

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие (Генеральная Ассамблея)**

Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Гульнары Шахинян. Совет по правам человека от 26 августа 2014 года

Добавление

Миссия в Казахстан в рамках последующих действий\*\*\*

*Резюме*

В соответствии с мандатом, предусмотренным в резолюции 24/3 Совета по правам человека, и по приглашению правительства Казахстана Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, в период с 25 по 27 марта 2014 года совершила поездку в Казахстан в рамках последующих действий. В настоящем докладе она дает оценку новым изменениям, произошедшим после ее первого визита в сентябре 2012 года, и инициативам правительства по борьбе против принудительного и кабального труда, а также наихудших форм детского труда и проводит обзор принятых мер в области нормативного регулирования и системы трудовых инспекций. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает оперативность действий, предпринятых в ответ на некоторые из ее рекомендаций, однако обращает внимание на то, что ряд проблем по-прежнему остаются нерешенными и требуют осуществления дальнейших мер.

В Казахстане растет спрос на рабочую силу в целом ряде отраслей, где сохраняются современные формы рабства, а также принудительный и кабальный труд, в частности в табачной, хлопководческой и строительной отраслях. В соответствии с рекомендациями, вынесенными Специальным докладчиком по итогам ее первого визита, правительство упростило процедуру, связанную с выдачей разрешений на работу, в целях облегчения оформления статуса трудовых мигрантов и сезонных работников. Специальным докладчиком было установлено, что эта процедура, тем не менее, по-прежнему остается сложной и что введение некоторых новых требований может непреднамеренно привести к отрицательным последствиям, поскольку они затрудняют официальное трудоустройство трудовых мигрантов и тем самым делают их более незащищенными перед лицом произвола. В настоящее время поправки, внесенные в законодательство о борьбе с торговлей людьми в 2013 году, содержат конкретные ссылки на принудительный труд; однако в новом Уголовном кодексе, проект которого находился на стадии разработки во время визита Специального докладчика, уголовная ответственность за принудительный труд не предусматривается.

В борьбе против современных форм рабства очень важно, чтобы рабство и сходные с рабством виды обращения, включая подневольный труд домашней прислуги, принудительный и кабальный труд, а также принудительные ранние браки четко закреплялись в качестве преступлений в Уголовном кодексе.

В искоренении наихудших форм детского труда были отмечены определенные успехи. В 2012 году Министерство образования издало приказ № 398, в котором детям трудовых мигрантов, включая сезонных работников, разрешается посещать школу, имея те же права, что и у казахстанских детей. Тем не менее данный приказ не устраняет барьеры на пути доступа к образованию, включая требования об удостоверении личности детей не имеющих документов сезонных работников. То же самое касается и обеспечения доступа к медицинским услугам для трудовых мигрантов и членов их семей, помимо экстренной медицинской помощи, независимо от их м и г р а ц и о н н о г о с т а т у с а .

Система трудовых инспекций, которые являются ключевыми факторами в выявлении рабства и сходных с рабством форм обращения, должна и далее укрепляться и предусматривать проведение регулярных и внеплановых проверок инспекторами, имеющими соответствующую подготовку. Обеспокоенность Специального докладчика вызвало также недавнее введение моратория на проведение инспекционных проверок по охране труда до января 2015 года.

\* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на языке представления и на русском языке.

\*\* Представлено с запозданием.

#### Приложение

[Только на английском и русском языках]

**Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, по итогам ее миссии в Казахстан в рамках последующих действий (25–27 марта 2014 года)**

#### Содержание

	Пункты
	I. Введение.....1–3
	II. Общий контекст.....4–8
	III. Ход осуществления мер по борьбе против рабства.....9–51
детского	<u>A. Принудительный и кабальный труд, а также наихудшие формы труда.....9–33</u>
	B. Меры по нормативному регулированию.....34–46
	C. Трудовые инспекции.....47–51
	IV. Выводы и рекомендации.....52–68

А. Рекомендации для правительства.....	54–66
В. Рекомендации для деловых кругов.....	67
С. Рекомендации для международного сообщества.....	68

## **I. Введение**

1. Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, в рамках последующих действий по итогам поездки, совершенной в 2012 году<sup>1</sup>, посетила с официальным визитом Казахстан в период с 25 по 27 марта 2014 года с целью оценить новые преобразования и инициативы, предпринятые правительством в ответ на ее рекомендации. В частности, цель ее поездки заключалась в том, чтобы обсудить принятые меры и их воздействие на искоренение рабства и сходных с рабством видов обращения, таких как принудительный и кабальный труд. В этой связи цель ее поездки заключалась также в сборе информации о существующих в стране современных формах рабства для пересмотра законодательства, касающегося современных форм рабства, и искоренения причин и последствий подобной практики. В ходе своей поездки Специальный докладчик провела встречи с различными органами государственной власти, правоохранительными органами, международными и неправительственными организациями, профсоюзами, представителями общин, коммерческими предприятиями и другими субъектами, чья деятельность направлена на борьбу против всех форм рабства. Она провела также всесторонние консультации с Министром внутренних дел, Министерством иностранных дел, Министром труда и социальной защиты населения, представителями Министерства юстиции и Генерального прокурора и другими высокопоставленными должностными лицами, а также с представителями гражданского общества, профсоюзов, частного предприятия ("Филип Моррис Казахстан") и страновой группы Организации Объединенных Наций.

2. Специальный докладчик выражает благодарность правительству Казахстана за его приглашение, а также за оказанную помощь и сотрудничество до начала и во время ее визита. Она искренне признательна за все оказанное содействие и выражает благодарность за продолжение в духе сотрудничества этого диалога, касающегося проблемы рабства, в целях дальнейшей активизации усилий по искоренению в Казахстане современных форм рабства, в частности принудительного труда, кабального труда и наихудших форм детского труда. Кроме того, она выражает огромную признательность за оказанную помощь Министерству внутренних дел и за содействие в организации поездки страновой группе Организации Объединенных Наций и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по

3. В конце своей поездки Специальный докладчик поделилась своими предварительными выводами с правительством.

---

<sup>1</sup> См. A/HRC/24/43/Add.1.

## II. Общий контекст

4. Экономика Казахстана считается крупнейшей в Центральной Азии, главным образом благодаря его природным ресурсам, в частности нефти и природному газу, а также сельскохозяйственным угодьям (овощным, табачным и хлопковым плантациям). Экономический рост послужил опорой для развития и других секторов, в частности строительной отрасли и надомной работы, что привело к появлению спроса на трудовые ресурсы, превышающего численность национальной рабочей силы. Благодаря этим экономическим успехам и предлагаемым возможностям в области занятости Казахстан стал одной из основных стран, куда стекаются трудовые мигранты и сезонные работники, в частности из соседних стран, таких как Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан, а также из Китая.

5. Хотя в настоящий момент нет ни достоверной информации, ни точных статистических данных, согласно оценкам, в Казахстане работают от 2 до 3 млн. мигрантов. С учетом того, что большая часть рабочей силы занята на плантациях и в строительстве, работники, приезжающие из соседних стран, работают главным образом в отраслях, где они в наибольшей степени подвержены современным формам рабства.

6. Существующая миграционная политика и система ее реализации находятся в зачаточном состоянии, административно перегружены и по-прежнему выстраиваются и регулируются в соответствии с параметрами защиты и безопасности, что серьезно ограничивает возможности для санкционированного и законного трудоустройства. Официальное оформление трудовых отношений было бы наилучшей защитой от современных форм рабства для сезонных работников и трудовых мигрантов.

7. Органы государственной власти ссылаются на то, что, пытаясь охватить нормативным регулированием неформальный сектор экономики и превратить его в формальный сектор, они были вынуждены опираться на нормы, которые требуют регулирования миграции путем значительного сокращения квоты для трудовых мигрантов (примерно в два раза) и применения открытой политики предпочтительного приема на работу своих собственных граждан. В рамках системы квот индивидуальные разрешения на работу выдаются не мигрантам, а работодателям, что ставит мигрантов в зависимое положение от работодателей и лишает возможности самостоятельно оформлять свое правовое положение или искать другого работодателя в случае, если они сталкиваются с произволом. Несмотря на то, что между Казахстаном и соседними

странами, входящими в Содружество Независимых Государств, существует безвизовый режим, для законного проживания на территории страны трудовые мигранты все равно должны вставать на учет в миграционной полиции; при этом наличие постоянной регистрации является одним из условий для получения доступа к экономическим и социальным правам.

8. Для оформления своего статуса трудовым мигрантам нужна миграционная карта, позволяющая получить официальную регистрацию по месту жительства и разрешение на работу. Кроме того, их работодатель должен иметь официальную лицензию, дающую право принимать на работу иностранных граждан.

### **III. Ход осуществления мер по борьбе против рабства**

#### **A. Принудительный и кабальный труд, а также наихудшие формы детского труда**

9. Сложность нормативно-правовой базы привела к возникновению незаконной трудовой миграции, которая представляет собой серьезную проблему в Казахстане, поскольку незаконно работающие мигранты в наибольшей степени подвержены риску принудительного и кабального труда.

10. В Казахстане растет спрос на рабочую силу в целом ряде отраслей, где существуют современные формы рабства; в частности, принудительный и кабальный труд по-прежнему сохраняется в табачной, хлопководческой и строительной отраслях. Большая часть мигрантов приезжают примерно на полгода для сбора табака и хлопка.

11. Детский труд распространен как среди детей трудовых мигрантов, так и среди казахстанских детей. На табачных и хлопковых плантациях на долю детей приходится более половины от общей численности рабочей силы<sup>2</sup>.

12. В борьбе против наихудших форм детского труда, а также принудительного и кабального труда на табачных плантациях был достигнут прогресс. Однако условия труда в табаководстве во многом остаются неудовлетворительными, включая продолжительный рабочий день практически без перерыва и плохую обеспеченность жильем, водой, продуктами питания, санитарными условиями и средствами гигиены. Кроме того, работники табачной отрасли в летний период работают на жаре, а также подвержены воздействию пестицидов и риску приобретения болезни зеленого табака, вызываемой впитыванием никотина при соприкосновении кожи с влажными листьями табака. Дети, работающие в хлопководческой и табачной отраслях, в наибольшей степени подвержены угрозе опасных условий труда, которые оказывают негативное воздействие на их растущий организм. Опасные для здоровья условия труда, связанные с производством табака и хлопка, вызывают особую обеспокоенность в случае не

имеющих официального статуса трудовых мигрантов, поскольку после введения индивидуального идентификационного номера они и члены их семей имеют доступ только к экстренной медицинской помощи.

13. Кроме того, изъятие документов, удостоверяющих личность, которое производится вопреки существующему в Казахстане законодательному запрету, а также частные задержки с выплатой заработной платы по окончании сезона, которые широко практикуются на табачных плантациях, еще больше усугубляют зависимость трудовых мигрантов от работодателей с учетом того, что если трудовые мигранты решаются уехать с фермы до окончания сбора урожая, то они вынуждены терять деньги, причитающиеся им за уже выполненную работу.

14. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоена тем, что, несмотря на целенаправленные усилия и поддержку табачной отрасли, а также шаги, предпринятые для усиления защиты работающих в табачной отрасли трудовых мигрантов, на некоторых фермах продолжают существовать угроза долговой кабалы и случаи использования опасного детского труда.

15. В рамках последующих действий по итогам своего предыдущего визита Специальный докладчик провела встречу с представителями "Филип Моррис Казахстан" ("ФМК") для продолжения диалога, который был начат с компанией в 2012 году. "ФМК", дочернее предприятие одной из крупнейших компаний по производству табака в мире "Филип Моррис интернэшнл", является единственным покупателем табака в Енбекшиказахском районе Алматинской области, основном районе выращивания табака в Казахстане, и в этом качестве несет особую ответственность за обеспечение того, чтобы на табачных плантациях не использовался ни детский, ни принудительный, ни кабальный труд.

16. "ФМК" подчеркнуло, что визит Специального докладчика в 2012 году способствовал сохранению проблемы принудительного труда в центре внимания государства, а также активизации усилий по искоренению данной формы рабства в табачной отрасли в результате совместных действий со стороны ряда заинтересованных сторон, включая правительство, "ФМК" и неправительственные организации.

17. "ФМК" подчеркнуло свою приверженность борьбе против детского, кабального и принудительного труда и сообщило о ряде мер, принятых в этой связи. "ФМК" также добавило, что некоторые проблемы оно не может решить в одиночку.

18. В "ФМК" используются типовые письменные договоры, которые заключаются между фермерами, работающими на "ФМК", и наемными работниками в целях обеспечения соблюдения законодательства Казахстана и недопущения наихудших форм детского труда, принудительного труда и насильственного удержания документов, удостоверяющих личность работников. Договоры содержат положения о минимальной заработной плате и другие трудовые стандарты.

19. "ФМК" предприняло и другие инициативы, такие как финансирование программ по предотвращению детского труда в виде создания летних лагерей для детей трудовых мигрантов и работающих в табачной отрасли фермеров, которые не являются мигрантами, детского сада и общинного центра с детскими площадками в отдаленных фермерских районах, а также профессионально-техническое обучение детей старше 15 лет.

20. "ФМК" обратило особое внимание на присуждение ему ежегодной премии "Лучший фермер" в целях поощрения распространения передового опыта среди фермеров в области количества и качества, а также условий труда. Одним из обязательных условий для участия в конкурсе является отсутствие детского труда и заключение трудовых договоров в письменной форме.

21. Еще одним средством решения проблем, существующих в табачной отрасли, является проведение круглого стола на государственном уровне, который совместно финансируется "ФМК" и Министерством труда и в работе которого принимают участие Министерство образования, неправительственные организации, фермеры и международные организации.

22. Несмотря на усилия, о которых говорилось выше, "ФМК" признало, что до сих пор поступают сообщения о случаях использования детского труда на табачных плантациях, хотя их число и уменьшилось. "ФМК" пообещало представить Специальному докладчику точные цифры и данные для ее сведения, хотя ей пока ничего не поступило. "ФМК" пояснило, что в следующем году в случаях использования детского труда, нашедших подтверждение, земельные наделы, которые обрабатываются причастными к этому фермерами "ФМК", будут усечены на 10% в качестве меры наказания. Кроме того, неправительственным организациям отводится решающая роль не только в предотвращении использования детского, кабального или принудительного труда, но и в принятии ответных мер в выявленных случаях.

23. В частности, "Фонд местного сообщества", который объединяет неправительственные организации и является их "ушами и глазами", отслеживает ситуацию на местах, действуя на коллегиальной основе. Фонд выступает также в качестве посредника между работниками и работодателями и предлагает услуги "горячей линии", которая была создана в марте 2012 года, для всех трудовых мигрантов, работающих в сфере производства табака и овощей. В нем работает также выездная бригада, которая осуществляет выезды на места после поступления жалоб.

24. Кроме того, в "ФМК" были созданы штатные единицы сотрудников на местах и агрономов, которые проходят подготовку по проблемам детского труда, удержания паспортов, жилищных условий и доступа детей к образованию, а также отслеживают качество табака и соблюдение трудовых стандартов. Они проводят проверки или выезжают на табачные фермы без предварительного уведомления. Они проверяют также ведомости начисления заработной платы с целью убедиться в том, что работники

не трудятся на кабальных условиях. Тем не менее "ФМК" признало, что проведения одних только проверок в области охраны труда недостаточно и что из-за ограниченности времени при проведении проверок могут возникать ошибки.

25. Поскольку трудовые мигранты плохо осведомлены о необходимых юридических документах и доступных для них программах оказания помощи, "ФМК" приняло также меры по повышению уровня их информированности, а также напечатало брошюры, посвященные конвенциям о рабстве, и информирует трудовых мигрантов об их правах.

26. Из всех проектов, предусмотренных планом действий на период с 2012 по 2014 год, на сегодняшний день осуществлено только около 10%. Несмотря на то, что "ФМК" является спонсором, оно не может само выбирать партнеров для практической реализации проектов и вынуждено следовать сложной процедуре государственного тендера для выбора наиболее дешевого партнера.

27. После предыдущего визита Специального докладчика был достигнут некоторый прогресс в деле искоренения наихудших форм детского труда. В 2012 году Министерством образования был издан приказ № 398, который позволяет детям трудовых мигрантов, включая сезонных работников, посещать школу, имея те же права, что и у казахстанских детей<sup>3</sup>.

28. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает, что приказ № 398 все же не устраняет барьеры доступа к образованию, включая требования об удостоверении личности детей не имеющих документов сезонных работников. Необходимо привести внутреннее законодательство в соответствие с международными обязательствами государства в области обеспечения всеобщего и беспрепятственного права на образование.

29. В 2012 году Национальный координационный совет по борьбе с проблемой детского труда утвердил совместный план действий и совместный план работы на 2012-2014 годы в целях искоренения в Казахстане наихудших форм детского труда и осуществления Конвенции о наихудших формах детского труда 1999 года (№ 182) Международной организации труда (МОТ). Кроме того, Совет завершил экспертизу законодательства и мер политики Казахстана, в частности планов действий, а также государственных и национальных программ в области детского труда и занятости среди молодежи, для оказания содействия будущей совместной работе правительства и его партнеров по решению данных проблем.

30. Специальному докладчику также сообщили о том, что в 2013 году в пилотном режиме в пяти деревнях были запущены системы по отслеживанию ситуации в области использования детского труда и что детям, находящимся в группе риска или ставшим объектами использования наихудших форм детского труда, оказывались непосредственные услуги.



31. Правительством была также проведена кампания по повышению уровня информированности населения об опасных формах детского труда в Алматинской и Южно-Казахстанской областях.

32. В мае 2013 года был проведен региональный семинар-практикум, посвященный усовершенствованию регулирования миграционной политики на местном уровне. Мероприятие было организовано совместно администрацией Южно-Казахстанской области, Министерством труда и социальной защиты населения, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. В ноябре 2013 года в Алматы был проведен первый Региональный форум по вопросам миграции в целях укрепления регионального сотрудничества и партнерства с Кыргызстаном в области осуществления двусторонних соглашений, касающихся трудовой миграции.

33. Специальный докладчик приветствует инициативы, предпринятые правительством Казахстана для решения проблем, связанных со спросом, в области принудительного труда и сходных с рабством условий труда на региональном уровне. Региональное сотрудничество, ведение диалога и обмен передовым опытом являются основополагающими элементами в борьбе против эксплуатации мигрантов.

---

<sup>2</sup> См. Международная организация труда, Международная программа по искоренению детского труда и Центр изучения общественного мнения, "Детский труд в табаководческой и хлопководческой отраслях сельского хозяйства Казахстана", отчет по исследованию ситуации, Алматы, 2006 год.

<sup>3</sup> См. A/HRC/24/43/Add.1, пункт 97.

## **В. Меры по нормативному регулированию**

34. Существуют две крупные категории мигрантов: проживавшие за границей и вернувшиеся на свою историческую родину этнические казахи ("оралманы"); и неквалифицированные или полуквалифицированные трудовые мигранты, приезжающие главным образом из соседних стран. Последнюю категорию чаще всего называют "гастарбайтерами" ("приглашенные работники"); это русифицированный вариант немецкого слова "Gastarbeiter", используемого во множественном числе. Однако в отличие от немецкого контекста "гастарбайтеры" не имеют ни официального правового статуса, ни социальной защиты<sup>4</sup>.

35. Данных, которые отражали бы число фактически работающих в Казахстане трудовых мигрантов, в настоящее время нет из-за методологических недостатков при оформлении документов мигрантов. Подсчет числа мигрантов, который производится

Министерством внутренних дел, основывается на анализе отметок о въезде и выезде, проставляемых в миграционных картах, причем различие между теми, кто находится в стране проездом, и теми, кто в ней остается, не проводится. Кроме того, сбор данных о мигрантах осложняется их мобильностью, а также неустойчивостью их правового положения, колеблющегося между нелегальным и легальным, порою без их ведома. Налицо потребность в четкой методологии, а также в достоверной информации и статистических данных.

36. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что правительство согласилось с ее рекомендацией о необходимости изменения сложной и занимающей много времени процедуры выдачи разрешения на работу, которая в значительной степени ограничивает возможности официального трудоустройства и, следовательно, усугубляет уязвимость мигрантов. Она приветствует инициативу правительства в отношении внесения поправок в миграционное законодательство. Как было подчеркнуто в ее предыдущем докладе, упрощение процедуры выдачи разрешения на работу является одним из важнейших инструментов для легализации положения трудовых мигрантов.

37. Изменение курса в государственной политике, произошедшее в 2009 году, поставило трудовых мигрантов, работающих в табачной отрасли, в особенно уязвимое положение, сделав их незащищенными перед лицом произвола, поскольку они лишились возможности официального трудоустройства. Кроме того, многие работодатели не регистрировали работников из-за бюрократической волокиты, а также нежелания платить налоги, связанные с наймом работников.

38. В 2013 году был принят новый закон о внесении поправок и дополнений в ряд законодательных актов в области трудовой миграции, подготовленный Министерством внутренних дел в целях нормативного регулирования деятельности трудовых мигрантов. Представленным законом были внесены изменения в Трудовой кодекс, Кодекс о налогах и других обязательных отчислениях, а также в закон о миграции.

39. Разрешение на работу выдается трудовому мигранту, являющемуся гражданином государства, с которым были заключены соглашения о безвизовом въезде и пребывании, сроком до трех месяцев с возможностью продления сроком до одного года. В соответствии с поправками, внесенными в закон о миграции, теперь существует возможность одновременного найма до пяти трудовых мигрантов и сезонных работников без необходимости отдельного прохождения всей процедуры оформления в каждом случае. И хотя данная мера направлена на облегчение официального оформления правового положения трудовых мигрантов, существует обеспокоенность, что установление лимита в пять трудовых мигрантов может произвольно привести к коррупционной практике.

40. Внесение поправок также привело к изменениям в налогообложении трудовых мигрантов, у которых больше не взимается подоходный налог у источника. На деле

данной поправкой было введено требование о предоплате подоходного налога в размере двух месячных расчетных индексов для получения разрешения на работу. Внесение поправки может привести к росту числа не имеющих документов работников и их большей уязвимости с точки зрения кабального труда.

41. За исключением права на подачу заявления о продлении разрешения на работу, в законе устанавливаются только обязанности трудовых мигрантов, включая сезонных работников. В законе должно закрепляться также, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, право на справедливые и благоприятные условия труда<sup>5</sup>, включая права на справедливую заработную плату и вознаграждение, условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, равные возможности в сфере продвижения по службе и отдых, разумную продолжительность рабочего дня и отпуск. В законе должно быть закреплено также право на создание профсоюзов и вступление в них.

42. В статье 128 Уголовного кодекса 1997 года устанавливается уголовная ответственность за все формы торговли людьми в целях сексуальной и иной эксплуатации. Это единственный состав преступления - "эксплуатация", который приводится в обобщенном виде и не содержит конкретного определения разных современных форм рабства и сходных с рабством видов обращения. Принудительный брак, понуждение к продолжению брачного сожительства и препятствование замужеству женщины по ее воле не являются уголовно наказуемыми деяниями в соответствии с Уголовным кодексом.

43. В 2013 году были внесены поправки в законодательство Казахстана в той части, которая касается торговли людьми. В законе о внесении поправок и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам, касающимся борьбы против торговли людьми, в статьях 126, 128 и 133 дается определение понятия "эксплуатация", а также закрепляется понятие "принудительный труд" в следующем виде: "принудительный труд означает любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило добровольно своих услуг, за исключением случаев, установленных законом Республики Казахстан".

44. В 2012 году вышло постановление Верховного суда о том, что лица, ставшие жертвами торговли людьми, не могут привлекаться к ответственности за преступления, совершенные в результате того, что они стали объектом торговли. Однако на практике правоохранительные органы не всегда реагируют на это как надо; расследования проводятся не до конца, а к лицам, ставшим жертвами торговли людьми, проявляется невнимательное и пренебрежительное отношение или же с ними обращаются как с преступниками, привлекая к ответственности за нарушение миграционного законодательства и/или депортируя их. Неудовлетворительная правоприменительная

деятельность подрывает любые попытки принятия эффективных норм и положений.

45. Трудовые инспекторы не выявляют жертв торговли людьми, поскольку, как они считают, торговля людьми является преступлением, которое относится к компетенции миграционной полиции и, следовательно, не входит в круг их ведения.

46. Специальный докладчик получила от Генерального прокурора информацию о том, что готовятся новые проекты Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса. Как стало известно из неправительственных источников, в новом кодексе напрямую не устанавливается уголовная ответственность за принудительный труд. В борьбе против современных форм рабства большое значение имеет четкое закрепление в качестве преступлений в Уголовном кодексе рабства и сходных с рабством видов обращения, включая подневольный труд домашней прислуги, принудительный и кабальный труд, а также принудительные ранние браки. Нижняя палата парламента приняла новые Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс 9 апреля 2014 года; они вступят в силу в январе 2015 года.

---

<sup>4</sup> В немецком языке термин "Gastarbeiter" имеет очень узкое значение и не может быть перенесен в правовой и социокультурный контекст Казахстана. К категории "Gastarbeiter" относились работавшие на законных основаниях работники, которые в 1950-е годы активно привлекались к выполнению контрактных работ в Германии и имели правовую и социальную защиту. См. также Institute of Developing Countries/Japan External Trade Organization, "Exploring Informal Networks in Kazakhstan: A Multidimensional Approach", 2013 (доступно по ссылке: [www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24\\_contents.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2012/pdf/C24_contents.pdf)), chap. II.

<sup>5</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 7.

## **С. Трудовые инспекции**

47. Трудовые инспекторы в Казахстане следят за соблюдением трудового законодательства и указывают работодателям на нарушения закона. Они вправе также выявлять причины подобных нарушений и выносить рекомендации об их устранении.

48. Трудовые инспекторы не полномочны посещать предприятия по своей собственной инициативе; они могут проводить проверки только в рамках плановых мероприятий или в ответ на жалобы, поступающие от физических, юридических лиц или государственных органов, в отношении нарушений трудового законодательства или в случаях возникновения угрозы жизни или здоровью работников. Анонимные жалобы не считаются основанием для внеплановой проверки. Кроме того, трудовые инспекторы в редких случаях осуществляют повторные проверки для надзора над выполнением требований.

49. В Трудовом кодексе устанавливается ограничение на число проверок, которым

могут подвергаться компании. Проверка на крупных предприятиях может проводиться только один раз в год, а на малых и средних предприятиях проверка может проводиться только один раз в три года. В 2008 году и первой половине 2009 года был объявлен мораторий на проведение плановых инспекционных проверок (включая проверки, проводимые другими учреждениями).

50. Порядок проведения плановых проверок на предстоящий год определяется на основании "черного списка" предприятий, который составляется Государственной трудовой инспекцией. Компании могут вычеркиваться из списка в том случае, если способны продемонстрировать, что условия были улучшены (по имеющимся сведениям, именно так обстояло дело с "ФМК").

51. Указом Президента Казахстана был объявлен новый мораторий на проведение проверок на малых и средних предприятиях со 2 апреля 2014 года до 1 января 2015 года. Как объяснили Специальному докладчику, данная мера была принята, поскольку проведение проверок приводит к замедлению темпов экономического развития, а объявление моратория будет способствовать улучшению условий для осуществления предпринимательской деятельности в Казахстане. Специальный докладчик выражает несогласие с данными доводами.

#### **IV. Выводы и рекомендации**

52. Специальный докладчик высоко оценивает приверженность правительства Казахстана совместной борьбе против всех форм рабства и сходных с рабством видов обращения и связанные с этим усилия. Она выражает надежду на то, что правительство продолжит движение по пути сотрудничества. Специальный докладчик с удовлетворением также отмечает, что правительство не только приняло к сведению, но и одобрило и осуществило некоторые из ее рекомендаций вскоре после ее первого посещения страны в сентябре 2012 года.

53. Правительству следует принять на вооружение комплексный и системный подход на уровне законодательства и политики для искоренения современных форм рабства. Подобный подход должен быть целостным, последовательным и эффективным и должен предполагать пересмотр и анализ всех действующих в данной области законов, мер политики, программ и методов работы для обеспечения дальнейших оптимизированных действий. Специальный докладчик также настаивает на необходимости проведения предметного обследования, а также сбора дезагрегированной информации и статистических данных с использованием методологии, которая позволила бы максимально охватить все формы рабства и сходные с рабством виды обращения во всей их сложности при обеспечении конфиденциальности персональных данных и соблюдении права на неприкосновенность частной жизни.

## **А. Рекомендации для правительства**

### **1. Законодательство, меры политики и программы**

54. Специальный докладчик еще раз подтверждает свое мнение о том, что существующее законодательство, касающееся рабства, следует пересмотреть для приведения его в соответствие с международными стандартами, включив в него полный и четкий перечень всех форм рабства, включая принудительный и кабальный труд, а также наихудшие формы детского труда и подневольного труда домашней прислуги. Установленное в правовых нормах наказание должно быть соразмерным совершенному преступлению, и должны быть также созданы эффективные механизмы для защиты прав лиц, ставших жертвами рабства, включая права на компенсацию и на реинтеграцию. Не менее важно, чтобы схемы по обеспечению защиты, выплата компенсаций и оказанию содействия в реинтеграции нашли закрепление в законодательстве. Специальный докладчик подчеркивает также необходимость безотлагательного создания правоприменительных и надзорных механизмов для полномасштабного осуществления законов и мер политики, направленных на искоренение всех форм рабства в стране.

55. Что касается защиты и реабилитации лиц, ставших жертвами торговли людьми, то правительству следует выделить средства на развитие услуг по оказанию поддержки и механизмов защиты, а также предоставлять лицам, ставшим жертвами торговли людьми, финансовую помощь для содействия в преодолении пережитого ими опыта и возвращении к нормальной жизни. Применение законодательства, направленного на борьбу против рабства, должно основываться на подходе, в рамках которого приоритетное внимание уделяется жертвам, с упором не только на проведение расследований и привлечение к ответственности лиц, занимающихся торговлей людьми, но и на оказание поддержки жертвам.

56. Нормативно-правовая база Казахстана является недостаточно внятной и последовательной. Например, в статье 2 нового закона о миграции содержится ссылка на "другие законы", регулирующие вопросы миграции, однако не указывается, какие именно законы имеются в виду. Подобная нечеткость приводит к возникновению сложностей при исполнении и применении законов. Таким образом, данную недоработку необходимо устранить, сделав так, чтобы в тех законах, в которых содержится ссылка на "другие законы", регулирующие миграционные вопросы, содержался их перечень с указанием названия закона и, если это возможно, конкретного положения. Правовые положения должны быть предсказуемыми, четкими и должны соответствовать принципу правовой определенности. Кроме того, в законах должны быть четко прописаны конкретные условия, при которых другие

нормативно-правовые акты могут иметь преимущественную силу. Исключение должны составлять ограничения сферы применения первичных законодательных актов, которые должны иметь преимущественную силу над положениями других нормативно-правовых актов. Специальный докладчик с удовлетворением узнала, что правительство признает необходимость пересмотра существующего законодательства в целях создания систематизированного механизма по обеспечению защиты, и отмечает его желание получить консультативную помощь экспертов в области законодательного процесса в этой связи.

57. Хотя закон о внесении поправок и дополнений в некоторые законодательные акты, касающиеся трудовой миграции, упростил процедуру выдачи разрешений на работу, она, тем не менее, остается сложной и требует дальнейшего пересмотра. Перечень необходимых документов по-прежнему остается очень длинным. Поправки предусматривают также возможность найма пяти трудовых мигрантов без необходимости повторения всей процедуры оформления в каждом отдельном случае. Трудовые мигранты, работающие на условиях такого соглашения, получают официальный статус. Специальный докладчик, тем не менее, выражает обеспокоенность по поводу того, что установление лимита в пять работников может невольно привести к коррупционной практике. Кроме того, поправки вводят требование о предоплате подоходного налога для получения разрешения на работу, что может вынуждать трудовых мигрантов оставаться у работодателя против их воли. Если оплата производится работодателем, то может возникнуть такое впечатление, что работник находится в его собственности, чего допускать нельзя.

58. Новый закон о миграции должен закреплять права трудовых мигрантов и сезонных работников в соответствии с международными стандартами в области прав человека, право на справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливую оплату труда и вознаграждение, условия труда, соответствующие требованиям в области безопасности и охраны здоровья, равные возможности для продвижения по службе и отдых, разумную продолжительность рабочего дня и отпуск. В законе должно также закрепляться право на создание профсоюзов и вступление в них

59. Специальный докладчик крайне обеспокоена введением моратория на проведение инспекционных проверок на малых и средних предприятиях до 1 января 2 0 1 5 г о д а .

60. Правительству следует укрепить систему трудовых инспекций, в частности мандат Комитета по контролю и социальной защите Министерства труда и социальной защиты населения, а также выделить достаточные кадровые, финансовые и технические ресурсы для обеспечения регулярных проверок инспекторов по охране труда и систематических расследований случаев использования принудительного труда при поступлении такого рода сообщений. Следует разработать инструментарий,

позволяющий в срочном порядке рассматривать жалобы и принимать надлежащие ответные меры. Следует увеличить число и сферу охвата инспекционных проверок в области охраны труда на объектах сельскохозяйственной и строительной отраслей, а также сектора услуг, проводимых без предварительного уведомления, и обеспечить регулярность их проведения как ключевой составляющей борьбы против рабства и сходных с рабством видов обращения, в частности принудительного труда и наихудших форм детского труда. Подобные проверки не должны планироваться заранее и доводиться до сведения предприятий, на которых они будут проводиться. Проверки должны проводиться инспекторами, обладающими соответствующей подготовкой, и без предварительного уведомления в соответствии с международными обязательствами, взятыми на себя государством. Для борьбы против опасных форм детского труда трудовые инспекторы должны применять соответствующий инструментарий МОТ, касающийся международных трудовых стандартов, а также руководящие принципы в области регулирования вопросов труда и проведения проверок по охране труда, и представлять информацию об использовании опасного детского труда работодателям и работникам, включая консультативную помощь по вопросам его искоренения. Необходимо проводить также повторные проверки для отслеживания достигнутых результатов и надзора над соблюдением установленных требований. Кроме того, в рамках усилий по повышению уровня информированности следует осуществлять регулярную подготовку информации о деятельности трудовых инспекторов в области борьбы против рабства и о правах местных работников и мигрантов и обеспечивать ее распространение.

61. Принудительный и кабальный труд по-прежнему сохраняются в табачной, хлопководческой и строительной отраслях. Некоторый прогресс был достигнут в табачной отрасли благодаря целенаправленной политике и поддержке табачной отрасли, а также мерам, принятым в целях усиления защиты трудовых мигрантов, работающих в табачной отрасли. Усилия правительства должны охватить и другие секторы, в частности хлопководство и строительную отрасль. Специальный докладчик хотела бы также напомнить правительству и компаниям о необходимости применения Руководящих принципов в области предпринимательской деятельности и прав человека.

62. Специальный докладчик приветствует издание приказа, гарантирующего доступ к образованию для всех детей, которые проживают на территории Казахстана, что позволяет учиться в школе детям сезонных работников. Она отмечает, тем не менее, что приказ не был имплементирован в полной мере, поскольку он не устраняет барьеры на пути доступа к образованию, включая требования об удостоверении личности детей не имеющих документов сезонных работников. То же самое касается и обеспечения доступа к медицинским услугам для трудовых мигрантов и членов их семей, помимо оказания экстренной медицинской помощи, независимо от их миграционного статуса.



Следует привести внутреннее законодательство в соответствие с международными обязательствами, взятыми на себя государством, в той части, которая касается всеобщего и беспрепятственного осуществления права на образование и обеспечения равной охраны здоровья для всех лиц в пределах его территории в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.

63. Правительству следует ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и соответствующие конвенции МОТ о мигрантах, а именно Конвенцию о трудящихся-мигрантах (пересмотренную) 1949 года (№ 97) и Конвенцию о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года (№ 143). Правительству следует также пересмотреть свою позицию и ратифицировать Конвенцию МОТ о достойном труде домашних работников 2011 года (№ 189).

64. Специальный докладчик еще раз подчеркивает необходимость создания эффективной системы прямой подачи жалоб трудовыми мигрантами и всеми лицами, пострадавшими от нарушений их трудовых прав, и тщательного рассмотрения подобных обращений. Информацию о данном механизме подачи жалоб следует распространить по всей стране, особенно в регионах с более высокой процентной долей трудовых мигрантов; она должна предоставляться также на понятных им языках. Управление Уполномоченного по правам человека страны должно оказывать поддержку в получении компенсации лицам, ставшим жертвами рабства.

65. Необходимо создать специальный механизм для выплаты компенсаций, включая специальный фонд, для лиц, ставших жертвами современных форм рабства.

## **2. Повышение осведомленности и подготовка**

66. Специальный докладчик еще раз подчеркивает важное значение доведения информации о сущности рабства и других сходных с рабством видов обращения и механизмах защиты жертв до сведения широких слоев населения и соответствующих должностных лиц. Следует распространять информацию о законах в области борьбы против рабства и делать их доступными для ознакомления, а также опубликовать конвенции о рабстве в официальном вестнике. Наряду с распространением информации необходимо также обеспечивать специальную подготовку судей, следователей, прокуроров, сотрудников полиции и трудовых инспекторов, в том числе в рамках образования в области прав человека, чтобы они обладали знаниями, необходимыми для выявления рабства и сходных с рабством видов обращения. Специальный докладчик с удовлетворением узнала, что правительство признает существование подобной необходимости и выражает желание получить содействие в этой связи.

## **В. Рекомендации для деловых кругов**

67. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоена широкой распространенностью принудительного и кабального труда, а также наихудших форм детского труда в табачной, хлопководческой и строительной отраслях и призывает предприятия к соблюдению международных стандартов, запрещающих использование детского и принудительного труда, а также Руководящих принципов в области предпринимательской деятельности и прав человека. Предприятия должны включать правозащитные принципы, в том числе положения о предотвращении рабства и сходных с рабством видов обращения и защите от них, во все договоры, которые они заключают с фермерами, поставщиками и субподрядчиками.

## **С. Рекомендации для международного сообщества**

68. Специальный докладчик отметила положительную и весомую роль международного сообщества в проведении работы, направленной на борьбу против рабства и сходных с рабством видов обращения, со всеми заинтересованными сторонами в Казахстане. Она призывает международное сообщество и далее оказывать содействие его работе и работе гражданского общества в Казахстане. Кроме того, она настоятельно призывает международное сообщество оказывать Казахстану содействие в восполнении недостающей ему информации путем оказания помощи в анализе информации, касающейся современных форм рабства и сходных с рабством видов обращения. Специальный докладчик призывает международное сообщество положительно реагировать на просьбы правительства об оказании содействия, в частности в области осуществления подготовки и законотворческого процесса, а также мер по нормативному регулированию, ориентированных на права человека.