

2011



БЮРО ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ТРУДОВЫМ ВОПРОСАМ МИНИСТЕРСТВА ТРУДА

Отчет Министерства труда США за
2011 год о
наихудших формах
детского труда



В 1933 году президент Франклин Делано Рузвельт назначил Фрэнсис Перкинс на должность министра труда, а в 1934 году – на должность председателя Комитета по экономической безопасности. Будучи первой женщиной в кабинете министров США и лицом, отвечавшим за реализацию наиболее масштабной политики Президента, Фрэнсис Перкинс играла важную роль в принятии двух законов исторического значения – Закона о социальном обеспечении 1935 года и Закона о справедливых стандартах труда 1938 года. Эти инициативы «нового курса» легли в основу защиты прав американских рабочих и социальной защиты. Фрэнсис Перкинс охарактеризовала их как «отношение, которое можно выразить такими фразами, как «первостепенное значение для правительства имеют люди» и «цель правительства должна заключаться в том, чтобы сделать жизнь людей в своей юрисдикции как можно лучше».

Как министр труда, я разделяю эту точку зрения. Я разделяю веру Фрэнсис Перкинс в правительство, которое заботится о своем народе и защищает своих рабочих, особенно в тяжелые для экономики времена. И это относится не только к мужчинам, женщинам и детям в Соединенных Штатах, но и к людям во всех странах мира.

С 2010 года я вместе с руководителями министерств труда и занятости Группы 20-ти, в которую входят 20 ведущих стран мира, ищу способы смягчения гуманитарных последствий глобального экономического кризиса. Во время нашей первой исторической встречи в Вашингтоне (2010 год), и последующих встреч в Париже (2011 год) и Гвадалахаре (Мексика, 2012 год), вопросам создания рабочих мест и адекватных систем социальной защиты уделялось первостепенное внимание. Призывы обеспечить надежную социальную защиту в настоящее время воплощены также в знаменательной Рекомендации о минимальных нормах социальной защиты, принятой Международной конференцией труда на 101 совещании в июне 2012 года.

Работа Группы 20-ти и Международной конференции труда свидетельствует о том, что двойственная цель создания рабочих мест и обеспечения социальной защиты является и эффективной политикой, и верным курсом действий. В эти трудные времена нехватки рабочих мест и ограниченности денежных ресурсов работники чувствуют, что правительство бросило их на произвол судьбы, и что они меньше других социальных категорий защищены от злоупотреблений и эксплуатации. Отчаявшиеся семьи могут пойти на крайние меры, пытаясь выжить. Под угрозой находятся важнейшие принципы занятости – основополагающие права человека, на которых зиждется достоинство трудящихся. Детей становится легче использовать на вредных работах, а взрослых – принуждать к труду.

Международная организация труда (МОТ) опубликовала новые глобальные статистические данные, согласно которым количество людей, занятых на принудительных работах, составляет 21 миллион человек, включая 6 миллионов детей, находящихся в трудовом или сексуальном рабстве. Кроме того, по оценкам МОТ, 215 миллионов детей выполняют низкоквалифицированную работу, а 115 миллионов из них – работу, связанную с риском для здоровья.

В этом году при содействии Бюро по международным трудовым вопросам Министерства труда США будет выпущено 11-е издание «Итогового отчета Министерства труда о наихудших формах детского труда», подготовленное Министерством в соответствии с Законом о торговле и развитии 2000 года (TDA), а также четвертое издание «Перечня товаров, производимых с использованием детского или принудительного труда», согласно требованиям Закона 2005 года об усилении защиты жертв торговли людьми (TVPRA). В 11-ом издании Отчета TDA представлен новый инструмент оценки и четкой идентификации мер борьбы с наихудшими формами детского труда, принятых 144 странами, которым США предоставляют торговые льготы. В четвертое издание отчета TVPRA включены новые товары и страны, и, таким образом, общее число товаров в отчете составляет 134, а число стран – 74. Отчеты освещают значительные достижения некоторых стран в выполнении обязательств по борьбе с наихудшими формами детского труда и искоренению всех форм принудительного или подневольного труда. В них также четко определены области, которые потребуют дополнительных усилий.

Более 70 лет назад Фрэнсис Перкинс прибыла в Вашингтон защищать интересы «миллионов забытых». Я надеюсь, что данные отчеты послужат ярким напоминанием о том, что случается с наиболее незащищенными членами общества по всему миру, когда социальный договор между работниками и правительством не соблюдается. Но еще важнее, чтобы эти отчеты пригодились тем, кто желает вместе со мной бороться за соблюдение основных прав трудящихся во всем мире.

ХИЛЬДА Л. СОЛИС

Министр труда

26 сентября 2012 года



ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ: СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЕТА И РУКОВОДСТВО ДЛЯ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

1.1 МАНДАТ МИНИСТЕРСТВА ТРУДА США

Министерство труда США подготовило одиннадцатый ежегодный «Итоговый отчет о наихудших формах детского труда», составленный в соответствии с Законом о торговле и развитии 2000 года (TDA) (1). TDA предусматривает включение дополнительных критериев отбора стран для участия в нескольких программах таможенных льгот, в частности было добавлено требование к странам, которым США предоставляют такие льготы (страны-бенефициары), выполнять свои обязательства по ликвидации наихудших форм детского труда (2). Расширенные критерии отбора стран применяются при реализации следующих программ торговых льгот: программа Обобщенной системы льгот (GSP), введенная в действие Законом о торговле 1974 года; Закон об обеспечении роста и возможностей для африканских стран (AGOA); Закон о партнерстве США со странами Карибского бассейна в области торговли (CBTPA); а также Закон о торговых льготах для стран андского региона/Закон о содействии торговле и искоренении наркотиков в странах андского региона (ATPA/ATPDEA) (2–5).

TDA требует от министра труда предоставления отчета о выполнении каждой из «стран-бенефициаров своих международных обязательств по искоренению наихудших форм детского труда» (2). Составление такого отчета является обязанностью Бюро по международным трудовым вопросам Министерства труда США (ILAB).

1.2 ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Настоящий отчет состоит из четырех частей. В первой части описывается методика составления отчета и характеристики каждой страны, включая новые оценки по каждому государству, цель которых – дать президенту ясное представление о заключениях министра труда касательно мер, принимаемых для ликвидации наихудших форм детского труда каждой из стран-бенефициаров. Во второй части рассматриваются актуальные вопросы и недоработки в действиях правительств, охваченных настоящим годовым отчетом, по искоренению наихудших форм детского труда. В третьей части приводятся справочные материалы, содержащие данные по детскому труду и образованию, которые фигурируют в отчете, а также глоссарий используемых терминов. В четвертой части содержатся характеристики стран, сотрудничающих с США в области TDA.

1.3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.3.1. Рассматриваемые страны

В отчете рассматриваются 125 независимых и 19 зависимых стран и территорий – бенефициаров программы льгот GSP и (или) пользующихся торговыми льготами на основании законов AGOA, CBTPA и ATPA/ATPDEA. Среди них – бывшие бенефициары программы GSP, которые заключили соглашения о свободной торговле с США. (6) В связи с крайне малой численностью детского населения (менее 50 человек) или полным его отсутствием на Британской территории в Индийском океане, острове Херд, островах МакДональд и Питкэрн эти зависимые страны и территории не рассматриваются в отчете. Отчет содержит информацию о наихудших формах детского труда и мерах по борьбе с эксплуатацией детей в остальных 125 независимых и 16 зависимых странах и территориях. В отчете приводится следующая разбивка независимых и зависимых стран и территорий по регионам: Африка к югу от Сахары – 48 стран, Азиатско-Тихоокеанский регион – 33 страны, Европа и Евразия –

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

20 стран, Латинская Америка и страны Карибского бассейна – 29 стран, а также Ближний Восток и Северная Африка – 11 стран. В связи с тем, что основное внимание в отчете уделяется правительственным мерам, зависимые страны и территории классифицируются соответственно по региону нахождения страны, с которой ассоциируется зависимая страна или территория.

1.3.2. Рассматриваемый контингент населения

При составлении отчета по «наихудшим формам детского труда» специалисты Бюро ИЛАВ исходили из определения понятия «ребенок», данного в ТДА, которое совпадает с определением этого понятия в Конвенции Международной организации труда 182 (МОТ С. 182). В ТДА и МОТ С. 182 «ребенок» определяется как лицо, не достигшее 18 лет.

1.3.3. Отчетный период

В этом году отчет охватывает период с января 2011 по декабрь 2011 года. В отчете также отражены важные события, имевшие место в первом квартале 2012 года (с 1 января по 31 марта), о которых у составителей имелась информация.

1.3.4. Тип занятости

Основное внимание в отчете уделяется наихудшим формам детского труда. Определение понятия «наихудших форм детского труда» приведено в ТДА и соответствует его определению в МОТ С. 182. Оно включает: (а) все формы рабства или аналогичных методов эксплуатации, а именно, продажу детей или торговлю детьми, долговую кабалу, услужение, принудительный или вынужденный труд, в том числе принудительное или вынужденное участие детей в вооруженных конфликтах в качестве наемников; (б) использование, поставки или предложение детей для проституции, производства порнографических материалов или иных порнографических целей; (с) использование, поставки или предложение детей для ведения незаконной деятельности, в частности для производства наркотиков и торговли ими; а также (d) привлечение детей к выполнению работ, которые, в силу их особенностей или условий, могут причинить вред физическому или психическому здоровью детей или создать угрозу их безопасности. (2) Работа, рассматриваемая в подпункте (d), определяется законодательством, нормативными актами или уполномоченным органом соответствующего государства (7).

Опасные работы

В подпункте (d) перечислены работы, которые обычно называются «опасными». Как указано выше, определение «опасности» конкретных видов работ и процессов для детей входит в компетенцию правительственных органов отдельных стран. Конвенция требует от правительственных органов при составлении списков таких видов работ консультироваться с организациями работников и работодателей и учитывать международные стандарты, в частности Рекомендации по определению наихудших форм детского труда (МОТ R. 190) (7).

Признавая обязательства стран по определению состава «опасных работ» в соответствии с МОТ С. 182, ИЛАВ определило законодательные и нормативные положения для каждой страны, указав виды опасных работ и конкретных действий, для выполнения которых не допускается привлечение детей. Тем не менее, установлено, что такие положения во многих странах ограничены, недостаточно полно определены или отсутствуют. В других случаях в ходе исследования не было получено сведений о наличии или отсутствии таких положений. Стремясь к полноте и достоверности отчета и в соответствии с руководством МОТ R. 190 Бюро ИЛАВ провело оценку видов работ, которые можно отнести к наихудшим формам детского труда согласно статье 3(d) МОТ С. 182. В руководстве указывается, что опасными для детей должны, как правило, признаваться следующие виды работ: «(а)

работы, при выполнении которых дети подвергаются физическому, психологическому или сексуальному насилию; (b) работы, выполняемые под землей, под водой, на опасной высоте или в замкнутом пространстве; (c) работы, подразумевающие эксплуатацию опасной техники, оборудования и инструментов, ручную обработку или транспортировку тяжелых грузов; (d) работу в нездоровой обстановке, в которой дети, в частности, могут подвергаться воздействию опасных веществ, материалов или процессов, а также в условиях температур, уровней шума или вибраций, наносящих вред их здоровью; (e) работу в особо тяжелых условиях, например, продолжительную или ночную работу, а также работу, при выполнении которой ребенок необоснованно удерживается на территории работодателя». Следовательно, «наихудшие формы детского труда», указанные в отчете, включают работы, при выполнении которых, по мнению ИЛАВ и на основании руководства МОТ R. 190, наносится вред физическому или психическому здоровью детей или создается угроза их безопасности в соответствии со статьей 3(d) МОТ С. 182.

Бюро ИЛАВ проводит тщательное исследование, пытаясь определить, являются ли действия, выполняемые работающими детьми, опасной работой в свете определенных задач и условий работы, с точки зрения законодательства отдельных стран, относящегося к опасным видам работ, или того, как оно трактует положения МОТ R. 190. Формы детского труда включаются в отчет после того, как принимается решение считать конкретные виды выполняемых детьми работ опасными.

Однако когда Бюро ИЛАВ располагало сведениями об использовании детского труда в некоторых секторах промышленности, где опасности, связанные с работами, выполняемыми детьми, были тщательно прописаны на международном уровне и являлись характерными лишь для этих секторов, выполняемая детьми работа квалифицировалась как содержащая элемент опасности в отсутствие индикаторов такой работы в конкретных случаях. Например, несмотря на отсутствие в тех или иных случаях конкретной информации об опасностях, с которыми сталкиваются дети, занятые на сельскохозяйственных работах в определенной стране, исследования и другие отчеты документально фиксировали риски, связанные с той или иной профессией, травмы и неблагоприятные последствия для здоровья детей, занятых на определенных сельскохозяйственных работах, характерных для данного сектора (8).

Исходя из применимости положений МОТ С. 182 и МОТ С. 138, МОТ включает в отчет случаи использования труда детей в фермерских хозяйствах, которые принадлежат их семьям или арендуются ими (9–11). Соответственно, настоящий отчет отражает более широкий взгляд МОТ на проблему и при рассмотрении наихудших форм детского труда в сельском хозяйстве не ограничивает анализ по принципу размера или типа фермерского хозяйства (12).

1.7 МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.4.1. Сбор и источники данных

Информация для данного отчета собиралась с помощью документарных исследований, по материалам посольств США и путем работы на местах в ограниченном объеме. Определенный объем информации поступил и от некоторых правительств иностранных государств. Документарные исследования проводились в форме подробного анализа материалов преимущественно сетевого происхождения, в частности как первичных, так и вторичных источников, которые включали научные круги и независимых исследователей, порталы СМИ,

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

неправительственные (НПО) и международные организации, правительства иностранных государств и госучреждения США. Информацию предоставили также финансируемые американским правительством организации, реализующие проекты оказания технической помощи и ведущие исследования на местах.

В числе источников, использованных в настоящем отчете, – последние доступные исследователям издания законов отдельных стран, касающихся детского труда, обзоры использования детского труда в масштабах отдельных стран, отчеты НПО о характере детского труда в разных странах и отчеты ООН, в том числе непосредственные запросы и наблюдения членов экспертного комитета МОТ по применению конвенций и рекомендаций (МОТ СЕАСР) (13).

Государственный департамент США, а также посольства и консульства США предоставляли важную информацию, полученную от разных лиц, при посещении объектов и путем анализа сообщений местных СМИ. Обращение к широкой общественности с просьбой предоставлять информацию было опубликовано в Федеральном реестре, а его копия разослана расположенным в Вашингтоне посольствам государств, которые рассматривались в отчете (14). Данные собирались также во время посещения ряда стран, рассматриваемых в отчете, в частности путем сбора дополнительных документов и бесед с основными осведомителями.

1.4.2. Анализ информации

С использованием детского труда, особенно в худших его формах, зачастую сопряжены нарушения законодательства и нормативных актов, в том числе, в некоторых вопиющих случаях, серьезные уголовные преступления. Информация об использовании детского труда может намеренно замалчиваться. Слишком уязвимые, не имеющие достаточного политического представительства или относящиеся к маргинальным группам жертвы наихудших форм детского труда не всегда могут требовать реализации своих прав или даже сообщить о своей ситуации. Вследствие этих факторов получение информации о наихудших формах детского труда нередко связано со сложностями. Поэтому для составления достоверного и полного отчета сотрудники ИЛАВ применяли следующие критерии оценки информации.

1. *Характер информации.* Насколько актуальна и может использоваться в качестве доказательства информация об использовании детского труда и мерах правительства по борьбе с ним, полученная в ходе исследований, из материалов, находящихся в открытом доступе, или других источников, и подтверждает ли она факты использования «наихудших форм детского труда» и «принимаемые правительством меры» в контексте данного отчета? (См. определения в Глоссарии.) Предпочтение отдавалось конкретным доказательствам принятых правительством мер, при наличии таковых.
2. *К какому периоду относится информация.* Информация об использовании детского труда, получаемая из определенного источника, должна датироваться в пределах 5 последних лет. Приоритет отдавался более свежей информации, и сотрудники ИЛАВ старались по возможности опираться на источники, опубликованные в течение

отчетного периода. Информация пятилетней давности и более старая, как правило, не учитывалась.

При этом в случае статистики по использованию детского труда более редкое появление новых данных обусловлено определенными факторами. В связи с тем, что в масштабах страны эффект от мер, принимаемых правительством и другими структурами для решения проблемы эксплуатации детского труда, ощущается не сразу, количество эксплуатируемых детей изменяется от года к году не так существенно. Обзоры использования детского труда проводятся редко, поскольку общая картина тоже меняется редко (несмотря на рост количества проведенных исследований в последние годы). С целью описания общей картины детского труда в максимальном числе стран сотрудники ИЛАВ использовали данные вплоть до 10-летней давности (за 2001 год) на момент начала составления данного отчета. Более подробная информация о статистических сведениях, использованных в отчете, приводится в разделе «Статистика использования детского труда и образования: источники и определения».

Помимо этого, в случаях, когда предыдущие издания отчета подтверждали факты использования наихудших форм детского труда в секторе производства товаров, а доказательства успешного решения проблемы отсутствовали, мы могли опираться на источники более чем пятилетней давности. Эта практика позволяет представлять в отчете информацию о таких формах детского труда в соответствии со «Списком товаров, произведенных с использованием детского или принудительного труда», который публикуется Министерством труда во исполнение Закона об усилении защиты жертв торговли людьми 2005 года (TVPR). Утверждения об использовании детского труда в секторе производства товаров удаляются после появления доказательств успешного решения этой проблемы.

3. *Источники информации.* Происходит ли информация из источников, как первичных, так и вторичных, чья методология, предыдущие издания, степень осведомленности, опыт работы с международными трудовыми стандартами и (или) репутация точных и объективных позволяет считать ее актуальной и использовать в качестве доказательства.
4. *Степень подтвержденности.* Подтверждается ли информация об использовании детского труда другими источниками.

Заключения сотрудников ИЛАВ о недостаточности правительственных мер опирались только на источники, которые отвечали двум и более критериям из числа приведенных выше.

1.4.3. Ограничения

Несмотря на улучшение качества данных по наихудшим формам детского труда и информации о корректирующих правительственных мерах, для полного понимания проблемы данных по-прежнему недостаточно. Из-за отсутствия информации может сложиться

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

впечатление, что проблема существования наихудших форм детского труда в стране менее серьезна, чем на самом деле. В то же время из-за недостатка информации может показаться, что правительство предпринимает меньше усилий, чем должно, хотя меры, направленные на борьбу с наихудшими формами детского труда, в действительности осуществляются систематически, просто о них не сообщается, и сведения о них не публикуются в прессе. Страны с открытой и доступной информацией иногда производят впечатление более проблематичных в сравнении с другими, однако в действительности это может быть не так. Страны, которые рассматривают сбор информации о детском труде как приоритетную задачу, способны намного эффективнее решать эту проблему, чем страны, в которых эти сведения скрываются, поскольку могут подбирать политические и программные решения выявленных проблем, обеспечивающие максимальный эффект.

Несмотря на обращение за информацией к общественности, в том числе к правительствам стран, рассматриваемых в отчете, сведения предоставили правительства лишь 18 из 144 независимых и зависимых стран и территорий. Кроме того, на содержании отчета, возможно, также сказался тот факт, что в большинстве стран не ведется сбор соответствующих данных и отсутствует доступ к другим внутренним источникам информации.

Поскольку сотрудники ИЛАВ не могут посетить все страны, рассматриваемые в отчете, Бюро полагается на информацию из первичных и вторичных источников, представленных в Интернете. В технологически неразвитых странах с ограниченным доступом к Интернету поиск информации в сети приносит более скромные результаты. Меньше доступной информации имеется и в странах с более закрытой государственной структурой и менее активным гражданским обществом.

По большей части, исследования в сети проводились ИЛАВ на англоязычном материале, однако использовался и ряд источников на испанском и французском языках и несколько на португальском. Материалы на других языках как правило не рассматривались.

В случае, когда получить информацию по основным обсуждаемым вопросам, например, содержание важных законов или описание мер по их исполнению, было невозможно, в отчете делались соответствующие примечания.

1.5 ОРГАНИЗАЦИЯ И СОДЕРЖАНИЕ ХАРАКТЕРИСТИК СТРАН

Характеристики стран составлялись сотрудниками Бюро ИЛАВ с целью мониторинга осуществления мер, описанных в отчете Согласительного комитета ТДА. В этом отчете Согласительный комитет отметил, что президенту следует учитывать определенные критерии при определении того, выполнило ли то или иное государство свои обязательства в рамках программы GSP, подразумевающие искоренение наихудших форм детского труда в соответствии с международными обязательствами (15). В характеристике каждой страны содержится информация об этих критериях: вводный раздел «Оценка», в котором оцениваются принимаемые правительством меры по ликвидации наихудших форм детского труда; таблица со статистикой использования детского труда; пять текстовых разделов, где описывается проблема и различные аспекты правительственных мер по ее решению; таблица с информацией о соответствующих законах и ратификации международных договоров о борьбе

с эксплуатацией детей; а также ряд предлагаемых действий. Каждый из разделов подробно рассматривается ниже.

1.5.1. Оценка страны

В этом году Бюро по международным трудовым вопросам (ИЛАВ) внедряет новый инструмент для оценки действий правительства в целях усиления борьбы с наихудшими формами детского труда. Теперь характеристика каждой страны начинается с оценки-описания. Пункт «Оценка» заменяет пункт «Ключевые моменты», включавшийся в предыдущие отчеты. В тексте описываются все значимые меры, то есть основные области, в которых правительству удалось исполнить свои обязательства по искоренению наихудших форм детского труда. В тексте также перечисляются области, в которых по-прежнему отмечаются недоработки. Страны оцениваются по степени успешности борьбы с наихудшими формами детского труда: значительный, умеренный, минимальный прогресс или его отсутствие. В редких случаях такая оценка не производится, поскольку в этих странах либо нет детского населения (или его численность незначительна – менее 50 человек), либо отсутствуют свидетельства использования наихудших форм детского труда, а в стране, по-видимому, имеется адекватная превентивная законодательная база. В разделе 1.7 более подробно рассматриваются критерии, по которым оценивается ситуация в стране.

1.5.2. Данные по работающим детям и посещаемости школ

В характеристике каждой страны содержится таблица, включающая не менее четырех переменных: процент работающих детей, коэффициент посещаемости школ, процент детей, совмещающих работу с учебой, и процент детей, оканчивающих начальную школу. В характеристиках большинства стран есть таблица с данными не менее чем по одной из этих переменных. Более узкая выборка характеристик содержит данные по использованию детского труда в различных секторах. В основе этих данных лежат результаты обзоров, проведенных МОТ и другими организациями. Время и методология проведения этих обзоров варьируются, и в некоторых случаях они не отражают истинного масштаба проблемы использования детского труда в стране. Однако для некоторых стран в использованных в отчете источниках такие данные отсутствуют. Более подробная информация, касающаяся данной таблицы, приводится в разделе «Статистика использования детского труда и образования: источники и определения».

1.5.3. Раздел 1. Преобладание и распределение наихудших форм детского труда по секторам

В первом разделе характеристики каждой страны дается максимально полная информация о наихудших формах детского труда в этой стране. Раздел открывает обсуждение секторов промышленности и видов работ, в которых дети используются чаще всего, а также описывается характер и условия работы, если к такой информации имеется доступ.

1.5.4. Раздел 2. Законодательство и нормативные акты, касающиеся наихудших форм детского труда

Во втором разделе каждой характеристики содержится информация по двум критериям,

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

установленным в отчете Согласительного комитета ТДА: «1) имеется ли в стране достаточная нормативно-правовая база, запрещающая наихудшие формы детского труда» и «2) имеется ли в стране достаточная нормативно-правовая база для осуществления и обеспечения осуществления таких мер» (15). Соответственно, в этом разделе описывается законодательная база страны, касающаяся наихудших форм детского труда, и оценивается ее адекватность, в основном на основании сравнения со стандартами, установленными Законом ТДА. Поскольку ТДА использует определение наихудших форм детского труда, содержащееся в МОТ С.182, основное внимание в этом разделе уделяется сравнению законодательной базы со стандартами, установленными данной Конвенцией. По рекомендации экспертного комитета МОТ по применению конвенций и рекомендаций (МОТ СЕАСР) сотрудники ИЛАВ рассматривали все законы, которые могут использоваться для запрета наихудших форм детского труда.

В этом разделе ИЛАВ дает оценку полноты законодательного запрета всех вариантов наихудших форм детского труда. Например, в отношении проституции отчет определяет, введен ли в стране запрет на использование, поставку и продажу детей для занятия проституцией.

Важно отметить, что особое внимание сотрудники Бюро ИЛАВ уделяют правовой защите детей от использования в наихудших формах труда независимо от наличия или отсутствия такой проблемы в стране. Это делается для того, чтобы нормативно-правовая база исполняла роль превентивного механизма. К примеру, даже если в стране нет проблемы использования детей для осуществления незаконной деятельности, отсутствие законов, запрещающих привлекать детей к такого рода деятельности, рассматривается в отчете как недостаток при сравнении законодательства, касающегося этой проблемы, с международными стандартами.

С учетом этих общих параметров в большинстве отчетов предлагается то или иное сочетание из следующих оценок. В отношении принудительного детского труда в них определялось, существует ли в стране принудительный детский труд, долговая кабала и (или) детское рабство, а также запрещены ли законодательно все подобные формы труда. В отношении торговли детьми в отчетах устанавливалось, продаются ли дети за границу и (или) внутри страны и с какой целью, после чего определялось, насколько адекватными являются существующие средства правовой защиты. Для всех стран, в которых есть собственная армия, в отчетах устанавливалось, соблюдается ли минимальный призывной возраст, который должен составлять 18 лет. Если в стране имеет место вооруженный конфликт, составители выясняли, запрещен ли в них законодательно принудительный или добровольный призыв детей в вооруженные силы и вооруженные группировки.

В отношении сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях страны, в которых существовала детская проституция, оценивались по параметру наличия или отсутствия запретов на вовлечение, использование и продажу детей для занятия проституцией или получение прибыли от детской проституции. Если в стране имелась проблема детской порнографии, составители проверяли наличие или отсутствие законодательных запретов на производство, распространение, продажу таких порнографических материалов или получение прибыли от детской порнографии. Если по результатам исследования выявлялись факты использования взрослыми детей для ведения незаконной деятельности, например, торговли

наркотиками или принудительного попрошайничества, составители проверяли, запрещает ли закон использование детей в этих целях.

Кроме того, руководствуясь положениями МОТ R. 190, составители выявляли для каждой страны виды опасных работ, выполняемых детьми, или работ, в которые дети рискуют быть вовлечены, а затем сравнивали существующую в стране нормативно-правовую базу с международными стандартами, чтобы определить наличие адекватных мер правовой защиты.

В связи с тем, что стандарты минимального рабочего возраста, установленные в МОТ С. 138, являются основой правовой защиты жертв наихудших форм детского труда, составители опирались на эти стандарты, предусмотренные конвенцией, для определения минимального рабочего возраста и возраста, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным в каждой из стран (16). МОТ С. 138 требует установить минимальный рабочий возраст на уровне 15, а в экономически менее развитых странах – 14 лет. В соответствии с МОТ С. 138, минимальный рабочий возраст не может быть меньше возраста, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным. Бюро ИЛАВ исходит из того, что Конвенция призывает страны, являющиеся ее членами, не устанавливать минимальный рабочий возраст ниже возраста, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным. Однако следует избегать и обратных ситуаций, когда минимальный возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, оказывается меньше, чем минимальный рабочий возраст. Низко установленный возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, или его отсутствие могут подтолкнуть детей на поиски работы до достижения рабочего возраста, установленного законом, так как они не обязаны посещать школу. В связи с тем, что такая работа носит нелегальный характер, она может скрываться от общественности более тщательно, чем другие формы труда. Таким образом, увеличивается вероятность эксплуатации детей посредством использования их на опасных работах или в иных наихудших формах труда. По этой причине в данном разделе отмечаются страны, в которых возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, ниже минимального рабочего возраста.

Наконец, в разделе приводится информация о законах и нормах государства в области детского труда и образования, а также сводная таблица, отражающая соблюдение страной международных стандартов и ратификации международных конвенций, касающихся детского труда. К ним относятся МОТ С. 138 и 182, Конвенция ООН о правах ребенка и ее Факультативные протоколы по привлечению детей к участию в вооруженных конфликтах, продаже детей, детской проституции и порнографии; а также Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Палермский протокол). Галочка в таблице означает, что страна ратифицировала эти конвенции, приняла их или присоединилась к ним, при том условии, что такие действия имеют аналогичные практические юридические последствия в отношении существенных обязательств, устанавливаемых такими инструментами, как и ратификация (17). Помимо этого указывается минимальный рабочий возраст для выполнения обычных и опасных работ, возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, а также сведения о наличии в стране законов или норм, гарантирующих бесплатное образование.

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

1.5.5. Раздел 3. Институциональные механизмы координации и правоприменения

В третьем разделе каждой характеристики предлагается информация об учреждениях, которым вменяется в обязанность координировать меры и обеспечивать исполнение законодательства в области наихудших форм детского труда в государстве. В разделе рассматривается третий показатель оценки мер по регулированию детского труда, приводящийся в отчете Согласительного комитета ТДА: «3) существуют ли в стране формальные институциональные механизмы расследования и рассмотрения жалоб на использование наихудших форм детского труда».

На основании этих критериев составители отчета определили два основных подхода к оценке мер, принимаемых в стране. Первый – наличие в стране «официальных институциональных механизмов». Хотя в отчете Согласительного комитета говорится только о том, имеются ли такие механизмы в отношении расследования и рассмотрения жалоб на использование наихудших форм детского труда, в статье 5 МОТ С. 182 утверждается, что «каждый член конвенции в сотрудничестве с организациями работодателей и работников учреждает или выбирает соответствующие механизмы мониторинга осуществления положений, приводящих в исполнение данную Конвенцию». Составители применяли данный подход к мониторингу всех положений Конвенции, а не только тех, которые непосредственно связаны с исполнением законодательства в области детского труда. Однако, поскольку термин «мониторинг» зачастую ассоциируется исключительно с деятельностью по правоприменению, для описания этой функции составители используют термин «координировать».

Второй подход, проанализированный составителями, заключается в выявлении наличия или отсутствия в стране механизмов расследования и рассмотрения жалоб на предположительно имеющее место использование наихудших форм детского труда. Поскольку в МОТ С. 182 вопросы правоприменения рассматриваются в ограниченном объеме, в качестве общего руководства по проведению оценки учитывались также международные стандарты и методы, включая положения Конвенций МОТ 81 «О трудовой инспекции» и 129 «О трудовой инспекции в сельском хозяйстве». Составители отчета по возможности определяли для каждой страны:

- Имеется ли система проверки соблюдения трудового законодательства;
- Достаточен ли штат инспекторов, следящих за соблюдением законодательства в области детского труда;
- Достаточен ли объем финансирования и ресурсов для соблюдения законодательства в области детского труда;
- Поводится ли в достаточном объеме обучение инспекторов, в том числе специализированная подготовка по вопросам детского труда;
- Созданы ли механизмы координации и обмена информацией по вопросам использования детского труда между правоохранительными органами;
- Создан ли эффективный механизм регистрации и оперативного реагирования на жалобы о случаях эксплуатации детей и работает ли он;
- Разработана ли стратегия проверки соблюдения трудового законодательства в областях, в которых наиболее вероятно использование детского труда, применяется ли такая стратегия, и достаточно ли часто проводятся такие проверки;

- Наказываются ли нарушения законодательства в области детского труда;
- Приводит ли публикация конкретных результатов проверок к наложению штрафов и санкций за нарушение законодательства в области детского труда.

В большинстве случаев ИЛАВ не располагало достаточной информацией для определения соответствия числа инспекторов в стране фактической потребности. В отсутствие информации составители отчета были осторожны в своих оценках адекватности количества инспекторов. Заключение о недостаточности ресурсов делалось только в тех случаях, когда инспекторов было крайне мало по сравнению с общей численностью населения, правительство признавало ограниченность собственных ресурсов, ведущие международные организации выявляли такую проблему, или этот вывод подтверждался рядом источников (18).

Хотя в Конвенциях МОТ внимание в первую очередь уделяется трудовому законодательству, наихудшие формы детского труда включают такие виды деятельности, как детская проституция, которая является уголовным преступлением. Поэтому в отчете оценивались и аналогичные критерии с точки зрения применения уголовного права.

1.5.6. Раздел 4. Политика правительства в области наихудших форм детского труда

В четвертом разделе характеристик приводится информация о следующем критерии отчета Согласительного комитета ТДА: «Проводится ли в стране последовательная политика искоренения наихудших форм детского труда» (15). В этом разделе описывается стратегия и планы борьбы с наихудшими формами детского труда.

Составители отчета опирались на структуру, описанную в R. 190, ст. 15(f), в которой проиллюстрированы меры, принимаемые в стране для борьбы с наихудшими формами детского труда, в частности «поддержка в разработке стратегии посредством содействия реализации целей Конвенции» (19). В МОТ С. 182 и соответствующих комментариях МОТ SEACR, термины «программы» и «планы действий» зачастую используются как взаимозаменяемые. В действительности в некоторых случаях трудно провести различия между стратегией, планом и программой. Для целей ТДА стратегия в области наихудших форм детского труда определяется как подход, формулирующий общие принципы, которые должны направлять действия правительства в связи с использованием детского труда. Хотя стратегия может призывать к принятию новых законов и учреждению новых программ, для целей ТДА вопрос о том, приняты ли законы и реализованы ли программы, обсуждается соответственно в разделе о законах и подзаконных актах, посвященных детскому труду, или в разделе о социальных программах по искоренению или предотвращению наихудших форм детского труда.

В частности, составители отчета выясняли:

- Реализовало ли правительство страны конкретную стратегию в области детского труда или какую-либо связанную с ней стратегию развития, в которой в явном виде присутствует проблема детского труда, или же в которой проблема детского труда в явном виде не присутствует, но которая может отразиться на этой проблеме

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

(составители отчета решили, что, поскольку очень немногие правительства проводят различие между наихудшими формами детского труда и детским трудом в целом, в общем случае при разработке соответствующей стратегии будет обсуждаться любая стратегия, касающаяся детского труда, независимо от того, насколько в ней затрагивается проблема наихудших форм детского труда;

- Обеспечило ли правительство страны включение в такие стратегии конкретных планов действий, распределило обязанности, сформулировало цели и установило сроки выполнения;
- Реализовало ли правительство страны учрежденную им стратегию и планы.

1.5.7. Раздел 5. Социальные программы по искоренению или предотвращению наихудших форм детского труда

Этот раздел посвящен критерию отчета Согласительного комитета, в соответствии с которым определяется, «существуют ли в стране социальные программы, направленные на предотвращение использования детей в наихудших формах детского труда и на содействие в прекращении использования детей в таких формах труда» (15). В этом разделе обсуждаются только программы, осуществленные в течение отчетного периода.

Как и в разделе, посвященном стратегиям, здесь описываются программы, как направленные на искоренение наихудших форм детского труда, так и посвященные борьбе со всеми формами детского труда, в связи с тем, что многие страны не проводят различия между этими двумя типами программ. Кроме того, как и в предыдущем разделе, здесь обсуждаются программы, в которых особое внимание уделяется конкретно детскому труду, а также программы, направленные на решение проблем бедности, образования и других связанных с ними проблем, которые могут способствовать решению проблемы детского труда.

Составители отчета в общем случае считали, что реализация проектов через международные организации является правительственной мерой, потому что проекты могут осуществляться только с санкции правительства, и иногда такие меры считаются составной частью государственного бюджета.

При оценке программ борьбы с наихудшими формами детского труда в конкретной стране составители отчета опирались на стандарты, сформулированные в статьях 6 и 7 МОТ С. 182. Также использовались положения МОТ R. 190, в частности при определении мер, которые могут принимать правительства, например, подходить с особым вниманием к девочкам, обучать работодателей и работников и повышать уровень осведомленности о проблеме. С учетом этого составители отчета определяли:

- Участвует ли правительство в каких-либо социальных программах, направленных на борьбу с детским трудом, в том числе в тех, целью которых является непосредственно предупреждение и прекращение использования детского труда;
- Внедряет ли правительство социальные программы с достаточным количеством ресурсов для сокращения масштаба проблемы детского труда;
- Направлены ли меры на контингент населения в группах риска;

1.5.8. Предлагаемые действия по искоренению наихудших форм детского труда

В последнем разделе характеристики каждой страны перечисляется ряд предлагаемых действий. Такие предлагаемые действия представляют собой дорожную карту мер, которые могут приниматься в каждой отдельной стране для более эффективного решения проблемы наихудших форм детского труда.

1.6 СУЩЕСТВЕННЫЕ МОМЕНТЫ

Как и в прошлые годы, особое внимание в отчете уделяется вопросу образования. Решение родителей отправить своих детей учиться, работать или совмещать работу с учебой зависит от многих факторов, в том числе от стоимости образования, которая может включать потерю заработка за годы посещения школы, а также расходы, непосредственно связанные с посещением школы. Важный шаг, который может предпринять правительство для снижения финансового бремени в связи с посещением учебных учреждений, – это ввести бесплатное обучение. В характеристике каждой страны отмечается, введено ли в ней законодательно бесплатное образование и обязательное начальное образование.

Однако даже в тех случаях, когда законом предусматривается бесплатное образование, на пути могут оставаться другие препятствия. В характеристиках стран указываются эти дополнительные препятствия, которые могут включать оплату незаконных школьных сборов, расходы на транспорт и учебные материалы. К серьезным препятствиям может относиться значительная удаленность школы от места проживания ученика, а также насилие и оскорбления в классе. В большинстве охваченных отчетом стран присутствует одно или несколько таких препятствий к получению образования, причем особенно заметно они сказываются на посещаемости школ девочками. Однако отсутствие доступной информации по некоторым странам ограничивает обсуждение данных проблем. В таких случаях мы делаем пометку, что характеристика страны является неполной.

Во многих случаях посещение школы работающими детьми в большой степени зависит от характера и интенсивности выполняемых ими работ. Чем больше продолжительность рабочего дня, тем меньше часов дети проводят в школе (20). Исследования показали, что качество образования также сказывается на отношении к нему семей учащихся (21). Например, информация о Мексике, где многие дети совмещают учебу с работой, свидетельствует о том, что в случаях, когда родители замечают успехи своих детей в обучении, они как правило хотят, чтобы те проводили в школе существенно больше времени, и для этого снижают рабочую нагрузку детей (22). Отделить вопросы доступности и качества образования бывает сложно, так как высокое качество обучения вполне может мотивировать семьи к преодолению препятствий, затрудняющих доступ в школу, а плохое качество образования – охлаждать их решимость. Составители настоящего отчета решили ограничить обсуждение образования проблемой его доступности в связи со сложностью получения и оценки информации о качестве обучения.

Несмотря на прилагаемые составителями усилия максимально осветить соответствующие темы, в отчете не удалось затронуть другие важные факторы, которые могут влиять на использование детей в наихудших формах труда. Основное внимание в отчете уделяется тем

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

аспектам принимаемых правительством мер, которые с большей вероятностью оказывают непосредственное влияние на эту проблему. Поэтому обсуждение в основном касается законодательства, координации и исполнения мер, реализации стратегий и социальных программ, направленных непосредственно на решение проблемы детского труда. В отчете обсуждаются программы, целью которых является борьба с бедностью и повышение престижа образования, способные содействовать искоренению наихудших форм детского труда. В отчете также рассматривается несколько случаев, в которых имеются доказательства влияния определенных программ в области борьбы с бедностью и образования на проблему детского труда, причем отмечается необходимость проведения дополнительных исследований того, какой эффект такие меры оказывают на проблему детского труда в большинстве случаев.

В отчет не включаются проекты развития инфраструктуры, программы в области здравоохранения и соответствующие стратегии и программы, направленные на обеспечение школьной посещаемости, так как их непосредственное влияние на проблему детского труда оценить сложнее (23, 24). Также за рамками отчета осталось влияние, которое оказывает коррупция на наихудшие формы детского труда, в особенности в части исполнения законов, запрещающих наихудшие формы детского труда. Хотя в той или иной степени коррупция существует во многих странах, в том числе в США, конкретные, достоверные доказательства ее влияния на рассматриваемую проблему весьма ограничены. (Информация о коррупции в правоохранительных и других органах, работающих над решением этой конкретной проблемы, стала лишь немного более доступна благодаря вниманию международной общественности к проблеме торговли людьми).

1.7 СТРУКТУРА ОЦЕНКИ СТРАН

1.7.1. Цель оценки стран

Как уже упоминалось в разделе 1.5.1, Бюро ИЛАВ вводит новый инструмент оценки с целью выявить и осветить статус мер по искоренению наихудших форм детского труда, принимаемых каждой страной, пользующейся льготами при торговле с США.

1.7.2. Вопрос, на который ориентировались составители при оценке стран.

Оценивая статус той или иной страны-бенефициара, составители отчета задавали следующий вопрос: «Насколько успешно в стране-бенефициаре осуществлялись меры по искоренению наихудших форм детского труда в течение отчетного периода?»

1.7.3. Масштаб оценки страны

Как упоминалось выше, в отчете Согласительного комитета TDA приводятся шесть следующих критериев, которые президенту рекомендуется учесть, принимая решение о том, выполняет ли та или иная страна свои международные обязательства по искоренению наихудших форм детского труда.

1. Существует ли в стране адекватная нормативно-правовая и законодательная база, запрещающая наихудшие формы детского труда;

2. Существует ли в стране адекватная нормативно-правовая и законодательная база для реализации и принудительного соблюдения соответствующих положений;
3. Существуют ли в стране формальные институциональные механизмы расследования и рассмотрения жалоб в связи с использованием наихудших форм детского труда;
4. Проводится ли в стране последовательная политика искоренения наихудших форм детского труда;
5. Существуют ли в стране социальные программы, направленные на предотвращение использования детей в наихудших формах детского труда и на содействие в прекращении использования детей в таких формах труда;
6. Добивается ли страна последовательных успехов в искоренении наихудших форм детского труда.

Цель оценки стран – ответить на шестой вопрос: «добивается ли страна последовательных успехов в искоренении наихудших форм детского труда». В процессе оценки составители отчета собирали данные по первым пяти критериям, группируя данные по четырем разделам характеристик стран: законодательство и нормативные акты, координация и правоприменение, стратегии и социальные программы. Оценка основана на анализе статуса мер, принимаемых в каждой стране в этих четырех областях, рассматриваемых в совокупности и сравниваемых с аналогичными мерами прошлого периода. Следует отметить, что оценка не должна определять, «выполняет ли страна свои международные обязательства по искоренению наихудших форм детского труда». Это решение остается за президентом.

1.7.4. Метод оценки страны

В Отчетах TDA за 2009 и 2010 годы указан ряд действий, которые рекомендуются странам для повышения эффективности искоренения наихудших форм детского труда. Осуществление таких действий – или бездействие – формирует своего рода отправную точку, или ориентир, для оценки успехов страны в этой сфере. Эти действия, наряду с другими мерами, принимаемыми страной, учитывались при оценке успехов, которых она добилась на протяжении текущего отчетного периода в сравнении с показателями предыдущих лет. В этом году отчет охватывает период с января 2011 по декабрь 2011 года. В то же время в ходе оценки учитывались значимые действия, предпринятые в первом квартале 2012 года (январь–март).

После выявления принятых страной мер составители отчета оценивали (1) значимость этих мер, т.е. действий, которые могут оказать существенное влияние на процесс искоренения наихудших форм детского труда, принятых на протяжении отчетного периода; (2) степень, в которой эти значимые меры были направлены на соблюдение первых пяти вышеуказанных критериев TDA в течение отчетного периода. Кроме того, составители отчета определяли, участвовало ли правительство в использовании принудительного детского труда, в том числе в принудительной вербовке детей для участия в вооруженных конфликтах.

В целях обеспечения последовательности и прозрачности, а также применения первых пяти критериев TDA принимаемые в каждой стране меры анализировались с точки зрения одного и того же набора ориентирующих вопросов в четырех указанных областях, относящихся к

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

законодательству и нормативным актам, координации и правоприменению, стратегии и социальным программам. Эти ориентирующие вопросы приводятся в Приложении II.

1.7.5. Категории оценки страны

Каждая страна получала оценку по следующей пятибалльной шкале: *значительный прогресс, умеренный прогресс, минимальный прогресс, отсутствие прогресса или оценки.*

5. **Значительный прогресс.** По сравнению с рекомендуемыми действиями, включенными в отчет за 2009 и 2010 годы, страна существенно продвинулась в вопросе искоренения наихудших форм детского труда, если она выполнила рекомендуемые действия или приняла иные значимые меры в течение отчетного периода во **всех соответствующих областях** законодательства и нормативных актов, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ.
6. **Умеренный прогресс.** По сравнению с рекомендуемыми действиями, включенными в отчет за 2009 и 2010 годы, страна умеренно продвинулась в вопросе искоренения наихудших форм детского труда в случае выполнения предлагаемых действий или принятия иных значимых мер в течение отчетного периода в **некоторых областях** законодательства и нормативных актов, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ.
7. **Минимальный прогресс.** Существует два типа стран, которые могли получить такую оценку. Первый тип: страна, которая по сравнению с рекомендуемыми действиями, включенными в отчет за 2009 и 2010 годы, минимально продвинулась в вопросе искоренения наихудших форм детского труда, выполнив рекомендуемые действия или приняв иные значимые меры в течение отчетного периода в **отдельных областях** законодательства и нормативных актов, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ.

Второй тип: страна, которая по сравнению с рекомендуемыми действиями, включенными в отчет за 2009 и 2010 годы, в какой-то степени продвинулась в вопросе искоренения наихудших форм детского труда, но при этом в течение отчетного периода приняла новый закон, подзаконный акт или стратегию, оставила в силе уже принятый закон, подзаконный акт или стратегию, или же в течение отчетного периода начала или продолжила применять метод, который **отменяет или задерживает продвижение в вопросе искоренения наихудших форм детского труда.**

4. **Отсутствие прогресса.** Существует два типа стран, которые могут получить такую оценку. К первому типу относятся страны, в которых по сравнению с рекомендуемыми действиями, включенными в отчет за 2009 и 2010 годы, не было предпринято ни одно рекомендуемое действие и не принята **ни одна иная значимая мера** для успешного искоренения наихудших форм детского труда в течение отчетного периода.

Ко второму типу относятся страны, в которых **государство участвовало в**

использовании принудительного детского труда более чем в одном изолированном случае. Ввиду вопиющего характера такой формы эксплуатации составители отчета заключали, что в государствах, участвовавших в использовании принудительного труда, отсутствовал какой-либо прогресс, независимо от мер, принимавшихся в других областях.

8. **Отсутствие оценки.** Эта оценка дается странам, в которых либо нет детского населения, либо его численность незначительна (менее 50), либо отсутствуют свидетельства использования наихудших форм детского труда и имеется хорошая законодательная и правоприменительная база в области детского труда. В настоящее время к этим категориям относятся только некоторые территории и зависимые страны.

Важно отметить, что эти оценки позволяют вести мониторинг действий правительства и сравнивать меры, принимаемые странами, с мерами, принимавшимися в них ранее. Однако в оценке не учитывается ни воздействие государственных мер на проблему, ни наличие или отсутствие документально оформленных достижений в борьбе с наихудшими формами детского труда. Подобный анализ предполагает тщательную оценку такого рода воздействия и учет данных фундаментальных исследований, что выходит за рамки рассматриваемого отчета.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. P.L. 106-200 (16 мая 2000 г.), <http://uscode.house.gov/download/pls/19C12.txt>.
2. Свод законов США 19, разделы 2462(b) и 2464.
3. Закон «Об обеспечении роста и возможностей для африканских стран», Свод законов США 19, раздел 3703.
4. Закон «О партнерстве США со странами Карибского бассейна в области торговли», Свод законов США 19, раздел 2703.
5. Закон «Закон о торговых льготах для стран андского региона/Закон о содействии торговле и искоренении наркотиков в странах андского региона», Свод законов США 19, раздел 3203.
6. S. Rept. 111-66, закон «О бюджетных ассигнованиях Министерства труда, здравоохранения и человеческих ресурсов и образования США, а также связанных структур», 2010, (2009).
7. МОТ. С182 Конвенция о наихудших формах детского труда, 1999 год; <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>.
8. International Labour Office. *Children in hazardous work: What we know, What we need to do*. Geneva, International Labour Organization; 2011. Несмотря на отсутствие конкретной информации об опасностях, с которыми сталкиваются дети, выполняя работу на улице в разных странах, в исследованиях и других отчетах задокументирован опасный характер работ, выполняемых на улице, а также связанные с ними риски, травмы и потенциальные последствия для здоровья детей, работающих в этом секторе.
9. Экспертная комиссия МОТ. Отдельные замечания касательно Конвенции о наихудших формах детского труда 1999 года (No. 182) Сенегал (ратифицировано: 1999 год) Материал представлен: 2008 год; июль 24 2012 года; <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=21908&chapter=9&query=%28C182%29+%40ref+%2B+%23YEAR%3E2005%2Bfarm&highlight=on&querytype=bool&context=0>
11. МОТ-ИПЕС. «Детский труд в сельском хозяйстве: фермерское дело». Документ. Женева, 31 января 2012 года. http://www.ilo.org/ipesc/areas/Agriculture/WCMS_172416/lang--en/index.htm. 77(32)<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>.

ЧАСТЬ 1- ВВЕДЕНИЕ

12. Комиссия МОТ по детскому труду. *Отчет комиссии по детскому труду*. Международная конференция по вопросам труда, 87-е совещание. 172-173. Важно отметить, что в ходе обсуждений МОТ С. 182, работодатели-члены МОТ указали, что положения статьи 3(d) «не должны требовать вмешательства государства в тех случаях, когда дети работают на фермах или предприятиях своих родителей, ведущих добросовестную деятельность». Вице-председатель пояснил, что такое толкование применимо только к тем фермерским хозяйствам, «где детям не мешают посещать школу и в которых дети находятся под надежной семейной защитой» (Заявления вице-председателей комитетов работодателей и рабочих).
13. Экспертная комиссия МОТ. Заключение экспертной комиссии о применении Конвенций и Рекомендаций; <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>. В МОТ СЕАСR рассматривается применение международных трудовых стандартов государствами-сторонами соответствующих конвенций, которое сопровождается комментариями двух типов. В прямых запросах содержатся технические комментарии или вопросы, связанные с применением государством той или иной конвенции. Эти запросы направляются непосредственно правительству соответствующей страны. В наблюдениях содержатся комментарии по основным вопросам, связанным с применением государством той или иной конвенции. Эти наблюдения публикуются в годовом отчете комиссии.
14. Министерство труда США. «Запрос о предоставлении информации по мерам, принимаемым в некоторых странах для искоренения наихудших форм детского труда». *Federal Register*, 77(32)<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>.
15. H. Rept. 106-606, (2000) (Conf. Rep.),
16. МОТ. С138 Конвенция по минимальному возрасту, 1973 год; http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_MOT_CODE:C138
17. ООН. *Статья IV Всеобщей декларации прав человека*. Сборник договоров ООН. <http://treaties.un.org/pages/treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.
18. МОТ. *Отчет V – Трудовая администрация и трудовая инспекция*. March 31, 2011; http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/reports-submitted/WCMS_153918/lang--en/index.htm. МОТ обсудила трудности, связанные с выбором точек отсчета для определения достаточного количества инспекторов и необходимость комплексного подхода к обеспечению соблюдения трудового законодательства. Составители данного отчета пришли к выводу, что в стране с многомиллионным населением нескольких десятков инспекторов недостаточно.
19. МОТ. R190 – Рекомендации по наихудшим формам детского труда, 1999 год (No. 190). Рекомендации, касающиеся запретов и безотлагательных мер по искоренению наихудших форм детского труда; https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312528:NO
20. Federico Blanco Allais, Frank Hagemann. *Child Labour and Education: Evidence from SIMPOC Surveys*. Geneva, International Labour Organization June 7, 2008. <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=8390>.
21. ЮНЕСКО. *Образование для всех – Отчет о глобальном мониторинге: требование качества 2005*. http://www.unesco.org/education/gmr_download/chapter2.pdf.
22. Furio C. Rosati and Mariacristina Rossi. *The Impact of School Quality on Child Labour and School Attendance: The Case of CONAFE Compensatory Education Program January 2007*. www.worldbank.org. Важно отметить, что Мексика является страной со средним уровнем дохода, а чтобы обобщить такой вывод, необходимо дополнительно исследовать страны с низким уровнем дохода.
23. Edward Miguel, Michael Kremer. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica*, 72(1):159-217 (2004);
24. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. *Primary School Deworming in Kenya* [онлайн-ресурс] [цитировано 7 ноября 2010 года]; <http://www.povertyactionlab.org/evaluation/primary-school-deworming-kenya>.



ЧАСТЬ 2. ИТОГИ ГОДА

12 июня 2012 года Международная организация труда (МОТ) в десятый раз отмечала Всемирный день борьбы с детским трудом. В рамках этого мероприятия МОТ обратилась к государствам-участникам перейти от слов к делу и выполнить обязательства, касающиеся прав детей, продолжающих работать в тяжелых условиях и подвергающихся грубому обращению и эксплуатации, особенно в секторе теневой экономики. Несмотря на то что конвенции МОТ 138 и 182 являются «наиболее широко ратифицированными конвенциями МОТ», соразмерных мер для решения жизненно важной проблемы – искоренения детского труда – еще не принималось (1, 2). По последним оценкам, число работающих детей составляет 215 млн, при этом 6 млн детей привлекаются к принудительному труду, что включает сексуальную эксплуатацию в коммерческих целях и выполнение работ в долговой кабале (3, 4). МОТ выразила обеспокоенность тем, что принятие мер, направленных на искоренение наихудших форм детского труда, происходит медленнее в связи с финансовой напряженностью в условиях продолжающегося мирового экономического кризиса. Организация призывает международное сообщество не допустить замедления прогресса и ускорить принятие мер борьбы с данным бесчеловечным отношением (1, 2).

Анализируя действия правительств 144 стран-бенефициаров, вошедших в данный отчет, мы привлекаем внимание к неравномерному распределению усилий, направленных на борьбу с наихудшими формами детского труда. В течение этого года 109 стран по всему миру реализовали как минимум одну значимую меру для решения этой проблемы. Однако по-прежнему существуют пробелы в тех мерах, которые правительства принимают для борьбы с эксплуатацией труда детей.

В то время как правительства многих стран укрепляют свою правовую базу, в 90 государствах, составляющих 62,5% от общего числа стран, рассмотренных в отчете, не ратифицировано хотя бы по одной международной конвенции, направленной на борьбу с детским трудом, или действует законодательство, которое не соответствует международным стандартам минимального трудоспособного возраста или возраста, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным. Основные конвенции, а именно, конвенции МОТ 182 и 138, а также Конвенция о правах ребенка, приняты и ратифицированы большинством стран. Однако многим странам еще предстоит ратифицировать Палермский протокол или Дополнительные протоколы к Конвенции о правах ребенка. Хотя в этом году в двух государствах были введены положения о предоставлении бесплатного образования, а в ряде стран принимались расширенные меры по внедрению существующей стратегии образования, в 14 странах все еще не установлен возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, а такой возраст, установленный в 32 государствах – меньше минимального трудоспособного возраста, что может привести к более частому использованию наихудших форм детского труда.

Во многих государствах по-прежнему отсутствуют координационные механизмы реализации государственных мер, которые для успешного предотвращения использования детского труда должны опираться на стратегические, программные, законодательные и правоохранные инициативы. Несмотря на то, что во многих странах были созданы правоохранные органы, задачей которых является обеспечение соблюдения соответствующих трудовых законов, недостаток средств препятствует проведению эффективных адресных проверок и применению санкций за нарушение законов в области детского труда. Аналогичные

ЧАСТЬ 2. ИТОГИ ГОДА

тенденции существуют в области стратегии. Правительства большинства стран одобрили стратегии, направленные на решение проблемы детского труда в масштабе страны, однако испытывают трудности с их реализацией, в том числе из-за недостатка средств для адекватного финансирования программ.

Во многих странах также были разработаны или расширены социальные программы, в том числе программы по перечислению средств, образовательные инициативы и кампании повышения осведомленности о существующей проблеме. Они находят все большую поддержку и финансирование как на государственном, так и на международном уровне. И все же во многих странах отсутствуют программы помощи собственно жертвам наихудших форм детского труда.

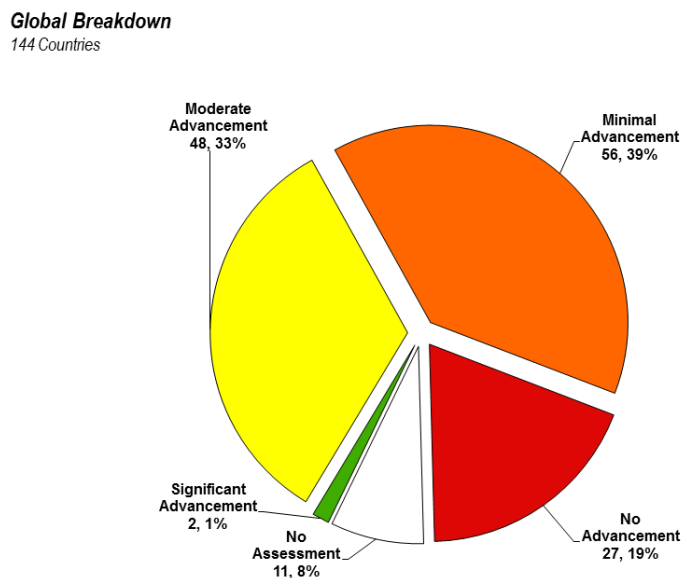
В конечном счете, число стран, признающих существование наихудших форм детского труда и интенсифицирующих меры для устранения этой проблемы, растет. При этом правительства должны усиливать меры для устранения пробелов в законодательстве и правоприменении с целью эффективной защиты детей от подобной эксплуатации.

В «итогах года» излагаются результаты оценки стран, подчеркиваются государственные меры, направленные на искоренение наихудших форм детского труда, перечисляются страны, не принявшие никаких или почти никаких мер для решения этой проблемы, и указываются правительства, которые продолжают принуждать детей работать или воевать в составе вооруженных сил страны.

2.1 АНАЛИЗ ОЦЕНОК СТРАН И ДЕЙСТВИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА

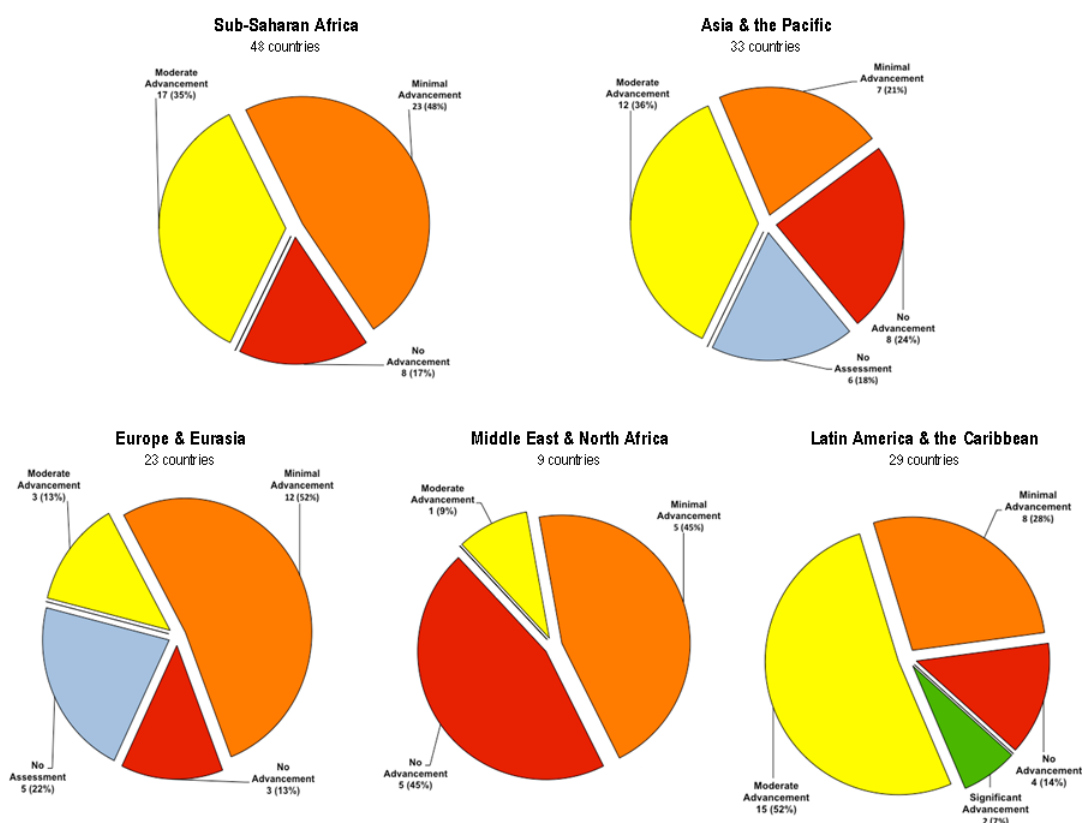
На рис. 1 представлены все страны в разбивке по оцениваемым параметрам. Из 144 стран, рассматриваемых в отчете, в двух был отмечен существенный прогресс, в 48 – умеренный прогресс, в 56 – минимальный прогресс, а в 27 странах – его отсутствие. Для 11 территорий и зависимых стран оценка отсутствует.

Рис. 1. Успехи стран мира в борьбе с использованием детского труда



На рис. 2 представлена диаграмма оценок стран по регионам. Диаграмма отражает успехи стран каждого региона в искоренении наихудших форм детского труда. Существенный прогресс за последний год отмечался только в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, причем это еще и единственный регион, где прогресс большинства стран оценивался как умеренный. В Азиатско- Тихоокеанском регионе почти половина стран получила в этом году оценку, отражающую умеренный прогресс. Прогресс приблизительно в половине из общего числа стран остальных регионах оценивался как минимальный: Африка к югу от Сахары (48%), Европа и Евразия (52%), Ближний Восток и Северная Африка (45%).

Рис. 2. Успехи стран в борьбе с использованием детского труда по регионам



В приложении 1 перечисляются уровни оценки стран и территорий, рассматриваемых в этом отчете. Информация представлена в виде двух списков: в первом списке страны перечислены в алфавитном порядке, а во втором – по уровню оценки.

Ниже приводится общее описание стран по уровню оценки, в том числе описание принимаемых ими мер.

2.1.1. Страны, продемонстрировавшие существенный прогресс

Из 144 стран и территорий, рассматриваемых в отчете, только в двух прогресс оценивался как существенный. Оба государства, Бразилия и Чили, находятся в Латинской Америке. Эти страны существенно продвинулись в области борьбы с наихудшими формами детского труда, осуществляя рекомендованные действия или принимая иные значимые меры во всех областях, рассматриваемых в отчете, а именно, в области законов и нормативных актов, координации и

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

законодательная база для искоренения наихудших форм детского труда, которая дополняется координацией работы по вопросам детского труда, осуществляемой специально уполномоченными органами. Кроме того, в существенном объеме финансируется сфера правоприменения, в частности, проводится специальная подготовка инспекторов по вопросам детского труда. В обеих странах также были разработаны комплексные стратегии и масштабные социальные программы, направленные на решение проблемы детского труда, которые поддерживались, расширялись и финансировались в целях содействия их реализации. Несмотря на то, что есть области, где еще требуются улучшения, масштаб значимых мер, осуществленных в Бразилии и Чили, включая прозрачность данных для мониторинга тенденций, позволил этим странам значительно продвинуться в борьбе с использованием детского труда.

В Бразилии был разработан комплексный подход к борьбе с наихудшими формами детского труда. В 2011 году правительство Бразилии выделило 1,7 млн долларов США на проведение проверок соблюдения законодательства в области детского труда, провело 7024 такие проверки и ввело в действие систему мониторинга сбора информации о случаях наихудших форм детского труда по всей стране. Кроме того, в стране был принят закон «О социальной помощи», имеющий целью официальное учреждение Единой национальной системы социальной помощи (SUAS) для координации мер борьбы с бедностью и обеспечения финансирования социальных программ в штатах и муниципалитетах в рамках SUAS, в том числе Национальной программы борьбы с использованием детского труда (PETI).

Правительство также учредило программу «Бразилия без нищеты», цель которой – избавить 16 млн человек от крайней нищеты, и расширило программу Bolsa Familia, в которой теперь могут участвовать до пяти детей из одной семьи. Обе меры в явном виде направлены на решение проблемы детского труда.

Одним из значимых действий, предпринятых правительством Чили, стало усиление защиты детей путем принятия знаменательного нового закона, запрещающего все формы торговли людьми в целях трудовой и сексуальной эксплуатации. Одновременно в стране был введен запрет на привлечение несовершеннолетних к ночной работе в коммерческих учреждениях и на промышленных предприятиях. В 2011 году Министерство труда увеличило число санкций, применяемых к работодателям, нарушающим законы о детском труде. Помимо реализации нескольких программ непосредственной помощи детям, используемым в наихудших формах детского труда, правительство также увеличило объем помощи несовершеннолетним жертвам сексуальной эксплуатации в коммерческих целях. В 2011 году регулярно проходили заседания правительственного национального консультативного комитета по искоренению всех форм детского труда, который в сотрудничестве с МОТ работал над организацией исследования проблемы детского труда в масштабе страны. Кроме того, министерство труда Чили, следственные органы, национальная полиция и национальная служба защиты прав несовершеннолетних (SENAME) регулярно передавали информацию о случаях использования наихудших форм детского труда в национальный реестр, данные из которого использовались службой SENAME для мониторинга случаев использования наихудших форм детского труда и для расширения программ помощи несовершеннолетним работникам. Правительство принимало дополнительные меры по сбору точных данных о детском труде, пристально изучая такие внутренние механизмы регистрации случаев его использования.

2.1.2. Страны, продемонстрировавшие умеренный прогресс

В странах, продемонстрировавших умеренный прогресс, осуществлялись рекомендованные действия или иные значимые меры в некоторых соответствующих областях, как правило, включая ряд мер в области законодательства, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ в каждой стране. Прогресс 48 из 144 стран в отчете был оценен как умеренный. Это страны, находящиеся в Африке к югу от Сахары (17 стран), Азиатско-Тихоокеанском регионе (12 стран), Европе и Евразии (3 страны), Латинской Америке и Карибском бассейне (15 стран), а также на Ближнем Востоке и в Северной Африке (1 страна).

Как правило, в странах, продемонстрировавших умеренный прогресс, имеется законодательная база и в целом соблюдаются международные стандарты по минимальному трудоспособному возрасту и возрасту, с которого разрешается выполнение опасных работ. Зачастую, несмотря на наличие законов, нормативных актов, стратегий и механизмов координации и правоприменения, правительства выделяют недостаточно ресурсов для успешного внедрения этих инструментов искоренения детского труда. Многие страны неспособны эффективно обеспечивать исполнение собственного законодательства, а трудовые инспекции испытывают постоянную нехватку кадров и ресурсов, в том числе транспортных средств, необходимых для проведения проверок в достаточном объеме для выявления и предотвращения нарушений. Помимо этого, в странах, продемонстрировавших умеренный прогресс, как правило, осуществляются социальные программы помощи непосредственно детям, используемым в наихудших формах детского труда, но такие программы могут игнорировать основные секторы, где используется детский труд, или могут быть недостаточными для решения этой проблемы в масштабах страны. Ниже приводятся основные аспекты значимых правительственных действий в странах, продемонстрировавших умеренный прогресс в искоренении наихудших форм детского труда.

Ключевые моменты в области законодательства. Формирование ясной и надежной законодательной базы – необходимая основа мер, принимаемых в странах для предупреждения и искоренения наихудших форм детского труда. Правительства Бангладеш, Кыргызской Республики, Гамбии и Гвинеи-Бисау ужесточили меры борьбы с торговлей людьми и увеличили штрафы для взрослых, которые используют рабский детский труд, склоняют детей к порнографии или проституции, или привлекают детей к незаконной деятельности, например, к торговле наркотиками. Правительство Танзании также утвердило закон «О защите детей Занзибара», в соответствии с которым запрещается использование детского труда и привлечение детей к выполнению работ в случаях, когда это сказывается на способности детей посещать школу.

Правительства ряда стран (Бенина, Иордании, Камбоджи, Коста-Рики, Кот-д'Ивуара, Лесото, Сальвадора и Таиланда) в целях решения проблемы охраны труда работающих детей усилили законодательный запрет на выполнение опасных работ, а также определяли и уточняли списки видов опасных работ, к которым запрещается привлекать детей.

В соответствии с законодательством, предусматривающим бесплатное или обязательное начальное образование вплоть до наступления минимального трудоспособного возраста, детям может предоставляться возможность выбрать альтернативу работе, а также получить необходимые в будущем знания и навыки. Правительство Ямайки одобрило Билль о правах, в

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

соответствии с которым всем гражданам страны гарантировано бесплатное дошкольное и начальное образование. Правительство Руанды объявило о начале в 2012 году программы «12 лет базового образования» (12YBE), которая увеличит продолжительность бесплатного образования с 9 до 12 лет. Правительство Боливии с помощью Министерства образования выпустило директиву в поддержку закона об образовании Авелино Синьяни-Элизардо Переза (Avelino Siñani-Elizardo Pérez) 2010 года, в соответствии с которым во всех общеобразовательных школах должна предлагаться программа ускоренного обучения, чтобы дети, не посещавшие школу из-за работы, получили возможность наверстать пропущенное.

Ключевые моменты в области координации и правоприменения. В соответствии с конвенцией МОТ, 182 страны должны вводить механизмы мониторинга мер по борьбе с наихудшими формами детского труда. МОТ 190 настоятельно рекомендует странам обеспечивать сотрудничество уполномоченных органов, а также координацию их действий при реализации таких мер. Число стран, проводящих такого рода мониторинг и создавших координационные механизмы в государственных структурах, растет. В 2011 году в рамках Национальной программы искоренения наихудших форм детского труда в Кокоа (NPECLC), реализуемой под эгидой правительства Ганы, на территории Квабибирема была испытана система мониторинга использования детского труда в Гане (GCLMS). Эта система позволяет членам сообщества контролировать и координировать меры помощи эксплуатируемым детям, своевременно сообщать о случаях эксплуатации детей, а также способствует прекращению использования наихудших форм детского труда в регионах-производителях какао. Система GCLMS будет реализовываться силами комитетов по защите населения, и по состоянию на декабрь 2011 года Министерство занятости и социального благосостояния (MESW) сообщило, что в стране действует 500 таких комитетов. В 2011 году в рамках подготовки к реализации более масштабного пилотного проекта GCLMS, министерство также обучило свыше 335 общественных наблюдателей и сборщиков данных из 60 общин (5-7).

Правительство Фиджи создало новый Отдел по вопросам детского труда (CLU) при Министерстве труда для координации государственных мер, направленных на обеспечение соблюдения законодательства в области детского труда и централизации данных по использованию детского труда. Отдел по вопросам детского труда при правительстве Бангладеш профинансировал и разработал информационную систему мониторинга использования детского труда (CLMIS) для целей управления данными по детскому труду, поступающими в разные министерства, а также создал веб-сайт, на котором можно ознакомиться с системой CLMIS.

В отчетный период правительства также принимали меры к более эффективному правоприменению в области детского труда. Министерство труда Ботсваны с помощью своих партнеров по социальным программам завершило разработку плана устойчивого развития. Согласно этому плану мониторинг случаев использования детского труда войдет в круг повседневных обязанностей инспекторов по труду, которые в тесном сотрудничестве с комитетами по развитию деревни (Village Development Committees), состоящими преимущественно из местных лидеров и добровольцев, будут выявлять случаи использования детского труда и передавать соответствующую информацию социальным работникам. Школы должны будут следить за посещаемостью, чтобы мотивировать детей к завершению школьного образования. Правительство Перу выпустило Генеральную директиву 001-2011-МТРЕ/2/16, в соответствии с которой инспекторы обязаны рассматривать возможные

нарушения в области детского труда в ходе плановых проверок. Инспекторы по труду проходили подготовку по основным трудовым правам, в том числе по вопросам детского труда. Министерство труда Перу провело 1048 проверок соблюдения положений о детском труде, в результате которых на 48 предприятий были наложены санкции за противоправный найм 64 несовершеннолетних работников. Оштрафованные компании занимались преимущественно добычей полезных ископаемых, сельским хозяйством, рыбным промыслом и торговлей.

Ключевые моменты в области разработки стратегий. Стратегии и планы предупреждения и искоренения наихудших форм детского труда формируют стратегическую основу для управляемых действий. В 2011 году Аргентина, Казахстан, Мали, Молдова и Монголия утвердили национальные планы действий по предупреждению использования и искоренению детского труда. В феврале 2011 года правительство Гондураса на основании Постановления РСМ-011-2011 утвердило в качестве национальной стратегии дорожную карту искоренения детского труда в Гондурасе на государственном, региональном и локальном уровнях, включающую вопросы бедности, образования, здравоохранения и социальной мобилизации. Согласно статье 2 Постановления, правительство поручает всем секретариатам и их ведомственным структурам включить вопрос искоренения и предотвращения использования детского труда в свои институциональные стратегические планы, в соответствии с государственным планом развития «Национальное видение».

В 2011 году другие страны также предприняли важные шаги по интеграции проблем, связанных с использованием детского труда, в более широкий контекст мер защиты детей, снижения уровня бедности и соответствующих стратегий. Причины эксплуатации детского труда имеют сложную природу и тесно связаны с бедностью и отсутствием образования; поэтому действенные решения должны соотноситься со стратегиями, направленными на устранение подобных проблем. Более того, такие интегрированные меры нередко повышают актуальность проблем детского труда, благодаря чему увеличивается финансовая поддержка со стороны государства и появляются более масштабные решения. Правительство Малави включило борьбу с эксплуатацией детского труда в стратегию роста и развития страны (MGDS II) (2011–2016), программу обеспечения достойного труда (2011–2016) и Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития (UNDAF). Правительство Филиппин включило вопросы детского труда в новый план развития Филиппин в среднесрочной перспективе (2011–2016) и план по труду и трудоустройству (2011–2016). Филиппинское правительство в лице министра внутренних дел и местного самоуправления выпустило директиву № 2011-133 с распоряжением для всех провинций, городов и других населенных пунктов включить программы, направленные на сокращение использования детского труда, в местные планы развития.

Ключевые моменты в области социальных программ. В большинстве стран, в которых прогресс оценивался как умеренный, имеются социальные программы, направленные на решение проблемы наихудших форм детского труда в рамках отраслевых или общегосударственных проектов или более масштабных механизмов защиты детей.

Отраслевые проекты.

Правительство Никарагуа, представители гражданского общества и производители кофе провели совместную работу с целью мотивировать детей к посещению школы в период сбора урожая кофе. В рамках партнерства был расширен масштаб программы «Образовательные

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

мости», которая предусматривает школьное обучение детей рабочих кофейных плантаций с целью предотвращения использования детского труда во время сбора урожая кофе; повседневное трехразовое питание для детей рабочих (1371 человек), выплату минимальной зарплаты координаторам и учителям; а также разработку руководства по внедрению программы с определением ролей всех действующих лиц и обучением координаторов. Благодаря согласованным действиям партнеров удалось построить новые школы, усовершенствовать школьные центры программы на 40 кофейных плантациях, обучить еще 60 координаторов и передать образовательные материалы другим плантациям на период сбора урожая кофе 2011–2012 года.

Правительство Эквадора и международные организации сообщили о фактическом прекращении использования детского труда на местах захоронения отходов. Правительство, предприятия частного сектора и гражданские активисты совместно работали над искоренением детского труда на свалках за счет увеличения количества инспекторов и предоставления детям, освобожденным от труда на местах захоронения отходов, доступа к образованию, здравоохранению и рекреационным услугам. В течение 2010–2011 годов приблизительно 2160 детям и подросткам, которые ранее работали на городских свалках, была оказана разнообразная помощь, которая позволила им уйти с этой работы и открыла новые возможности в жизни. В мае 2011 года правительство провело проверки по всей стране и не выявило ни одного случая привлечения детей к работе на мусорных свалках. Тем не менее, правительство страны указало органам самоуправления на необходимость продолжить мониторинг мест захоронения отходов, чтобы не допустить возобновление использования детского труда на этих объектах. Регулярно разрабатывались стратегии и руководства, предусматривающие тиражирование в других отраслях, в которых работают дети в Эквадоре и других странах. Представители Эквадора недавно поделились этим положительным опытом со своими коллегами из Перу, Боливии и Бразилии, которые могут внедрить такие методы решения проблемы на мусорных свалках в своих странах.

Схемы социальной защиты

Правительства также внедряют или расширяют схемы социальной защиты для борьбы с бедностью. Осуществление некоторых из этих программ зависит от посещения детьми школы, независимо от того, работают они или нет, в то время как непременным условием других льготных программ является обязательное прекращение эксплуатации ребенка.

Правительства Белиза, Боливии, Индонезии и Парагвая ввели или расширили программы финансирования и субсидирования, направленные на борьбу с бедностью и привлечение большего числа детей в школы. Правительство Парагвая финансирует программу «Охват» (*Programa Abrazo*), цель которой – помощь эксплуатируемым детям путем предоставления их семьям наличных средств с условием посещения детьми школ и прекращения использования их труда.

2.1.3. Страны, продемонстрировавшие минимальный прогресс

В 56 из 144 стран и территорий, включенных в настоящий отчет, прогресс был признан минимальным. Пятьдесят из них получили такую оценку, выполнив рекомендованные действия или приняв иные значимые меры только в **отдельных областях**. Как правило, эти

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

меры заключались в единичных действиях, направленных на улучшение ситуации в области законодательства, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ. Две страны попали в этот список, поскольку приняли новый закон или нормативный акт или ввели стратегию или метод, отменяющий или задерживающий принятие мер по искоренению наихудших форм детского труда. В число стран с минимальным прогрессом попали страны Африки к югу от Сахары (23 страны), страны Европы и Евразии (12 стран), Латинской Америки и Карибского бассейна (8 стран), Азиатско-Тихоокеанского региона (7 стран), Ближнего Востока и Северной Африки (6 стран).

Во многих из указанных стран отмечаются недостатки, препятствующие применению законодательной базы, относящейся к использованию детского труда. Правоохранительные органы не располагают необходимыми ресурсами, а государственные учреждения, координирующие принимаемые правительством меры в области детского труда, либо действуют на основании нечетко прописанных полномочий, либо отсутствуют как таковые. Во многих из этих стран не осуществляется сбор данных и не составляются отчеты о правоприменительной практике в данной сфере. Несмотря на существование в странах с минимальным прогрессом ряда программ борьбы с использованием детского труда, многие из этих программ имеют ограниченную сферу действия либо не направлены непосредственно на искоренение наихудших форм детского труда. Более того, отсутствует комплексная законодательная база, регулирующая данный круг вопросов. Хотя основные законы по борьбе с наихудшими формами детского труда могут быть приняты, законодательство в целом, как правило, не соответствует международным стандартам и не обеспечивает защиты детей от наихудших форм труда. Большинство стран с минимальным прогрессом ратифицировало МОТ С. 182 и 138, однако 20 государств, то есть более одной трети стран с таким рейтингом, не ратифицировали один или оба Факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка. Более того, в 19 из 48 стран с минимальным прогрессом школьное образование перестает быть обязательным до наступления 15-летнего возраста, общепринятого как минимальный рабочий возраст.

К странам, продемонстрировавшим минимальный прогресс благодаря введению или продолжению действия стратегии или закона, отменяющих или задерживающих принятие мер по искоренению наихудших форм детского труда, были отнесены две – Колумбия и Доминиканская Республика. Колумбия могла бы войти в число стран с умеренным прогрессом, если бы не сообщения об использовании колумбийскими вооруженными силами детей в качестве информаторов, что является незаконной практикой и прямым нарушением национального законодательства и военной политики. В свою очередь, Доминиканская Республика не получила статус страны с умеренным прогрессом из-за иммиграционных положений Конституции страны от 2010 года, поддержанных в отчетный период Верховным Судом, которые, по сути, лишают многих рожденных в этой стране детей, имеющих гаитянские корни, гражданства и свидетельства о рождении, причем во многих случаях ретроспективно. На основании этих положений такие дети лишены и возможности получить аттестат о школьном образовании, поскольку по закону для этого требуется представить свидетельство о рождении.

В то же время следует признать, что правительства Колумбии и Доминиканской Республики на протяжении данного отчетного периода предприняли ряд существенных шагов в отдельных связанных областях, в том числе в области законодательства, координации и правоприменения, стратегий и социальных программ. В частности, в Колумбии бывшие лидеры военизированных формирований были приговорены к тюремному заключению за привлечение детей к военной службе; были внесены поправки в Уголовный кодекс, предусматривающие ужесточение наказания за торговлю детьми и привлечение детей к попрошайничеству и противозаконной деятельности; Министерство труда было выделено в отдельный орган исполнительной власти; были созданы Административный департамент социального благосостояния и Национальное агентство по искоренению крайних форм бедности, призванные помочь 1,4 млн граждан выбраться из нищеты; право на бесплатное государственное образование было распространено на дошкольные учреждения, начальную и среднюю школу. В Доминиканской Республике в рамках национальной программы обследования домашних хозяйств были опубликованы статистические данные по детскому труду. Помимо этого, правительство страны приступило к реализации на базе двадцати одной школы пилотной программы продленного дня и расширило возрастной диапазон, в пределах которого дети могут стать участниками программы обусловленных денежных трансфертов.

2.1.4. Страны, не продемонстрировавшие прогресса

В 27 из 144 стран и территорий, рассматриваемых в настоящем отчете, было отмечено отсутствие прогресса в борьбе с эксплуатацией детского труда. 8 из этих стран расположены в Африке к югу от Сахары, 8 – в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 3 страны расположены в Европе, 4 – на Ближнем Востоке и в Северной Африке и еще 4 в Латинской Америке и Карибском бассейне. 24 страны попали в этот список, не осуществив в течение отчетного периода предложенных действий или иных значимых мер для успешного искоренения наихудших форм детского труда. Три страны получили данный статус за участие в использовании принудительного детского труда: это Демократическая Республика Конго, Эритрея и Узбекистан.

Многие не продемонстрировавшие прогресса страны не имеют базового законодательства, регулирующего вопросы, связанные с детским трудом, такие как минимальный трудовой возраст или возраст, по достижении которого школьное образование перестает быть обязательным, либо не ратифицировали ни одной международной конвенции, касающейся использования детского труда. Шести странам из этого списка еще только предстоит ратифицировать МОТ С. 182 и 138. Кроме того, законодательство о детском труде в этих странах часто страдает существенными недостатками. В частности, оно может не распространяться на важнейшие сферы производства или виды деятельности, оставляя во многих случаях возможность для эксплуатации детского труда. Помимо этого подобные законы нередко допускают неоднозначное толкование или содержат исключения и оговорки, затрудняющие их понимание и еще более усложняющие задачу по обеспечению их исполнения. Наконец, в этих странах часто отсутствуют органы, осуществляющие координацию принимаемых правительством мер по борьбе с детским трудом, не проводится государственная политика в данной сфере, а также ограничены либо отсутствуют социальные программы предотвращения и (или) искоренения наихудших форм детского труда.

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

Некоторые страны из этой категории фактически не принимали никаких мер, направленных на борьбу с наихудшими формами детского труда. Другие страны предпринимали ограниченные попытки устранения недостатков в данной сфере, однако их усилия были расценены как недостаточные и не заслуживающие более высокой оценки. В одних случаях попытки реализации подобных ограниченных действий потерпели неудачу в связи с нежеланием правительства заниматься данной проблемой, в других же причиной стали проблемы финансирования, которые правительство, как правило, решить было не в состоянии.

В некоторых государствах, таких как Бурунди, Острова Кука и Мозамбик, политика борьбы с детским трудом была разработана, но так и не принята и не реализована на практике. В других, таких как Мадагаскар, власти объявили о принятии социальных программ борьбы с эксплуатацией детского труда, однако сколько-нибудь значимых шагов к их реализации в виде выделения необходимых ресурсов или расширения соответствующих правительственных проектов принято не было. На Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа Министерство труда Палестинской автономии просило в процессе составления бюджета выделить средства на дополнительных инспекторов по детскому труду, однако ввиду дефицита их число удалось увеличить только на одну штатную единицу. Кроме того, палестинские власти просили оказать им донорскую помощь для расширения программ профессиональной подготовки молодежи, но и в этом случае не получили необходимого финансирования.

В то время как большинство не продемонстрировавших прогресса стран попали в данную категорию в связи с бездействием, некоторые государства получили такую оценку за серьезные нарушения, связанные с наихудшими формами детского труда, а именно за использование принудительного детского труда. Несмотря на то, что в Демократической Республике Конго действует ряд законов и нормативных актов и введен национальный план действий по борьбе с наихудшими формами детского труда, данное государство было отнесено к группе стран с отсутствием прогресса в связи с тем, что представители плохо организованной Конголезской национальной армии и вооруженных формирований, обеспечивающих безопасность государственных органов, похищали и заставляли детей работать и участвовать в вооруженных конфликтах, а также подвергали сексуальной эксплуатации.

Включение Эритреи в группу стран, не продемонстрировавших прогресса, объясняется реализацией в этой стране государственной программы, предусматривающей привлечение к принудительному труду учеников среднего школьного возраста и выпускников, подлежащих призыву на военную службу или производство сразу после окончания школы. Школьники с девятого по одиннадцатый класс во время каникул обязаны в течение двух месяцев принимать участие в строительных, сельскохозяйственных и других видах работ. Имеются подтверждения того, что детей используют в строительстве, ремонте дорог, починке школьной мебели, строительстве каналов, террасировании склонов, прокладке электрических и телефонных кабелей, в качестве домашней прислуги, на посадке деревьев и сборе урожая хлопка. Окончив среднюю школу, выпускники, в том числе не достигшие 18-летнего возраста, подлежат призыву на государственную службу в связи с воинской или трудовой повинностью и направляются либо в вооруженные силы, либо на работу в золотодобывающих рудниках, на сельскохозяйственных или строительных предприятиях, либо зачисляются для продолжения образования в технические училища.

К числу не продемонстрировавших прогресса стран был отнесен и Узбекистан. В 2011 году правительство страны учредило Межведомственную рабочую группу по борьбе с использованием детского труда. Кроме того, местные администрации нескольких регионов, включая Ферганскую долину, приняли меры, препятствующие отрыву школьников от учебы для работы на уборке хлопка. Тем не менее, на значительных территориях страны не было обеспечено соблюдение законодательства, запрещающего использование наихудших форм детского труда при производстве хлопка. Вместо этого школы вновь были закрыты на период от четырех до восьми недель, и дети использовались для работы на хлопковых полях в целях обеспечения выполнения государственного плана по сбору урожая.

2.1.5. Страны, не получившие оценки

Отсутствие свидетельств использования наихудших форм детского труда наряду с наличием достаточной законодательной базы и правоприменительной практики в сфере детского труда стало причиной того, что в случае 8 зависимых стран и территорий, в число которых входят Британские Виргинские острова, остров Рождества, Кокосовые острова (острова Килинг), Фолклендские острова, остров Ниуэ, остров Святой Елены, острова Вознесения и Тристан-да-Кунья, острова Токелау и острова Уоллис и Футуна, оценка мер или рекомендованных действий по борьбе с детским трудом не выполнялась. Кроме того, в связи с чрезвычайно малой численностью (менее 50) или отсутствием детей в эту категорию попали Британская территория в Индийском океане, остров Херд, острова Макдональд и остров Питкэрн.

2.2 Опыт США

Как показывает опыт Министерства труда США, для предотвращения эксплуатации детей, связанной с наихудшими формами детского труда, требуются непрерывные усилия и постоянный мониторинг ситуации. Как и во всем мире, в США дети, принимая участие в трудовой деятельности, соответствующей уровню их развития, могут приобрести полезные навыки. В то же время они могут стать жертвами эксплуатации, связанной с наихудшими формами детского труда.

Министерство труда является единственным федеральным органом, который осуществляет мониторинг детского труда и обеспечивает исполнение законодательства в соответствующей области. Самым масштабным федеральным законом, ограничивающим прием на работу детей, является Закон о справедливых стандартах труда (FLSA), за соблюдением которого следит подразделение Министерства труда по расчету зарплат и определению продолжительности рабочего дня (WHD). Кроме того, Закон об охране труда и здоровья и соответствующие нормативно-правовые акты, за соблюдением которых следит Управление по охране труда и промышленной гигиене (OSHA) при Министерстве труда, применяются ко всем работникам независимо от их возраста. В WHD и OSHA действуют механизмы направления детей, не достигших 18 лет и ставших жертвами нарушения трудового законодательства, в соответствующие учреждения, а персонал соответствующих служб, отвечающий за исполнение законов, совместными усилиями провел ряд расследований.

FLSA допускает трудоустройство детей в большинстве отраслей, не связанных с опасными для здоровья и сельскохозяйственными работами, с 14-летнего возраста. При этом закон

ЧАСТЬ II- ВВЕДЕНИЕ

ограничивает время суток, продолжительность рабочего дня и виды работ, к которым могут привлекаться 14- и 15-летние подростки. Для не связанных с сельским хозяйством видов деятельности, которые, согласно определению министра труда, отнесены к категории особо опасных или вредных для здоровья и благополучия ребенка, минимальный возраст трудоустройства составляет 18 лет. В настоящее время действует 17 приказов об опасных видах деятельности, предусматривающих частичный или полный запрет на выполнение несовершеннолетними определенных видов работ в различных сферах производства и услуг. Несмотря на эти ограничения и запреты, в 2010 году в США было зарегистрировано 18 случаев производственных травм со смертельным исходом среди лиц в возрасте 16–17 лет и 16 аналогичных случаев среди детей моложе 16 лет (8).

WHD строго следит за соблюдением FLSA. Все расследования, проводимые инспекторами WHD, включают проверку соблюдения нормативов детского труда, предусмотренных данным законом. Поступающие от населения жалобы на нарушения в сфере детского труда, несмотря на их немногочисленность, сотрудники подразделения рассматривают в приоритетном порядке. В течение 2011 финансового года в WHD было рассмотрено свыше 700 дел, связанных с нарушениями в сфере детского труда, из которых более половины пришлось на нарушения приказов об опасных видах деятельности. Сумма гражданских штрафов, взысканных WHD в этом же финансовом году за нарушения FLSA, составила свыше 2 млн долларов, в том числе 78 557 долларов пришлось на нарушения в сфере сельского хозяйства.

FLSA дает детям право трудиться в сельском хозяйстве с более раннего возраста, чем в других отраслях. В частности, в сельскохозяйственных работах могут принимать участие дети в возрасте 16 и 17 лет, а в фермерских хозяйствах, которые принадлежат их семьям или арендуются их семьями – без ограничения по возрасту. В то же время даже те сельскохозяйственные работы, которые не вступают в противоречие с законодательством США или международными стандартами, требуют соблюдения повышенных мер безопасности. В целях защиты молодежи, занятой в сельском хозяйстве, WHD использует множество инструментов, включая информационно-разъяснительную работу и обучение фермеров, наемных работников, родителей, учителей, представителей федеральных органов власти и иных лиц, оказывающих услуги сельскохозяйственным рабочим.

На веб-сайте WHD <http://www.youthrules.dol.gov> представлена информация о детском труде, в том числе о видах работ, которые могут выполнять несовершеннолетние, и о допустимой продолжительности рабочего дня. Кроме того, желающие могут бесплатно позвонить в WHD (по номеру 866-4US-WAGE, или 866-487-9243) и получить информацию о законодательных актах, касающихся детского труда.

Национальный институт техники безопасности и охраны здоровья на производстве (NIOSH) выпускает брошюру «*Are You a Teen Worker?*», которая знакомит молодых работников с их правами и описывает различные ресурсы, посвященные технике безопасности и охране здоровья молодежи, занятой в различных отраслях производства (ознакомиться с ней можно по адресу <http://www.cdc.gov/niosh/docs/2012-130/pdfs/2012-130.pdf>). (См. <http://www.cdc.gov/niosh/topics/youth>). Например, в сотрудничестве с Национальным центром охраны здоровья и безопасности детей в сельской местности и на сельскохозяйственных работах NIOSH разработал Руководство по организации детского труда в сельском хозяйстве

для стран Северной Америки (NAGCAT). Данное руководство, содержащее информацию о физических, умственных и психологических возможностях детей в соотношении с требованиями, предъявляемыми к конкретным видам сельскохозяйственных работ, помогает снижать детский травматизм в сельском хозяйстве (11). Кроме того, Министерство образования реализует программу образования для мигрантов, направленную на то, чтобы дети мигрантов, переезжающих из одного штата в другой, не страдали из-за расхождений в учебных программах разных штатов, требованиях к уровню подготовки выпускников, содержанию учебных курсов или стандартах успеваемости. Программа предусматривает предоставление детям мигрантов таких услуг, как коррективные и компенсирующие курсы обучения, двуязычное и мультикультурное обучение, профессиональная подготовка, услуги по подготовке к трудовой деятельности, консультирование, тестирование, медицинское обслуживание и дошкольное воспитание (12).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. ILO. *Stepping up the fight against child labour*. Geneva, International Labour Organization June 11, 2012. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_182508/lang--en/index.htm.
2. ILO-IPEC. *Tackling child labour: from commitment to action*. Geneva, International Labour Organization June 7, 2012. <http://www.ilo.org/ipeceinfo/product/download.do?type=document&id=20136>.
3. ILO. *Accelerating action against child labour. Report of the Director-General, International Labour Conference, 99th session, 2010*. Geneva, International Labour Organization May 7, 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_126752.pdf.
4. ILO. *Summary of the ILO 2012 Global Estimate of Forced Labour*. Geneva, International Labour Organization June 1, 2012. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_181953.pdf.
5. ILO-IPEC. *Eliminating the Worst Forms of Child Labor in West Africa and Strengthening Sub-Regional Cooperation through ECOWAS – Phase II*. Technical Progress Report. Geneva; October 1, 2011.
6. Child Labor Cocoa Coordinating Group. *2011 Annual Report*. Washington DC, January 23, 2012. <http://www.dol.gov/ilab/2012CLCCGAnnualReport.pdf>.
7. Government of Ghana – Ministry of Employment and Social Welfare. *Ghana Country Profile*. Accra, February 2012.
8. U.S. Department of Labor. *Fatal occupational injuries by event or exposure and age, All United States, 2010*. Washington, DC, Bureau of Labor Statistics April 25, 2012. <http://www.bls.gov/iif/oshcfoi1.htm#2010>.
9. U.S. Department of Labor. *Report on the Youth Labor Force*. Washington, DC, Bureau of Labor Statistics November 2000. <http://www.bls.gov/opub/rylf/pdf/chapter6.pdf>.
10. U.S. Department of Labor. *Census of Fatal Occupational Injuries: Injuries, Illnesses and Fatalities*. Washington, DC, Bureau of Labor Statistics. <http://www.bls.gov/iif/oshcfoi1.htm>.
11. NIOSH. *Guidelines for Children's Agricultural Tasks and Demonstrate Effectiveness*, [cited July 25, 2012]; <http://www.cdc.gov/niosh/docs/2011-129>.
12. U.S. Department of Education. *Migrant Education – Basic State Formula Grants*, November 16, 2009 [cited July 25, 2012]; <http://www2.ed.gov/programs/mep/index.htm>.



WWW.DOL.GOV