

ИС: Бюллетень Института стран СНГ

^ДТ: 15.06.2004

^НР: 100

^ЗГ: Принудительный труд в современной России: проблемы правового регулирования

Принудительный труд в современной России: проблемы правового регулирования

Татьяна Титова

В материалах бюллетеня мы неоднократно останавливались на различных аспектах правовой регламентации труда мигрантов. На сегодняшний день одним из ключевых вопросов в этой сфере правового регулирования является проблема принудительного труда. Актуальна она не только для России. Согласно данным Всемирного **доклада Международной организации труда** «Об искоренении принудительного труда», представленного на Конференции **МОТ** в июне 2001 года, в мире отмечается увеличение числа случаев и появление новых коварных форм принудительного труда, рабства и преступной торговли людьми, особенно женщинами и детьми. «Рост проявлений принудительного труда во всем мире является чрезвычайно тревожной тенденцией», - подчеркивал Генеральный директор **МОТ** Хуан Сомавиа. «Становится очевидным, что рабство, угнетение и эксплуатация наиболее уязвимых членов общества, особенно женщин и детей, ни коим образом не может быть отнесена к прошлому. В свете этого, все мировое сообщество должно вновь обратиться к своей совести и снова начать действовать для того, чтобы искоренить принудительный труд и ужасающие рабочие и жилищные условия, которые его сопровождают. Для принудительного труда нет места в двадцать первом веке».

Первым шагом в борьбе за ликвидацию принудительного труда является оказание помощи правительствам в определении природы и величины проблемы в пределах и за пределами национальных границ, говорится в **докладе**. Эксперты **МОТ** подчеркивают, что сложность феномена требует комбинирования регулирующих мер в сфере ликвидации нищеты и рынка труда. Для искоренения использования подневольного и принудительного труда в странах, где такая практика, в той или иной форме, имеется в настоящее время, требуется принятие определенного комплекса мер. В том числе, запрещение данной практики в законодательном порядке, регулирование видов деятельности, которые могут привести к принуждению к труду, а также усилия со стороны правительства и гражданского общества, направленные на борьбу с данной практикой.

4 марта 2004 года в Москве состоялась презентация исследования **Международной организации труда** «Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми». Исследование выполнено в рамках Целевой программы борьбы с принудительным трудом **МОТ**, которая охватывает своей работой такие страны как Великобритания, Франция, Германия, Венгрия и Турция. Российская часть исследования выполнена на материалах Москвы, Московской области, Ставрополья и Омской области.

Как отмечается в исследовании, Россия идет проторенной дорогой других принимающих стран, где формируется экономический режим, «резервирующий» за

мигрантами наиболее неформальные сегменты **занятости**. Около половины рабочих мест в сфере массовой **занятости**, занятых сегодня мигрантами, можно уже считать чисто мигрантскими, то есть закрепленными за мигрантами на долгие годы. Среди факторов, дающих преимущество мигрантам при найме на работу у российских работодателей, ключевую роль играет согласие мигрантов на неформальную **занятость** и, по сути, на сверхэксплуатацию и даже использование элементов принудительного труда.

Исследователи отметили крайне низкий уровень формализации отношений **занятости**, что негативно сказывается на социальной и личной защищенности работающих мигрантов. Менее 25% опрошенных мигрантов имеют разрешение на работу. 74% мигрантов получают зарплату так называемым «черным налом», то есть не платят никаких налогов и начислений. Менее 20% трудовых мигрантов имеют письменный контракт с работодателем.

Хаос на рынке и коррупция властей ведут к распространению сверхэксплуатации, массовой маргинализации трудовых мигрантов, возрождению рабства и феодальных практик принудительного труда. Исследователи проанализировали огромный массив данных и выявили различные элементы насилия - от обмана и шантажа до похищения человека, которые проявляются уже на этапе организации миграции и трудоустройства в России. Непосредственно в процессе работы наиболее распространены трудовые формы эксплуатации мигрантов - принуждение работать сверх положенного времени без оплаты (62%); работа с повышенной интенсивностью (44%); длительные задержки заработной платы (39%); принуждение выполнять работу, на которую не давали своего согласия (38%); принуждение работать без оплаты (24%); принуждение к секс-услугам (22% от числа опрошенных женщин); психологическое насилие, угрозы, шантаж (21%); ограничение свободы перемещения - полное или частичное содержание взаперти (20%). Эти формы насилия настолько распространены, что уже практически не воспринимаются как нечто маргинальное и незаконное, а превращаются в норму.

В исследовании отмечаются серьезные пробелы в российском уголовном, трудовом и миграционном законодательстве. Но прежде чем перейти к проблемам правового регулирования этой сферы в РФ, вкратце остановимся на основных положениях международного права.

Основными документами **МОТ**, направленными на запрещение и искоренение подневольного и принудительного труда, являются Конвенция о принудительном труде 1930 г., (№ 29) и Конвенция о запрещении принудительного труда 1957 г., (№105). Конвенция ООН о рабстве 1927 г., и Дополнительная конвенция ООН об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г. также посвящены формам принудительного труда, аналогичным рабству, а также формам принудительного труда, сходным с рабством, таким как долговая кабала, личная зависимость и эксплуатация **детского труда**.

Согласно Декларации **МОТ** об основополагающих принципах труда и правах работников, 1998 г., все страны, являющиеся членами этой организации, вне зависимости от того, подписали ли они соответствующие конвенции **МОТ**, обязаны уважать, пропагандировать и применять на практике принцип искоренения всех форм подневольного и принудительного труда. При этом в Конвенции № 29 дается следующее определение понятия «принудительный труд»: «Для целей настоящей конвенции понятие «подневольный или принудительный труд» определяется как любая работа или услуга, к выполнению или оказанию которой соответствующее лицо

принуждается путем угрозы какого-либо наказания, а не вызвалось сделать это добровольно».

На момент принятия Конвенции из данного понятия был исключен ряд форм принудительного труда, которые в то время рассматривались в некоторых странах как нормальные обязанности, а именно:

а) любая работа или услуга чисто военного характера, выполнение/оказание которой требуется по законам об обязательной воинской повинности;

б) любая работа или услуга, которая рассматривается как входящая в нормальные гражданские обязанности граждан страны с полным самоуправлением;

в) любая работа или услуга, выполнения/оказания которой требуют от осужденного судом, при условии, что данная работа выполняется (услуга оказывается) под наблюдением и контролем со стороны государственного органа, и что данное лицо не нанимается частным лицом, компанией или организацией и не предоставляется в распоряжение частного лица, компании или ассоциации;

г) любая работа или услуга, выполнения/оказания которой требуют в чрезвычайной ситуации, такой как война или природное бедствие (опасность возникновения природного бедствия), в частности, пожар, наводнение, голод, землетрясение, серьезная эпидемия среди людей или животных, нашествие животных, насекомых или сельскохозяйственных вредителей и вообще при наступлении обстоятельств, которые угрожают выживанию или благополучию всего населения страны или его части.

д) мелкие услуги по месту жительства, которые обычно оказываются членами общины в интересах данной общины, могут, таким образом, рассматриваться как нормальные гражданские обязанности, налагаемые на членов общины, при условии, что члены общины или их прямые представители имеют право голоса по вопросу о том, имеется ли необходимость в услугах такого рода”.

По мнению экспертов **МОТ**, при внесении предложений по законодательству в сфере принудительного труда должны быть приняты во внимание следующие соображения:

анализ существующих в данной стране видов деятельности, которые могут создать условия для злоупотреблений, приводящих к возникновению случаев использования принудительного труда;

существующие конституционные принципы, обеспечивающие защиту от возможности использования принудительного труда, и вопрос о том, в какой степени изменения в законодательстве могут увеличить эффективность данных принципов в решении стоящих перед данной страной проблем;

вопрос о том, имеется ли нужда в законодательном запрещении или регулировании определенных форм труда или определенных видов деятельности, которые сами по себе не подпадают под определение подневольного труда, но предоставляют заинтересованным сторонам возможность эксплуатировать работников путем принуждения к труду;

необходимость обеспечить действенность законодательного запрещения или принципов регулирования путем введения соответствующих наказаний.

Положения об обеспечении соблюдения законодательства о принудительном труде должны обеспечивать уголовную наказуемость использования подневольного или принудительного труда.

Механизмы обеспечения соблюдения положений по всем формам принудительного труда могут включать в себя следующее:

создание специальных служб для инспекции рабочих мест;

контроль со стороны соответствующих органов за применением законодательства о принудительном труде;

создание адекватных процедур подачи жалоб;

кампании по распространению информации и повышению уровня правосознания.

Данные механизмы должны применяться в дополнение к тем, что рекомендуются в специализированных разделах о конкретных формах принудительного труда, в частности, о долговой кабале, торговле людьми и эксплуатации работников-мигрантов, и сексуальной эксплуатации в коммерческих целях.

Авторами исследования «Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми» были разработаны некоторые рекомендации по нормализации ситуации с трудовой миграцией в России. В данном материале мы приводим выдержки из рекомендаций, касающиеся совершенствования различных отраслей российского законодательства.

Трудовое законодательство. В российском Трудовом кодексе, с одной стороны, не получила отражения вторая составляющая конвенционного определения принудительного труда - отсутствие добровольности предложения работником своих услуг. В результате ситуации, которые весьма сходны с применением принудительного труда, не квалифицируются как таковой в правоприменительной практике, и соответственно, не наступают необходимых последствий по восстановлению прав лица, привлекаемого к принудительному труду и наказанию лиц, использующих такой труд.

С другой стороны, трудовое законодательство РФ расширительно толкует понятие принудительного труда, распространяя его на случаи невыплаты зарплаты и отсутствия средств защиты труда. Это неэффективно по ряду причин. Во-первых, не способствует надлежащей защите работника, так как в таких случаях (отличных по своей природе от понятия принудительного труда) работники должны получать защиту через механизмы охраны заработной платы и охраны труда. Во-вторых, происходит разрыв логической связи с международными нормами, регламентирующими этот вопрос. В-третьих, такая трактовка «размывает» механизм выработки адекватных средств упразднения всех форм принудительного труда, подменяет его другими рычагами.

Таким образом, существует настоятельная необходимость внести соответствующие изменения в статью 4 Трудового кодекса РФ, чтобы привести нормативное регулирование состава случаев, относящихся к принудительному труду, в соответствие

с международными нормами и современным пониманием феномена принудительного труда.

Согласно ТК РФ, работники, работающие у работодателей – физических лиц, имеют дополнительную гарантию в форме регистрации их договора в органе местного самоуправления, что не предусматривает функций контроля указанных органов за содержанием договора, но служит противодействию нелегальному использованию труда и нарушениям трудового права при такой **занятости**, в том числе установлению кабальных условий труда. Однако эта норма практически не соблюдается.

Расширительное толкование понятия принудительного труда в российском трудовом законодательстве практически вывело наиболее нетерпимые его формы из-под сферы действия *административного и уголовного законодательства*. Административное наказание за использование принудительного труда возможно только в рамках общей нормы за «нарушение законодательства о труде» в виде предусмотренной ответственности должностных лиц. Если же принудительный труд используется не должностным, а частным лицом, посредником, лицом, не зарегистрированным в установленном российским законодательством порядке, то какие-либо меры ответственности за данное правонарушение не предусмотрены вообще. Поскольку применение принудительного труда является наиболее тяжким правонарушением в сфере труда, ответственность за это преступление должна быть установлена в национальном законодательстве *специальными* нормами УК и КоАП. Необходимо установить административное наказание за «легкие» формы использования принудительного труда или его элементов, не связанные с причинением физического вреда работнику (его жизни, здоровью), то есть при нарушении только трудовых прав. Использование принудительного труда в более тяжелых формах, связанных с применением физического насилия, ограничения свободы, изъятием документов долговой кабалой, должно квалифицироваться как уголовное правонарушение.

С введением в УК в ноябре 2003 г. норм, криминализирующих рабский труд и торговлю людьми (См. предыдущие номера бюллетеня), решение проблемы принудительного труда сильно продвинулось, но не доведено до конца. Нужен комплекс мер, сопутствующих более эффективному применению такой статьи на практике, включая меры по защите пострадавших от эксплуатации, стимулированию их сотрудничества с правоохранительными органами, а также мер по предотвращению принудительного труда, ликвидации стимулирующих такой труд факторов.

При отсутствии материального права *процессуальное законодательство* РФ также не содержит специальных норм защиты трудовых прав в случаях применения принудительного труда. Применяется общий механизм разрешения индивидуальных трудовых споров, органами для рассмотрения которых являются комиссии по трудовым спорам и суды (в основном эти споры находятся в подсудности мирового судьи). Поскольку чаще всего, работник, труд которого используется по принуждению, не состоит в официальных трудовых отношениях работодателем, трудно доказать наличие трудовых отношений, чтобы воспользоваться процедурой индивидуального трудового спора. К тому же доказательство существования принуждения и восстановление прав требует, как минимум, возможности свободно обратиться в судебный орган, что в ситуации использования рабского труда зачастую физически невозможно для работника. В большинстве случаев принудительному труду подвергаются лица, которые по своему образовательному уровню не могут осуществить свою юридическую защиту на должном уровне. Все это делает правосудие практически недоступным, а существующий механизм урегулирования

индивидуальных трудовых споров - неэффективным в случае принудительного труда, показателем чего является тот факт, что в российские суды практически не заявляются иски о восстановлении нарушенных трудовых прав, касающихся ситуаций принуждения к труду.

В настоящее время Государственной Думой РФ принята концепция разработки *Трудового процессуального кодекса РФ*, ведется работа по его созданию. В связи с этим необходимо внести туда *специальные нормы* (отличные от общих процедур защиты трудовых прав), обеспечивающие защиту трудовых прав и адекватную ответственность работодателя в случаях использования принудительного труда. Полномочия комиссий по трудовым спорам и мировых судей недостаточны для эффективного решения дел, связанных с использованием принудительного труда или его элементов. Исходя из сложности спора, как правило, угнетенности, ограничения свободы действий принуждаемого работника, представляется, что выявление и расследование таких категорий трудовых правонарушений следует ввести в сферу полномочий *органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства*, то есть Федеральной инспекции труда, федеральных надзоров, федеральных и территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, прокуратуры. В настоящее время ни один из указанных органов не имеет *специальных* полномочий по выявлению, расследованию, доказыванию случаев принудительного труда. Кроме того инспектора проверяют официально действующие, зарегистрированные предприятия; выявление неформальных и нелегальных форм использования труда (а наиболее жестокие формы принудительного труда существуют именно в неформальном секторе) в их функции также не входит. Таким образом, существующие сегодня ограничения компетенции Федеральной инспекции труда практически сводят на нет ее возможности по выявлению и расследованию случаев принудительного труда. Номинально инспекции труда могут привлечь к ответственности определенное должностное лицо за использование принудительного труда как за общий случай несоблюдения трудового законодательства. Однако реально это по указанным причинам не работает. Кроме наделения инспекции труда *специальными* полномочиями необходимо предусмотреть соответствующие процедуры расследования и включить неформальный сектор в сферу ее деятельности. Все эти аспекты должны быть введены нормативно в Положение об инспекции труда Российской Федерации.

Таким образом, необходимо урегулировать нормативно не только состав случаев, относящихся к принудительному труду, но и порядок выявления и расследования этих случаев, объем и порядок доказывания обстоятельств принудительности труда сторонами спора, а также правовые последствия факта установления принудительного или обязательного труда, установление различных видов ответственности за его использование. Принцип недопустимости принудительного труда в правовой системе государства подразумевает необходимость установления дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение этого запрета, а, соответственно, и введения в полномочия указанных органов власти, включая МВД, вопросов предупреждения, выявления, расследования случаев использования принудительного труда.

В области миграционного законодательства. Российское миграционное законодательство построено таким образом, что «свободный труд» иностранцев может быть реализован лишь при наличии инициативы работодателя и с разрешения государства, а не по инициативе самого работника. Трудовые мигранты практически не рассматриваются в качестве субъектов правового регулирования или рассматриваются

очень ограниченно. Такой подход изначально ставит работника-мигранта в зависимое положение от работодателя, причем степень этой зависимости исключительно высока, поскольку мигрант фактически не может самостоятельно свободно распоряжаться своим трудом, сменить место работы, выбрав другие, более приемлемые, условия труда. Эта зависимость является реальной предпосылкой установления работодателем дискриминационных условий труда для такого работника вплоть до возможности использования его принудительного труда. Нормы миграционного законодательства, ограничивающие свободу передвижения работников-мигрантов (ст. 11 п.2; ст. 13. п. 5), "привязывающие" мигранта к работодателю (ст. 18 п. 2), дискриминационны и дефектны, так как стимулируют использование работодателями противозаконных трудовых практик, вплоть до принудительного труда.

Таким образом, можно констатировать слабость и противоречивость законодательных норм, регулирующих положение иностранных работников в России, утвержденные Законом о правовом положении иностранных граждан в РФ. Они противоречат ст. 11, часть 4 Трудового кодекса, утверждающей, что все его положения распространяются на трудовые отношения иностранцев и лиц без гражданства в РФ. Закон явно недостаточен для регулирования трудовой деятельности иностранцев в России, создания предпосылок для цивилизованного и законного использования труда мигрантов с одной стороны и защиты в полном объеме их трудовых прав – с другой.

Регулирование положения конкретного работника, в том числе мигранта, не должно строиться по принципу отрицания его собственной трудовой правоспособности - выбора места работы, специальности, профессии, вида деятельности, работодателя, условий труда и т.п., поскольку это противоречит конституционным положениям о свободе труда в Российской Федерации. Правильным было бы введение квот не на приглашения, выдаваемые работодателю, а на разрешения на работу, выдаваемые мигрантам, чей труд необходим для российской экономики, и выдавать такие разрешения по ходатайству самого работника, а не работодателя. Мигрант, получивший такое разрешение, обладает трудовой правоспособностью в полном объеме, включая право на свободный поиск места работы, обжалование действий работодателя и т.п. Такое регулирование соответствовало бы общим принципам равенства в сфере труда и защите прав мигрантов, противодействовало бы незаконной эксплуатации труда, закабалению и использованию принудительного труда в разных формах. Кроме того, это способствовало бы оздоровлению ситуации на рынке труда, противодействию распространению демпинговых цен на труд, в конечном итоге, повышению эффективности труда. **Ограничивая участие мигрантов в свободной конкуренции за рабочие места, государство тем самым консервирует анклав мигрантской занятости с пониженными ценами на труд, и низкой эффективностью производства.** При нынешнем нормативном регулировании в указанной сфере грубо нарушается принцип гарантии судебной защиты каждого в случае ущемления его прав на территории Российской Федерации.

Рекомендации в области совершенствования Федерального законодательства:

(1) Разработка четкого понятийного аппарата и введение его в законодательную базу. В статью 4 Трудового кодекса РФ необходимо ввести развернутое определение принудительного труда, а также дополнения, направленные на более четкое определение признаков принудительного труда, как то «отсутствие добровольного предложения работником своих услуг для выполнения определенной работы» и «труд под угрозой наказания», то есть наличие элементов физического или психологического насилия со стороны работодателя, посредника и т.п.

(2) Разработка системы норм о действенном запрещении всех форм принудительного или обязательного труда, включая:

а) процедуры выявления и расследования случаев принудительного труда;

б) создание механизмов защиты в случае принудительного труда (в статью 4 ТК РФ целесообразно включить положения, что лицо, считающее, что оно подверглось принудительному труду, вправе обратиться в органы федеральной инспекции труда и (или) в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда);

г) определение государственных органов, в компетенцию которых может быть введены функции выявления и расследования нарушений прав работника, связанных с использованием принудительного труда, принятие мер по пресечению данных нарушений и восстановлению прав работников, в том числе в сфере неформального использования труда (такие функции целесообразно ввести в компетенцию Федеральной инспекции труда с полномочиями по передаче дела в судебные органы при необходимости защиты прав в судебном порядке, следственные и иные правоохранительные органы в случае наличия признаков преступления в действиях лиц, использующих принудительный труд);

д) определение процедур рассмотрения дел о принудительном труде (органы - суд, гострудинспекция, иные госорганы, объем и порядок доказывания, представительство госорганов в интересах жертв принудительного труда); целесообразно дополнить статью 391 ТК РФ положением о том, что иски о восстановлении трудовых прав в случаях принудительного и обязательного труда рассматриваются непосредственно в суде; в данную же норму включить положения, предусматривающие возможность обращения с такими исками в интересах работника инспекторов Гострудинспекции;

е) определение меры и объема восстановления прав принуждаемого работника (освобождение, увольнение, либо официальное оформление трудового договора, взыскание сумм заработной платы, компенсации морального вреда, подтверждение стажа работы в условиях принудительного труда для получения пенсии, пособий и т.п.).

(3) Принятие полноценной системы федеральных законов и подзаконных актов регулирующих трудовые и связанные с ними отношения мигрантов. Соответствующая глава может быть включена в раздел XII Трудового кодекса, содержащий главы об особенностях регулирования труда отдельных категорий работников. При этом должен быть обеспечен принцип соответствия и взаимодополняемости миграционного и трудового права. Действующие нормативные акты должны быть пересмотрены с целью принятия надлежащих механизмов *реализации трудовой правосубъектности* иностранных работников, порядок из въезда, поиска работы, доступа к ней, взаимоотношений с властями и работодателем и т.п.

(4) Одновременно с совершенствованием национального законодательства необходимо инициировать процесс ратификации необходимых международно-правовых актов, в частности, Конвенции 1975 года о работниках-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143); вступившей в силу 1 июля 2003г. Конвенции ООН 1990г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, выступив с предложением ко всем странам СНГ сделать то же самое для создания взаимного

климата доверия и внимания к трудовым мигрантам. Ратификации подлежит также подписанная Конвенция ООН о транснациональной организованной преступности и два Протокола к ней против торговли людьми и контрабандной перевозки людей через национальные границы.

(5) Меры по недопущению практики принудительного труда, кроме всего вышеперечисленного должны также включать меры информационного, разъяснительного, контрольного, инспекционного и иного характера. На уровне подзаконных актов целесообразно регламентировать контрольные механизмы за применением и исполнением данного законодательства.

(6) Совершенствование нормативного регулирования в сфере упразднения всех форм принудительного или обязательного труда должно сочетаться с соответствующей правоприменительной практикой. Контроль за исполнением и применением законодательства в этой сфере должен быть возложен на государственные органы как в системе Министерства труда и социального развития Российской Федерации, так и на правоохранительные органы, в том числе органы внутренних дел, прокуратуру, Миграционную службу, пограничные, таможенные и иные органы. Судебные органы в их правоприменительной практике также должны быть ориентированы на воплощение принципа упразднения всех форм принудительного или обязательного труда.

Региональное законодательство может предусматривать дополнительные механизмы профилактики и предупреждения случаев принудительного труда. *К примеру, принятие программ, направленных на выявление латентных трудовых отношений, программ занятости населения в легальном секторе экономики, дополнительные механизмы по регулированию труда мигрантов на территории соответствующего субъекта, а также дополнительные механизмы по регулированию труда в определенных сферах занятости (сельское хозяйство, добывающие отрасли промышленности, услуги, сфера развлечений и т.п.), особенно уязвимых с точки зрения распространения принудительного труда в данной местности.*