торговли людьми иммунитета от вынесения обвинительного приговора и должна распространяться на судебное преследование и задержание. ОБСЕ (2013 г.): *Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking* (SEC.GAL/73/13).

Так, в Нигерии уголовный и административный закон о запрещении торговли людьми 2003 года в разделе 37 предусматривает, что «в случае оправдательных обстоятельств жертвы торговли людьми не подвергаются задержанию, тюремному заключению или судебному преследованию за правонарушения, связанные со статусом жертвы торговли людьми, в том числе за отсутствие действительных дорожных или иных документов или использование поддельных указанных документов».

Особая защита детей

145. На детей в возрасте до 18 лет приходится четверть всех жертв принудительного труда, и поэтому они нуждаются в особых мерах защиты. При осуществлении всех мер, изложенных в данной главе, необходимо принимать во внимание особую беззащитность детей и действовать в их интересах. Положения о ННМ и другие соответствующие рекомендации должны предусматривать чуткое отношение к детям. Например, в законе Тринидада и Тобаго о пресечении торговли людьми 2011 года содержится требование, согласно которому подразделение по борьбе с торговлей людьми должно оказывать помощь с учетом «кровных интересов ребенка» и консультироваться с Управлением по делам детей в целях обеспечения конкретных мер защиты детей, в том числе оказания им психологической и врачебной помощи с учетом потребностей ребенка (статья 44). В других странах конкретные положения о детях предусматривают максимальное сокращение времени на собеседование, применение методов опроса, учитывающих психику ребенка, и, в случае необходимости, назначение опекуна.

146. Презумпция статуса несовершеннолетнего имеет решающее значение, когда возникают сомнения относительно возраста ребенка и когда отсутствуют документы, удостоверяющие его личность. В этих случаях государственные органы могут использовать оценки психологического и физического развития ребенка для приблизительного установления его возраста. Если определенные меры защиты, такие как право остаться в стране, применяются только к детям, ставшим жертвами, неточные оценки могут нарушить права ребенка на их реализацию. Признавая трудность точной оценки возраста детей, некоторые страны, такие как Финляндия и Соединенные Штаты Америки, применяют самую низкую оценку, когда процедуры определения возраста дают диапазон возможных возрастов.

147. Дети имеют право на такую же помощь, как и взрослые жертвы принудительного труда, хотя она должна оказываться адресно, в соответствии с их потребностями. Например, специальные детские приюты созданы в Индонезии, Сенегале и Нидерландах. В приютах может проводиться временная учеба детей из числа жертв, как это происходит в Замбии. В других странах, в том числе в Болгарии и Дании, дети могут посещать местные школы.

148. Дети-мигранты, ставшие жертвами принудительного труда, требуют особых мер защиты, в частности, если у них нет сопровождающих и/или они не имеют легального миграционного статуса. Так, в Италии вид на жительство предоставляется практически всем детям из числа жертв до достижения ими 18-летнего возраста. Учет кровных интересов и предпочтений ребенка может означать, что дети, ставшие жертвами торговли людьми, будут проходить реабилитацию в стране назначения, например, если ситуация на родине явилась одной из причин торговли ими. К примеру, в Швеции социальные службы изучают вопрос о том, следует ли воссоединить беспризорных детей с родителями или оставить их на попечении законного опекуна в Швеции.

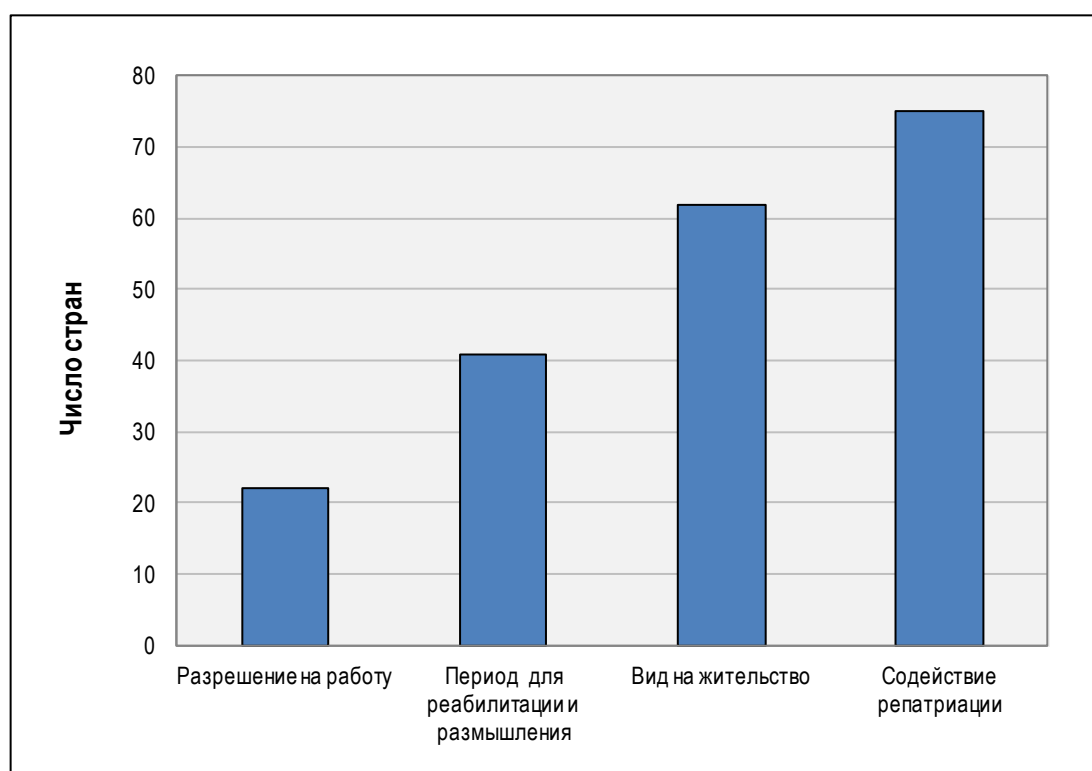
149. В случае возвращения пострадавших детей на родину их благополучие в первую очередь зависит от трансграничного взаимодействия. Одним из примеров служит сотрудничество Объединенных Арабских Эмиратов и Катара с Бангладеш, Пакистаном, Суданом и Мавританией, цель которого – репатриировать мальчиков, проданных для работы в качестве погонщиков верблюдов. Индивидуальные оценки позволили этим

мальчикам успешно вернуться к жизни на родине, где общественные попечительские комитеты следят за обеспечением благоприятной социальной среды.¹⁶

Особые меры защиты трудовых мигрантов

150. Почти половина всех жертв принудительного труда до начала их эксплуатации мигрируют в другие страны или в пределах собственной страны. Работники-мигранты сталкиваются с особыми трудностями в получении доступа к системе правосудия и службам помощи жертвам, особенно если они не обладают легальным миграционным статусом и даже если они находятся в стране по временным визам. Внутренние мигранты также могут испытывать затруднения в получении доступа к социальным услугам, если право на это связано с требованием о постоянном проживании по месту рождения.

Особые меры защиты мигрантов, ставших жертвами



Источник: База данных МОТ.

151. Приблизительно в половине стран, обследованных при подготовке настоящего доклада, жертвам торговли людьми и в меньшей степени жертвам принудительного труда выдается временный или долгосрочный вид на жительство, чтобы они могли остаться в стране (среди примеров можно назвать Буркину-Фасо, Чили и Лесото). В меньшинстве стран, преимущественно в странах ЕС, жертвам предоставляется период для реабилитации и размышления. Однако в очень немногих странах, в том числе в Австрии, Коста-Рике, Кении и Португалии, жертвам-иностранцам выдается разрешение на работу, что позволяет им трудиться в целях собственной экономической реабилитации. В Соединенных Штатах Америки виза «Т» выдается жертвам торговли людьми сроком на четыре года; в течение этого периода времени они могут легально работать в стране.

¹⁶ МБТ (2010 г.): *Tricked and trapped: Human trafficking in the Middle East*, Женева 2013 г., р. 114.

152. Однако в подавляющем большинстве стран предусматривается возвращение жертв-иностранцев на родину. Несмотря на то что помощь в вопросах репатриации может быть неотъемлемой частью защиты жертв торговли людьми, в идеальном случае она должна осуществляться на добровольной основе. Однако когда жертве не предлагается никакой реальной альтернативы возвращению на родину, трудно определить, насколько добровольной является такая репатриация. В Гвинее-Бисау статья 28 1) Закона № 12/2011 о противодействии торговле людьми предусматривает, что безопасность жертвы и отсутствие риска повторной торговли должны быть установлены до момента репатриации. В Замбии закон о борьбе с торговлей людьми 2008 года требует от властей должным образом установить наличие надлежащего ухода за жертвами-детьми в стране их происхождения, прежде чем их вернут на родину. Помощь в решении иммиграционных вопросов, как правило, доступна только лицам, идентифицированным как жертвы торговли людьми; одним из исключений является Италия, где помощь оказывается всем жертвам эксплуатации, в соответствии со статьей 18 Законодательного декрета об иммиграции № 286/1998.

153. В большинстве стран выдача вида на жительство зависит от сотрудничества жертвы с правоохранительными органами. В некоторых странах, таких как Канада, Хорватия, Израиль и Португалия, вид на жительство также выдается с учетом личных обстоятельств жертвы, ее уязвимого положения, безопасности и других соображений.

154. Страны происхождения или постоянного проживания пострадавших могут принимать дополнительные меры по представлению защиты и помощи своим гражданами и лицам со статусом резидента, если они попадают в ситуацию принудительного труда за рубежом. Такие страны, как Аргентина, Хорватия, Индонезия и Катар, берут под защиту своих граждан, ставших жертвами принудительного труда за рубежом. Предлагаемые услуги могут включать информирование жертв и оказание им содействия с целью возвращения на родину, юридические консультации о взыскании невыплаченной заработной платы или прямую помощь, в том числе размещение в приюте.

Консультации с жертвами и отсутствие предварительных условий

155. Подход, в центре которого находятся интересы жертв принудительного труда, требует их участия в консультациях для выяснения их потребностей и приоритетов с точки зрения защиты. Это в равной степени относится к взрослым и детям, при этом особое внимание уделяется жертвам из числа мигрантов, когда оцениваются возможные виды помощи, оказываемой им в отношении их иммиграционного статуса.

156. Однако во многих случаях женщины и дети, ставшие жертвами торговли людьми, обязаны, вопреки собственной воле, находиться в приютах, а в некоторых случаях они не могут покидать их территорию без разрешения или сопровождения. В определенных ситуациях работники приютов могут изымать у жертв удостоверения личности в целях обеспечения их сохранности. В соответствии со статьей 11 5) Директивы ЕС о торговле людьми помощь и поддержка должны оказываться «на добровольной основе и при надлежащем информировании». Статьей 28 4) Закона Гвинеи-Бисау о противодействии торговле людьми № 12/2011 предусматривается проведение консультаций с жертвами по вопросам воссоединения семьи и репатриации, а принятый во Вьетнаме в 2012 году декрет об идентификации и защите жертв и их родственников устанавливает право жертв отказаться от использования мер защиты.

157. Во многих странах признается требование о проведении консультаций с жертвами-детьми для выяснения их потребностей и приоритетов с точки зрения защиты. В Южной Африке в главе 2 Закона о детях № 38 от 2005 года предусмотрено участие детей, «достигших нужного возраста и зрелости», в принятии любых касающихся их решений (раздел 10). Чтобы дети могли принимать действенное участие, им необходимо предоставлять соответствующую информацию. Например, в Болгарии закон о

защите ребенка гарантирует детям право на получение информации и консультаций (статья 13). На практике это положение реализуется социальными работниками отделов по защите детей при агентстве социальной помощи, которые информируют детей об их правах и возможностях получения поддержки и защиты.

158. Подход, в центре которого находятся интересы жертв, основан на признании того, что пострадавшие могут не проявлять желания сотрудничать с властями или они могут быть слишком травмированы, чтобы идти на такое сотрудничество. Государства-члены все чаще признают право пострадавших на защиту независимо от факта их сотрудничества. Директива ЕС о торговле людьми обязывает государства-члены принимать необходимые меры с тем, чтобы помощь и поддержка жертвам не зависели от их готовности к сотрудничеству в рамках уголовного расследования, обвинительного процесса или судебного разбирательства (статья 11 3)). Так, на Кипре выявленным жертвам торговли людьми обеспечивается ряд прав на защиту (например, на получение информации и помощи), независимо от их готовности выступать свидетелями по уголовному делу и сотрудничать с органами прокуратуры.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

159. Целью защиты является вызволение жертв эксплуатации и их материальная и психологическая реабилитация для преодоления последствий принудительного труда. Она также направлена на недопущение повторной виктимизации и на поощрение жертв к сотрудничеству с властями. Защитные меры должны начинаться со своевременной и точной идентификации жертв. Несмотря на сохраняющиеся недостатки, в настоящее время прилагаются усилия, направленные на совершенствование процессов идентификации, в частности, путем вовлечения в них многочисленных заинтересованных участников. Необходимо и впредь укреплять роль инспекторов труда в этих усилиях. Меры прямой помощи жертвам принимаются в большинстве стран, однако, как правило, насущные нужды преобладают над более долгосрочными потребностями в профессиональной подготовке и трудоустройстве. При всем значении кратковременных мер защиты для благополучия жертв, лишь долгосрочные меры по их реабилитации могут предотвратить их повторную виктимизацию и дать им возможность вернуться к нормальной жизни.

160. Адекватные меры по обеспечению безопасности и конфиденциальности личной жизни жертв имеют решающее значение для поощрения их участия в процессе уголовного преследования эксплуататоров, и, следовательно, для увеличения числа успешно завершенных судебных дел. В некоторых странах признается, что такие меры не должны ограничиваться периодом проведения судебных слушаний и что они должны также распространяться на свидетелей и членов семьи жертвы. Положения законодательства о недопущении наказания жертв – это еще одно важное средство поощрения их к сотрудничеству; эти положения должны быть всесторонними по своему содержанию. Однако на практике они зачастую ограничиваются нарушениями иммиграционного законодательства, а также лицами, идентифицируемыми скорее как жертвы торговли людьми, чем жертвы принудительного труда.

161. В государствах-членах законодательство и практика, касающиеся принятия особых мер в отношении детей-жертв, изменились в лучшую сторону, однако их необходимо применять более последовательно. С другой стороны, отмечаются значительные пробелы в законоположениях о защите трудовых мигрантов, и лишь в малом числе стран жертвам, желающим остаться в стране назначения, оказывается помощь в целях упорядочения их миграционного статуса и получения доступа к рынку труда. Подход, основанный на правах человека и интересах жертв, требует более последовательного применения мер защиты, в том числе консультирования и информирования

пострадавших, чтобы они могли принимать обоснованные решения о своих дальнейших действиях.

162. Не у всех жертв принудительного труда имеется равный доступ к мерам защиты. Несмотря на законное право на защиту, предоставляемое выявленным жертвам торговли людьми во многих странах, это не во всех случаях относится ко всем жертвам принудительного труда. Кроме того, трудности с получением доступа к средствам защиты также испытывают жертвы торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, взрослые мужчины и, в меньшей степени, мальчики. Несмотря на необходимость дифференциации мер защиты в зависимости от конкретных потребностей и приоритетов разных категорий жертв, для того чтобы разорвать порочный круг виктимизации, важно обеспечивать право *всех* жертв на защиту и помощь.

163. Новый акт мог бы обеспечить усиление защиты всех жертв принудительного труда, определив конкретные нормы и рекомендации по этому вопросу. Он также мог бы дать конкретные указания относительно подходов, ориентированных на обеспечение интересов жертв, в целях удовлетворения их потребностей в долгосрочной реабилитации, в том числе посредством профессиональной подготовки, доступа к рабочим местам и других мер, принимаемых на рынке труда.

Глава 6

Компенсация и доступ к правосудию

Международно-правовые основы

164. В настоящем докладе *компенсация* означает возмещение за ущерб, утрату или вред, причиненные лицу принудительным трудом.¹ Она включает в себя возмещение не только материального ущерба (например, расходов на медицинское обслуживание, невыплаченной зарплаты, судебных издержек, упущенных доходов и возможности их получения), но и морального ущерба (например, причиненной боли и эмоционального стресса).² *Доступ к правосудию* означает способность лиц обратиться за помощью к официальным или неофициальным судебным учреждениям и получить ее в соответствии с нормами, относящимися к правам человека.

165. Компенсация может играть определенную роль в реабилитации и полном восстановлении жертв, а также в предотвращении их повторной виктимизации. Принуждение виновных к выплате компенсации может также выполнять важные превентивные и карательные функции. Однако на практике немногие жертвы принудительного труда получают адекватную компенсацию ввиду их исключения из механизмов отправления правосудия де-юре или де-факто. Доступу жертв к средствам защиты препятствуют различные юридические и другие факторы, которые необходимо оценивать и устранять.

166. Право на действенную правовую защиту жертв нарушений прав человека признается в целом ряде международных актов, включая Всеобщую декларацию прав человека (статьи 8 и 10), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 2 3)), Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 83), Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 6) и Конвенцию о правах инвалидов (статья 13). Аналогичные положения содержатся в многочисленных региональных договорах о правах человека. В Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (пп. 4-13) указывается, что жертвы имеют право на

¹ Хотя данная глава посвящена конкретному способу защиты в форме компенсационных выплат, признается значение и других видов защиты, включая восстановление в правах и реабилитацию. Например, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права («Принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение»), принятые Генеральной Ассамблеей в 2005 г., предусматривают возмещение ущерба в форме реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и гарантий недопущения повторения случившегося. Средства реабилитации обсуждаются в главе 5.

² Принцип 20 Принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение, предусматривает компенсацию за несколько видов ущерба: а) физический или психический ущерб; б) упущенные возможности, в том числе в области трудоустройства, образования и получения социальных льгот; в) материальный ущерб и упущенную выгоду, в том числе потерю возможности заработка; г) моральный ущерб; д) расходы на правовую или экспертную помощь, лекарства и медицинское обслуживание, а также на услуги психологических и социальных служб.

реституцию со стороны правонарушителей, на доступ к механизмам правосудия и на получение компенсации на основе оперативных, справедливых, недорогостоящих и доступных процедур. К конкретным мерам, облегчающим доступ к правосудию, относятся предоставление жертвам информации и оказание им помощи в ходе судебных слушаний, а также обеспечение возможности изложения и рассмотрения их мнений и пожеланий на соответствующих этапах судебного разбирательства. Другие предлагаемые меры включают в себя создание неофициальных механизмов урегулирования споров и национальных фондов для предоставления компенсации жертвам в тех случаях, когда правонарушитель не в состоянии возместить причиненный ущерб.³

167. Ни в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, ни в Протоколе о торговле людьми не упоминается право на правовую защиту, хотя оба акта обязывают государства-участников обеспечивать доступ к компенсации. Конвенция против транснациональной организованной преступности предусматривает создание надлежащих процедур для обеспечения доступа к компенсации и возмещению ущерба (статья 25 2)), а в соответствии с Протоколом о торговле людьми жертвы торговли людьми должны иметь «возможность» получения компенсации в соответствии с национальным законом (статья 6 6)). Конвенция против транснациональной организованной преступности также устанавливает взаимосвязь между конфискацией и компенсацией и обязывает государства-участников в первоочередном порядке рассматривать вопрос о возвращении конфискованных доходов от преступлений запрашивающему государству-участнику в целях предоставления компенсации потерпевшим (статья 14 2)). Ни в одном из этих актов не предусмотрено материальное право на компенсацию, а вместо этого акцент делается на создании правовых механизмов для получения компенсации.⁴ Тем не менее, обязанность государства обеспечивать эффективные и надлежащие средства правовой защиты жертвам торговли людьми признаются многими международными организациями и в самых разных программных документах.⁵

168. Несмотря на то что в Конвенции 29 не содержится четко сформулированных положений о доступе к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, Комитет экспертов МОТ отмечает, что государства-члены должны обеспечивать жертвам принудительного труда возможность подавать жалобы в компетентные органы, иметь доступ к органам правосудия и получать компенсацию за любой причиненный

³ В Принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение, перечисляются средства правовой защиты, которыми могут воспользоваться жертвы в рамках международного права, а именно равный и эффективный доступ к правосудию, адекватное, действенное и скорое возмещение причиненного ущерба, а также доступ к соответствующей информации о нарушениях и к механизмам возмещения ущерба (принцип 11).

⁴ С другой стороны, в соответствии с Европейской конвенцией о противодействии торговле людьми (статья 15 3) и 4)) государства-участники должны в рамках своего национального законодательства предусмотреть право жертв на получение компенсации со стороны лиц, совершивших преступления, и принять законодательные или другие меры, чтобы «гарантировать» компенсацию жертвам» (курсив добавлен), в том числе путем возможного учреждения специального фонда. См. также Европейскую конвенцию Совета Европы о выплате компенсации жертвам тяжких преступлений (1983 г.).

⁵ См., например, Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ (принципы 16 и 17 и руководящее положение 9) и Комментарий к Рекомендуемым принципам и руководящим положениям по вопросу о правах человека и торговле людьми (2010 г.), с. 229 и примечания 591-593. В 2012 г. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций принял Резолюцию о доступе к эффективным средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от торговли людьми, и их праве на эффективные средства правовой защиты в случае нарушения прав человека (A/HRC/RES/20/1). В Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека УВКПЧ рассматриваются процессуальные и материальные аспекты доступа к средствам правовой защиты в связи нарушениями прав человека, допускаемыми в ходе предпринимательской деятельности (принципы 25-31).

им ущерб.⁶ В своих комментариях к Конвенции 29 он призывает правительства принимать меры, обеспечивающие жертвам возможность полностью реализовать все свои права в отношениях с национальными властями и получать компенсацию за причиненный им материальный и моральный ущерб. Однако, как отмечает Комитет экспертов, процедуры получения компенсации, которые, помимо уголовного производства, могут означать подачу гражданских исков на практике, «не всегда легкодоступны для жертв».⁷

169. Другие акты МОТ содержат положения, относящиеся к компенсации. Например, нормы, касающиеся защиты трудовых мигрантов и миграционной политики, предусматривают, что работники-мигранты должны иметь равные права с гражданами страны в области оплаты труда, судопроизводства и в других вопросах и что они могут подавать жалобы в компетентный орган в случае возникновения трудовых споров.⁸ Конвенция 2011 года о достойном труде домашних работников (189) требует от государств-членов обеспечивать, чтобы все домашние работники имели безотказный доступ к судам, трибуналам или другим механизмам разрешения споров «в условиях, не менее благоприятных чем те, которые предусмотрены для работников в целом». Они также должны создавать «эффективные и доступные механизмы и средства рассмотрения жалоб в целях обеспечения соблюдения» национального законодательства о домашних работниках (статьи 16 и 17). В соответствующей Рекомендации предлагаются меры, обеспечивающие доступ домашних работников к механизмам подачи и рассмотрения жалоб и к средствам правовой защиты.⁹

170. На совещании экспертов в феврале 2013 года подчеркивалась необходимость облегчения доступа жертв к правосудию, в том числе путем применения, в надлежащих случаях, упрощенных судебных и административных процедур. Оно призвало правительства изучить возможность применения различных механизмов компенсации, например, путем создания государственного фонда или усиления положений о возмещении со стороны лиц, преступивших закон. Совещание отметило, что положения, относящиеся к сфере труда, например, о выплате задолженности по заработной плате, «часто игнорируются несмотря на то, что они должны быть частью комплексного и систематического подхода к защите жертв».

Национальное законодательство и практика

Механизмы компенсации

171. Различные судебные и административные механизмы предоставления компенсации жертвам принудительного труда были выявлены более чем в половине стран, обследованных при подготовке настоящего доклада. Однако, в целом, информацию о

⁶ См., например, Непал – КЭПКР, замечание 2013 г. о мерах, направленных на обеспечение доступа трудовых мигрантов к правосудию и другим механизмам рассмотрения жалоб и получения компенсации; Мавритания – КЭПКР, замечание 2013 г. о механизмах предоставления компенсации жертвам за причинение им личного и материального ущерба; Аргентина – КЭПКР, замечание 2012 г. о мерах по оказанию правовой помощи жертвам в отстаивании прав и получении компенсации за материальный и общий ущерб.

⁷ Общий обзор 2012 года, п. 324.

⁸ Конвенция 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренная) (97), статья 6 1) а) и d); Конвенция 1975 года о работниках-мигрантах (дополнительные положения) (143), статья 9 1) и 2) и Рекомендация 1975 года о работниках-мигрантах (151), пп. 8 3) и 4) и 34 1) и 2).

⁹ Рекомендация 2011 года о достойном труде домашних работников (201), п. 21 1) f).

таких механизмах трудно получить.¹⁰ Одним из основных различий между существующими механизмами является источник средств для выплаты компенсации, т.е. государство или лицо, нарушившее закон. Отмечаются различия и в видах судопроизводства, которое может включать в себя уголовные и гражданские дела, разбирательства в трудовых судах или трибуналах, деятельность государственных компенсационных фондов или определенные сочетания из этих подходов.¹¹

Компенсация за счет лиц, совершивших преступления

172. Практически в каждой из 71 страны, где были выявлены механизмы предоставления компенсации, жертвы принудительного труда имеют возможность взыскивать компенсацию за понесенный ущерб с правонарушителей. В таких странах, как Ирландия и Кения, законодательство наделяет суды по уголовным делам полномочиями по взысканию компенсации в пользу пострадавших и определению размера возмещения после вынесения приговора. В Непале согласно закону о запрещении кабального труда 2002 года, лицо, признанное виновным в эксплуатации закабаленного работника, обязано в качестве компенсации оплатить каждый день его работы в сумме, вдвое превышающей минимальный размер оплаты труда. В некоторых странах, таких как Либерия, Мексика и Соединенные Штаты Америки, постановление о выплате компенсации является обязательным в случае вынесения обвинительного приговора по уголовному делу, связанному с торговлей людьми. В Мексике, в соответствии с Генеральным законом 2012 года о предотвращении, наказании и искоренении торговли людьми, осужденный обязан выплатить потерпевшей стороне полную сумму ущерба, в том числе прибыль, полученную в результате совершения преступления, а также компенсацию за упущенные возможности, работу, образование и социальные пособия.

173. В ряде стран, в том числе в Камбодже, Франции, Германии, Российской Федерации и Украине, в рамках уголовного преследования или после его успешного завершения от имени пострадавшей стороны может быть подан гражданский иск. Во многих странах жертвам также предоставляется возможность самостоятельно подавать гражданские иски против лиц, обвиняемых в совершении преступлений, однако на практике, как представляется, подобные дела возбуждаются в относительно редких случаях из-за связанных с ними расходов, сложности и длительности судопроизводства и отсутствия прецедента в системе правосудия.

174. Третий способ добиваться выплаты компенсации – это обращение в трудовой суд или трибунал. Подобные иски могут подаваться вместо уголовных и гражданских исков либо в дополнение к ним, и они могут содержать требования о возмещении не только материального, но и морального ущерба. В некоторых странах производство в трудовых судах проще, чем в рамках других механизмов, и менее обременительно с точки зрения представления доказательств. Еще одним преимуществом является то, что служба инспекции труда или орган регулирования вопросов труда, как правило, могут возбудить дело о взыскании компенсации с работодателя, тем самым снимая эту ответственность с работников. В Бразилии инспекторы труда могут немедленно выплатить компенсацию работникам, на месте наложив штраф на работодателя; в период с 1995 по 2012 годы сумма компенсационных выплат превысила 37 млн долл. США. Трудовые прокуроры также могут требовать компенсацию для работников в рамках

¹⁰ В дополнение к источникам, имеющимся в конкретных странах, данная глава опирается на результаты обследований, проведенных ОБСЕ и в рамках проекта COMP.ACT. См. ОБСЕ (2008 г.): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Варшава и COMP.ACT (2012 г.): *Findings and results of the European action for compensation for trafficked persons*.

¹¹ Например, в Соединенном Королевстве у жертвы принудительного труда может быть четыре возможных способа получения компенсации в зависимости от обстоятельств дела. Это государственная система выплаты компенсации за ущерб, причиненный уголовными преступлениями, трудовой трибунал, судебное разбирательство по отдельному гражданскому делу или уголовное преследование лица, нарушившего закон.

гражданских дел, возбуждаемых против работодателей. В Непале, в соответствии с положениями закона о трудоустройстве за рубежом 2007 года, трудовые мигранты могут требовать компенсацию со стороны агентов по найму (учреждений и физических лиц) посредством механизма подачи и рассмотрения жалоб, созданного при департаменте по трудоустройству за рубежом и при трибунале по вопросам трудоустройства за рубежом.

175. В ряде стран нелегальные трудовые мигранты сталкиваются с трудностями в получении доступа к средствам правовой защиты по трудовым вопросам, ввиду того что на них не распространяется действие законодательства или по иным причинам, таким как страх перед наказанием. Ситуация усугубляется среди работников, нанятых через подрядчика или частное агентство по найму, если четко не определено их трудовое правоотношение. Директива ЕС 2009/52/ЕС, предусматривающая минимальные стандарты наказания и меры в отношении работодателей, нелегально нанимающих граждан третьих стран, обязывает государства-члены создавать механизмы, обеспечивающие возможность подачи исков трудовыми мигрантами с неурегулированным статусом против своих работодателей, требуя причитающееся им вознаграждение, в том числе после их возвращения на родину (статья 6 2) а)). Подрядчики и субподрядчики также могут привлекаться к ответственности за невыплаченное вознаграждение и подвергаться, в определенных случаях, другим финансовым санкциям (статья 8). В ряде стран, таких как Испания и Португалия, работники с неурегулированным статусом могут обращаться в трудовые трибуналы в поисках защиты и компенсации за нарушение своих трудовых прав.

176. Во многих странах право на возмещение ущерба закреплено в законодательстве о противодействии торговле людьми. Так, в Замбии, в соответствии с законом о борьбе с торговлей людьми 2008 года, жертвы имеют право на соответствующую компенсацию со стороны лица, нарушившего закон (в том числе за утрату имущества, травму или упущенный доход), а суды могут постановить взыскать в пользу государства компенсацию в связи с расходами на лечение, проживание и репатриацию жертв (Часть VI). В Индонезии, в соответствии с Законом № 21/2007 об упразднении торговли людьми, правонарушители обязаны выплатить компенсацию за материальные и нематериальные убытки, понесенные жертвами.

177. Каким бы образом не осуществлялось судопроизводство, исполнительный лист о выплате компенсации не гарантирует ее выплату в достаточном размере или фактическую выплату как таковую. Довольно часто присуждаются ничтожно малые суммы, которые несопоставимы величине нанесенного ущерба. Во многих случаях постановления о выплате компенсации невозможно исполнить, поскольку лица, совершившие преступления, умышленно распродают или скрывают свое имущество, либо не в состоянии платить. Конфискация активов и имущества на основе судебного решения может обеспечить выплату компенсации. Так, в Германии органы уголовного преследования могут временно распоряжаться имуществом виновных лиц, а жертвам предоставляется трехмесячный период для предъявления своих требований. В Соединенных Штатах Америки суды могут конфисковать любое имущество, использованное при совершении преступления торговли людьми или приобретенное за счет полученной от нее прибыли; при этом определен порядок передачи конфискованных активов жертвам. Однако законодательство о поиске, аресте и конфискации активов и имущества является сложным и может создавать трудности в плане применения на практике. Альтернативные механизмы разрешения споров, посредничество и другие внесудебные процедуры урегулирования дают дополнительные средства, обеспечивающие выплату компенсации без длительного разбирательства в суде. Профсоюзы и НПО могут участвовать в подготовке этих решений.¹²

¹² См., например, ОБСЕ (2008 г.): *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, Варшава, р. 32.

Компенсация за счет средств государственных фондов

178. В меньшем числе стран жертвы принудительного труда и торговли людьми могут обращаться за компенсацией к органам государственной системы.¹³ В Европе государственные компенсации обычно выплачиваются за счет средств фондов, предназначенных для жертв насильственных преступлений (например, в Австрии, Бельгии, Чешской Республике, Германии, Люксембурге, Нидерландах и Словакии).¹⁴ Государственные фонды имеют ряд преимуществ, в том числе гарантированное возмещение ущерба потерпевшим, принятие решений без длительных судебных разбирательств и отсутствие необходимости установления виновных лиц и их участия. Однако в них, как правило, используются жесткие критерии отбора; например, ими могут воспользоваться только граждане страны, иностранцы, проживающие на законных основаниях, или жертвы, испытавшие физическое насилие; поэтому они могут быть недоступными для многих других жертв. В некоторых случаях предельные размеры возмещения ущерба за счет средств государственных фондов ниже, чем размеры компенсации, предоставляемой в рамках других механизмов. Например, может не возмещаться моральный ущерб.

179. В Грузии, в соответствии с законом о борьбе с торговлей людьми 2006 года, создан государственный фонд поддержки жертв торговли людьми, который дополняет другие механизмы выплаты компенсаций. Пострадавшие имеют право требовать компенсацию со стороны торговцев людьми за причиненный моральный, физический или материальный ущерб в соответствии с положениями гражданского и уголовного кодексов. В тех случаях когда компенсацию не удастся получить с помощью этих средств, жертвы получают единовременную выплату в размере 1.000 лари (около 612 долл. США) из средств государственного фонда.

Доступ к правосудию и обеспечение сопутствующих прав

180. Несмотря на то что законодательство многих стран предусматривает возможность получения компенсации, практические трудности этого процесса означают, что большинство жертв не могут реально получить доступ к установленным средствам правовой защиты. Многие не знают о своих правах или не могут позволить себе нанять юриста и оплатить его услуги. Что касается мигрантов, находящихся вдали от родины, то эти трудности могут усугубляться незнанием языка или социальными барьерами.

181. В ряде стран приняты законодательные положения, направленные на преодоление барьеров, препятствующих доступу жертв к правосудию, например, посредством участия профсоюзов или правозащитных объединений в судебном разбирательстве на всем его протяжении для оказания помощи пострадавшим, предоставления бесплатной юридической помощи или применения санкций в отношении государственных органов, игнорирующих доведенные до их сведения случаи. Профсоюзы играют важную роль, оказывая в ряде случаев правовую помощь жертвам принудительного труда. Так, в Германии профсоюз металлистов добился погашения задолженности по заработной плате сербского работника, ставшего жертвой торговли людьми, после того как он вернулся на родину.¹⁵ Помощь могут оказывать и правозащитные ассоциации. В Нигере и Мавритании объединения, созданные для борьбы с рабством и подобной

¹³ См. главу 5, где рассматриваются меры финансовой помощи в рамках программ реабилитации.

¹⁴ Директива Совета Европы 2004/80/ЕС от 29 апреля 2004 года, касающаяся выплаты компенсаций жертвам преступлений, обязывает государства-члены в своих национальных нормативных правовых актах предусмотреть создание системы предоставления компенсации жертвам насильственных преступлений, преднамеренно совершенных на их территории (статья 12).

¹⁵ МКП (2011 г.): *Never work alone: Trade unions and NGOs joining forces to combat forced labour and trafficking in Europe*, pp. 31 и 32.

практикой, имеют право выдвигать обвинения и подавать гражданские иски о возмещении убытков. Законодательство Мавритании также предусматривает наказание представителей государственных органов за бездействие в решении вопросов, доведенных до их сведения.

182. В Кении жертвы торговли людьми, подающие гражданские иски о возмещении ущерба, освобождаются от уплаты судебных сборов. На Филиппинах, в соответствии с законом о противодействии торговле людьми 2003 года, юридические услуги и информация о взыскании компенсации должны предоставляться бесплатно (на языке, понятном пострадавшей стороне). Директива ЕС 2012/29/EU об установлении минимальных стандартов в области прав, поддержки и защиты жертв преступлений обязывает государства-члены обеспечивать, чтобы жертвам преступлений немедленно сообщалась информация о том, как и на каких условиях они могут получить компенсацию (статья 4 1) е)), и чтобы им предоставлялись консультации и поддержка по вопросам использования национальных механизмов выплаты компенсации за ущерб, причиненный уголовными преступлениями (статья 9 1) а)). Как уже отмечалось в главе 5, во многих странах жертвам выдается временный или долгосрочный вид на жительство, что позволяет им участвовать в судебном или административном производстве.

183. В некоторых странах выплата компенсации жертвам является частью широких институциональных и политических инициатив. К примеру, в Болгарии регламентом национального механизма направления пострадавших предусмотрено, что им должны сообщать о возможностях получения компенсации через суд и оказывать практическую помощь во время официального разбирательства.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

184. Возможность получения жертвами принудительного труда компенсации за причиненный им ущерб зависит от наличия широких возможностей, связанных с доступностью правосудия и обеспечением права на пользование эффективными средствами правовой защиты. Само по себе существование судебных и других механизмов, при всей их необходимости, не может гарантировать жертвам надлежащие средства правовой защиты на практике, в том числе соразмерное ущербу возмещение. Важнейшее значение имеют другие меры дополнительной поддержки, так как жертвы зачастую находятся в крайне незащитном и уязвимом положении вдали от родины, вне доступности сетей социальной поддержки и без знания местного языка. Однако в большинстве стран такая помощь не является общедоступной, а большинство выявленных жертв принудительного труда и торговли людьми – женщин и мужчин – не могут получить адекватную компенсацию.

185. К дополнительным мерам могут относиться предоставление информации на родном языке жертвы и оказание ей бесплатной юридической помощи. Может быть полезным и упрощение судебных процедур или создание альтернативных неофициальных механизмов, равно как и расширение прав и возможностей НПО или профсоюзов, чтобы они могли возбуждать и вести дела от имени пострадавших. Особые меры могут требоваться, в частности, для международных трудовых мигрантов, обеспечивающие им равный доступ к имеющимся средствам правовой защиты и позволяющие им оставаться в стране назначения, как минимум, на время судебного разбирательства.

186. Право на пользование эффективными средствами правовой защиты также означает, что в тех случаях, когда компенсацию за нанесенный ущерб невозможно взыскать с лиц, совершивших преступление, следует применять альтернативные меры, такие как создание государственных компенсационных фондов, финансируемых за счет конфискованных активов и средств из других источников. Средства правовой

защиты, предусмотренные трудовым законодательством, в том числе позволяющие инспекторам труда или прокурорам по трудовым вопросам взыскивать компенсацию от имени жертв, также могут стать неотъемлемой частью комплексных механизмов выплаты компенсации.

187. Новые нормы могут включить меры, обеспечивающие всем жертвам принудительного труда возможность пользоваться соответствующими и доступными услугами системы правосудия и механизмов предоставления компенсации.

Глава 7

Практика правоприменения

Международно-правовые основы

188. Несмотря на практически повсеместный запрет принудительного труда, большинство его жертв остаются необнаруженными и лишенными помощи, тогда как их эксплуататоры продолжают действовать безнаказанно. Поэтому чрезвычайно важно создать прочный механизм обеспечения правоприменения, чтобы не только защищать права жертв и наказывать преступников, но и удерживать возможных правонарушителей от намерений нарушить закон.

189. Принцип, заключающийся в том, чтобы преследовать в уголовном порядке и наказывать за деяния, связанные с принудительным трудом и торговлей людьми, признается во многих международных и региональных актах. Статья 25 Конвенции МОТ о принудительном или обязательном труде (29) требует, чтобы запрет на принудительный труд эффективно соблюдался благодаря применению санкций, которые бы были действительно адекватными, и чтобы обеспечивалось строгое соблюдение этих санкций. В этом отношении Комитет экспертов МОТ отметил, что санкции, предусматривающие наложение штрафа или кратковременное тюремное заключение, не соответствуют серьезности правонарушений и не носят сдерживающего характера. В таких случаях он предлагал соответствующим правительствам принять меры для выправления ситуации.¹ Комитет экспертов неоднократно подчеркивал необходимость укрепления мер обеспечения соблюдения законности и часто запрашивал информацию о мерах, проведенных государствами-членами в этом отношении.² Конвенция 182 требует от государств «принимать все меры, необходимые для обеспечения эффективного применения и соблюдения положений, проводящих в жизнь настоящую Конвенцию» (статья 7 1)).

190. Протокол о торговле людьми требует от государств-участников Протокола наказания лиц, занимающихся торговлей людьми, а Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности предусматривает применение таких санкций, которые учитывают степень опасности какого-либо преступления (статья 11 1)).³ Протокол о торговле людьми включает также положения, касающиеся признания в качестве уголовно наказуемых такие деяния, как покушение на совершение

¹ Общий обзор 2012 года, п. 319. См. также, например, Марокко – КЭПКР, замечание, 2012 г.; Демократическая Республика Конго – КЭПКР, замечание, 2011 г.

² См., например, Камбоджа – КЭПКР, замечание, 2013 г.; Индонезия – КЭПКР, замечание, 2013 г.; Ямайка – КЭПКР, замечание, 2013 г.; Парагвай – КЭПКР, замечание, 2013 г.; Испания – КЭПКР, замечание, 2013 г.

³ Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ по вопросу о правах человека и торговле людьми предусматривают, что «Государства должны проводить эффективные расследования, судебное преследование и наказывать за торговлю людьми, в том числе за составляющие ее деяния и связанное с ней поведение, независимо от того, совершаются ли они государственными или негосударственными субъектами» (принцип 13). См. также руководящее положение 2.

преступления, участие в качестве сообщника в преступлении, организацию других лиц или руководство ими с целью совершения преступления, связанного с торговлей людьми (статья 5 2)). Региональные акты включают аналогичные положения, касающиеся признания в качестве уголовно наказуемых определенных деяния, а также положения о расследовании преступлений, связанных с торговлей людьми, и уголовном преследовании за такие деяния.⁴ Как Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 10), так и Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (статья 22) также требуют от государств устанавливать ответственность юридических лиц, таких как компании и ассоциации. Другие важные элементы включают необходимость проведения мероприятий по обучению и подготовке кадров и выделение достаточных ресурсов для обеспечения соблюдения законоположений,⁵ наличия специальных структур и координационных единиц,⁶ укрепления национальных границ и мер проверки документов,⁷ а также поддержания международного сотрудничества.⁸

191. В других положениях рассматриваются те обстоятельства, в которых государство может установить свою юрисдикцию в отношении уголовно наказуемых преступлений. Статьей 15 Конвенции против трансграничной организованной преступности предусмотрено установление каждым государством-участником своей юрисдикции в отношении преступлений, совершенных на его территории, на борту судна, несущего флаг этого государства, или на борту воздушного судна, зарегистрированного в соответствии с его законодательством. Любое государство-участник «может» также установить свою юрисдикцию в отношении любого преступления, связанного с торговлей людьми, совершенного за пределами его территории, когда правонарушение произошло против гражданина этого государства-участника или его гражданином.⁹

192. Признавая ведущую роль полицейских властей в борьбе с принудительным трудом, Комитет экспертов МОТ подчеркивает важность инспекции труда, учитывая полномочия этих органов по контролю за соблюдением трудового законодательства и выявлению случаев его нарушения с точки зрения практики, связанной с

⁴ См.: Конвенция СААРК о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции и борьбе с ней, статьи III-VII; Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, главы IV и V.

⁵ Как Протокол о торговле людьми (статья 10 2)), так и Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (статья 29 3)) требуют от государств проведения или расширения надлежащей подготовки соответствующих должностных лиц по вопросам методов предотвращения торговли людьми, уголовного преследования лиц, повинных в подобных деяниях, и защиты прав жертв такой практики. См. также: Конвенция против транснациональной организованной преступности, статья 29 (подготовка кадров и техническая помощь); Конвенция СААРК, статья VIII 1) и 2) (sensitization and provision of sufficient means, training and assistance); Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, статья 29 1) (предоставление финансовых ресурсов).

⁶ См.: Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, статья 29 1) и 2).

⁷ Таковые рассматриваются в качестве превентивных мер. См.: Протокол о торговле людьми, статьи 11-13; Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, статьи 7-9.

⁸ См. главу 2, в которой рассматриваются вопросы международных и региональных средств действий по обеспечению сотрудничества. В контексте обеспечения соблюдения такие меры могут включать сотрудничество в целях конфискации средств, полученных в результате преступной деятельности, заключение соглашений о выдаче преступников и обоюдной юридической помощи в ходе расследований, привлечение к уголовной ответственности и судопроизводство. См., например, Конвенцию против транснациональной организованной преступности, статьи 13, 16 и 18; Конвенцию СААРК о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции и борьбе с ней, статья VII, а также Рекомендуемые принципы и руководящие положения УВКПЧ по вопросу о правах человека и торговле людьми, руководящее положение 11.

⁹ Для дополнительной информации о положениях, касающихся юрисдикции, см. статью 15 Конвенции против транснациональной организованной преступности, а также Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми, статья 31 и Директиву ЕС о торговле людьми, статья 10.

принудительным трудом. Он предлагает правительствам обеспечить, чтобы этим органам выделялись достаточные ресурсы, позволяющие им выполнять свои функции. В частности, Комитет экспертов отмечает, что «инспекторы труда должны иметь возможность быстро, без помех и безопасно передвигаться по всей территории страны, в том числе в отдаленных районах, где работники более вероятно подвергаются эксплуатации».¹⁰

193. В Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) в функции системы инспекции труда входит: обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников; обеспечение работодателей и работников технической информацией; доведение до сведения компетентного органа власти фактов нарушений или злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законоположений (статья 3 1)). Таким образом, органы инспекции труда осуществляют профилактические и консультативные меры и обеспечивают соблюдение законодательства. Конвенцией 81 предусматривается поддержание сотрудничества и взаимосвязей между службами инспекции труда и другими заинтересованными государственными и частными учреждениями, а также с работодателями и работниками и их организациями (статья 5).

194. Программой действий, принятой Международной конференцией труда в 2012 году, правительствам в процессе консультаций с организациями работодателей и работников в отношении принудительного и детского труда предлагается подумать над «разработкой дополнительного соответствующего подхода к вопросу о взаимодействии между органами уголовного судопроизводства и учреждениями, занимающимися проблемами труда». В ней также указывается, что организации работодателей и работников «в рамках социального диалога могут оказывать консультативные услуги по вопросам приоритетов и практической деятельности независимым органами инспекции труда и другим учреждениям, обеспечивающим правоприменение с точки зрения основополагающих принципов и прав в сфере труда».¹¹

195. На февральском совещании экспертов 2013 года подчеркивалось, что необходимо принимать меры, направленные на наращивание потенциала и повышение роли органов инспекции труда в отношении принудительного труда. Было указано на важность сотрудничества и координации между службами инспекции труда и другими правоохранительными органами, равно как и на необходимость обеспечения транспарентности государственных судебных механизмов и их независимости.

Национальное законодательство и практика

Запрещение принудительного труда и наказание за него

196. Действенное обеспечение соблюдения норм, в первую очередь, зависит от существования адекватных правовых основ. Практически все государства-члены МОТ располагают конституционными или законодательными актами, предусматривающими запрещение принудительного труда или соответствующей практики, как,

¹⁰ Общий обзор 2012 года, пп. 321 и 322.

¹¹ МБТ: *Программа действий в целях обеспечения действенного и всеобщего соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда и содействия их реализации на 2012-16 годы*, Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г., пп. 15 с) и 16 b).

например, рабства, подневольного труда, торговли людьми и кабального труда.¹² В Индии и Пакистане законами, принятыми, соответственно, в 1976 и 1992 годах, отменена «система кабального труда», аннулирован непогашенный фундированный долг закабаленных работников и предусмотрены санкции против их работодателей. В Нигере Законом № 2003-025 от 13 июня 2003 года были внесены поправки в уголовный кодекс, в соответствии с которыми рабство стало уголовным преступлением, наказуемым вплоть до тюремного заключения до 30 лет. Во Франции, в соответствии с уголовным кодексом, запрещены любые формы торговли людьми (раздел 225-4) и преследуется в уголовном порядке принудительное распространение на уязвимых работников условий труда, несовместимых с человеческим достоинством (раздел 225-14). Тем не менее, в законодательстве некоторых стран не предусмотрено всеобъемлющего охвата. Например, ряд законов о запрещении торговли людьми относятся только к торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации. При этом после того, как в 2003 году вступил в силу Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, рамки определений, использованных в национальных законодательных актах, как правило, стали носить более всеобъемлющий характер.¹³ Например, Израиль внес поправки в свой уголовный кодекс в 2006 году, распространив его на трудовую эксплуатацию в рамках определения торговли людьми. Парагвай также внес поправки в уголовный кодекс в 2009 году, распространив посягательство на транснациональную торговлю людьми на торговлю людьми в целях принуждения к труду. Директива ЕС о торговле людьми определяет эксплуатацию не только как «минимальные» сферы деятельности, перечисленные в Протоколе о торговле людьми, но и как принудительное попрошайничество и как «эксплуатация криминальной деятельности» (статья 2 3)).

197. Несмотря на эту тенденцию расширительной интерпретации определения торговли людьми, случаи уголовных преследований и вынесения приговоров остаются крайне редкими во всех странах мира, в частности, что касается случаев торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. Совокупное число осуждений за преступления, связанные с торговлей людьми, по данным ЮНОДК за период 2007-10 годов, составляло от 5.500 до 7.000 в год.¹⁴ Другие источники позволяют заключить, что по причине целого ряда факторов факты торговли людьми в целях трудовой эксплуатации труднее поддаются выявлению и преследованию за них, чем факты торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации.¹⁵

198. Преследуя цель обеспечения эффективного преследования в судебном порядке, некоторые страны приняли новые законы, которые либо ставят вне закона принудительный труд как отдельное преступление, либо принимают поправки, непосредственно касающиеся запрещения принудительного труда. В Соединенном Королевстве новое уголовно наказуемое преступление, связанное с принудительным трудом и рабством, предусмотрено разделом 71 закона о коронерах и правосудии 2009 года. В сопроводжающей юридической записке к этому закону разъясняется, что несмотря на то что конкретные преступления, связанные с торговлей рабами и людьми в целях как сексуальной, так и трудовой эксплуатации уже предусмотрены, данный закон нацелен на то, чтобы предоставить более полную защиту жертвам принудительного труда. В

¹² См. Общий обзор 2007 года, пп. 67 и 137. Практически в конституциях всех государств содержится запрет рабства, и более 100 конституций включают конкретные законоположения о запрещении принудительного или обязательного труда: Общий обзор 2012 года, п. 10. Не менее чем в 134 странах и территориях мира предусмотрено уголовное наказание за торговлю людьми: ЮНОДК (2012 г.): *Global Report on trafficking in persons*, Вена, p. 83.

¹³ *ibid.*, pp. 82 и 83.

¹⁴ *ibid.*, pp. 26 и 85. Аналогичные общемировые данные об уголовных преследованиях и наказании отсутствуют также и в отношении других форм принудительного труда, таких как кабальный труд и рабство.

¹⁵ *ibid.*, p. 36. См. также Госдепартамент Соединенных Штатов Америки (2012 г.): *Trafficking in persons report*, p. 44.

этой разъяснительной записке также отмечается, что закон распространяется и на ситуации, когда жертва не была продана или когда трудно доказать факт торговли людьми.¹⁶ Аналогично этому, парламент Австралии внес поправки в уголовный кодекс в феврале 2013 года, предусмотрев новое отдельное преступление, связанное с принудительным трудом, чтобы обеспечить уголовное наказание за торговлю людьми или рабство, в частности в целях трудовой эксплуатации. В Ирландии законопроект о поправках к уголовному закону (торговля людьми) 2008 года, который еще не был принят в мае 2013 года, включает определение «принудительного труда», которое соответствует положениям Конвенции 29, таким образом, этот закон охватывает также ситуации принудительного труда.

199. Эффективные национальные правовые основы требуют надлежащих санкций не только в целях наказания за противоправные действия, но и для устрашения потенциальных правонарушителей. В некоторых странах санкции, предписываемые трудовым законодательством за принуждение к труду, включают наложение штрафа или весьма непродолжительное тюремное заключение. Однако в других странах установлены серьезные карательные меры. Например, в Мавритании Закон № 2007/048, включающий положения об уголовном преследовании за рабство и наказании за практику, подобную рабству, предусматривает тюремное заключение на срок от пяти до десяти лет и штраф в размере от 500.000 до 1 млн мавританских угий (приблизительно от 1.912 до 3.824 долл. США). На Филиппинах деяния, связанные торговлей людьми, наказуемы 20-летним тюремным заключением и высокими штрафами. Распространены также повышенные санкции в случаях, касающихся детей, серьезных физических увечий, государственных должностных лиц и других обстоятельств. Статьей 4 Директивы ЕС о торговле людьми предусмотрены более суровые наказания (не менее десяти лет тюремного заключения) в случаях с «особо уязвимыми» жертвами, включая детей, а также в отношении организованной преступности, намеренной или крайней халатности, поставившей под угрозу жизнь жертвы или использования насилия или нанесения вреда жертве. В ряде стран, таких как Эквадор, Кипр и Бангладеш, предусмотрены более серьезные наказания в случае торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, чем в целях трудовой эксплуатации.

200. Ряд дополнительных принципов используется в Бразилии в целях обеспечения соблюдения законоположения, ставящего вне закона «условия, аналогичные рабству». Во исполнение межведомственного постановления № 02/2011 МТЕ/SDH Министерство труда и занятости и Секретариат по правам человека ведут так называемый «грязный список», являющийся государственным регистром частных лиц и юридических субъектов, которые, по информации, принуждают работников трудиться в условиях, подобных рабским. Как только кто-либо попадает в этот список, правонарушитель подвергается контролю со стороны органа инспекции труда в течение двух лет, чтобы гарантировать отсутствие рецидива нарушения, а государственные и частные финансовые учреждения налагают на таких лиц и субъектов ограничения, как, например, отказ в кредитах. За счет санкций за нарушение законоположений относительно рабского труда трудовые суды Бразилии требуют выплаты задолженности по заработной плате, а также «коллективного морального ущерба». В постановлениях последнего времени этот ущерб достиг небывалых размеров.¹⁷ Находящаяся в процессе рассмотрения предлагаемая поправка к Конституции позволит осуществлять конфискацию имущества учреждений/предприятий, которые были уличены в использовании рабского труда.

¹⁶ United Kingdom Crown Prosecution Service: *Legal guidance: Slavery, servitude and forced or compulsory labour*, p. 2/5.

¹⁷ В 2010 г., например, Верховный трибунал по вопросам труда вынес постановление об уплате строительным предприятием 5 млн реалов (приблизительно 2,85 млн долл. США) в качестве возмещения за коллективный моральный ущерб, нанесенный 180 работникам рабских форм труда.

201. Некоторые страны предусматривают также конфискацию активов и имущества тех, кто был осужден за торговлю людьми. В Египте статья 13 Закона № 64 от 2010 года о борьбе с торговлей людьми предусматривает конфискацию всех доходов, полученных преступным путем. В Румынии активы и имущество торговцев людьми могут быть конфискованы в соответствии с разделом 19 закона 2001 года о предотвращении и борьбе с торговлей людьми.¹⁸

Роль органов регулирования вопросов труда и инспекции труда

202. Ввиду сложности выявления, расследования и преследования в судебном порядке случаев принудительного труда и взаимосвязанных правонарушений необходимо обеспечить тесное сотрудничество между различными отраслями правоприменительной деятельности. Несмотря на то что во многих странах успешно действуют органы, обеспечивающие соблюдение уголовного законодательства с точки зрения недопущения торговли людьми, критически важный вклад органов регулирования вопросов труда и инспекции труда в борьбу с принудительным трудом не всегда достаточно признается или поддерживается.

203. Органы инспекции труда наиболее эффективны в проведении в жизнь мер борьбы с принудительным трудом по причине их права доступа к рабочим местам, их полномочий выявлять случаи нарушения трудового законодательства и их возможности предпринимать незамедлительные меры, поддерживая взаимосвязи, по мере необходимости, с соответствующими властями. Случаи принудительного труда часто касаются нескольких одновременных нарушений трудового законодательства, касающегося, например, оплаты труда, продолжительности рабочего времени, безопасности и гигиены труда, а также выплаты взносов в системы социального обеспечения. Благодаря проведению эффективных и незамедлительных действий по расследованию и преодолению таких правонарушений инспекторы труда могут предотвращать ситуации эксплуататорского характера, препятствуя их перерождению в насильственную практику принудительного труда. Инспекторы труда могут также выявлять и расследовать случаи принудительного труда и торговли людьми, зачастую в сотрудничестве с правоохранительными органами. В случаях, когда по тем или иным причинам (включая тяжелое бремя доказательства) трудно приступить к уголовному преследованию и принять санкции за правонарушения, органы, обеспечивающие соблюдение трудового законодательства, могут предложить альтернативный путь наказания работодателей и компенсации жертв.

204. В некоторых странах органы регулирования вопросов труда облечены конкретным мандатом по обеспечению соблюдения запрета на принудительный труд. В Бразилии органы регулирования вопросов труда играют ведущую роль в обеспечении запрета на рабский труд, а инспекторы труда и прокуроры в рамках трудовых трибуналов на протяжении многих лет активно занимаются расследованиями и судебным преследованием лиц, уличенных в применении рабского труда. В Малайзии согласно закону (пересмотренному) о борьбе с торговлей людьми 2010 года должностные лица, отвечающие за вопросы труда, имеют те же полномочия по обеспечению соблюдения норм, что и полицейские, и участвуют в расследованиях и в процессе судебного преследования за уголовные правонарушения, связанные с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации. В Индии основную ответственность за правоприменение в связи с кабальным трудом несут органы на уровне округов, при этом судьи окружных судов низшей инстанции могут санкционировать участие других должностных лиц. Должностные лица, отвечающие за трудовые вопросы, могут играть видную роль, когда требуется вмешательство на рабочих местах, помимо реабилитационной помощи высвобожденным из кабалы рабочим.

¹⁸ Вопрос о конфискации активов/имущества рассматривается также в главе 6.

205. Во многих странах отдельный мандат инспекторов труда по борьбе с незадекларированной трудовой деятельностью может открыть широкие возможности действий против принудительного труда. Во Франции, например, инспекторы труда и прокуроры при содействии со стороны полицейских могут осуществлять совместные посещения рабочих мест в целях борьбы с «нелегальным трудом». Если они обнаруживают бесспорные доказательства уголовных преступлений, включая принудительный труд, они могут задержать правонарушителя. При разработке совместных стратегий, планировании оперативных действий и обмене информацией чрезвычайно важно поддерживать сотрудничество между органами инспекции труда и другими соответствующими государственными учреждениями. Обеспечение надежного доступа к базам данных различных учреждений может позволить инспекторам труда проводить выявление и картирование рабочих мест повышенной опасности и тем самым более эффективно осуществлять свои инспекционные проверки. Например, инспекторы труда в Бельгии и Нидерландах имеют доступ к всеобъемлющему блоку данных, которые могут включать информацию о национальности работника, его иммиграционного статуса и регистрации в целях социального обеспечения и налогообложения. Органы регулирования вопросов труда по всей Европе могут также обмениваться информацией по Внутренней информационной системе о рынке (IMI), которая сопрягает государственные органы на национальном, региональном и местном уровнях с их коллегами в других странах.

206. Однако важно обеспечить, чтобы такие «совместные» подходы не подвергали работников, особенно тех, кто не имеет законного статуса, повышенному риску депортации или санкций за правонарушения, которые они могли быть вынуждены совершить по вине своих эксплуататоров. Как указывалось МБТ в докладе, подготовленном для общего обсуждения проблем регулирования вопросов труда и инспекции труда в ходе сессии Международной конференции труда 2011 года, к проблемам сотрудничества между инспекторами труда, органами обеспечения соблюдения уголовного законодательства и иммиграционными службами в отношении иностранных работников и трудовых мигрантов следует подходить осторожно, «принимая во внимание то, что основной задачей системы инспекции труда является защита прав и интересов всех работников и улучшение их условий труда».¹⁹ Невозможность защиты работников от вероятных санкций вынуждает их отказываться от обвинений в отношении жестоких условий.²⁰

Нормативное правовое регулирование и мониторинг деятельности частных агентств по трудоустройству

207. Недобросовестная практика частных агентств по трудоустройству может приводить к ситуациям принудительного труда, и поэтому нормативное правовое регулирование их деятельности является ключевым компонентом действенного обеспечения правоприменения.²¹ В этом отношении важная роль отводится органам инспекции труда, поскольку деятельность частных агентств по трудоустройству обычно регулируется трудовым законодательством. В Португалии национальная служба инспекции труда проводит адресные проверки агентств временной занятости в сотрудничестве с отраслевыми организациями работодателей и Национальным институтом занятости и профессионально-технического обучения. Управление *Gangmasters Licensing Authority*

¹⁹ МБТ: *Регулирование вопросов труда и инспекция труда*, Доклад V, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г., п. 304. См. также МБТ: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7, Женева, pp. 6 и 30.

²⁰ См. главу 5.

²¹ По вопросу о взаимосвязях между принудительным трудом, торговлей людьми и коррумпированными посредниками см. Общий обзор 2010 года, pp. 362 и 363. Дополнительная информация о нормативном правовом регулировании частной индустрии найма и трудоустройства приводится в главе 4.

в Соединенном Королевстве регламентирует деятельность частных поставщиков рабочей силы в сельском хозяйстве и взаимосвязанных операциях. Существует ряд альтернатив гражданского и уголовно наказуемого порядка, включая рекомендательные и предупредительные письма и вплоть до уголовного преследования. В соответствии с законом 2004 года *Gangmasters (Licensing) Act* уголовно наказуемым деянием считается, если поставщики рабочей силы осуществляют свою деятельность без лицензии (до десяти лет лишения свободы и штраф) и если третья сторона прибегает к услугам нелегализованного поставщика рабочей силы (карается лишением свободы до шести месяцев и штрафом).

208. На Филиппинах новые положения раздела 16 h) Расширенного закона о борьбе с торговлей людьми 2012 года требуют от Филиппинской администрации зарубежной занятости (РОЕА) вести «черный список» агентств по найму, незаконных вербовщиков рабочей силы и лиц, против которых выдвинуты жалобы административного, гражданского или уголовного характера относительно торговли людьми либо на Филиппинах, либо за рубежом, а также лиц, замешанных в делах, когда были спасены жертвы торговли людьми, даже в условиях отсутствия жалобы против вербовщика. РОЕА обладает полномочиями приостанавливать действие лицензии или регистрации любого агентства, внесенного в этот список. В Эфиопии Декларацией о службах обмена рабочей силой № 632/2009 предусмотрено приостановление действия или изъятие лицензий частных агентств по трудоустройству в ряде случаев, в том числе если они не обеспечили защиту прав, безопасность и достоинство граждан, направленных ими для работы за границей. Запрещены также взимание комиссионных сборов, изъятие дорожных документов без согласия работника и предоставление ложной информации. Как в Эфиопии, так и на Филиппинах агентства по найму и работодатели могут привлекаться к совместной или же к индивидуальной ответственности по искам, связанным с трудовыми договорами для работы за рубежом.

Наращивание потенциала органов правопорядка и других соответствующих сторон

209. Подавляющее большинство стран проводят мероприятия по тем или иным видам обучения или сенсibilизации должностных лиц правоохранительных органов, и многие предоставляют также подготовку другим заинтересованным правительственным чиновникам. В Австрии, например, инспекторы налоговых служб проходят регулярную подготовку по выявлению потенциальных жертв. В Польше регулярное обучение по проблемам борьбы с торговлей людьми проводится в интересах полицейских и пограничников, а также прокуроров, инспекторов труда, персонала служб социального обеспечения и сотрудников центров беженцев. Директива ЕС о торговле людьми требует от государств-членов содействовать регулярной подготовке должностных лиц, которые, вероятно, могут оказаться в контакте с жертвами или потенциальными жертвами (статья 18 3)). В своей преамбуле эта директива предлагает государствам-членам стимулировать такие формы обучения, причем не только в интересах полицейских, но и других официальных лиц, включая пограничников и сотрудников иммиграционных служб, государственных обвинителей, юристов, членов судебного корпуса, инспекторов труда, сотрудников сектора здравоохранения и социальных служб и консульских служащих (п. 25).

210. Более половины стран, обследованных при подготовке настоящего доклада, внедрили специализированные структуры, ориентированные на борьбу с принудительным трудом, и, в частности, с практикой торговли людьми. Такие структурные единицы ориентированы на вопросы уголовного судопроизводства и полагаются также на полицейские и судебные власти. В Латвии действует особое подразделение по торговле людьми и сутенерству, действующее в рамках Управления по организованной преступности основного крыла уголовной полиции, и кроме того, торговлей людьми

занимается отдельное подразделение по предотвращению организованной преступности при управлении государственного обвинителя. В Аргентине специализированное Управление прокурора по борьбе с торговлей людьми координирует свою деятельность с подразделениями по недопущению торговли людьми федеральной полиции, береговой охраны и национальной жандармерии.

211. Сотрудничество между соответствующими государственными властями также является предпосылкой действенной реакции правоохранительных органов.²² Некоторые страны сформировали учреждения, сочетающие меры трудового и уголовного правоприменения, позволяющие расследовать правонарушения, касающиеся принудительного труда, хотя такие примеры остаются редкими. В Иордании совместное инспекционное подразделение по торговле людьми, созданное в 2012 году, включает инспекторов труда и полицейских и оно занимается проверкой отелей, ресторанов, баров и ночных клубов, известных как «места повышенного риска». В Бразилии специальная мобильная инспекционная группа, насчитывающая в своих рядах прокуроров по трудовым вопросам, представителей федеральной полиции и инспекторов труда, рассматривает жалобы, касающиеся рабского труда, осуществляет спасательные операции работников и налагает немедленные санкции на работодателей. В Нидерландах инспекторат SZW, который, помимо прочего, расследует случаи нелегальной занятости, трудовой эксплуатации и мошенничества с социальными выплатами, сотрудничает с налоговыми службами в целях вскрытия мошеннической практики агентств временной занятости в связи с торговлей людьми.

212. Эффективность принудительных действий государственных органов можно было бы повысить за счет сотрудничества с организациями работников и гражданским обществом. Профсоюзы могут выявлять жертв, разоблачать случаи правонарушений и оказывать поддержку работникам во время судебных разбирательств.²³ Объединения мигрантов, религиозные общины, НПО, защищающие права человека, и другие местные группы на общинной основе могут также внести свой вклад в процесс выявления жертв в силу своего присутствия на местах и своих потенциальных возможностей собирать и накапливать информацию посредством своих членов и сетей.

Заключение: пробелы и возможности в области практической реализации

213. Низкое число уголовных преследований и осуждений в связи с глобальными масштабами принудительного труда и торговли людьми указывает на существенные пробелы с точки зрения обеспечения правоприменения. Имеющиеся данные свидетельствуют, что этот пробел более ярко выражен в отношении принудительного труда в целях трудовой эксплуатации, чем принудительного труда в целях сексуальной эксплуатации. Тот факт, что принудительный труд, главным образом, применяется в неформальной и сельской экономике, часто в скрытых и недозволенных формах деятельности или в частных домах, создает особые трудности обеспечения соблюдения законности. Эта ситуация еще раз подтверждает необходимость новаторских подходов к мерам правоприменения и координации усилий различных заинтересованных органов власти. Уязвимая ситуация жертв принудительного труда, включая тех, кто лишен законного миграционного статуса, подчеркивает важность действий правоприменительных органов в сочетании с широкими мерами защиты жертв.

²² См. главу 3 относительно дальнейшей информации о роли национальных координационных механизмов.

²³ В главе 6 рассматривается роль профсоюзов в деле содействия доступа жертв к органам правосудия.

214. Ни в одном из существующих международных или региональных договоров, касающихся торговли людьми, в прямой форме не признается роль органов инспекции труда в действиях, направленных на недопущение торговли людьми, и на практике органы регулирования вопросов труда весьма редко представлены в национальных координационных структурах, занимающихся борьбой с торговлей людьми. Хотя трудовые учреждения чаще привлекаются к работе в аналогичных структурах, занимающихся проблемами принудительного труда, или даже руководят ими, службы инспекции труда могут и не иметь конкретных полномочий, дающих им право осуществлять выявление и/или расследование правонарушений, связанных с принудительным трудом.

215. Насильственное навязывание принудительного труда представляет собой серьезное преступление, требующее решительных действий органов уголовного судопроизводства. Однако практические трудности проведения расследования случаев принудительного труда и преследования за это деяние наводят на мысль, что расчет лишь на меры уголовного преследования вряд ли может привести к желаемым результатам. Скорее необходимо расширять всеобъемлющий подход с привлечением системы как уголовного, так и трудового правосудия. Это требует того, чтобы органы регулирования вопросов труда и инспекции труда были наделены четкими полномочиями, возможностями подготовки кадров и достаточными ресурсами, чтобы в полной мере они могли играть роль в борьбе с принудительным трудом и аналогичной практикой, в том числе посредством превентивных и карательных и принудительных действий. Другая возможность заключается в укреплении механизмов нормативного правового регулирования и мер обеспечения соблюдения законности в связи с деятельностью частных агентств по трудоустройству, в том числе благодаря сотрудничеству между властными структурами, отвечающими за вопросы труда, стран происхождения и стран назначения трудовых мигрантов.

216. Новый международный акт (акты) может (могут) предоставить нормы и рекомендательные указания в целях укрепления роли органов регулирования вопросов и инспекции труда в рамках принудительных действий, ориентированных на борьбу с принудительным трудом и взаимосвязанной практикой. В нем можно было бы четко указать на дополнительные преимущества разработки и совершенствования принципов взаимосвязей между системами уголовного и трудового правосудия.

Глава 8

Укрепление роли МОТ в процессе действенного искоренения всех форм принудительного труда

217. В настоящей главе представлены основные заключения, сформулированные на основе осуществленного анализа действующих законодательных актов и практики в отношении искоренения принудительного труда. В ней также в общих чертах обозначены дополнительные преимущества нового акта (актов) МОТ, а также возможные ключевые элементы такого акта (актов).

Глобальный контекст

218. Возможно, было бы уместно кратко остановиться на контексте настоящего доклада. Несмотря на высокий уровень ратификации конвенций МОТ о принудительном труде и наихудших формах детского труда, а также существование многочисленных других международных актов, запрещающих рабство, практику, сходную с рабством, и торговлю людьми, эти проблемы сохраняются, причем в угрожающих масштабах. По расчетам МБТ, не менее 20,9 млн женщин и девочек, мужчин и мальчиков насильно удерживаются на рабочих местах, которые они избрали вынужденно или которые они не могут покинуть, являются жертвами обмана, принуждения и крайних форм эксплуатации и лишены основополагающих прав человека. Ни один из регионов не остается в стороне. В настоящее время трехсторонние участники МОТ имеют исторический шанс укрепить глобальные усилия, чтобы положить конец принудительному труду и взаимосвязанной с ним практике.

219. Конвенция 29 закладывает собой прочный фундамент и является отправной точкой. Определение принудительного труда, которое в ней использовано, остается сегодня столь же актуальным, как тогда, когда оно было принято в 1930 году; оно характеризует принудительный труд как работу или службу, требуемую от какого-либо лица «под угрозой какого-либо наказания» или «для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно». В Конвенции конкретно указывается, что незаконное привлечение к принудительному или обязательному труду преследуется в уголовном порядке при условии соблюдения соответствующих санкций и строгих мер правоприменения. Хотя полное устранение всех форм принудительного труда, как того требует Конвенция 29, предусматривает осуществление государствами-членами эффективных действий, направленных на предотвращение преступлений и защиту жертв, Конвенция не содержит никаких конкретных норм или рекомендательных указаний касательно того, как это должно обеспечиваться на практике.

220. При том что был достигнут заметный прогресс в борьбе с принудительным трудом, в особенности, но не только, в отношении государственно навязываемых форм, после принятия Конвенции 29 существенно изменился глобальный контекст. Подавляющее большинство случаев принудительного труда сегодня приписывается частным лицам или частным субъектам, действующим с нарушением буквы закона, а не

самими государствами. Практика принудительного труда пронизывает многие формы экономической деятельности – от сельского хозяйства до домашнего труда, от строительства до обрабатывающей промышленности. Хотя в большинстве случаев принудительный труд отмечается в неформальной экономике, в условиях отсутствия адекватных рычагов контроля товары/продукты, производимые подневольными работниками, могут, тем не менее, вливаться в производственно-сбытовые цепочки многонациональных корпораций.

221. Государства нуждаются в руководящих принципах не только для того, чтобы решать проблемы принудительного труда в домашних условиях, но и чтобы иметь возможность поддерживать международное сотрудничество, особенно поскольку имеющиеся расчетные данные показывают, что около 30% жертв эксплуатируются в странах не своего происхождения. Информация, представленная в настоящем докладе, однозначно свидетельствуют, что несмотря на многочисленные позитивные инициативы последних лет, нацеленные на устранение принудительного труда, современных форм рабства и торговли людьми, необходимы более всеобъемлющие и действенные меры по окончательному искоренению этих видов практики.

Дополнительные преимущества нового акта или актов МОТ

222. Дополнительные преимущества нового акта или актов МОТ, дополняющего(их) Конвенцию 29, заключались бы в предоставлении конкретных норм или рекомендательных принципов, конкретно ориентированных на потребности государств-членов МОТ, включая организации работодателей и работников. Цель заключалась бы в том, чтобы позволить государствам-членам расширить свои действия по борьбе с принудительным трудом благодаря принятию всеобъемлющего и комплексного подхода к предотвращению принудительного труда, защите его жертв, компенсации и обеспечению правоприменения, в том числе за счет международного сотрудничества и/или содействия.

223. Ключевые принципы, лежащие в основе нового акта (или актов), заключались бы в принятии подхода, основанного на соблюдении прав и учитывающего: кровные интересы и мнения тех, кто фактически или потенциально оказывается под воздействием принудительного труда; гендерную и возрастную чувствительность всех предлагаемых мер; фактор последовательности и согласованности между всеми соответствующими областями и направлениями политики и действия, нацеленные на устранение принудительного труда и торговли людьми.

224. Следует подчеркнуть, что новая разрабатываемая норма *дополняла бы* собой и *укрепляла* существующий свод норм МОТ о принудительном труде, равно как и о более широкой защите прав работников за счет предоставления более ясных и тщательно разработанных норм и подробных рекомендательных указаний государствам-членам относительно реализации на практике принципа устранения принудительного труда. Существующие положения Конвенции 182, касающиеся особых мер, обеспечивающих искоренение наихудших форм детского труда, включая принудительный труд детей, новым актом (актами) ни в коей мере не пересматривались бы и не ставились под сомнение. Разрабатываемая норма *дополняла бы* собой свод международных актов о торговле людьми и рабстве, уделив особое внимание проблемам, имеющим первоочередное значение для всей сферы труда.

225. Эта норма могла бы принять форму Протокола к Конвенции 29 и/или Рекомендации. Это решение предстоит принять Конференции с учетом ответов государств-членов на вопросник, представленный ниже.

226. Протокол был бы открыт для ратификации и носил бы лаконичный характер; в нем конкретно бы указывались основные принципы недопущения принудительного

труда, защиты его жертв, компенсации и мер правоприменения, а также ключевые меры, которые государства-члены, ратифицировавшие Протокол, должны принять, чтобы обеспечить проведение в жизнь его принципов.

227. Рекомендация могла бы представить более подробные руководящие принципы относительно конкретных мер, которые надлежало бы принять в целях преодоления пробелов с точки зрения обеспечения выполнения норм, касающихся предотвращения принудительного труда, защиты его жертв, компенсационных выплат и мер правоприменения, а также координации и сотрудничества между государствами-членами.

Предлагаемые ключевые элементы нового акта или актов

228. На основе анализа действующих законодательных актов и практики и выявленных в настоящем докладе пробелов с точки зрения их реализации, а также практического опыта государств-членов МОТ, равно как и других стран, в отношении борьбы с практикой принудительного труда, ниже приводятся предлагаемые в качестве возможных элементы нового акта или актов.

229. В акте можно было бы напомнить о том, что Конвенция 29 относится ко всем формам принудительного или обязательного труда и применима ко всем людям, независимо от их половой принадлежности или национальности. В акте можно было бы также признать, что временные положения статьи 1 2) и 3), а также статей 3-24 Конвенции 29 более не применимы.

230. В акте можно было бы напомнить о важности всеобщего и повсеместного соблюдения всех основополагающих принципов и прав в сфере труда, содействия им и их реализации как отдельных прав и как благоприятствующих условий, равно как и норм, рассматриваемых в качестве наиболее значимых с точки зрения административного управления и охватывающих принципы трипартизма, политику в сфере занятости и инспекцию труда.

231. В акте можно было бы подтвердить, что существование принудительного труда представляет собой препятствие на пути достижения целей достойного труда для всех, устранения бедности и содействия социальной справедливости. Его окончательное искоренение требует одновременных действий многочисленных партнеров по самым разным фронтам.

232. Требуются прочные основы для международного сотрудничества и координации действий, поскольку ни первопричины, ни последствия принудительного труда не замыкаются национальными границами, а являются отражением взаимной зависимости стран в глобализованном мире, в том числе в силу международной трудовой миграции и международной торговли товарами и услугами. Громадное значение имеет то, чтобы государства предпринимали надлежащие меры в поддержку усилий друг друга, нацеленных на устранение принудительного труда благодаря расширенному международному сотрудничеству и/или помощи, включая меры по искоренению коренных причин принудительного труда.

233. Следует усилить последовательность и согласованность международных и национальных политических мер в отношении устранения принудительного труда. Политика в области трудовой миграции и найма рабочей силы, социальной защиты, оплаты и условий труда, занятости и профессиональной подготовки, образования и социального диалога, среди других направлений политики, основанная на существующих международных трудовых нормах и рекомендательных указаниях МОТ, имеет непосредственное отношение к защите работников от условий, которые могут переродиться в ситуацию принудительного труда.

234. Хотя защита людей от принудительного труда и сопутствующих нарушений прав человека является основной ответственностью государства, другим сторонам также отводится ключевая роль в этом отношении. Правительства должны, в первую очередь посредством своих систем регулирования вопросов труда, систематически проводить консультации с представительными организациями работодателей и работников в процессе планирования, разработки, осуществления и мониторинга мер, направленных на борьбу с принудительным трудом. Поощряется также сотрудничество с другими заинтересованными организациями гражданского общества и местными организациями, действующими на уровне общины. Кроме того, правительствам надлежит консультироваться и развивать партнерства с неправительственными субъектами права, такими как многонациональные корпорации и глобальные профсоюзные федерации, с тем чтобы усилить эффективность действий, направленных против принудительного труда на глобальном уровне.

235. Следует расширять роль и наращивать потенциал органов регулирования вопросов труда, в целом, и инспекции труда, в частности, в рамках борьбы с принудительным трудом, в том числе в неформальной экономике. Они нуждаются в четко сформулированном мандате, адекватных ресурсах и подготовке своих кадров, чтобы выполнить эту роль, в том числе в области превентивных действий, выявлении жертв и их защиты, а также в процессе расследований и уголовного преследования. Необходим взаимосвязанный, координируемый и взаимодополняемый подход к обеспечению взаимосвязей между системами трудового и уголовного судопроизводства.

236. Необходимо наращивать потенциал в области исследовательской деятельности и сбора данных по принудительному труду в качестве основы формирования более адресной политики и стратегий практических действий, а также осуществлять мониторинг их эффективности и результативности. Предусматриваемые законом системы отчетности на национальном уровне могут рассматриваться как эффективные механизмы, содействующие сбору, накоплению и распространению соответствующей важной информации среди всех заинтересованных сторон.

237. Необходимо создать национальные институциональные основы, которые бы обеспечивали участие и эффективную координацию действий между всеми заинтересованными правительственными ведомствами, социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами. В отдельных случаях могут заслуживать внимания меры содействия или укрепления единой национальной структуры, которая бы занималась аспектами всех форм принудительного труда, торговли людьми, рабства и аналогичной практики.

238. Правительства должны сформировать тщательно продуманные национальные законодательные основы, позволяющие бороться со всеми формами принудительного труда. Национальные политика и планы действий должны носить всеобъемлющий и комплексный характер и предусматривать, помимо прочего, проведение конкретных и ограниченных по срокам мер, ориентированных на предотвращение принудительного труда и защиту жертв и выплату им компенсаций, а также на применение предупредительных санкций. На цели осуществления национальных планов действий должны выделяться достаточные человеческие и финансовые ресурсы.

239. Стратегии предупредительных мер должны затрагивать целый спектр первопричин принудительного труда и должны включать: меры по наделению правами и возможностями конкретных групп населения, подвергающихся особому риску (таких как трудовые мигранты, лица, занятые в неформальной экономике, домашние работники, коренные народы, этнические меньшинства, лица с ограниченными возможностями, дети и молодежь); меры, направленные на усиление правовой защиты и обеспечение верховенства права и меры, нацеленные на прекращение торговли товарами и услугами, запятнанными принудительным трудом, и их потребления. Основным

вектором предупредительных мер должно быть нормативное правовое регулирование деятельности частных агентств по трудоустройству.

240. Меры защиты должны быть ориентированы на поддержание прав человека в отношении женщин и девочек, мужчин и мальчиков, являющихся жертвами принудительного труда и торговли людьми. Они должны в равной мере и соответствующим образом учитывать необходимость удовлетворения безотлагательных потребностей жертв, включая оказание им психологической поддержки, предоставление им крова и материальной помощи и удовлетворение их долгосрочных потребностей в социальном и экономическом восстановлении и реинтеграции. Правительства могут рассмотреть вопрос о создании национальных механизмов оказания помощи или аналогичных структур, включая специальные службы для детей и трудовых мигрантов. Чрезвычайно важны правовые нормы, касающиеся недопущения судебного преследования и уголовного наказания за правонарушения, совершенные по причине непосредственно статуса человека как жертвы принудительного труда, чтобы они могли обращаться к властям. Решительные меры защиты, кроме того, способствуют сотрудничеству между жертвами в ходе процессуальных действий против нарушителей уголовного кодекса.

241. Необходимо гарантировать доступность правосудия для всех жертв принудительного труда, равно как и к эффективным средствам правовой защиты, в том числе за счет мер, которые бы позволяли жертвам пользоваться бесплатной юридической помощью,¹ а также благодаря компенсации за материальный и моральный ущерб, включая задолженность по заработной плате.

242. Работодатели и их организации могут проводить учебные программы в целях повышения осведомленности своих членов относительно риска принудительного труда и возможностей смягчения его последствий. На национальном уровне организации работодателей могут пропагандировать необходимость искоренения принудительного труда, поощрять правительства к осуществлению мер, направленных на его устранение, а также к тому, чтобы они участвовали в социальном диалоге по данному вопросу. Организации работодателей могут информировать свои членские организации относительно национальных юридических и нормативно-правовых требований, действующих в тех странах, в которых они проводят свою деятельность, и предоставлять платформу для своих членов для обмена представляющими взаимный интерес вопросами, проблемами и передовой практикой, касающейся устранения принудительного труда. Организации работодателей также могут поощрять своих членов к тому, чтобы они ближе ознакомились с политикой своих поставщиков и формировали соответствующие процессы с должным вниманием к выявлению и решению любых возможных проблем, связанных с принудительным трудом.

243. Работники и их организации могут заниматься разъяснительно-пропагандистской работой по искоренению принудительного труда и защите его жертв, поощрять правительства к принятию соответствующих мер и ассигнованию ресурсов на цели его устранения, а также участвовать в социальном диалоге по этому вопросу. Они могут проводить кампании по содействию равным возможностям и участию всех работающих женщин и мужчин, объединению в организации незащищенных групп работников, включая занятых в неформальной экономике, и наделению их правами и возможностями и защите детей. Эти действия должны включать мероприятия по повышению осознания рисков, связанных с принудительным трудом и торговлей людьми, в том числе меры по информированию и бесплатному правовому консультированию работников, являющихся потенциальными или реальными жертвами принудительного труда.

¹ В случае предъявления жертвам принудительного труда уголовных обвинений право обвиняемого на бесплатную юридическую помощь, там где это необходимо, признается как минимальное право человека в различных международных и региональных актах. См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14 3).

Вопросник

Введение

Настоящий вопросник представлен государствам-членам в порядке подготовки к рассмотрению вопроса о разработке нормы (однократное обсуждение) по «дополнению Конвенции 1930 года о принудительном труде (29), с тем чтобы заполнить пробелы с точки зрения ее соблюдения и содействовать мерам по предупреждению, защите и компенсации во имя действенного обеспечения устранения принудительного труда» в ходе 103-й сессии (2014 г.) Международной конференции труда. Административный совет отобрал этот вопрос на своей 317-й сессии (март 2013 г.).¹

В феврале 2013 года совещание экспертов, заключив, что «имеющиеся пробелы с точки зрения соблюдения должны быть преодолены благодаря разработке нормы» по принудительному труду, рассмотрело различные возможные варианты нормотворчества в форме Протокола и/или Рекомендации, однако не добилось консенсуса по данному вопросу. Оно не поддержало вариант разработки новой конвенции. Члены Административного совета, выступившие в поддержку этого вопроса на своей 317-й сессии (март 2013 г.), выразили различные мнения по поводу формы возможного нового акта (или актов).²

Суть и характер этих актов кратко излагается ниже:

- ❑ Протокол является международным договором, подлежащим ратификации, и он связан с конвенцией. Он создает правовые обязательства, налагаемые на ратифицирующее государство, и может быть ратифицирован только теми государствами-членами, которые ратифицировали соответствующую конвенцию. Сопряженная конвенция остается открытой для ратификации. Протокол используется для целей частичного пересмотра или дополнения Конвенции, чтобы осуществить ее адаптацию к изменяющимся условиям, таким образом, превращая Конвенцию в более актуальный и современный акт.³
- ❑ Рекомендация не имеет обязательной силы и не подлежит ратификации. Она предоставляет рекомендательные указания относительно национальной политики, законодательства и практики. Она может дополнять собой Конвенцию (или Протокол) или может быть отдельным актом.

Решение по поводу формы нового акта (или актов) должно быть принято Международной конференцией труда на ее 103-й сессии (июнь 2014 г.). С учетом итогов совещания экспертов, состоявшегося в феврале 2013 года, и результатов состоявшихся в ходе 317-й сессии Административного совета (март 2013 г.) дискуссий МБТ составил вопросник в соответствии с предлагаемым Протоколом к Конвенции 29, дополненным предлагаемой Рекомендацией. Если респонденты придерживаются мнения, что то

¹ GB.317/INS/2(Rev.) и GB.317/PV, п. 25 а) i).

² GB.317/PV, пп. 3-24.

³ На сегодняшний день МКТ приняла пять Протоколов.

или иное положение следует сохранить, но что оно уместнее в другой форме акта, то в этом случае на это необходимо указать в рубрике «Комментарии».

Текущий процесс нормотворчества ни в коей мере не ставит под сомнение обязательство ратифицирующих государств-членов пресекать использование принудительного или обязательного труда (статья 1 1) Конвенции 29), определение принудительного труда и исключения в соответствии со статьями 2 1) и 2 2) или положения относительно уголовного преследования и санкций (статья 25). Однако следует отметить, что целый ряд временных положений, установленных в статье 1 2) и 3) и статьях 3-24 Конвенции 29, считаются более неприменимыми.

Цель принятия нового акта (или актов) заключается в установлении норм и предоставлении рекомендаций государствам-членам относительно предупреждения, защиты жертв и выплаты им компенсации за ущерб, связанный с принудительным трудом, а также в принятии других необходимых мер, направленных на заполнение существующих пробелов. Несмотря на то что Конвенция 29 предусматривает необходимость таких мер во имя искоренения принудительного труда во всех его формах, она не содержит конкретных положений по этим вопросам. Новая норма (или нормы) могла(и) бы также послужить делу формализации признания неприменимости временных/переходных положений Конвенции 29; рассмотрение этого вопроса было рекомендовано Комитетом экспертов в его Общем обзоре 2007 года.⁴

Согласно пункту 1 статьи 38 Регламента Конференции правительствам предлагается до составления своих ответов провести консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Такие консультации носят обязательный характер в отношении государств-членов, ратифицировавших Конвенцию 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144). Правительствам также напоминает о важности обеспечения консультаций со всеми заинтересованными ведомствами/министерствами при составлении своих ответов.

С тем чтобы МБТ могло учесть в своем анализе ответы, заполненный вопросник должен поступить в МБТ не позднее 31 декабря 2013 года. В соответствии с установившейся практикой наиболее представительные организации работодателей и работников могут направить свои ответы непосредственно МБТ.

Доклад и вопросник помещены на веб-сайте МОТ по следующему адресу: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/ReportsubmittedtotheConference/lang--en/index.htm>. Респондентам предлагается, по мере возможности, заполнить вопросник в электронной форме и направить свои ответы на вопросник по следующему адресу: forcedlabour2014@ilo.org.

⁴ См. *Eradication of forced labour*, Доклад III (Часть 1B), Общий обзор по Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105), Международная конференция труда, 96-я сессия, 2007 г., п. 196.

I. Преамбула

1. Следует ли в предлагаемой Преамбуле признать широкие масштабы принудительного труда в мире, который лишает миллионы женщин и девочек, мужчин и мальчиков их прав человека и человеческого достоинства, способствует хроническому сохранению бедности и препятствует достижению целей достойного труда во благо всех?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

2. Следует ли в предлагаемой Преамбуле признать жизненно важную роль, которую играют Конвенция 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105) в борьбе со всеми формами принудительного труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

3. Следует ли в предлагаемой Преамбуле напомнить, что определение принудительного или обязательного труда, предусмотренное статьей 2 Конвенции 29, касается всех людей, независимо от их половой принадлежности или национальности, и охватывает все формы и проявления принудительного или обязательного труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

4. Следует ли в предлагаемой Преамбуле признать, что торговля людьми в целях их трудовой или сексуальной эксплуатации является предметом возрастающего беспокойства международного сообщества и требует незамедлительных действий для ее полного искоренения?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

5. *Следует ли в предлагаемой Преамбуле напомнить, что отдельные группы работников более других рискуют стать жертвами принудительного труда, включая работников неформальной экономики, трудовых мигрантов, детей, коренные народы и домашних работников?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

6. *Следует ли в предлагаемой Преамбуле отметить, что действенное устранение принудительного труда способствует обеспечению справедливой конкуренции между работодателями, равно как и защите работников?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

7. *Следует ли в предлагаемой Преамбуле напомнить о наиболее важных международных трудовых нормах и актах Организации Объединенных Наций?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

II. Форма возможного акта или актов

8. *Следует ли возможному акту или актам, который(ые) предстоит принять Международной конференцией труда в дополнение к Конвенции 29, придать форму:*

a) *Протокола, дополненного Рекомендацией?* ☐

b) *Рекомендации?* ☐

Комментарии:

III. Содержание предлагаемого Протокола

9. *Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть меры, направленные на предотвращение принудительного труда и защиту и компенсацию его жертв?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

10. *Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что все государства-члены Организации должны иметь в своем распоряжении и проводить в жизнь национальную политику и планы действий по искоренению принудительного труда с привлечением к этому процессу соответствующих правительственных учреждений и организаций работодателей и работников и принимая во внимание мнения других заинтересованных групп?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

11. *Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что все государства-члены Организации должны предпринимать действенные и всеобъемлющие меры по предотвращению всех форм принудительного труда, в том числе посредством:*

- a) *образования и информирования людей, любого пола и возраста, чтобы снизить их риск оказаться жертвами принудительного труда?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) *расширения сферы охвата и укрепления механизмов применения трудового законодательства, в том числе в неформальной экономике?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) *защиты работников, особенно трудовых мигрантов, использующих службы вербовки и найма, от злоупотреблений и мошеннической практики?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

12. *Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, чтобы все государства-члены принимали действенные и всеобъемлющие меры для выявления, освобождения, защиты и полного восстановления всех жертв принудительного труда, уделяя особое внимание детям, трудовым мигрантам и другим лицам, подверженным риску?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

13. *Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что все государства-члены Организации должны гарантировать, чтобы все жертвы принудительного труда имели доступ к эффективным и адекватным средствам правовой защиты, включая компенсацию, независимо от их национальности?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

14. Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что все государства-члены Организации должны повышать роль органов инспекции труда в отношении предотвращения принудительного труда и обеспечения соблюдения соответствующих законов и нормативных правовых актов в сотрудничестве с другими органами власти?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

15. Следует ли в предлагаемом Протоколе рассмотреть вопрос о защите жертв от возможного наказания за преступления, которые они были вынуждены совершить в результате своего подневольного положения?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

16. Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что государства-члены должны сотрудничать друг с другом в целях искоренения всех форм принудительного труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

17. Следует ли в предлагаемом Протоколе предусмотреть, что все государства-члены должны в должной мере уделять внимание соблюдению положений Протокола в порядке, предусмотренном в Рекомендации?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

Другие вопросы

18. *Должен ли предлагаемый Протокол содержать положение, признающее, что временный/переходный период, предусмотренный в Конвенции 29, давно истек и что следует отменить временные положения пунктов 1 и 2 статьи 1 и статей 3-24?*⁵

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

IV. Содержание предлагаемой Рекомендации

Национальные политика и планы действий

19. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что все государства-члены должны создавать или укреплять национальные координационные органы или другие институциональные механизмы с привлечением соответствующих государственных ведомств, организаций работодателей и работников, а также других заинтересованных групп в целях обеспечения соблюдения, мониторинга и оценки национальных мер политики и планов действий во имя искоренения всех форм принудительного труда?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

20. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны регулярно осуществлять сбор, анализ и предоставление подробной информации и статистических данных в разбивке по признаку пола и возраста в отношении характера и масштабов принудительного труда?*

☐ Да ☐ Нет

⁵ Временные положения, предусмотренные статьей 1 2) и 3) и статьями 3-24 Конвенции 29 считаются утратившими свою силу. Конвенцией 29 предусматривается, что «принудительный или обязательный труд может применяться в течение переходного периода единственно для общественных целей и в порядке исключения на условиях и при гарантиях, установленных в нижеследующих статьях» (статья 1 2)). Однако контрольные органы МОТ впоследствии сочли, что применение принудительного или обязательного труда более не может быть оправдано на основании этих временных положений, поскольку это, как представляется, позволило бы проигнорировать их временный характер и противоречило бы духу Конвенции 29. См. Общий обзор 2007 года, п. 10. В марте 2010 г. 307-я сессия Административного совета утвердила пересмотренный формуляр доклада, представляемого в соответствии со статьей 22 Устава по Конвенции 29, в котором отмечается, что впредь не будет запрашиваться информация о временных положениях этой конвенции, поскольку они более не применимы, что отражает мнение Административного совета относительно того, что переходный период истек.

Комментарии:

Предотвращение

21. Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны предпринимать предупредительные меры, включающие:

- a) целенаправленные информационно-просветительские кампании, ориентированные на группы, подверженные наибольшему риску, в целях их информирования, помимо прочего, относительно их прав и обязательств как работников, относительно того, как защитить себя от мошеннической или коррумпированной практики в области вербовки и найма и как, в случае необходимости, можно получить помощь?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) программы профессиональной подготовки для групп населения, подверженных риску, в целях повышения их возможностей в области трудоустройства и получения доходов, а также предварительной ориентации трудовых мигрантов до их отъезда из страны для работы за рубежом?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) программы, нацеленные на борьбу с дискриминацией, которая усугубляет уязвимость отдельных категорий работников перед принудительным трудом, включая женщин, детей, коренные народы, этнические меньшинства и лиц с ограниченными возможностями?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- d) *программы, ориентированные на содействие свободе объединения и коллективным переговорам, а также на оказание поддержки объединению групп, подвергающихся риску, в профсоюзы и другие соответствующие организации?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- e) *меры в обеспечение того, чтобы национальные законодательные и нормативные правовые акты, касающиеся трудового правоотношения, действительно соблюдались и чтобы точно определялись и конкретизировались статьи и условия в трудовом договоре, составленном на языке, понятном для работника?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- f) *последовательную и согласованную политику в сфере занятости и трудовой миграции, в которой бы учитывался риск, которому подвергаются отдельные группы трудовых мигрантов, включая тех, кто находится на нелегальном положении?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- g) *базовые гарантии социального обеспечения, составляющие национальные минимальные уровни социальной защиты?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

h) меры, направленные на сокращение объемов торговли товарами и услугами и спроса на них, если они были произведены или поставлены с применением принудительного труда?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

22. Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, чтобы меры, ориентированные на искоренение злоупотреблений и мошеннической практики со стороны служб вербовки, найма и трудоустройства персонала, включали установление процедур в целях рассмотрения жалоб и наложения соответствующих санкций?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

Защита

23. Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что:

a) меры защиты должны предоставляться жертвам на согласованной и продуманной основе?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) меры защиты не должны зависеть от готовности жертв сотрудничать с органами уголовного судопроизводства?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- с) *жестокое принудительное труд не должны признаваться ответственными за правонарушения, совершенные ими в результате непосредственной ситуации принудительного труда, в которой они оказались, такие как иммиграционные правонарушения, обладание или использование поддельных дорожных документов или удостоверений личности, а также правонарушения, связанные с их причастием к другой противоправной деятельности?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

24. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны обеспечить, чтобы меры защиты, отвечающие потребностям и нуждам всех жертв с точки зрения оказания им безотлагательной помощи и их долгосрочного восстановления, включали:*

- а) *адекватные и приемлемые условия проживания?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- б) *медицинское обслуживание, включая как врачебную, так и психологическую помощь?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- с) *материальную помощь?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

d) *информационно-консультативное содействие в отношении их законных прав и доступных услуг на понятном им языке, а также юридическую помощь, предпочтительно бесплатную, в ходе процессуальных действий?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

e) *защиту конфиденциальности и личной информации?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

f) *гарантии безопасности жертв, а также членов их семей и свидетелей, в зависимости от обстоятельств, и их защиты от запугивания и шантажа и репрессивных мер?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

g) *социально-экономические меры, включая возможности в сфере занятости, образования и профессиональной подготовки?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

25. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что меры защиты в отношении детей, подверженных принудительному труду, с учетом особых потребностей и кровных интересов ребенка, должны включать следующие элементы:*

a) *назначение опекуна, в случае необходимости?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) когда возраст лица сомнителен, но имеются веские основания считать, что этому лицу менее 18 лет, предположение о статусе несовершеннолетнего лица до выяснения его настоящего возраста?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

26. Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что меры защиты в отношении трудовых мигрантов, подверженных принудительному труду, должны включать:

- a) положение о периоде обдумывания и восстановления сроком не менее 30 дней, когда имеются веские причины считать, что соответствующее лицо является жертвой; в течение этого срока это лицо должно иметь право оставаться на территории соответствующей страны?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- b) положение о временных или постоянных видах на жительство и, по мере необходимости, доступ к рынку труда в стране назначения?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) меры содействия безопасной и предпочтительно добровольной репатриации?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

Компенсация и доступ к правосудию

27. Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны принимать меры в обеспечение того, чтобы все жертвы принудительного труда получали доступ к эффективным и надлежащим средствам правовой защиты, в частности, к возможностям получения компенсации за материальный и нематериальный ущерб, в том числе посредством:

a) предоставления юридической помощи, предпочтительно бесплатной?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) гарантии того, что все жертвы, как граждане страны, так и иностранцы, могут прибегать к административным, гражданским и уголовно-правовым средствам защиты в соответствующей стране, независимо от их присутствия на национальной территории?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

c) обеспечения того, чтобы жертвы могли воспользоваться своим правом получения компенсации со стороны правонарушителей?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

d) предоставления права представителю жертвы прибегнуть к средствам судебной защиты, включая требования компенсации, от имени жертвы?

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

e) *предоставления альтернативных механизмов разрешения споров, когда это целесообразно, предусматривающих упрощенные процессуальные требования?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

f) *создания компенсационных фондов для жертв?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

Обеспечение соблюдения

28. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны:*

a) *предоставлять все необходимые ресурсы и возможности прохождения профессиональной подготовки сотрудникам служб инспекции труда, чтобы позволить им выполнять свою роль, в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями, в предотвращении, обеспечении соблюдения законности и защите жертв принудительного труда?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) *в дополнение к уголовным наказаниям и в соответствии с национальными законодательством и нормативными правовыми актами предусматривать наложение иных санкций, таких как конфискация доходов, полученных в результате принудительного труда, и других активов и имущества?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- c) *в процессе проведения в жизнь положения статьи 25 Конвенции 29 обеспечивать, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности за нарушение актов о запрете принудительного труда?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

- d) *прилагать дополнительные усилия к выявлению жертв, в том числе за счет разработки показателей по принудительному труду, для использования инспекторами труда, полицией, государственными обвинителями, представителями организаций работодателей и работников и неправительственных организаций, а также другими заинтересованными сторонами?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

Международное сотрудничество

29. *Следует ли в предлагаемой Рекомендации предусмотреть, что государства-члены должны укреплять сотрудничество и координацию на международном уровне, в том числе при посредничестве других многосторонних учреждений, а также содействовать друг другу в обеспечении действенного искоренения принудительного труда, в том числе за счет:*

- a) *мобилизации ресурсов для национальных программ действий и в целях международного технического сотрудничества и помощи?*

☐ Да ☐ Нет

Комментарии:

b) *взаимной юридической помощи?*

☐

Да

☐

Нет

Комментарии:

c) *взаимного технического содействия, включая обмен информацией и передовой практикой и уроками, извлеченными из борьбы с принудительным трудом?*

☐

Да

☐

Нет

Комментарии:

Приложение I

Расчетная численность жертв и распространенность принудительного труда, по регионам

Регион	Численность жертв	Распространенность из расчета на 1.000 жителей
Африка	3.700.000	4,0
Азия и Тихий океан	11.700.000	3,3
Центральная и Юго-Восточная Европа (вне ЕС) и Содружество Независимых Государств	1.600.000	4,2
Страны с развитой экономикой и ЕС	1.500.000	1,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	1.800.000	3,1
Ближний Восток	600.000	3,4
Итого	20.900.000	

Приложение II

Ратификация конвенций МОТ и других международных актов

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Афганистан		x	x			x			a
Албания	x	x	x	x	x		a		a
Алжир	x	x	x	x	x		a		a
Ангола	x	x	x						
Антигуа и Барбуда	x	x	x		x	P			d
Аргентина	x	x	x	x	x				a
Армения	x	x	x	x	x				
Австралия	x	x	x	x	x	x		x	x
Австрия	x	x	x	x	x	x			a
Азербайджан	x	x	x	x	x	x			a
Багамские Острова	x	x	x	x	x	x			d

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Бахрейн	x	x	x		a		a		a
Бангладеш	x	x	x			x			a
Барбадос	x	x	x	x		x			d
Беларусь	x	x	x	x	x		a	x	x
Бельгия	x	x	x	x	x	x		x	x
Белиз	x	x	x		a				
Бенин	x	x	x	x	x				
Боливия (Многонациональное Государство)	x	x	x	x	x	x			a
Босния и Герцеговина	x	x	x	x	x		d		d
Ботсвана	x	x	x	x	x				
Бразилия	x	x	x	x	x		a		a
Бруней-Даруссалам			x						
Болгария	x	x	x	x	x			x	x
Буркина-Фасо	x	x	x	x	x				

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Бурунди	x	x	x	x	x				
Камбоджа	x	x	x	x	x				a
Камерун	x	x	x	x	x	x			a
Канада	x	x	x	x	x	x		x	x
Кабо-Верде	x	x	x	x	x				
Центральноафриканская Республика	x	x	x		a				a
Чад	x	x	x		a				
Чили	x	x	x	x	x	x			a
Китай			x		a				
Колумбия	x	x	x	x	x				
Коморские Острова	x	x	x						
Конго	x	x	x	x					a
Коста-Рика	x	x	x	x	x				
Кот-д'Ивуар	x	x	x		a				a

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Хорватия	x	x	x	x	x		d		d
Куба	x	x				x		x	x
Кипр	x	x	x	x	x		d		d
Чешская Республика	x	x	x	x					d
Демократическая Республика Конго	x	x	x		a				a
Дания	x	x	x	x	x	x		x	x
Джибути	x	x	x		a				a
Доминика	x	x	x		a	x			d
Доминиканская Республика	x	x	x	x	x				a
Эквадор	x	x	x	x	x	x			a
Египет	x	x	x	x	x	x			a
Сальвадор	x	x	x	x	x			x	
Экваториальная Гвинея	x	x	x	x	x				
Эритрея	x	x							

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Эстония	x	x	x	x	x				
Эфиопия	x	x	x		a		x		a
Фиджи	x	x	x			x			d
Финляндия	x	x	x	x	A	x			a
Франция	x	x	x	x	x	x		x	x
Габон	x	x	x		a				
Гамбия	x	x	x	x	x				
Грузия	x	x	x	x	x				
Германия	x	x	x	x	x	x		x	x
Гана	x	x	x		a				a
Греция	x	x	x	x	x	x		x	x
Гренада	x	x	x		a				
Гватемала	x	x	x		a	x		x	x
Гвинея	x	x	x		a	x			a
Гвинея-Бисау	x	x	x	x	x				

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Гайана	x	x	x		a				
Гаити	x	x	x	x	x			x	x
Гондурас	x	x	x		a				
Венгрия	x	x	x	x	x	x		x	x
Исландия	x	x	x	x	x				a
Индия	x	x		x	x	x		x	x
Индонезия	x	x	x	x	x				
Исламская Республика Иран	x	x	x						a
Ирак	x	x	x		a	x		x	x
Ирландия	x	x	x	x	x	x			a
Израиль	x	x	x	x	x	x		x	x
Италия	x	x	x	x	x	x		x	x
Ямайка	x	x	x	x	x		d		d
Япония	x		x	x					

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Иордания	x	x	x		a		a		a
Казахстан	x	x	x		a	P			a
Кения	x	x	x		a				
Кирибати	x	x	x		a				
Республика Корея			x	x					
Кувейт	x	x	x		a		a		a
Киргизстан	x	x	x	x	x		a		a
Лаосская Народно- Демократическая Республика	x		x		a				a
Латвия	x	x	x	x	x				a
Ливан	x	x	x	x	x				
Лесото	x	x	x	x	x		d		d
Либерия	x	x	x		a	x		x	
Ливия	x	x	x	x	x		a		a
Литва	x	x	x	x	x				

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Люксембург	x	x	x	x	x			x	x
Мадагаскар	x	x	x	x	x		a		a
Малави	x	x	x		a		a		a
Малайзия	x	денонсация	x		a				a
Мальдивская Республика	x	x	x						
Мали	x	x	x	x	x	x			d
Мальта	x	x	x	x	x		d		d
Маршалловы Острова									
Мавритания	x	x	x		a	x			a
Маврикий	x	x	x		a		d		d
Мексика	x	x	x	x	x	x		x	x
Республика Молдова	x	x	x	x	x				
Монголия	x	x	x		a		a		a
Черногория	x	x	x		d		d		d

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Марокко	x	x	x		a	x			a
Мозамбик	x	x	x	x	x				
Мьянма	x				a	x			
Намибия	x	x	x	x	x				
Непал	x	x	x				a		a
Нидерланды	x	x	x	x	A	x		x	x
Новая Зеландия	x	x	x	x	x	x			a
Никарагуа	x	x	x		a	x			a
Нигер	x	x	x	x	x	x			a
Нигерия	x	x	x	x	x		d		d
Норвегия	x	x	x	x	x	x		x	x
Оман	x	x	x		a				
Пакистан	x	x	x				a	x	x
Республика Палау									
Панама	x	x	x	x	x				

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Папуа-Новая Гвинея	x	x	x				a		
Парагвай	x	x	x	x	x	P			a
Перу	x	x	x	x	x			x	
Филиппины	x	x	x	x	x		a		a
Польша	x	x	x	x	x			x	x
Португалия	x	x	x	x	x			x	x
Катар	x	x	x		a				
Румыния	x	x	x	x	x	x		x	x
Российская Федерация	x	x	x	x	x		a	x	x
Руанда	x	x	x	x	x				a
Сент-Китс и Невис	x	x	x		a				
Сент-Люсия	x	x	x			x			d
Сент-Винсент и Гренадины	x	x	x	x	x		x		a
Самоа	x	x	x						

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Сан-Марино	x	x	x	x	x			x	x
Сан-Томе и Принсипи	x	x	x		a				
Саудовская Аравия	x	x	x	x	x		a		a
Сенегал	x	x	x	x	x				a
Сербия	x	x	x	x	x		d		d
Сейшельские Острова	x	x	x	x	x				a
Сьерра-Леоне	x	x	x	x			d		d
Сингапур	x	денонсация	x						d
Словакия	x	x	x	x	x				d
Словения	x	x	x	x	x				d
Соломоновы Острова	x	x	x			x			d
Сомали	x	x							
Южная Африка	x	x	x	x	x	x			
Республика Южный Судан	x	x	x						

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Испания	x	x	x	x	x	x			a
Шри-Ланка	x	x	x	x			a	x	x
Судан	x	x	x				d	x	x
Суринам	x	x	x		a				d
Свазиленд	x	x	x	x	x				
Швеция	x	x	x	x	x	x			a
Швейцария	x	x	x	x	x	x			a
Сирийская Арабская Республика	x	x	x	x	x	x			a
Таджикистан	x	x	x		a				
Объединенная Республика Танзания	x	x	x	x	x		a		a
Таиланд	x	x	x	x					
Бывшая югославская Республика Македония	x	x	x	x	x				d
Тимор-Лешти	x		x		a				

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Того	x	x	x	x	x				a
Тринидад и Тобаго	x	x	x	x	x		d		d
Тунис	x	x	x	x	x		a		a
Турция	x	x	x	x	x	x		x	x
Туркменистан	x	x	x		a	x			a
Тувалу									
Уганда	x	x	x	x			a		a
Украина	x	x	x	x	x		a	x	x
Объединенные Арабские Эмираты	x	x	x		a				
Соединенное Королевство	x	x	x	x	x	x		x	x
Соединенные Штаты Америки		x	x	x	x	x			a
Уругвай	x	x	x	x	x		a		a
Узбекистан	x	x	x	x	x				
Вануату	x	x	x						

Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду

Государства-члены МОТ	Конвенция 1930 года о принудитель- ном труде (29)	Конвенция 1957 года об упразднении принудитель- ного труда (105)	Конвенция 1999 года о наихудших формах дет- ского труда (182)	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организо- ванной преступности, 2000 г.		Конвенция об упразднении работорговли и рабства, подпи- санная в Женеве 25 сентября 1926 г., и Протокол с поправками к ней		Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работор- говли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 г.	
	Ратификация	Ратификация	Ратификация	Подписание	Ратификация, присоединение (a), принятие (A) или преемственность (d)	Подписание или участие (P)	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)	Подписание	Ратификация, присоединение (a) или преемствен- ность (d)
Венесуэла (Боливарианская Республика)	x	x	x	x	x				
Вьетнам	x		x		a		a		
Йемен	x	x	x				a		
Замбия	x	x	x		a		d		d
Зимбабве	x	x	x						d

Приложение III

Заключения, принятые Трехсторонним совещанием экспертов по принудительному труду и торговле людьми в целях трудовой эксплуатации (Женева, 11-15 февраля 2013 г.)

Контекст

Следует напомнить, что Международная конференция труда на своей 101-й сессии (2012 г.) в рамках периодического рассмотрения основополагающих принципов и прав в сфере труда предложила Международному бюро труда «осуществить подробный анализ, в том числе посредством возможного созыва совещания экспертов для выявления пробелов с точки зрения существующего охвата нормами МОТ, в целях определения необходимости разработки новых норм, с тем чтобы: i) дополнить конвенции МОТ о принудительном труде и рассмотреть вопросы его предотвращения и защиты его жертв, включая компенсацию; ii) проанализировать проблемы торговли людьми в целях трудовой эксплуатации». По рекомендации должностных лиц Административный совет утвердил повестку дня указанного совещания, которому надлежало сформулировать рекомендации в адрес Административного совета относительно целесообразности разработки норм в дополнение к Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105). Темы, которые предстояло обсудить, были определены в Рамках действий, в частности: i) предотвращение принудительного труда; ii) защита жертв, включая их компенсацию; iii) торговля людьми в целях их трудовой эксплуатации.

Эксперты провели свое совещание в Женеве с 11 по 15 февраля 2013 года.

Введение

1. Эксперты подчеркнули, что свобода от принудительного труда является правом человека. Эксперты признали, что акты МОТ о принудительном труде, в частности, Конвенция 1930 года о принудительном труде (29) и Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (105), сыграли и продолжают играть важную роль в достижении прогресса по искоренению принудительного труда во всех его формах. Высокий уровень ратификации этих конвенций свидетельствует о приверженности государств-членов МОТ действенному искоренению принудительного труда во всех его формах. Что касается стран, не ратифицировавших эти конвенции, Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года вновь подтверждает обязательство государств-членов МОТ соблюдать и содействовать реализации, проявляя добрую волю, принципов, касающихся основополагающих прав, закрепленных в соответствующих конвенциях. Тем не менее, сегодня отмечаются новые проявления принудительного труда, и, по оценкам, 90% из 20,9 млн жертв принудительного труда подвергается эксплуатации частными лицами или работодателями, действующими невзирая на принципы господства права, в первую очередь в неформальной экономике. Это неприемлемо, и при этом ни один из регионов мира не

избавлен от этого. Глобальный пакт о рабочих местах, принятый в 2009 году, напомнил о необходимости усиливать бдительность во имя достижения цели, заключающейся в искоренении и предотвращении все более разнообразных форм принудительного труда. Некоторые категории населения, такие как дети, трудовые мигранты, домашние работники, коренные народы и работники неформальной экономики, оказываются наиболее уязвимыми. Почти половина всех жертв мигрирует внутри страны или за ее пределы. В нашем столь стремительно изменяющемся мире проблема искоренения принудительного труда стоит как и прежде остро.

2. Эксперты подчеркнули, что учитывая Конвенцию 29 и Конвенцию 105, а также Протокол Организации Объединенных Наций о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, МОТ должна и впредь разрабатывать дополнительные принципы и подходы, в соответствии со своим мандатом, во имя обеспечения действенного искоренения принудительного труда, включая принудительный труд, насильно применяемый в результате торговли людьми.
3. МОТ должна продолжать и укреплять свои усилия, направленные на рассмотрение все более широких проявлений принудительного труда в настоящее время, учитывая возрастающее число детей, женщин и мужчин, оказывающихся жертвами принудительного труда во всем мире.
4. Несмотря на широкую сферу охвата Конвенции 29 и меры, принимаемые на сегодняшний день государствами-членами, эксперты сочли, что остаются еще существенные пробелы в отношении действенного искоренения принудительного труда и что эти проблемы должны быть незамедлительно проанализированы с точки зрения предотвращения, защиты жертв, компенсации, обеспечения соблюдения законности, согласованности и последовательности политических мер и международного сотрудничества – все эти аспекты излагаются ниже.
5. Эксперты подчеркнули важность выделения достаточных ресурсов, чтобы результативно осуществлять меры, касающиеся предотвращения, защиты жертв, компенсации и обеспечения соблюдения законности.

Предотвращение

Эксперты пришли к консенсусу по следующим вопросам:

6. Чрезвычайная важность предупредительных мер борьбы с принудительным трудом. Из всех предупредительных мер, направленных на устранение принудительного труда, меры предотвращения должны систематически анализироваться национальными властями и социальными партнерами.
7. Превентивная роль органов регулирования вопросов труда и инспекции труда, а также необходимость более тесной координации действий с другими правоохранительными органами и учебными программами, проводимыми в интересах представителей судебного корпуса, полиции, иммиграционных властей, социальных работников и других заинтересованных инстанций.
8. Важность проведения регулярных информационно-просветительских мероприятий, таких как кампании в СМИ, выпуск информационных брошюр и школьные программы, нацеленные на лиц, уязвимых перед принудительным трудом, и на другие заинтересованные стороны.
9. Сбор данных, обмен знаниями и опытом и проведение обследований – важнейшие элементы разработки эффективных мер предотвращения, и страны должны усилить свои действия в этой области.
10. Необходимость решения вопросов, связанных с торговлей товарами или услугами, которые могут быть запятнаны принудительным трудом.

Защита жертв и их компенсация

Эксперты пришли к консенсусу по следующим вопросам:

11. Необходимо повысить результативность процесса выявления жертв принудительного труда, и должны осуществляться соответствующие меры, направленные на защиту всех жертв, включая предположительных жертв, принудительного труда, независимо от того, были ли они предметом торговли людьми.
12. Решительные меры защиты жертв, такие как социальные услуги, могут оказать положительное воздействие на успешное завершение рассмотрения исков и привлечение виновных к ответственности.
13. Положения о защите, связанные с трудовой деятельностью, такие как положения о погашении задолженности по заработной плате, часто игнорируются, тогда как они должны быть частью всеобъемлющего и систематического подхода к защите жертв.
14. Правительства должны проанализировать целесообразность различных компенсационных механизмов, таких как, например, учреждение государственного фонда или укрепление законоположений, предусматривающих получение от правонарушителей компенсации по суду.

Обеспечение соблюдения законности

Эксперты пришли к консенсусу по следующим вопросам:

15. Должны приниматься необходимые меры, направленные на укрепление потенциала органов инспекции труда по борьбе с принудительным трудом, включая торговлю людьми в целях принудительного труда, посредством выделения им достаточных ресурсов и проведения соответствующей подготовки их кадров.
16. Важность сотрудничества и координации между органами инспекции труда и другими правоохранительными органами, включая полицию, государственных обвинителей и систему судебных органов.
17. Необходимость расширения способности органов инспекции труда защищать права жертв принудительного труда.
18. Необходимость обеспечения транспарентности государственных органов судебного преследования, а также независимость судебных властей.
19. Необходимо облегчить доступ жертв к правосудию, и для этого должны быть упрощены все судебные и административные процедуры.
20. Другие средства достижения результатов в деле борьбы с принудительным трудом могут включать стратегии, направленные на координацию между различными департаментами полиции визовых требований в обеспечение того, чтобы жертвы принудительного труда могли оставаться в стране в течение периода расследования и судебного процесса, а также адресные меры, ориентированные на наиболее уязвимые группы.
21. Важность применения достаточно эффективных сдерживающих санкций, в частности реальность уголовного наказания к лицам, виновным в применении принудительного труда, и необходимость гарантии строгого режима уголовного судопроизводства.

Согласованность политических мер, координация и социальный диалог

Эксперты пришли к консенсусу по следующим вопросам:

22. Содействие последовательности и согласованности политических мер лежит в основе мандата МОТ, и этот элемент должен быть усилен в отношении принудительного труда, включая торговлю людьми в целях принуждения к труду.
23. Сотрудничество на национальном, региональном и международном уровнях и внутри многосторонней системы имеют первостепенное значение для действенного искоренения принудительного труда.
24. Практическая польза может быть извлечена из принятия нацеленных на конечные результаты национальных планов действий против принудительного труда.
25. Социальный диалог и участие социальных партнеров в процессе разработки и реализации мер, нацеленных на борьбу с принудительным трудом, включая торговлю людьми, – важнейшие факторы укрепления национальных и международных действий против принудительного труда.

Дополнительные преимущества нового акта (или актов) МОТ

26. В свете консенсуса, достигнутого по вышеизложенным вопросам эксперты пришли к выводу, что налицо дополнительные преимущества принятия дополнительных мер в целях преодоления остающихся существенных пробелов, с тем чтобы фактически и действительно покончить с принудительным трудом во всех его формах.
27. Среди экспертов сложился консенсус по поводу того, что существующие пробелы с точки зрения соблюдения норм должны быть преодолены посредством нормотворческой деятельности в целях содействия мерам предотвращения, защиты и выплаты компенсации, чтобы добиться реального искоренения принудительного труда в глобальных масштабах. Эксперты рассмотрели различные варианты возможной разработки норм в форме Протокола и/или Рекомендации, но не пришли к единому мнению. Эксперты не согласились с возможностью принятия новой конвенции.