



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 June 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать четвертая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Гульнары Шахинян

Добавление

Миссия в Казахстан*

Резюме

В настоящем докладе содержатся выводы Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Гульнары Шахинян по результатам официальной поездки в Казахстан, состоявшейся с 24 сентября по 1 октября 2012 года. В докладе приводится информация о существующем законодательстве, институциональных механизмах, программах, планах и мероприятиях, направленных на борьбу с принудительным трудом, кабальным трудом и наихудшими формами детского труда. В нем также освещаются принятые позитивные меры и обращается внимание на серьезные вызовы, а также формулируются рекомендации, направленные на устранение пробелов в законодательстве, укрепление правопорядка и институционального потенциала на активизацию мер по борьбе с современными формами рабства и по обеспечению эффективных средств правовой защиты для жертв.

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

Приложение

[English and Russian only]

Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Гульнары Шахинян о ее поездке в Казахстан (24 сентября – 1 октября 2012 года)

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Общая справочная информация и контекст	5–7	3
III. Нормативная основа	8–33	4
A. Международная и региональная правовая основа	8–11	4
B. Региональные соглашения	12–14	5
C. Национальная правовая основа	15–33	5
IV. Современные формы рабства в Казахстане	34–116	8
A. Принудительный и кабальный труд	34–82	8
B. Наихудшие формы детского труда	83–116	16
V. Выводы и рекомендации	117–139	21
A. Рекомендации	119–135	22
B. Программы	136–139	26

I. Введение

1. В соответствии с мандатом, изложенным Советом по правам человека в его резолюции 6/14, и по приглашению правительства Казахстана Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, Гульнара Шахинян в период с 24 сентября по 1 октября 2012 года совершила официальную поездку в Казахстан. Основная цель поездки заключалась в том, чтобы конструктивно и в духе сотрудничества ознакомиться с программами, осуществляемыми правительством Казахстана в целях искоренения принудительного труда, кабального труда и наихудших форм детского труда. Для этого в задачи поездки входило получение информации по вопросам, связанным с современными формами рабства в стране, ознакомление с законодательством, касающимся современных форм рабства и изучение причин и последствий подобной практики. В ходе своей поездки Специальный докладчик провела обширные консультации с высокопоставленными представителями правительства, организациями гражданского общества и страновой группой Организации Объединенных Наций.
2. В ходе консультаций, личных бесед и открытых дискуссионных форумов Специальный докладчик ознакомилась с мнениями жертв современных форм рабства из Астаны, Алматы, Шымкента, Мактааральского и Енбекшиказахского районов.
3. Специальный докладчик хотела бы воспользоваться возможностью поблагодарить правительство Казахстана за его приглашение, а также за помощь и сотрудничество до и во время поездки. Она высоко оценила информацию, полученную от жертв современных форм рабства, рассказавших ей о своих историях, и от организаций гражданского общества, а также содействие со стороны страновой группы Организации Объединенных Наций в Казахстане.
4. В конце своей поездки Специальный докладчик представила свои предварительные выводы правительству. Она выражает свое желание и намерение продолжать диалог с правительством.

II. Общая справочная информация и контекст

5. Казахстан является одной из основных стран назначения для трудящихся-мигрантов, прибывающих в основном из Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана. Если высококвалифицированные работники переезжают, как правило, в Россию или страны за пределами Содружества Независимых Государств (СНГ), то Казахстан привлекает преимущественно низкоквалифицированную рабочую силу из соседних стран. Основными регионами, куда прибывают трудящиеся-мигранты, в Казахстане являются: Алматинская и Жамбылская области (табаководство и овощеводство); Южный Казахстан (хлопководство и овощеводство); Алматы, Астана и другие крупные города (строительство, торговля на рынках, работа в качестве домашней прислуги); и Западный Казахстан (нефтегазовая отрасль, строительство).
6. Существующая миграционная политика в Казахстане серьезно ограничивает возможности для законного трудоустройства и тем самым повышает уязвимость мигрантов. Ссылаясь в качестве оправдания на международный экономический кризис, власти урезали квоту для трудящихся-мигрантов почти вдвое, а при приеме на работу предпочтение открыто отдается гражданам страны.

Система квотирования предполагает предоставление индивидуальных разрешений на трудоустройство работодателям, а не самим мигрантам, что ставит мигрантов в зависимость от работодателей и не позволяет им самостоятельно получить законный статус или искать себе другую работу, когда они сталкиваются со злоупотреблениями. Несмотря на безвизовый режим, существующий между Казахстаном и соседними странами СНГ, мигранты для законного проживания на территории страны все равно обязаны регистрироваться в миграционной полиции, а условием осуществления социальных прав является наличие постоянной регистрации.

7. Для получения законного статуса трудящимся-мигрантам требуется миграционная карта с отметкой об официальной регистрации по месту жительства и разрешение на трудоустройство. Кроме того, их работодатель должен иметь официальное разрешение на привлечение иностранных работников.

III. Нормативная основа

A. Международная и региональная правовая основа

8. Казахстан ратифицировал шесть из девяти основных международных договоров по правам человека¹ и подписал Конвенцию о правах инвалидов. Казахстан не является участником Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

9. Казахстан является государством – участником Конвенции о рабстве 1926 года, Протокола о внесении изменений в Конвенцию о рабстве 1926 года, принятого в 1953 году, и Дополнительной Конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. Эти конвенции, однако, не были включены в национальное законодательство.

10. В 2008 году Казахстан ратифицировал Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

11. Казахстан является участником ряда конвенций Международной организации труда (МОТ), имеющих значение для предупреждения и/или ликвидации современных форм рабства, включая Конвенцию № 29 о принудительном или обязательном труде (1930 года), Конвенцию № 105 об упразднении принудительного труда (1957 года) и Конвенцию № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (1999 года).

¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; и Конвенция о правах ребенка.

В. Региональные соглашения

12. Что касается региональных соглашений, Казахстан является участником ряда заключенных членами СНГ многосторонних соглашений о трудовой миграции. К ним относятся Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 года и Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании.

13. Казахстан подписал также двухсторонние и трехсторонние соглашения о трудовой миграции с Азербайджаном, Беларусью, Кыргызстаном, Монголией, Таджикистаном и Узбекистаном. Их примерами служат: Соглашение 1997 года между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном по созданию правовых, экономических и организационных условий для свободного перемещения рабочей силы; Соглашение 2002 года между Казахстаном и Кыргызстаном о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях; Соглашение 2006 года между Казахстаном и Кыргызстаном о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики, и о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан.

14. Казахстан является также членом Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Фонда Евразия Центральной Азии. Казахстан, однако, не подписал Европейскую конвенцию о правах человека.

С. Национальная правовая основа

1. Конституция Республики Казахстан (1995 года)

15. Статья 12 Конституции Республики Казахстан гарантирует права и свободы человека как "абсолютные и неотчуждаемые" и принадлежащие "каждому от рождения" – включая граждан, иностранцев и лиц без гражданства.

16. Статья 16 гласит, что "каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения".

17. Статья 17 гласит, что "достоинство человека неприкосновенно" и "никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию".

18. Статья 24 гарантирует, что "каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения" и "каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы". В отношении времени отдыха Конституция гласит, что "работающим по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск".

2. Законодательство

а) *Трудовой кодекс Республики Казахстан*²

19. Статья 4 Трудового кодекса содержит запрещение, в частности, "дискриминации, принудительного труда и наихудших форм детского труда". Она гарантирует права на "условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены", "справедливое вознаграждение за труд не ниже минимального размера заработной платы" и отдых. Она предусматривает приоритет "жизни и здоровья работника по отношению к результатам производственной деятельности" и требует "государственного регулирования вопросов безопасности и охраны труда".

20. Статья 8 Трудового кодекса запрещает принудительный труд за некоторыми исключениями, в частности в ходе несения обязательной воинской службы или вследствие приговора суда, вступившего в законную силу.

21. Статья 30 гласит, что минимальный возраст для приема на работу составляет 16 лет. Исключения делаются для лиц в возрасте 15 и 14 лет с письменного согласия одного из родителей, опекуна, попечителя или усыновителей при условии, что работа не нарушает процесс их обучения и не причиняет ущерб их здоровью и нравственному развитию.

22. Статья 77 гласит, что продолжительность рабочего времени не должна превышать 40 часов в неделю. Статья 81 предусматривает установление для работников стандартной пятидневной рабочей недели с двумя выходными днями. В организациях, где по характеру производств и условиям работы введение пятидневной рабочей недели нецелесообразно, устанавливается шестидневная рабочая неделя с одним выходным днем.

23. В статье 82 подробно регламентируется продолжительность ежедневной работы (рабочей смены). Она гласит, что "при пятидневной рабочей неделе продолжительность ежедневной работы (рабочей смены) не может превышать 8 часов при недельной норме 40 часов, 7 часов 12 минут при недельной норме 36 часов и 5 часов при недельной норме 24 часа. При шестидневной рабочей неделе продолжительность ежедневной работы (рабочей смены) не может превышать 7 часов при недельной норме 40 часов, 6 часов при недельной норме 36 часов и 4 часа при недельной норме 24 часа. Продолжительность ежедневной работы (рабочей смены), время начала и окончания ежедневной работы (рабочей смены), время перерывов в работе определяются с соблюдением установленной продолжительности рабочей недели правилами трудового распорядка организации, трудовым, коллективным договорами".

24. В статье 120 Трудового кодекса излагаются государственные гарантии в области оплаты труда работников, включающие, среди прочего: минимальный размер месячной заработной платы; оплату за работу в сверхурочное время; оплату за работу в праздничные и выходные дни; оплату за работу в ночное время; и ограничение размера удержаний из заработной платы работника.

25. Статья 122 определяет, что минимальный размер месячной заработной платы, устанавливаемый ежегодно "законом Республики Казахстан о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, не должен быть ниже прожиточного минимума и не включает в себя доплат и надбавок, компенсационных и социальных выплат, премий и других стимулирующих выплат и вы-

² Кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года № 251. "Казахстанская правда" от 22 мая 2007 года № 76 (25321).

плачивается пропорционально отработанному времени"... и "минимальный стандарт оплаты труда определяется из расчета минимального размера месячной заработной платы, установленного законом Республики Казахстан о республиканском бюджете на соответствующий год, и повышающих отраслевых коэффициентов, определяемых отраслевым соглашением и утверждаемых Правительством Республики Казахстан". "Минимальный размер часовой заработной платы работника, выполнившего свои трудовые обязанности (нормы труда), не может быть ниже минимального размера месячной заработной платы, деленной на среднемесячное количество рабочих часов согласно балансу рабочего времени на соответствующий календарный год". "Минимальный размер месячной заработной платы или размер месячной тарифной ставки работника первого разряда, предусмотренный условиями трудового, коллективного договоров и (или) актами работодателя, не может быть ниже минимального размера месячной заработной платы, установленного законом Республики Казахстан о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, а для работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными (особо вредными) и опасными условиями труда, не ниже минимального стандарта оплаты труда".

26. Статья 179 Трудового кодекса запрещает "применение труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, на тяжелых работах, работах с вредными (особо вредными) и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию". Она также запрещает переноску или передвижение детьми в возрасте до 18 лет "тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы". Статья гласит также, что "список работ, на которых запрещается применение труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, предельные нормы переноски и передвижения тяжестей работниками, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, определяются уполномоченным государственным органом по труду по согласованию с уполномоченным государственным органом в области здравоохранения".

27. Статья 181 предусматривает установление для работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, сокращенной продолжительности рабочего времени. Она, в соответствии со статьей, составляет для работников "в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет – не более 24 часов в неделю; в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – не более 36 часов в неделю; а для учащихся организаций образования, совмещающих в течение учебного года учебу с работой, в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет – 2,5 часа в день, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – 3,5 часа в день".

28. Статья 183 Трудового кодекса запрещает привлекать "работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, к работе в ночное время, сверхурочной работе, работе при суммированном учете рабочего времени, направлять их в командировку и на работу, выполняемую вахтовым методом, а также отзывать их из оплачиваемого ежегодного трудового отпуска".

29. Согласно требованию статьи 202 для работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными (особо вредными) и (или) опасными условиями труда, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю и список таких работ "определяются уполномоченным государственным органом по труду по согласованию с уполномоченным государственным органом в области здравоохранения".

30. Статья 126 Кодекса № 167 от 16 июля 1998 года "Уголовный кодекс Республики Казахстан" запрещает незаконное лишение свободы, совершенное, среди прочего, "с целью сексуальной или иной эксплуатации лица (ребенка или взрослого)". Такое деяние наказывается "лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой".

31. Статья 148 Уголовного кодекса гласит, что "Неоднократная задержка лицом, выполняющим управленческие функции, выплаты заработной платы в полном объеме и в установленные сроки в связи с использованием денежных средств на иные цели, – наказывается штрафом... либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет".

32. Статья 152 предусматривает, что "нарушение правил техники безопасности, промышленной санитарии или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по организации или обеспечению соблюдения этих правил, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, – наказывается штрафом ... или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет".

b) Торговля людьми

33. Статья 128 Уголовного кодекса предусматривает наказания за все формы торговли людьми (взрослыми и детьми) в целях их сексуальной или иной эксплуатации. Максимальное наказание за такие деяния составляет восемь лет с конфискацией имущества или без таковой.

IV. Современные формы рабства в Казахстане

A. Принудительный и кабальный труд

1. Проявления

34. Лица, находящиеся на принудительных работах или в кабальных условиях, являются мигрантами. Хотя получение разрешения на трудоустройство для каждого работника является обязанностью работодателя, для трудящихся-мигрантов работа без разрешения все равно чревата юридическими последствиями. Как будет продемонстрировано в докладе, сложность нормативно-правовой базы привела к тому, что многие из них работают незаконно. Как отмечалось в казахстанском Национальном плане действий в области прав человека, нелегальная трудовая миграция и поиск эффективных путей ее регулирования является "одной из наиболее серьезных проблем иммиграционной политики Казахстана"³.

35. Вследствие острой нехватки работников трудящиеся-мигранты составляют костяк рабочей силы в казахстанской табачной промышленности, центром которой являются Алматы и Жамбыл. Каждый год тысячи рабочих, нередко вместе со своими детьми, берутся за сезонную работу на табачных фермах в Казахстане. "Филип Моррис Казахстан" ("ФМК"), дочерняя компания "Филип

³ Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан.

Моррис Интернешнл" ("ФМИ"), одной из крупнейших табачных компаний в мире, является единственным закупщиком табака в Енбекшиказахском районе Алматинской области – основной зоне табаководства в Казахстане.

36. Принудительный и кабальный труд имеет место в табачной, хлопководческой и строительной отраслях. Большинство мигрантов приезжают примерно на шесть месяцев на сбор табака и хлопка.

37. Специальный докладчик получила информацию о том, что в Алматы принудительный труд применяется в основном в частных строительных компаниях, которые обычно привлекают молодых мигрантов-мужчин. В некоторых случаях работодателем выступает родственник семьи. Иногда в деле участвует посредник, который за плату подыскивает строительных рабочих из их страны происхождения. Необходимость платить посреднику ставит работников в долговую зависимость от него, и они работают, чтобы выплатить причитающуюся сумму. Посредники получают 30–40% от их заработка.

38. Специальному докладчику стало также известно о случае выявления 11 мигрантов, среди которых были взрослые и дети и которые, не имея документов, занимались принудительным трудом на производстве кирпича.

Трудящиеся женщины-мигранты

39. Трудовая миграция в СНГ обычно считается в основном мужским явлением. Тем не менее все большую долю трудовых мигрантов составляют женщины. Специфические трудности, с которыми они сталкиваются, были проанализированы в ходе обследования, опубликованного Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ)⁴. По его оценке, большинство трудящихся женщин-мигрантов работают нелегально и в результате этого нередко становятся жертвами организованной преступности. Среди женщин-мигрантов, направляющихся в Казахстан, ЮНИФЕМ зарегистрировал более высокую долю случаев найма через посредников. Точных данных о численности женщин-мигрантов не имеется.

40. Женщины-мигранты, как правило, заняты низкоквалифицированным трудом в торговле или сфере обслуживания (в качестве домашней прислуги, официанток, уборщиц, нянь, сиделок). Специальный докладчик получила информацию, свидетельствующую о том, что иногда домашняя работа оборачивается для них кабальным трудом или подневольным трудом по хозяйству. Они не могут оставить работу, так как не имеют документов, боятся угроз передать их полиции, удерживаются насильно либо остаются, рассчитывая получить заработанные деньги. В некоторых случаях, как только потребность в их услугах отпадает, работодатель отбирает у них паспорта и приводит их в полицию, где их задерживают и впоследствии депортируют.

41. В 2009 году ЮНИФЕМ отметила, что "в сельских районах Южного Казахстана женщины из Узбекистана в основном нанимаются на сельскохозяйственные работы (выращивание хлопка и овощей); а в Алматинской области в сельском хозяйстве в основном работают женщины из Кыргызстана (выращивание табака и овощей)"⁵. Их особые потребности обычно не принимаются в расчет. Например, отсутствуют отдельные жилые помещения для женщин, и не

⁴ UNIFEM, "A needs assessment of women migrant workers: Central Asia and Russia" (2009).

⁵ Ibid., p. 64.

предусматривается условий для размещения малолетних детей, в том числе грудных младенцев.

42. Выдачей виз занимается Миграционная полиция, подчиняющаяся Министерству внутренних дел. Министр внутренних дел подтвердил многочисленность трудовых мигрантов из стран СНГ.

2. Последствия

a) *Неудовлетворительные условия труда*

43. На табачных фермах трудящимся-мигрантам приходится работать по многу часов, почти без отдыха и в условиях жары и палящего солнца в летние месяцы. Вследствие контакта с пестицидами возникают такие краткосрочные симптомы, как тошнота, головные боли, рвота и головокружение, а отдаленными последствиями могут стать церебральные нарушения и рак.

44. Другой опасностью при выращивании табака является болезнь зеленого табака (БЗТ), вызываемая впитыванием никотина при соприкосновении кожи с влажными табачными листьями. Она характеризуется "тошнотой, рвотой, головной болью, мышечной слабостью и головокружением". Работники нередко плохо обеспечены жильем, водой, питанием, санитарными услугами и гигиеническими средствами.

b) *Задержка оплаты труда*

45. Распространенной практикой при возделывании табака является система расчетов по окончании сезона, при которой землевладелец в конце уборочных работ единовременно выплачивает аккордную сумму главе семьи, обычно старшему мужчине, даже если договор подписывался на других условиях. Такая система ставит трудящихся-мигрантов в тяжелую зависимость от нанимающих их землевладельцев, поскольку их труд оплачивается только после того, как урожай доставлен "ФМК" и землевладелец получил за него деньги в зависимости от объема и класса табака. При системе расчетов в конце сезона трудящиеся-мигранты иногда оказываются в ловушке, поскольку, если они попытаются уйти до конца сезона, чтобы избежать эксплуатации, они пожертвуют своим заработком за уже выполненную работу. При этом некоторые работники предпочитают получать расчет в конце сезона, поскольку это помогает им не тратить слишком много и не копить деньги, которые они могут потом потерять во время рейдов Миграционной полиции.

46. Когда на табачных фермах используется принудительный труд, в некоторых случаях землевладельцы поручают работникам бесплатно выполнять побочную работу, например уход за другими культурами, уборку дома или косметический ремонт помещений на ферме.

c) *Изъятие удостоверений личности*

47. Хотя принудительное удержание документов, удостоверяющих личность работников, запрещается казахстанским законодательством, у трудящихся-мигрантов иногда отнимают паспорта. Специальный докладчик получила информацию о том, что работодатели держат у себя паспорта для защиты от потерь или краж и в качестве залога за выплаченные авансы.

48. Работники, которые не могут воспользоваться своим паспортом, особенно уязвимы и зависимы от землевладельца или работодателя, особенно поскольку они нередко проживают в удаленных районах и им придется далеко ехать за помощью.

49. В некоторых случаях трудящихся-мигрантов лишали удостоверений личности и заставляли работать бесплатно в течение нескольких месяцев, а затем, когда работодатель больше не нуждался в их услугах, увольняли, отправляли домой или передавали Миграционной полиции.

d) Отсутствие доступа к медицинской помощи

50. Нелегальные мигранты и их дети не могут пользоваться медицинской помощью, за исключением случаев возникновения у них острого состояния или угрожающего жизни заболевания. Все законные мигранты в обязательном порядке проходят обследование на ВИЧ, а заболеваемость туберкулезом, полиомиелитом и малярией находится на особом контроле правительства.

51. Мигранты без урегулированного статуса и письменных договоров особенно подвержены другим формам эксплуатации, таким как работа без выходных, изъятие паспортов и невыплата зарплат.

3. Меры политики по борьбе с принудительным и кабальным трудом

52. В 2006 году правительство провело широкомасштабную миграционную амнистию, имевшую целью узаконить положение трудящихся-мигрантов из других стран СНГ с неурегулированным статусом. Миграционная амнистия была ориентирована на лиц, которые уже занимались трудовой деятельностью на территории Казахстана без разрешений на трудоустройство, давая им возможность зарегистрироваться в статусе трудящихся-мигрантов и далее работать законно не более трех лет. Вместе с тем все еще существующие в стране административные барьеры не позволили существенно сократить масштабы незаконной трудовой миграции.

53. Правительство инициировало новый законопроект, направленный на противодействие торговле людьми. Специальный докладчик была проинформирована о том, что случаев торговли людьми отмечено не было.

4. Программы борьбы с принудительным и кабальным трудом

a) Ответные меры правительства

54. Миграционная полиция регулярно проводит рейды по выявлению нелегальных мигрантов, чтобы иметь представление о том, кто они такие и каким образом прибыли в страну. В случаях использования принудительного труда полиция привлекает к ответственности работодателей. Вместе с тем Специальный докладчик не получила никаких статистических данных, касающихся расследований или судебного преследования виновных.

b) Ответные меры компании "Филип Моррис Казахстан"

55. "ФМК" сообщила Специальному докладчику о том, что ею был разработан типовой договор между работодателями и работниками, призванный обеспечить соблюдение казахстанского законодательства. Представители компании заявили, что в договорах между "ФМК" и владельцами хозяйств предусматривается запрещение наихудших форм детского труда, принудительного труда и принудительного изъятия документов, удостоверяющих личность работников.

В договоры с компанией также включаются требования о минимальном уровне жизни, минимальном размере оплаты труда, продолжительности рабочего времени, времени отдыха и обеспечении безопасных и гигиеничных условий при использовании и хранении удобрений и пестицидов, а также о доступе к чистой воде.

56. "ФМК" заявила также, что фермеры при необходимости могут просить компанию о предоставлении авансовых платежей, чтобы иметь возможность по такому же принципу рассчитываться со своими работниками. Это предпочтительнее системы расчетов в конце сезона, которая может лишать работников свободы выбора в случае злоупотреблений со стороны работодателя.

57. "ФМК" заявила, что ею установлены строгие правила в отношении наихудших форм детского труда в табачной промышленности и что она проводит подготовку агрономов по таким темам, как детский труд, изъятие паспортов, условия жизни и доступ детей к образованию.

58. В 2011 году "ФМК" приняла новый Кодекс добросовестной сельскохозяйственной практики, руководствуясь стремлением к непрерывному улучшению деятельности компании. Если со стороны работодателей отсутствует четкое намерение добиваться улучшений и не принимаются необходимые меры, то "ФМК" расторгает договор.

59. "ФМК" сообщила Специальному докладчику, что она учредила Фонд местных сообществ (ФМС), который имеет статус неправительственной организации (НПО). У Фонда имеется телефонная "горячая линия", которая начала работу в марте 2012 года и принимает обращения от всех мигрантов, занятых в табаководстве и на выращивании овощных культур. Операторы, обслуживающие "горячую линию", проходят подготовку по приему поступающих к ним звонков. ФМС выступает посредником между работниками и работодателями. Действует мобильная группа, рассматривающая жалобы по таким вопросам, как несправедливая оплата труда. С момента своей организации в марте 2012 года мобильная группа провела 32 выездных проверки по поступившим звонкам. Специальному докладчику не удалось побеседовать с кем-либо из жертв, которые утверждали бы, что знают о телефоне доверия или им пользуются. ФМС также провела среди фермеров и рабочих информационную кампанию по повышению их осведомленности о своих правах и обязанностях. Кампания проводилась на нескольких языках.

60. По мнению "ФМК", нарушения в трудовой сфере происходят из-за того, что жертвы не умеют рассчитать причитающуюся им зарплату и не знают, как должен выглядеть договор.

61. В "ФМК" работают агрономы, которые контролируют качество табака, а также соблюдение трудовых норм. Помимо этого, они проверяют ведомости начисления зарплат, чтобы убедиться в том, что работники не трудятся в кабальных условиях. Ведутся две учетные книжки – одна для работника и другая для работодателя, – которые агроном сверяет на предмет их соответствия друг другу. Наличие расхождений, как правило, доводится до сведения "ФМК" по "горячей линии". Закупочные цены "ФМК" на табак основаны на соглашении между фермерами и работниками. Агрономы "ФМК" посещают фермеров как минимум дважды в неделю. Согласно сообщению "ФМК", работники на контролируемых ею фермах обычно получают как минимум 110 долл. США в месяц. Им также выделяется участок земли для обработки в межсезонье с передачей доли урожая фермеру. Многие из работников остаются на фермах на

12–15 лет. Большинство из них являются выходцами из Кыргызстана и работают на территории Алматинской области.

62. Кроме того, "ФМК" учредила конкурс "Лучший социально ответственный фермер", который проводится ежегодно в январе-феврале в целях поощрения распространения передовой практики среди фермеров. В долгосрочной перспективе "ФМК" стремится обеспечить фермеров знаниями и методами, позволяющими соблюдать законодательство о занятости мигрантов.

63. Кроме того, "ФМК" совместно с Министерством труда выступила одним из спонсоров "круглого стола" с участием представителей Министерства образования, НПО, фермеров и международных учреждений (МОТ, Международной организации по миграции (МОМ), ЮСАИД), посвященного обсуждению наилучших путей решения проблем в табачной промышленности.

с) Другие программы

64. МОМ при содействии Министерства внутренних дел открыла номер "горячей линии" для жертв торговли людьми и принудительного труда. Работу "горячей линии" обеспечивает НПО "Сана Сезим", которая взаимодействует с органами власти и предоставляет приют, а также психологическую и юридическую помощь жертвам принудительного и кабального труда.

5. Трудности

65. Коррупция в рядах полиции, таможни и пограничной службы создает для мигрантов постоянную угрозу вымогательств и депортации. Такие нарушения обычно совершаются совершенно безнаказанно. Власти не желают оказывать помощь нелегальным работникам, поскольку они считаются бесправными в силу отсутствия у них законного статуса. Нелегальные мигранты, ставшие жертвами принудительного труда, не могут обратиться в полицию, поскольку опасаются депортации из-за отсутствия у них разрешений на трудоустройство. Работодатели нередко угрожают трудящимся-мигрантам передать их в миграционную полицию. Мигранты подвергаются большей опасности, чем работодатели, которые редко привлекаются к ответственности.

Дополнительные трудности, с которыми сталкиваются мигранты

а) Жесткая система квот в отношении разрешений на трудоустройство

66. В 2009 году изменения в государственной политике сделали мигрантов, занятых в табаководстве, особенно уязвимой мишенью для злоупотреблений, поскольку они утратили возможность получить законное трудоустройство. В результате многие работники оказываются в положении работающих нелегально и, таким образом, еще больше подвержены эксплуатации работодателями и еще меньше готовы добиваться возмещения ущерба через официальные каналы, поскольку опасаются возможных штрафов или высылки из Казахстана. Квоты устанавливаются ежегодно постановлением правительства.

67. Специальный докладчик получил от правительства информацию о том, что ежегодная законная квота для мигрантов составляет приблизительно 1 млн. человек. Многие, однако, прибывают в Казахстан без легального статуса. Министерство труда сообщило Специальному докладчику, что надеется решить данную проблему путем создания единого экономического пространства с Российской Федерацией и Беларусью. Это позволяет гражданам указанных стран регистрироваться в течение 30 дней независимо от того, трудоустроены они или

нет. Им также предоставляется 15 дней на смену места работы. Вместе с тем Специальный докладчик обратила внимание на то, что наиболее уязвимые работники, являющиеся выходцами из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана, не подпадают под правила этого экономического пространства. Граждане этих стран могут находиться в стране без визы на постоянное жительство не более 90 дней. Однако для получения разрешения на трудоустройство необходимо зарегистрироваться в течение пяти дней после въезда в Казахстан. Многие из приезжающих на срок до шести месяцев на сбор табака или хлопка не имеют разрешений на трудоустройство.

68. Документы для получения разрешения на трудоустройство должны подаваться работодателем. Для обращения за разрешением на трудоустройство работодатель должен представить, среди прочего, письмо-приглашение от работодателя с приложением документа от Миграционной полиции, разрешающего работодателю привлечь работника, справку, подтверждающую отсутствие судимости, и медицинскую справку.

69. Многие работодатели не регистрируют работников ввиду возникающих при этом бюрократических сложностей, а также потому, что они не хотят выплачивать налоги, связанные с наймом работников.

b) Отсутствие действенных, доступных механизмов мониторинга или возмещения ущерба

70. Для трудящихся-мигрантов не существует действенных, доступных механизмов мониторинга или возмещения ущерба, и правительство недостаточно энергично расследует жалобы на нарушения, которые подают трудящиеся-мигранты.

71. Должностные лица правительства, международные учреждения и НПО уделяют большое внимание проблеме торговли людьми. В связи с этим имеет место тенденция рассматривать любых жертв принудительного труда в качестве жертв торговли людьми, даже при отсутствии признаков торговли. Жертвы, которых избавляют от принудительного труда и которые не подпадают под критерии торговли людьми, не получают никакой юридической, финансовой или социальной поддержки. Таким образом, жертвы принудительного и кабального труда не выявляются и не признаются в качестве таковых, и с ними нередко обращаются в лучшем случае как с уязвимыми мигрантами, а в худшем – как с пострадавшими от недобросовестного найма.

72. Специальному докладчику стало также известно о том, что Министерство труда и его инспекторы не занимаются выявлением жертв торговли людьми, поскольку с их точки зрения торговля людьми является преступной деятельностью, с которой должна бороться Миграционная полиция и которая, таким образом, не подпадает под ее сферу ответственности.

73. Трудовой кодекс Казахстана гарантирует право работника на "обращение в уполномоченный государственный орган по труду и его территориальные подразделения о проведении обследования условий и охраны труда на его рабочем месте" (статья 314). Имеется целый ряд учреждений и механизмов, которые могут содействовать работникам в ходе процедуры подачи жалобы. Работники могут обращаться в прокуратуру, полицию или миграционную полицию или, по некоторым вопросам, напрямую в суды. Тем не менее меры в ответ на нарушения закона, затрагивающие трудящихся-мигрантов, принимаются редко, поскольку данное право им не гарантируется по причине их нелегального статуса.

74. То, что трудящиеся-мигранты не сообщают о случаях эксплуатации в официальные органы, свидетельствует не об отсутствии злоупотреблений, а скорее, о недоступности этих органов. Специальный докладчик получила информацию о том, что вместо проведения расследований по жалобам трудящихся-мигрантов, не имеющих законного статуса, государственные органы их депортируют. Никто не желает расследовать нарушения в отношении работников, и сами жертвы не сообщают о нарушениях, поскольку опасаются штрафа со стороны государственных органов, а также депортации и мести со стороны своих работодателей.

75. Хотя существует ряд НПО, оказывающих юридическую помощь, трудящиеся-мигранты редко к ним обращаются, поскольку не знают об их существовании, не имеют возможности поехать в административные центры и города, где находятся эти организации, или не осведомлены об оказываемых ими услугах. Кроме того, иногда трудящиеся-мигранты боятся обращаться к ним, или им не рекомендуют этого делать, поскольку они находятся на нелегальном положении, судопроизводство отнимает много времени, а они работают сезонно. Вместе с тем сами НПО могут предложить лишь ограниченную помощь, поскольку права нелегальных мигрантов не признаются в Казахстане по закону.

76. Хотя Министерство труда имеет территориальные органы во всех областях и на него возложена обязанность по контролю за соблюдением трудового законодательства, оно не выполняет этих функций в отношении принудительного и кабального труда.

77. Казахстан подписал двухсторонние соглашения с Узбекистаном и Кыргызстаном по вопросу о трудящихся-мигрантах, однако неясно, как эти соглашения выполняются и действительно ли они применяются в целях защиты трудящихся-мигрантов от ситуаций, сходных с рабством. С Таджикистаном такого соглашения не подписывалось.

78. Правительство признало, что, несмотря на работу, проводимую с компаниями и предпринимателями, основными виновниками рабства являются, как правило, частные лица, действия которых труднее отслеживать.

c) Недостаточная осведомленность

79. Прибывающие в Казахстан трудящиеся-мигранты плохо понимают, какие документы им необходимы по закону, и слабо осведомлены о программах, в которые они могут обратиться, если им требуется помощь. В ходе различных обсуждений с НПО и государственными должностными лицами Специальный докладчик отметила, что, возможно, не всегда имеется ясность по поводу отличия принудительного труда от торговли людьми и возможных связей между этими двумя явлениями.

d) Отсутствие договоров

80. Во многих случаях соглашения между работодателем и работником заключаются в устной форме и не оформляются письменным договором. Вследствие этого работники не осведомлены о своих правах и работают за меньшую плату.

e) Отсутствие возможностей для реабилитации

81. Специальный докладчик получила информацию о том, что жертвы принудительного труда из Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана нередко оказываются в приютах для бездомных. Они работали по найму, но не получали

денег и не уходили от своих работодателей либо из боязни, либо потому, что работодатели угрожали передать их в полицию по причине их нелегального статуса. Пострадавшими в основном являются мужчины, подвергающиеся эксплуатации в строительной или табачной промышленности. Среди женщин объектом эксплуатации обычно становятся домашние работницы. Служб для жертв принудительного труда как таковых не существует, и некоторые организации приняли решение оказывать им помощь в качестве жертв торговли людьми, чтобы они могли пользоваться юридическими и реабилитационными услугами. Не существует и специальных приютов для жертв принудительного труда.

82. Проживающие в приютах жертвы не имеют никаких документов, что затрудняет оказание им помощи. Специальному докладчику сообщили, что кыргызское посольство помогает жертвам получить проездные документы для возвращения на родину.

В. Наихудшие формы детского труда

1. Проявления

83. Детский труд наблюдается в сельском хозяйстве и других секторах как среди детей трудящихся-мигрантов, так и среди казахских детей⁶. В докладе, посвященном итогам проведенной краткой оценки, был сделан вывод о том, что в обследованных деревнях доля детей среди работников, занятых на табачных и хлопковых полях, возможно составляет до 50–60%. В докладе сообщается, что количество девочек и мальчиков, работающих в этих районах, примерно одинаково. Работающие дети, как правило, происходят из больших семей с низкими доходами или семей мигрантов из соседних более бедных стран⁷.

84. Специальный докладчик получила от Министерства труда информацию о том, что каждый раз при проведении инспекций оно учитывает виды выполняемых детьми работ. В распоряжении Министерства труда не имелось статистики о численности детей, занимающихся наихудшими формами труда, так как, по словам его представителей, вести наблюдение за плантациями табака и хлопчатника затруднительно. Работающие дети мигрантов получают примерно 1 долл. США в день, что является неприемлемо низкой суммой для казахских детей.

85. Детей нанимают на хлопковые поля за их маленькие руки, которыми, как считается, можно собирать "более чистый" хлопок, чем при механизированном сборе хлопка. Работодателями являются владельцы мелких и средних ферм, продающие собранный хлопок хлопкоперерабатывающим заводам или пунктам приема хлопка, которые в свою очередь сбывают продукцию компаниям за рубежом.

86. По мнению Министерства труда, коренными причинами наихудших форм детского труда являются недостаточная правовая грамотность, а также то, что во многих случаях детей заставляют работать родители. Специальный докладчик выяснила, что, несмотря на закон, запрещающий наихудшие формы детско-

⁶ См. ILO-IPEC and the Center for Study of Public Opinion (CSPO), "Child Labour in Tobacco and Cotton Growing in Kazakhstan," Almaty, 2006; и заключительные замечания Комитета по правам ребенка: Казахстан (CRC/C/KAZ/CO/3), пункты 63–66; и ILO-IPEC, "CAR Capacity Building Project, Project Document".

⁷ Детский труд в табаководческой и хлопководческой отраслях сельского хозяйства Казахстана (см. сноску 6 выше).

го труда, повсеместно считается, что если казахские родители работают на табачных и хлопковых полях, то нет ничего плохого в том, что этим будут заниматься их дети или дети мигрантов.

87. Специальный докладчик была проинформирована о том, что еще одной причиной занятий трудом среди казахских детей является бедность, поскольку семьи едва способны обеспечить себе средства к существованию.

2. Последствия

а) Чрезмерная продолжительность рабочего времени

88. По информации Международной программы по искоренению детского труда Международной организации труда (МОТ-ИПЕК) средняя продолжительность рабочего дня на табачных плантациях среди детей моложе 10 лет составляет примерно 5 часов (35 часов в неделю); среди детей в возрасте от 11 до 15 лет она составляет 6 часов (42 часа в неделю), в то время как 16- и 17-летние работники трудятся по 8 часов в день (56 часов в неделю)⁸. МОТ-ИПЕК также установила, что на сборе хлопка дети моложе 10 лет работают в среднем по 8 часов в день (56 часов в неделю) и максимум 10 часов в день (70 часов в неделю), в то время как дети от 11 лет и старше работают в среднем по 10 часов в день (70 часов в неделю) и максимум 12 часов в день (84 часа в неделю).

89. Участие детей в возделывании табака необходимо родителям потому, что существует система расчетов в конце сезона, при которой все зависит от объема собранного табака. В некоторых аграрных районах зачастую считается нормальным, когда дети помогают своим родителям выполнять некоторые виды работ, связанные с возделыванием табака (посев, полив, прополка, сбор, сортировка, шнуровка и прессовка) или хлопка (прополка, сбор червей и сбор хлопка).

90. Иногда дети также выполняют другую работу по хозяйству, такую как уход за овощными культурами на приусадебном участке, приготовление пищи, стирка, уход за другими детьми в семье, доставка воды и ремонтные работы.

б) Последствия для здоровья

91. Дети, работающие в хлопководческой и табаководческой отраслях, особенно уязвимы с точки зрения опасных условий, которые пагубно воздействуют на их растущий организм. Так, особенная опасность угрожает детям, занятым на культивации табака, учитывая небольшой размер тела ребенка по сравнению с получаемой им дозой никотина.

92. Дети, занятые в табаководстве, работают без использования специальной одежды, респираторных масок и других средств защиты от отрицательного влияния погодных условий, ядохимикатов и вредных компонентов, содержащихся в табачных листьях.

93. При сборе хлопка дети жалуются на головные боли, солнечные ожоги и боли в спине, поскольку при работе им необходимо нагибаться для сбора хлопка, а также на усталость. Дети используют и вдыхают пестициды, которыми обрабатывают хлопок. Во время сбора урожая дети работают при температуре, доходящей до 40° по Цельсию, что еще больше усугубляет их состояние.

⁸ Там же, пункт 12.

94. Дети, работающие как в табаководстве, так и в хлопководстве, сообщали об отсутствии источников питьевой воды, туалетов, мест для приема пищи и отдыха и средств первой помощи. Сообщается также о повышенной влажности, грязи, плохой вентиляции и освещении, низкой температуре в помещениях для обработки табачных листьев, переносе детьми тяжестей, чрезмерной продолжительности работы, отсутствии полноценного отдыха и о несбалансированном и скудном питании.

95. Если в ходе работы происходит несчастный случай, то большинство детей – особенно из числа мигрантов – получают помощь от родителей или других взрослых; за медицинской помощью обращаются редко, кроме как в экстренных ситуациях.

с) Нарушение права на образование

96. Работающие дети зачастую имеют ограниченный доступ к образованию, бросают учебу и имеют низкие показатели посещаемости и успеваемости.

97. Дети трудящихся-мигрантов, занятые в сельскохозяйственном секторе, находятся в особенно уязвимом положении и редко посещают школу. В соответствии с приказом № 468 дети сезонных трудящихся-мигрантов не имеют возможности учиться в школе. Это обосновывается тем, что они ходят на учебу только три-четыре месяца в году. Специальному докладчику поступила информация о том, что в некоторых случаях при выявлении в школе детей мигрантов директора школ получают взыскания. Для зачисления ребенка в школу необходимо доказать, что у него имеется регистрация, а у его родителей имеются разрешения на работу. Во время подготовки доклада Специальный докладчик получила информацию о выпуске нового приказа № 398, согласно которому "дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежища, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудовые мигранты, работающие в Республике Казахстан в соответствии с миграционным законодательством), принимаются в организации образования для получения предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана". В новом приказе тем не менее не содержится разрешения посещать школу детям сезонных трудящихся-мигрантов, у которых могут отсутствовать документы.

3. Меры политики по борьбе с наихудшими формами детского труда

98. В мае 2011 года в Южном Казахстане состоялось совещание с участием всех соответствующих партнеров, имеющее целью совместно с МОТ обсудить пути решения проблемы наихудших форм детского труда на хлопковых плантациях.

99. В 2012 году был выработан Совместный план действий по борьбе с наихудшими формами детского труда. Его цель заключалась в информировании учителей и работодателей о наихудших формах детского труда.

4. Программы борьбы с наихудшими формами детского труда

а) Программы правительства

100. Национальный план действий по искоренению наихудших форм детского труда (на 2009–2011 годы), который осуществлялся Министерствами труда и социальной защиты, образования, внутренних дел, юстиции и культуры, а также Генеральной прокуратурой: этот план включает меры по разработке системы мониторинга детского труда, повышение осведомленности по проблематике детского труда среди государственных должностных лиц и населения, образовательные программы и усилия по совершенствованию политики и законодательства в отношении детского труда и контролю их исполнения. В части образовательных программ в нем представлены программы по предупреждению привлечения детей мигрантов к наихудшим формам детского труда.

101. Министерство труда сообщило Специальному докладчику о том, что у правительства имеются реабилитационные центры в четырех регионах. В эти кризисные центры направляются дети, пострадавшие от жестокого обращения в любой форме. С детьми работают юристы и психологи. Дети мигрантов в эти центры не попадают. У правительства имеется "горячая линия" для приема сообщения о любых практиках, сходных с рабством.

102. В целях повышения осведомленности Национальный комитет по охране прав детей проводит общенациональные кампании по борьбе с детским трудом. Кампании обычно длятся по 12 дней и включают в себя мероприятия для учителей, родителей и детей.

103. В Южном Казахстане инспекторы труда и инспекторы полиции по делам несовершеннолетних проводят регулярные рейды и, как было сообщено Специальному докладчику, с 2005 года количество выявляемых работающих детей уменьшилось.

104. В целях преодоления бедности, являющейся коренной причиной наихудших форм детского труда, правительство обеспечивает социальной защитой лиц, живущих за чертой бедности. Она имеет форму социальных и жилищных льгот, а иногда компенсации стоимости продовольственной корзины. Родители также получают пособия на детей при наличии у них более одного ребенка. Местные органы власти имеют возможность выявлять лиц, нуждающихся в помощи.

б) Другие программы

105. Региональная программа МОТ-ИПЕК по искоренению наихудших форм детского труда: предусматривается создание системы мониторинга детского труда; повышение осведомленности о проблеме детского труда; внедрение альтернативных образовательных программ; проведение дважды в год заседаний Национального координационного совета; и разработка и осуществление политики и законодательства.

106. "ФМК" подтверждает свою политику противодействия наихудшим формам детского труда в табаководстве и приняла следующие меры для решения проблемы детского труда в табачной промышленности в Казахстане:

i) Мониторинг соблюдения принципов добросовестной сельскохозяйственной практики

107. Агрономы "ФМК" посещают каждую табачную ферму два-три раза в месяц с инспекциями и необъявленными проверками. Поскольку в 2007, 2008 и 2009 годах агрономы "ФМК" регистрировали соответственно 54, 36 и 22 случая использования наихудших форм детского труда, "ФМК" полагает, что ее правила и процедуры напрямую способствовали сокращению распространения наихудших форм детского труда на табачных фермах. При этом "ФМК" признала, что данные цифры могут быть не совсем точны, поскольку во время инспекций трудящиеся-мигранты, возможно, скрывали факты использования детского труда. Учитывая, однако, ограниченное число проводимых инспекций вследствие малочисленности инспекторов по сравнению с количеством ферм и неизбежный недостаток времени для каждого посещения по причине большой занятости агрономов, результаты любых инспекций, которые все-таки проводятся, страдают определенной погрешностью. По признанию некоторых трудящихся-мигрантов, агроном встречался им один или два раза за сезон или не встречался вообще.

ii) Учебные мероприятия

108. Агрономы "ФМК" проводят для своих фермеров четыре учебных мероприятия в год, освещая, в частности, тему предупреждения детского труда. По сообщению "ФМК", в 2009 году агрономы провели также 500 учебных занятий для фермеров и их работников.

iii) Финансируемые программы предупреждения детского труда

109. В 2007 году "ФМК" профинансировала работу четырех 15-дневных лагерей, принявших 337 детей трудящихся-мигрантов и 262 детей местных фермеров-табаководов.

110. Кроме того, в июле и августе 2010 года компания совместно с НПО "Карлыгаш" участвовала в организации работы летнего лагеря для детей в возрасте от 6 до 14 лет. В лагере побывали 397 детей. Вместе с тем лагерь посетили лишь 54% всех детей с ферм и при этом 85% всех детей школьного возраста как казахского, так и кыргызского происхождения.

111. В 2011 году "ФМК" организовала профессионально-техническую подготовку для подростков старше 15 лет. "ФМК" также предоставила спортивный инвентарь и оборудовала игровые площадки для подростков, проживающих в отдаленных сельских районах.

112. "ФМК" также выступила спонсором программы "Дорога в школу", осуществляемой при поддержке Департамента по защите прав детей, в рамках которой среди казахских детей и детей трудящихся-мигрантов, занятых в табаководстве, был распределен 141 набор школьных принадлежностей, с тем чтобы в сентябре 2010 года они могли начать учебный год. К сожалению, поскольку проект был ориентирован на детей мигрантов, работающих в табачной промышленности, дети других категорий трудящихся-мигрантов не смогли воспользоваться данной инициативой.

5. Трудности

Право на образование

113. Существует разрыв между международными обязательствами Казахстана в отношении универсального права на образование и его национальным законодательством, в котором это право не признается за детьми нелегальных мигрантов. Хотя трудящиеся-мигранты зачастую не направляют своих детей в школу, поскольку рассчитывают, что те будут работать, в некоторых случаях родители желают зачислить ребенка в местную школу, но целый ряд препятствий мешает им это сделать. Специальный докладчик обратила внимание на то, что серьезным препятствием явилось издание правительственного приказа, не позволяющего детям сезонных рабочих посещать школу. В результате школы стараются не принимать детей мигрантов, которые не могут доказать свое местожительство. Как учителя, так и родители не желают нарушать закон и создавать повод к расследованию и, возможно, задержанию миграционной полицией (в том случае, если у родителей не имеется законного статуса резидентов).

114. Дети нелегальных трудящихся-мигрантов зачастую не имеют правильно оформленных документов, и родители воздерживаются от зачисления их в местную школу, поскольку там они будут на виду, что может привести к депортации.

115. Специальному докладчику сообщили, что в каждой школе имеется инспектор полиции, который защищает права детей и помогает предупреждать правонарушения. Вместе с тем присутствие инспектора полиции является дополнительным препятствием, мешающим нелегальным мигрантам направлять своих детей в школу.

116. К числу других препятствий относятся: расстояние до школ, поскольку они расположены далеко от фермерских хозяйств, что также уменьшает вероятность посещения школ девочками, поскольку иногда им не разрешают передвигаться без сопровождения; и стоимость таких школьных принадлежностей, как форма и учебники.

V. Выводы и рекомендации

117. В своей Конституции и в силу ратификации международно-правовых актов, касающихся рабства и сходных с рабством видов практики Казахстан взял на себя обязательства по защите прав человека. Вместе с тем уровень понимания различных форм и проявлений рабства является ограниченным. Не проводится различий между принудительным трудом и торговлей людьми в целях принудительного труда, существующими формами кабального труда и крепостной зависимостью. Как выяснила Специальный докладчик, более глубокая осведомленность о современных формах рабства существует на областном уровне, и в областях прилагаются активные усилия в целях устранения проблем, связанных с рабством.

118. Информационный пробел и многообразие толкований вопроса о существовании рабства свидетельствуют о недостаточном уровне понимания данного явления и его крайне динамичной природы. Вследствие этого почти невозможными становятся комплексные процессы его обнаружения – выявления, предупреждения, привлечения к ответственности виновных и принятия мер по защите жертв и их возвращению в общество. Для обеспечения надлежащей защиты жертв таких форм рабства, как принудитель-

ный и кабальный труд и торговля людьми, и надлежащего судебного преследования виновных важнейшее значение имеет четкое представление об этих понятиях. Ратифицированные Казахстаном международные конвенции обеспечивают достаточную концептуальную ясность в отношении данных явлений, особенно определения, представленные в Конвенциях о рабстве, Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермском протоколе), и в Конвенциях МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде, № 105 об упразднении принудительного труда и № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.

A. Рекомендации

1. Законодательство и политика

119. Существующее законодательство о рабстве нуждается в пересмотре в целях приведения его в соответствие с международными нормами и выработки четких критериев для определения всех форм рабства. Назначение наказания должно быть соразмерно совершенному преступлению, а закон должен обеспечивать надежные механизмы защиты прав человека в интересах жертв рабства, в том числе прав на компенсацию и реинтеграцию. Не менее важно закрепить в законе схемы защиты, предоставления компенсаций и интеграции. Кроме того, необходимо пересмотреть определение торговли людьми в статье 128 Уголовного кодекса и включить в нее определения всех элементов преступления и всех средств, используемых преступниками, которые изложены в статье 3 Палермского протокола.

120. Работодатели и должностные лица в акиматах подчеркивали важное значение квот. Однако квоты не всегда заполняются по причине сложностей с оформлением законной регистрации работников. Работодатели, правительственные должностные лица и мигранты единодушно указывали на необходимость упрощения процедуры получения разрешений на трудоустройство. В настоящее время данная процедура является весьма сложной. Упрощение необходимо также потому, что большинство фермеров являются мелкими землевладельцами, которые не разбираются в сложных бюрократических процедурах и не хотят ими заниматься для того, чтобы нанять работника. По имеющимся оценкам, к моменту выдачи разрешения на трудоустройство потребность в работнике уже отпадает. Разрешения на трудоустройство должны приносить пользу всем участникам процесса. Фермерам требуются работники; органам власти необходимо обеспечивать безопасность и собирать налоги; а работникам необходимо получать оплату за свой труд. Усилия по упрощению порядка обращения за разрешениями для мигрантов из Кыргызстана и Узбекистана отвечали бы интересам всех сторон.

121. В трудовых договорах следует указывать права и меры защиты как работодателя, так и наемного работника.

122. Регистрацию работников следует осуществлять непосредственно в государственном органе по труду, которому следует поручить взаимодействие с трудящимися-мигрантами по всем вопросам, включая урегулирование правовых оснований их пребывания в стране.

123. В соответствии с Конвенцией МОТ № 182 Казахстан определил перечень видов работ, подпадающих под определение наихудших форм детского труда. Данный перечень является крайне важным правовым инструментом защиты детей от выполнения работ, представляющих опасность для их здоровья, нравственности и физической неприкосновенности. Вместе с тем лишь ограниченному числу лиц, даже представляющих государственные учреждения, известно о включенных в перечень работах и об опасных факторах перечисленных в нем работ, таких как работа на хлопковых полях, которые в прошлом считались приемлемым занятием для детей. Для изменения подобного восприятия и устаревших стереотипов мышления важно подготовить кампанию по повышению уровня осведомленности, предусматривающую дискуссионные передачи, статьи в прессе и телевизионные ролики.

124. Хотя в Конституции Казахстана провозглашаются равные права для всех и Казахстан является участником Конвенции о правах ребенка и других международных договоров, приказ Министра образования запрещает детям нелегальных трудящихся-мигрантов посещать школы. Хотя во многих районах этот пробел устраняется благодаря доброй воле учителей и школьной администрации, данное положение законодательства представляет собой серьезное нарушение прав человека. Следует издать приказ, гарантирующий доступ к учебе всех детей, проживающих в Казахстане, независимо от их миграционного статуса. Данной задаче следует уделить первоочередное внимание и выполнить ее при первой же возможности.

125. Казахстану следует разрешить работникам, не имеющим документов, пользоваться медицинской помощью. В прошлом они могли оплачивать оказанную помощь; однако с введением недавно индивидуальных идентификационных номеров не имеющим надлежащих документов работникам и членам их семей медицинская помощь полагается только в экстренных случаях. Данное положение чревато негативными последствиями, особенно для детей и женщин. Дети нуждаются в вакцинации, а беременным женщинам требуются регулярные осмотры. Ратификация Казахстаном Конвенции о правах ребенка означает, что на него возложено юридическое обязательство гарантировать равную охрану здоровья для всех лиц на его территории.

126. Следует выработать и подписать двухсторонние соглашения о регулировании трудовой миграции. Первоочередное внимание следует уделить двустороннему соглашению с Кыргызстаном. Аналогичные соглашения следует подготовить и подписать с правительством Узбекистана и других стран происхождения трудящихся-мигрантов. Такие двухсторонние соглашения должны быть основаны на принципах защиты прав человека работников и на международных стандартах, содержащихся в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, и включать положения, предусматривающие доступ к социальной помощи для работников, а также доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и социальной защите и правосудию. Соглашения должны учитывать гендерные и возрастные особенности, содержать конкретные статьи о запрещении принудительного труда и соответствовать нормам МОТ о детском труде.

127. Правительству следует ратифицировать Международную конвенцию и конвенции МОТ, которые также охватывают мигрантов, т.е. Конвенции МОТ № 97 (1949 года) о работниках-мигрантах и № 143 (1975 года) о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения.

2. Укрепление институционального потенциала

128. В Казахстане не имеется институционального механизма или межведомственной комиссии для координации или отслеживания политики и программ, направленных на искоренение всех форм рабства, и для контроля за их осуществлением. Хотя, как представляется, важную роль в проведении трудовых инспекций и обеспечении тем самым защиты работников от таких сходных с рабством видов практики, как принудительный и кабальный труд, должен играть Комитет по контролю и социальной защите при Министерстве труда и социальной защиты, данное учреждение не признает за собой такой функции, особенно в отношении трудящихся-мигрантов. Вместе с тем эффективную деятельность по защите прав детей осуществляет Национальный комитет по охране прав детей. Специальный докладчик отметила, что его политика и меры проводятся в жизнь на всех уровнях, вплоть до местного. Кроме того, ведущую роль взяло на себя Министерство внутренних дел, должностные лица которого предпринимают решительные меры по борьбе со сходными с рабством видами практики.

129. Существующая межведомственная комиссия по вопросам борьбы с торговлей людьми под председательством Министра юстиции должна расширить свою сферу деятельности, включив в нее наряду с борьбой с торговлей людьми, другие формы рабства, такие как подневольный труд в домашнем хозяйстве и принудительный и кабальный труд в различных областях: строительстве, сельском хозяйстве и сфере услуг. В состав данной межведомственной комиссии следует включить соответствующих должностных лиц министерств внутренних дел, образования, здравоохранения, юстиции, труда и социальной защиты, иностранных дел, сельского хозяйства и аппарата Уполномоченного по правам человека. Национальный комитет по охране прав детей также должен быть представлен в составе Комиссии. В члены Комиссии следует включить представителей организаций гражданского общества и частного сектора, а также таких международных организаций, работающих в данной области, как МОМ, МОТ и ОБСЕ. Формирование такой комиссии позволит решать проблему в рамках целостного подхода. Комиссии следует поручить разработку и осуществление Плана действий по борьбе с современными формами рабства в Казахстане. Аналогичные комиссии следует создать на уровне акиматов, особенно в регионах, где велика роль сельскохозяйственного производства и строительства, а также в приграничных городах.

130. Поскольку на Комитет по контролю и социальной защите при Министерстве труда и социальной защиты населения возложены четко определенные функции по контролю за соблюдением трудового законодательства, мандат данного ведомства необходимо укрепить и поручить ему проведение регулярных и необъявленных инспекций предприятий сельского хозяйства, строительных объектов и объектов сферы услуг в целях выявления возможных жертв рабства, в том числе на частной территории, если там имело место нарушение. Важно, чтобы Комитет проанализировал свой мандат, памятуя о необходимости более эффективно интегрировать в него работу по борьбе с рабством, и осуществлял регулярный мониторинг на

местах. Следует разработать инструментарий, позволяющий в срочном порядке рассматривать жалобы и принимать надлежащие ответные меры. Следует укрепить базу знаний и технический потенциал ведомства. Следует готовить и на регулярной основе распространять материалы и информацию о его деятельности в области борьбы с рабством и защиты прав местных работников и мигрантов. Данную работу следует вести в сотрудничестве с Министерством внутренних дел.

3. Повышение осведомленности

131. Следует организовать кампании по повышению осведомленности, призванные информировать широкую общественность и соответствующих правительственных должностных лиц об отличительных признаках рабства, о различных формах рабства и об имеющихся механизмах защиты жертв.

132. Недостаточная информированность и отсутствие понимания законодательства по проблеме рабства осложняет сбор доказательств и проведение расследований полицией, а также вынесение судебных решений на основании законов по борьбе с рабством. В департаменте Министерства внутренних дел, в функции которого входит противодействие торговле людьми, и в органах внутренних дел на уровне акиматов и городов следует организовать интенсивную подготовку по вопросам принудительного и кабального труда и различий между этими явлениями и торговлей людьми, наряду с освоением специальных следственных методов, направленных на выявление и защиту жертв современных форм рабства. Подготовка должна предусматривать изучение информации и методологий, учитывающих гендерный фактор и интересы детей и направленных на противодействие использованию труда несовершеннолетних и торговле детьми. Данные органы следует обеспечить дополнительными техническими возможностями, позволяющими реагировать на ситуации, связанные с принудительным и кабальным трудом. В целях оказания всемерной поддержки жертвам следует наладить тесное сотрудничество между НПО работающими с полицией, трудовой инспекцией и органами социальной защиты, и другими государственными органами.

133. Для выявления принудительного и кабального труда требуется специальная подготовка судей и следователей. Анализ существующей информации о принудительном и кабальном труде и наихудших формах детского труда в Казахстане и обсуждения с участием правительственных должностных лиц в столице и регионах, а также НПО, показали, что в числе жертв рабства оказываются граждане Казахстана, а также трудящиеся-мигранты из Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана.

134. Подготовка по проблеме торговли людьми, которая проводится для сотрудников правоохранительных органов, следует расширить, включив в нее интенсивную подготовку по проблематике принудительного труда, кабального труда и наихудших форм детского труда. В подготовке нуждаются все субъекты, взаимодействующие с населением на местах: трудовые инспекторы, социальные работники, пограничники, полицейские, работодатели, учителя, гражданское общество, правительственные должностные лица и т.д.

135. Существует потребность в подготовке сотрудников "горячих линий" и НПО. Учебная программа должна включать методы выявления жертв современных форм рабства и предоставления защиты на принципах соблюдения прав человека, а также информацию, необходимую для направления жертв в соответствующие органы для оказания помощи.

В. Программы

136. Следует провести широкомасштабное исследование характера и распространённости принудительного и кабального труда на основе определения, содержащегося в международном праве. Исследование такого рода может послужить надёжной основой для разработки политики и программ в целях комплексного устранения препятствий на пути искоренения рабства.

137. Работники областного уровня, продемонстрировали знания и опыт в отношении сходных с рабством видов практики и представили многочисленные ценные идеи относительно борьбы с такой практикой. При формулировании политики и программ важно руководствоваться подходом "снизу вверх", поскольку значительный опыт накоплен в регионах. Именно исходя из этого Специальный докладчик рекомендует провести консультации по проблемам принудительного и кабального труда и наихудших форм детского труда. Они помогут выявить существующие пробелы и не должны сводиться лишь к законодательству и программам, касающимся кабального труда, принудительного труда и наихудших форм детского труда. Следует также затронуть и торговлю людьми, поскольку всем заинтересованным сторонам важно понимать различие между торговлей людьми во всех ее формах и другими формами рабства. Торговля людьми также представляет собой одну из форм рабства. В этих консультациях должны принять участие государственные должностные лица из областей и районов, организации гражданского общества и частный сектор. Основным результатом консультаций мог бы стать план действий по борьбе с современными формами рабства в Казахстане. Выработанные в ходе этих консультаций рекомендации, касающиеся изменений в законодательстве, могут быть включены в план действий Министерства юстиции по внесению изменений в некоторые национальные законы. Национальный план действий, основанный на итогах консультаций в свою очередь станет вкладом в разработку Национального плана действий в области прав человека на 2014–2016 годы. В Плане действий по борьбе с современными формами рабства в Казахстане следует предусмотреть конкретные и привязанные к срокам программы, определенные государственными и негосударственными субъектами, и финансирование, выделяемое государством и международными учреждениями-донорами.

138. Ввиду отсутствия четкого механизма для подачи жалоб жертвами или предоставления им защиты, необходимо создать эффективную систему прямой подачи жалоб трудящимися-мигрантами и всеми пострадавшими от нарушений трудовых прав и обеспечить действенное рассмотрение таких обращений. Информацию о данном механизме следует распространять по всей стране, особенно в регионах с более высокой процентной долей трудящихся-мигрантов. Ее следует предавать гласности на понятных им языках. Аппарату национального Уполномоченного по правам человека следует оказывать поддержку жертвам рабства в получении возмещения.

139. В настоящее время работа "горячих линий" для поддержки жертв обеспечивается НПО и отслеживается полицией. Опыт многих стран свидетельствует о желательности того, чтобы работа "горячих линий" обеспечивалась правительством и находилась под контролем полиции, Министерства социальной защиты или независимых НПО.
