



Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
ПО ПЕРЕСМОТРУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПРОТИВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ**

С ОСОБЫМ АКЦЕНТОМ НА РЕГИОН ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Доклад подготовлен

Анжеликой Каргуш

Институт прав человека им. Людвиг Бальцмана, Вена



Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights



ОБсе

БДИПЧ

© ОБСЕ/БДИПЧ 2001

Все права защищены. Содержание этой публикации может бесплатно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей, при условии, что ОБСЕ/БДИПЧ будет указываться как источник информации.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Al. Ujazdowskie 19

00-557 Warsaw

Poland

Tel: +48 22 520 06 00

Fax: +48 22 520 06 05

E-mail: office@odhr.osce.waw.pl

Website: <http://www.osce.org/odhr>

Выражение признательности

Данный проект был разработан и выполнен Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в рамках Рабочей группы по проблеме торговли людьми Пакта о стабильности. Доклад подготовлен Анжеликой Картуш, Институт прав человека им. Людвига Больцмана.

ОБСЕ/БДИПЧ хотело бы выразить свою признательность правительствам Швейцарии и Соединённых Штатов Америки за их щедрую помощь в осуществлении проекта. Взгляды, излагаемые в данном докладе необязательно представляют официальную позицию правительств Швейцарии и Соединённых Штатов Америки по данному вопросу.

Автор отдельно хотел бы поблагодарить следующих экспертов за их вклад в работу в виде предложений, комментариев, редактирования и рекомендаций:

Международная группа прав человека

Энн Джордан

Институт прав человека им. Людвига Больцмана

Ханнес Треттер

Карин Лукас

Хельмут Сакс

Университет Вены

Йо Дедейн

Совет Европы

Лейла Каячек

ОБСЕ/БДИПЧ

Габриель Райтер

Джоти Канич

Франческо Брусколи

Денис Пети

Верховного Комиссара ООН по правам человека

Маделейн Реес Управление

ЮНИСЕФ

Юлия Кригер

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
1 ВВЕДЕНИЕ	8
1.1 Истоки проблемы	8
1.2 Цель исследования	9
1.3 Область исследования	10
1.4 Структура и методология	12
2 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНЫМ НОРМАМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	16
2.1 Введение	16
2.2 Обязательства государств по защите личности от частных нарушений прав человека	17
2.3 Соответствующие инструменты в области прав человека	18
3 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЮДЬМИ	21
3.1 Повышение информированности	21
3.2 Рассмотрение проблем экономического и социального положения женщин в странах происхождения	25
3.2.1 Насилие в отношении женщин	28
3.2.2 Женщины и рынок рабочей силы	34
3.2.3 Женщины и процесс принятия решений	41
3.2.4 Механизмы достижения гендерного равенства	44
3.2.5 Международное и региональное сотрудничество	45
3.3 Иммиграционная политика страны назначения	47
4 СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ И НАКАЗАНИЕ	50
4.1 Торговля людьми как отдельный состав преступления. Определение торговли людьми	50
4.2 Санкции	55
4.3 Уголовная ответственность юридических лиц	58
4.4 Криминализация всех видов деятельности, причастной к торговле людьми	60
4.5 Установление иных составов преступлений, связанных с незаконной торговлей людьми	61
4.6 Создание специальных агентств по расследованию	64
4.7 Экстерриториальная юрисдикция	66
4.8 Экстрадиция	68
4.9 Международное сотрудничество	72

5	ПОМОЩЬ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ	73
5.1	Общие принципы оказания помощи и защиты жертв торговли людьми	74
5.2	Статус пребывания жертв торговли людьми	76
5.2.1	Разрешение на пребывание	77
5.2.2	Предоставление убежища	87
5.3	Помощь жертвам торговли людьми в странах назначения	90
5.3.1	Идентификация жертв торговли людьми	90
5.3.2	Жилье, медицинская помощь и консультирование	92
5.3.3	Роль неправительственных организаций	96
5.4	Некриминализация жертв торговли людьми	98
5.5	Стандарты обращения с жертвами торговли людьми, которые были задержаны и/или преследуются в соответствии с уголовным законодательством	100
5.6	Положение жертв и свидетелей в юридическом разбирательстве	102
5.6.1	Доступ к информации и консультированию	103
5.6.2	Бесплатный доступ к услугам переводчика и юридической помощи	105
5.6.3	Проведение расследования и допроса	106
5.7	Защита личной жизни и личной безопасности жертв и свидетелей преступлений	109
5.8	Гражданские иски жертв торговли людьми	113
5.9	Помощь в возвращении и реинтеграции жертв торговли людьми	118
5.9.1	Право на репатриацию	118
5.9.2	Помощь в реинтеграции	121
6	МЕРЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	123
6.1	Исследования	123
6.2	Профессиональная подготовка и повышение осведомленности	124
6.3	Создание координирующих органов	126
	БИБЛИОГРАФИЯ	130
	СПИСОК ДОКУМЕНТОВ	132
	СПИСОК НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИХСЯ СОКРАЩЕНИЙ	136
	ПРИЛОЖЕНИЕ: ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	137

ПРЕДИСЛОВИЕ

Когда в сентябре 2000 года была формально создана Рабочая группа по проблеме торговли людьми в рамках Пакта о стабильности, мы решили воспользоваться ситуацией, чтобы начать проект по разработке руководящих принципов по пересмотру законодательства против торговли людьми, которые представлены в данной публикации.

В качестве насущной потребности мы определили гармонизацию соответствующего законодательства в области борьбы с торговлей людьми с целью создания механизмов по эффективному судебному преследованию торговцев людьми и защите жертв торговли людьми. Этот процесс, однако, не должен сводиться исключительно к автоматическому приведению в соответствие существующих законодательных норм, а проходить и в полном соответствии с международными и региональными стандартами в области прав человека.

Для содействия всестороннему подходу к борьбе с торговлей людьми и защите жертв этой торговли данные руководящие принципы имеют структуру, соответствующую областям, в которых необходим пересмотр законодательства, а именно: предупреждение торговли людьми, преследование торговцев людьми и защита жертв торговли людьми. Публикация также включает в себя ряд рекомендаций для использования при пересмотре законодательства и проведении реформ в данной сфере. Эти рекомендации основываются не только на стандартах, которые являются обязательными для исполнения, но также принимают во внимание политические обязательства на уровне государств и примеры существующих механизмов и действий на национальном уровне. Рекомендации служат в качестве стартовой позиции для начала пересмотра законодательства и, конечно же, должны применяться с учётом национальной специфики.

Руководящие принципы по пересмотру законодательства против торговли людьми имеют целью создание основы для разработки всеобъемлющего законодательства против торговли людьми. Руководящие принципы должны помочь представителям законодательной и исполнительной власти государств региона ОБСЕ в их усилиях, направленных на принятие или пересмотр соответствующего законодательства.

Более того, данные руководящие принципы являются ценным инструментом для неправительственных организаций в их стремлении влиять на улучшение законодательства по борьбе с торговлей людьми.

Мы будем рады содействовать Вам в Ваших усилиях по изменению и пересмотру законодательства против торговли людьми.

Хелга Конрад
Глава Рабочей группы по проблеме торговли
людьми Пакта о стабильности

Жерар Штудманн
Директор
ОБСЕ/БДИПЧ

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Истоки проблемы

Торговля людьми - глобальное явление. Оно сильно воздействует на страны, находящиеся в состоянии политической и экономической трансформации или постконфликтного стресса, которые в основном и являются странами происхождения для всемирного криминального процесса торговли людьми. Это явление также воздействует как на более экономически развитые страны назначения, так и на страны транзита. Людей, живущих в трудных условиях, привлекает возможность улучшения своей жизни в более богатых странах, а в то же самое время в странах назначения возрастает спрос на низкооплачиваемых рабочих в нелегальных трудовых секторах экономики, а также в легальных трудовых секторах с низкой заработной платой. В то время, как в 1970-х и 1980-х годах западноевропейские страны были странами назначения для торговцев людьми, которые привозили женщин и мужчин в основном из Азии и Латинской Америки, с крушением коммунистических режимов в начале 1990-х ситуация изменилась. Женщины из восточноевропейских стран все более и более стали доминировать на «рынке» торговли людьми как в Западной Европе, так и в самом регионе Центральной и Юго-Восточной Европы.

Проблема торговли людьми затрагивает каждого: женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Тем не менее, согласно имеющимся доказательствам, большинство жертв торговли людьми составляют женщины и девочки.¹ Факт наличия гендерного признака в этих преступлениях и нарушениях прав человека, которые называются „торговля людьми”, в значительной степени обусловленных феминизацией бедности и другими нарушениями экономических и социальных прав женщин и девочек. Это в особенности относится к странам, которые находятся в переходном периоде или располагаются в постконфликтных регионах.

С начала 1990-х годов торговля людьми также стала проявлять себя как очевидная и серьезная проблема в регионе «Пакта о стабильности для Юго-восточной Европы».² Хотя этой теме уделяется всё возрастающее внимание на политической арене, проблема ещё далека от разрешения. Трансграничная природа этого преступления, комплексные причины её возникновения и недостаточная степень информированности о ней, вместе с недостатком гармонизации уголовного законодательства в соответствующих странах, способствуют тому, что этой форме преступной деятельности крайне тяжело противостоять. Другой фактор, который

¹ Большинство исследований в этой области сосредоточено исключительно на торговле женщинами и детьми, так что относительно торговли мужчинами в Западной Европе имеются очень скудные данные. Однако, опыт исследований в Соединенных Штатах, например, показывает, что большое количество мужчин также продается для принудительного труда. См. *Amy O'Neill Richard, International Trafficking in Women to the United States: A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime*, 1999, доступно на www.cia.gov/csi/monograph/women/trafficking.pdf.

² «Пакт о стабильности для Юго-Восточной Европы» - рамочное соглашение о международном сотрудничестве во имя стабильности и развития в Юго-Восточной Европе. Целью Пакта является поддержка стран Юго-Восточной Европы „в их усилиях по способствованию достижению мира, демократии, уважения прав человека и экономическому преуспеванию для установления стабильности в целом регионе.” «Пакт о стабильности» был принят в 1999 году более чем 40 странами-партнерами и организациями, включая страны региона и их соседей (Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, бывшая Республика Югославия Македония, Венгрия, Республика Молдова, Румыния, Словения и Союзная Республика Югославия, которые будут впоследствии упоминаться как «страны «Пакта о стабильности»», страны Европейского Союза (ЕС), США, Канаду, Россию, Организацию Объединенных Наций (ООН), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совет Европы (СЕ), Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). Для более подробной информации, см. <http://www.stabilitypact.org/>. В сентябре 2000 года была создана Рабочая группа по проблеме торговли людьми, в соответствии с Рабочей группой III (проблема безопасности) «Пакта о стабильности». Целью работы группы является повышение координации международных усилий и интенсификация конкретных совместных действий по предупреждению торговли людьми, защите жертв и преследованию торговцев людьми. Дополнительную информацию о Рабочей группе можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/attf/>. См. также главу 3.3.

содействует низкому уровню эффективности реакций на проблему, - ограниченный подход стран к борьбе с „незаконной миграцией”, организованной преступностью и (нелегальной) проституцией, в то самое время как потребность в программах по предупреждению и защите прав потерпевших не получает адекватного внимания. Этот узкий подход лишает жертв торговли людьми их основных прав человека. Кроме того, власти обычно обходятся с жертвами торговли скорее как с преступниками, чем как с потерпевшими, из-за непостоянного статуса их места жительства и занятости, или из-за того, что они занимаются проституцией. Эти действия провоцируют недоверие к властям со стороны потерпевших, которые отказываются сотрудничать со следствием, уменьшая вероятность того, что торговцы людьми будут успешно преданы суду. В конце концов, усилия по борьбе с торговлей людьми блокируются коррупцией и фактами несостоятельности правительств по привлечению к суду должностных лиц, вовлеченных в торговлю людьми.

1.2 Цель исследования

Целью выработки данных руководящих принципов состоит в том, чтобы установить рамки для введения исчерпывающего законодательства против торговли людьми. Исследование стремится стать вспомогательным документом для представителей законодателей и исполнительной власти, в основном в странах региона «Пакта о стабильности», но также и в других странах-участницах ОБСЕ, по принятию или пересмотру законодательства против торговли людьми. Целью данной работы также является стремление поддержать неправительственные организации в их усилиях по лоббированию мер по усовершенствованию этого вида законодательства.

Данное издание содержит обзор соответствующих международных и региональных стандартов, которые дополнены примерами инициатив и действий на уровнях стран, а также рекомендации по принятию и пересмотру законодательства против торговли людьми.

Анализ указанных стандартов может быть использован как руководство для законодателей, предоставляющее им необходимую информацию о проблеме и её источниках. Рекомендации, которые находятся в издании, предназначены для того, чтобы стать исходным пунктом для реформы законодательства. Естественно, трансформация этих рекомендаций во внутригосударственное право требует специальной адаптации их к местным условиям и определенному правовому режиму соответствующей страны. Однако, в данной работе невозможно сделать такой анализ на примере стран «Пакта о стабильности». Тем не менее он может быть предпринят в ходе дальнейших исследований.

- **Потребность в гармонизации законодательства**

Стимулом для этого проекта является срочная необходимость в гармонизации соответствующего законодательства в регионе «Пакта о стабильности» (и во всём мире), что обусловлено трансграничной природой торговли людьми.

Уже много раз недостаток гармонизации законодательства был указан в качестве главного препятствия на пути к эффективному судебному преследованию торговцев людьми и усилиям по защите жертв, которое мешает любым усилиям по трансграничному сотрудничеству между соответствующими национальными органами в странах происхождения, транзита и назначения.³ Однако такая гармонизация не должна быть ограничена только смысловым приближением существующих законов, но должна происходить в рамках международных и региональных стандартов в области прав человека. Потребность именно в таком подходе была недавно признана в Министерской декларации стран Юго-Восточной Европы от 13 декабря 2000, в которой министры стран региона «Пакта о стабильности» объявили о политическом обязательстве признавать торговлю людьми проблемой, относящейся к нарушениям прав человека.⁴ Совет министров ОБСЕ также обязал государств-участников „осуществлять необходимые меры, в том числе путём принятия и применения законодательства” с целью криминализировать торговлю людьми и гарантировать защиту прав потерпевших.⁵

- **Ответственные стороны**

Эффективность мер по противостоянию торговле людьми сильно зависит от координации усилий и сотрудничества между всеми соответствующими сторонами, а именно, между государствами, неправительственными организациями (НПО) и межправительственными организациями. Тем не менее, в то время как „международные организации и неправительственные организации играют важную роль, только правительства государств имеют достаточно власти и средств для значительного ограничения сферы действия торговли людьми.”⁶ Решение Совета министров ОБСЕ № 1 от 28 ноября 2000 г. также подтвердило, что основная ответственность по борьбе с торговлей людьми лежит на отдельных странах.

1.3 Область исследования

Область этого исследования не ограничена ни проблемой торговли женщинами⁷, ни определенной формой принудительного труда, рабства или обычаев, сходных

³ В своём Решении № 1 от 28 ноября 2000 по активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Совет министров ОБСЕ подчеркнул необходимость “более всесторонних и скоординированных ответных мер со стороны государств-участников и международного сообщества, а также согласованного и основанного на взаимодействии подхода к этой проблеме стран происхождения, транзита и назначения” (статья 1). Комитет министров Совета Европы порекомендовал государствам-участникам применять скоординированную стратегию, которая должна осуществляться на основе гармонизации соответствующего законодательства в социальной, гражданской и уголовной сферах. (Объяснительный меморандум к рекомендации R (2000) 11 Комитета Министров Совета Европы о действиях против торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации от 19 мая 2000 г., стр. 8). На уровне ЕС, Европейская комиссия выделила “отсутствие общепринятых определений, инкриминаций и санкций в уголовном законодательстве государств-участников” в качестве основной причины неудачи в выполнении Совместного действия ЕС 97/154/JHA от 24 февраля 1997 - инструмента, который представлял собой руководство по гармонизации соответствующего законодательства в государствах-участниках с акцентом на уголовном преследовании (Proposal for a Council Framework Decision on Trafficking in Human Beings, COM (2000) 854 final, 21 December 2001, p 4).

⁴ Министерская Декларация стран региона «Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе» от 13 декабря 2000. Декларацию подписали министры следующих стран: Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, бывшей Республики Югославии Македонии, Республики Молдова, Румынии, Словении, Турции, Союзной Республики Югославии, а также представителями Косово и Черногории.

⁵ Решение Совета министров ОБСЕ No. 1 от 28 ноября 2000 по активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (статья 9)

⁶ *OSCE/ODIHR, Proposed Action Plan 2000 for Activities to Combat Trafficking in Human Beings, 1999, p 8f.*

⁷ В большинстве известных случаев торговли людьми в странах «Пакта о стабильности» и регионе ОБСЕ жертвами торговцев являются женщины и девочки. Проблема торговли мужчинами и мальчиками пока изучена частично. Это исследование сосредотачивается на проблеме торговли людьми вообще, хотя в случае необходимости, для особого рассмотрения будут приводиться ситуации с торговлей женщинами. Это особенно уместно при рассмотрении вопроса о предупреждении торговли людьми, так как половая принадлежность и феминизация бедности в регионе «Пакта о стабильности» были признаны двумя главными источниками проблемы торговли, на которые должно быть обращено внимание при пересмотре законодательства, а также при принятии других усилий.

с рабством, а скорее сосредотачивается на торговле людьми, как определено в соответствии с Протоколом ООН «О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» (Протокол о торговле людьми).⁸

Также необходимо отметить, что данные руководящие принципы сосредотачиваются на правах и потребностях взрослых и не берут во внимание особенное положение детей. Дети имеют особые права и потребности, которые должны быть защищены в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка⁹ и Дополнительным протоколом¹⁰ к ней, а также Конвенцией № 182 Международной Организации Труда (МОТ) о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.¹¹ Конвенция ООН о правах ребенка даёт определение „детей” как всех, кому не исполнилось 18 лет.

Основная часть доклада посвящена аналитическим исследованиям для пересмотра законодательства. Эффективная правовая система, несомненно, является важным условием для успешности политики борьбы с торговлей людьми, однако необходим более комплексный подход к данной проблеме. Для действительно эффективной реакции на проблему, законы должны применяться против всех торговцев людьми, включая коррумпированных должностных лиц в правительствах. Законы должны действовать в соответствии с принципом недискриминации и интерпретироваться таким способом, чтобы жертвам торговли предоставлялась наилучшая защита их прав. Далее, эффективное выполнение законов против торговли людьми требует принятия дополнительных мер неюридического характера, среди которых - подготовка кадров правоохранительных органов, судей, учреждение структур, которые координировали бы действия по борьбе с торговлей людьми, экономическую и образовательную помощь потенциальным жертвам, а также реинтеграцию жертв торговли людьми, проведение информационных кампаний для потенциальных жертв, финансовую поддержку соответствующих неправительственных организаций и проведение исследований. В этой работе мы также кратко остановимся на этих действиях, но только в той степени, насколько позволяют временные и другие ресурсы в рамках этого проекта.

⁸ В этом докладе используется формулировка, которая содержится в Протоколе ООН „О предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми”: „торговля людьми” означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путём угрозы, силы или её применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путём подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующее другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов”. Как следствие, данное исследование не ограничивается какой-то определенной целью торговли (например, принудительной проституции), а относится ко всем её формам. Для целей этого документа, под понятием „силой” имеется в виду процесс вербовки или условия работы/проживания, которым подвергнута жертва торговли людьми. Понятие „силой” также включает формы психологического принуждения, часто используемые торговцами для подчинения им жертв.

⁹ CRC, UN GA Res 44/25, 20 ноября 1989.

¹⁰ Дополнительный протокол к Конвенции по правам ребенка о продаже детей, детской проституции и детской порнографии, UN GA Res 54/263, 25 мая 2000 (пока не вступил в силу).

¹¹ ILO Convention No. 182, 17 June 1996. См. также International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR), UN GA Res 2200A (XXI), 16 December 1966 (Art 24), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), UN GA Res 2200A (XXI), 16 December 1966, (Art 13) and the Platform of Action of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 15 September 1995 (Chapter L).

1.4 Структура и методология

С целью обеспечения комплексного подхода к борьбе против торговли людьми и защиты прав жертв торговли людьми структура доклада построена в соответствии с тремя главными сферами действия, в которых необходима реформа законодательства, а именно: предупреждение, судебное преследование и защита („3 действия”).¹²

Эта работа включает в себя главы, посвящённые основам проблемы, главы, в которых даются рекомендации/указания для усовершенствования законодательства, а также приложение.

- Главы, посвящённые основам проблемы, структурно разделена в соответствии с «тремя действиями», и включают в себя также анализ тех моментов, которые вызывают наибольшее беспокойство и на которые должно быть обращено особое внимание законодательства против торговли людьми, а также соответствующие международные и региональные стандарты. Кроме того, эти главы содержат выборочные примеры существующих инициатив и действий на национальном уровне.
- Второй тип глав включает в себя рекомендации, полученные на основе анализа этих стандартов и примеров национальных действий.
- Приложение к исследованию включает в себя перечень проблемных моментов, которые вызывают наибольшее беспокойство, и которые необходимо пересмотреть при улучшении законодательства против торговли людьми, а также список всех соответствующих международных и региональных документов, которые упоминаются в главах, посвящённых основам проблемы.

Цель работы состоит в том, чтобы выйти за статус сегодняшних юридически обязательных стандартов и разработать принципы, которые будут принимать во внимание политические обязательства и примеры существующих инициатив и действий на уровне стран. Результатом станет выработка руководящих принципов по предупреждению торговли людьми и судебному преследованию торговцев, а также по защите потерпевших.

• **Международные и региональные стандарты**

Исходным пунктом для разработки руководящих принципов является Протокол ООН „О предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее”, дополняющий Конвенцию ООН Против транснациональной организованной преступности, которая была принята в декабре 2000 г.¹³ Этот документ важен, потому что это первый инструмент против торговли людьми, принятый на международном уровне, который имеет обязательную силу и имеет определение „торговли людьми”, охватывая широкий спектр государственных обязательств, касающихся в основном международного

¹² Вышеупомянутое решение Совета министров ОБСЕ No. 1 от 28 ноября 2000 по активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми тоже отмечает важность этих “трех действий”.

¹³ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, UN GA Res A/5/383, 2 ноября 2000 г.

сотрудничества в области судебного преследования и проведения следствия, а также предупреждения и защиты. Согласно Протоколу, обязательства государств будут дополнены другими стандартами¹⁴, имеющими обязательную и необязательную („мягкое право”) силу, являющимися производными от международных и региональных документов, принятых ООН, ОБСЕ, СЕ, и ЕС. Страны «Пакта о стабильности» (ПС) являются членами ООН и ОБСЕ, а большинство стран региона, кроме Боснии и Герцеговины¹⁵ и Югославии, - также членами СЕ. И хотя они не входят в ЕС, стандарты ЕС также будут рассматриваться в данной работе, чему есть несколько причин. Во-первых, целый ряд государств ПС подали заявления на членство в ЕС¹⁶ или ожидается, что они поступят так в ближайшем будущем. Во-вторых, страны «Пакта о стабильности» являются не только странами назначения, но также и странами транзита и происхождения в ситуации с женщинами, являющихся жертвами торговли людьми в ЕС. Следовательно, если принять во внимание потребность в многосторонней и скоординированной стратегии, в которой были бы задействованы страны происхождения, транзита и назначения, страны ЕС также должны быть вовлечены в развитие эффективных стратегий по борьбе с торговлей людьми в регионе ПС. В конце концов, руководящие принципы достаточно широки для обеспечения общих рамок законодательства против торговли людьми, которое может применяться как в странах «Пакта о стабильности», так и в других странах и регионах.

Исследование основывается также на существующих планах принятия всесторонних и регионально-унифицированных мер по борьбе с торговлей людьми, как например, „Элементы для регионального плана действий”, разработанные во время семинара „Координируемые действия против торговли людьми в Юго-восточной Европе”, проведённым СЕ в Афинах с 29 июня по 1 июля 2000 г.¹⁷

Однако не все эти документы относятся ко всем категориям жертв торговли людьми. Следовательно, практически невозможно выделить юридически или политически обязательные стандарты, которые были бы в равной степени применимыми ко всем формам торговли людьми. Протокол ООН „О предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми”, например, даёт широкую формулировку торговли людьми, но применяться может только к случаям торговли, которые охватываются Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности, а именно к преступлениям, которые являются „транснациональными по природе” и в которых замешаны организованные преступные группы. Даже если под механизм действия Протокола и Конвенции подпадает большинство случаев торговли людьми, эти документы не регулируют другие случаи торговли, которые остаются «за порогом». Другие

¹⁴ Страны обязаны выполнять стандарты в области прав человека, содержащиеся в имеющих обязательную силу международных и региональных конвенциях, как то Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). На уровне ЕС, Совместные действия Совета и Рамочные решения также имеют обязательную юридическую силу. Декларации и рекомендации не являются юридически обязательными, однако накладывают политические обязательства (являясь „мягким правом”), потому что они представляют собой заявления принципов или целей в отношении конкретных проблем.

¹⁵ Согласно Дейтонским соглашениям, Босния и Герцеговина обязана соблюдать Европейскую конвенцию по правам человека.

¹⁶ Болгария, Венгрия, Румыния, Словения и Турция подали заявки на членство в ЕС. Дальнейшую информацию относительно расширения ЕС можно получить по адресу в интернете: [http:// europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm).

¹⁷ EG/ATH (2000) 3.

документы имеют иной аспект формулировки. Например, Резолюция Европейского парламента от 1996 г.,¹⁸ Решение Совета министров ОБСЕ от 2000 г. или Министерская декларация стран региона «Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе» от 2000 г. говорят о *торговле людьми*, в то время как Рекомендация Комитета Министров СЕ R (2000) 11, Совместное действие 97/154/ЖНА Совета ЕС и Гаагская Министерская декларация¹⁹ говорят о торговле людьми исключительно с целью *сексуальной эксплуатации* (при этом последнее ограничивается только торговлей *женщинами*). Следовательно, рекомендации, которые содержатся в Гаагской Министерской декларации, относятся только к женщинам - жертвам торговли людьми для проституции, но не к женщинам, которые были проданы для принудительного домашнего труда или мужчинам - жертвам торговли людьми с целью использования на сельскохозяйственных работах. Это приводит к наличию различных стандартов для оценки различных категорий случаев торговли людьми.

С тем, чтобы повысить удобочитаемость этого исследования, при обсуждении соответствующих стандартов не будут делаться ссылки на область действия рассматриваемого документа. Как уже было упомянуто выше, руководящие принципы, разработанные в ходе этого проекта, будут шире существующих обязательных стандартов, основываясь на условии, что во всех случаях торговли людьми и независимо от пола потерпевшего или природы эксплуатации, должны применяться тот же самый уровень защиты жертв и те же самые стандарты по судебному преследованию торговцев. Этот аргумент также отражен в Протоколе ООН, который содержит исчерпывающую формулировку торговли людьми, охватывая широкий диапазон понятий эксплуатации в области трудовых отношений. В приложении к этой работе включён список всех международных и региональных документов, где указывается область их применимости, а также их юридически или политически обязательная для государств природа.

Частично в исследовании будут также учитываться документы, которые не содержат стандарты, соответствующие данному региону, а именно странам «Пакта о стабильности» или странам Европы, например Устав Международного уголовного суда.²⁰ Устав Международного уголовного суда также может быть использован в качестве дополнения к международным стандартам, так как он показывает, что между государствами может быть достигнут консенсус относительно наиважнейших аспектов, связанных с противодействием торговли людьми, например, в области защиты жертв торговли и свидетелей.

• Примеры действий на национальном уровне

Перечисление избранных примеров действий и инициатив на уровне стран, которые проиллюстрируют законодательство против торговли людьми в Европе

¹⁸ Резолюция Европейского Парламента по проблеме торговли людьми, 16 января 1996 г.

¹⁹ Гаагская министерская декларация по основным направлениям мер, применяемых в Европе, по предотвращению и борьбе с торговлей женщинами с целью сексуальной эксплуатации, 26 апреля 1997 г.

²⁰ Римский Устав Международного уголовного суда, A/CONF. 183/9, 17 июля 1998 (Устав ещё не вступил в силу). Устав впервые в мире устанавливает действие постоянного уголовного суда. При некоторых обстоятельствах, торговля людьми также может подпадать под юрисдикцию Суда: например, статья 7 параграфа 1 (с) - порабощение, которое явно включает торговлю людьми (параграф 2 (с)) - также как и статья 7 параграфа 1 (g) - изнасилование, сексуальное рабство, принудительная проституция. Устав подписали все государства-участники «Пакта о стабильности», за исключением Турции. Устав ратифицирован Хорватией.

и США²¹, как предполагается, не является исчерпывающим. Примеры взяты в основном из собрания национальных законодательств, изданного СЕ для семинара в Афинах по проблемам торговли людьми в Юго-Восточной Европе²² (июнь 2000), из информации, взятой со страницы в интернете „Законодательство стран «Пакта о стабильности» онлайн”,²³ а также из докладов стран, изданных региональными, международными организациями и неправительственными организациями.

²¹ Новый закон США о мерах по борьбе с торговлей людьми, который был принят в 2000 г., охватывает широкий диапазон мер по предупреждению, защите и судебному преследованию торговцев людьми.

²² Сборник основных инструментов и аналитических отчетов по проблеме торговли людьми на международном, региональном и местном уровне, EG (2000) 2, 6 июня 2000 г. Том II: национальные документы.

²³ <http://www.legislationline.org/>

2 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНЫМ НОРМАМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

2.1 Введение

В зависимости от соответствующей заинтересованности сторон и вовлеченных организаций, существуют разные подходы к борьбе с преступлениями в области торговли людьми. Торговля людьми как проблема, связанная с организованной преступностью, нерегулярной миграцией или проституцией, заняла ведущее место в спорах по вопросу о направлении политики против торговли людьми. Важным моментом, которым в значительной степени пренебрегают, - если только жертва торговли людьми не соглашается выступить свидетелем обвинения, - является признание и защита прав жертв торговли людьми. Региональные организации и инициативы, такие как ОБСЕ и «Пакт о стабильности», приняли на себя обязательства рассматривать проблему торговли людьми в рамках основных принципов прав человека.²⁴

Жертвы подвергаются нарушениям прав человека на всех стадиях процесса торговли людьми. Предпосылкой торговли людьми являются нарушения политических, гражданских, экономических и/или социальных прав человека определенных групп, или классов людей в странах их происхождения. Во многих развивающихся странах или странах, переживающих политические и экономические трансформации, женщины подвергаются дискриминации в экономической, социальной, политической и правовой сферах. Женщины также дискриминируются в сфере доступа к рынку труда и профессиональной подготовке; они часто получают более низкую заработную плату, чем мужчины, и несоразмерно больше страдают от безработицы. Люди, принадлежащие к более низким классам, кастам, религиозным или этническим меньшинствам, также страдают из-за подобной дискриминационной практики, которая с удвоенной силой бьет именно по женщинам. Далее, число матерей-одиночек велико в странах, страдающих от трансформационных стрессов, гражданских войн или стихийных бедствий, и эта группа особенно сильно реагирует на сокращения систем социального обеспечения. Женщины и дети также страдают от насилия в семье или на рабочем месте. Кроме того, участие женщин в процессах принятия решений в частном и общественном секторах очень низко, что является ещё одним препятствием на пути к улучшению их экономического и социального положения. Все эти факторы способствуют принятию женщинами решения о миграции в поисках лучшей жизни и, следовательно, делают женщин и детей уязвимыми для торговцев людьми.

В процессе торговли людьми торговцы нарушают огромное количество правовых норм, касающихся обращения со своими жертвами. Они подвергают их

²⁴ Министерская Декларация стран региона «Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе» от 13 декабря 2000 г., решение Совета министров ОБСЕ No. 1 от 28 ноября 2000 г. по активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (статья 9).

физическому, психологическому и сексуальному насилию, удерживают их силой, игнорируют их право на контроль за собственным телом, не обеспечивают безопасные и здоровые условия работы, конфискуют их заработную плату и обычно подвергают их жестокому и бесчеловечному обращению, принудительному труду, рабству или обычаям, сходным с рабством. В то время как индивидуальные торговцы нарушают широкий спектр внутригосударственных законов, сами государства нарушают права человека жертв, не принимая соответствующие законы и/или не обеспечивая исполнение этих законов.

После того, как произошел акт торговли людьми, нарушение прав жертв продолжается со стороны государства, например, когда страна задерживает и наказывает потерпевших, депортирует их назад в руки торговцев и не стремится принимать меры по компенсации потерпевших из средств, конфискованных у торговцев людьми. Многие государства, таким образом, допускают ревиктимизацию жертв.

2.2 Обязательства государств по защите личности от частных нарушений прав человека

Согласно международным стандартам в области прав человека, государства не только обязаны воздерживаться от нарушения прав человека отдельных личностей, но также и предпринимать позитивные меры с тем, чтобы люди могли пользоваться своими правами. Это включает обязанность предпринимать соответствующие меры по защите личности от частных нарушений прав человека.²⁵ Для выполнения этого обязательства недостаточно простого введения формальных законных запретов. Вот почему государства обязаны действовать с должным усердием по предупреждению, расследованию и наказанию нарушений прав человека и обеспечению жертв торговли людьми компенсацией.²⁶

Обязательства государств по защите всех людей, даже нелегальных мигрантов, от насилия со стороны должностных или частных лиц, групп или организаций были вновь озвучены в Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов), которая еще не вступила в силу.²⁷ Эти обязательства имеют особенное значение скорее для тех людей, которые стали жертвами трансграничной торговли людьми, чем для тех, кто стал жертвой торговли людьми внутри государства.

В заключение важно отметить, что, согласно международным нормам в области прав человека, государства обязаны действовать с должным усердием по предотвращению, расследованию и судебному преследованию актов торговли людьми, предоставлять эффективные механизмы защиты, а также возмещать

²⁵ *Andrew Byrnes*, Women, Feminism and International Human Rights Law - Methodological Myopia, Fundamental Flaws or Meaningful Marginalisation, in: Australian Yearbook of International Law (1992), 228, 231.

²⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez-Rodríguez* case, Judgement of 29 July 1988, Ser. C, No. 4, para 167. 1988. European Court of Human Rights, *Airey vs. Ireland*, Application No 6289/73, Judgement of 9 October 1979, and *X and Y vs. Netherlands*, Application No. 8978/80, Judgement of 26 March 1985. См. также *CEDAW Committee*, General Comment No. 19 on violence against women, eleventh session, 1992 (Sec. 9).

²⁷ Конвенция о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей UN GA Res 45/158, 18 декабря 1990 (Ст. 16 п. 2) Конвенция была ратифицирована Боснией и Герцеговиной и подписана Турцией.

ущерб потерпевшим. Должны быть предприняты меры, носящие не только правовой, но также политический и административный характер. Следующая часть исследования посвящена краткому описанию соответствующих норм в области прав человека.

2.3 Соответствующие инструменты в области прав человека

Самой важной международной декларацией обязательств стран мира по объединению усилий против торговли людьми является недавно принятый Протокол ООН „О предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми.”²⁸ Это, прежде всего, инструмент по исполнению закона, который обязывает государства-стороны судебным образом преследовать торговцев людьми, осуществлять экстрадицию подозреваемых и делиться информацией, однако в нём также учтены некоторые аспекты предупреждения и защиты. Вне сомнений, этот Протокол является важным шагом к гармонизации национальных законов против торговли людьми и, кроме того, первым международным инструментом, обязательным к исполнению, в котором исчерпывающе регламентируются предупредительные меры против торговли людьми, а также действия в области защиты жертв торговли людьми и помощи им. Однако в то же самое время, формулировка Протокола оставляет широкую свободу действий странам относительно исполнения положений по защите и обеспечению помощи жертвам торговли. Протокол ООН „О предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми”, а также наиболее важные толкования текста в деталях будут рассмотрены в последующих главах.²⁹

Элементы злоупотребления правами человека при торговле людьми, которые содержатся в Протоколе, также содержатся и в большом количестве международных инструментов в области прав человека, которые направлены против рабства, обычаев, схожих с рабством или принудительного труда. Государства предприняли усилия, чтобы уничтожить рабство, работорговлю и подневольное состояние,³⁰ обычаи, сходные с рабством, например, долговое рабство и принудительные браки³¹, принудительный труд³² и жестокое или ведущее к деградации обращение.³³

²⁸ Протокол подписали все страны ПС, кроме Словении. Он ещё не вступил в силу. Некоторые части Конвенции против транснациональной организованной преступности, подписанной всеми странами ПС, также относятся к проблеме торговли людьми, чему посвящён Протокол. Конвенцию можно найти по адресу в интернете: www.odccp.org/crime_cicp_convention.html#final. *Travaux préparatoires* (комментарии) доступны: www.odccp.org/crime_cicp_convention_documents.html.

²⁹ Новый Протокол о торговле людьми отменил Конвенцию 1949 года о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами (UN GA Res 17 (IV), 2 December 1949). Конвенция 1949 года подвергалась массовой критике, потому что она ограничивает концессию торговли людьми проституцией и не затрагивает других форм эксплуатации труда. Конвенция не содержит формулировки торговли людьми и не проводит различия между добровольной и принудительной проституцией, являясь скорее договором против проституции, чем против торговли людьми. Конвенция была ратифицирована только 73 странами.

³⁰ Всеобщая декларация прав человека, UN GA Res 217A (III), 10 December 1948 (Art 4), Конвенция о запрещении рабства, 25 September 1926 (Art 2). Конвенция была ратифицирована Албанией, Боснией и Герцеговиной, Хорватией и подписана Венгрией, Румынией и Турцией. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (Art 8). МПГПП был ратифицирован всеми странами ПС кроме Турции, которая подписала только Европейскую Конвенцию по правах человека (ЕКПЧ), ETS No. 5, от 4 ноября 1950 г. (ст 4). ЕКПЧ была ратифицирована всеми странами региона ПС, кроме Боснии и Герцеговины, которая, однако, также обязана выполнять положения Конвенции в соответствии с Дейтоновским мирным соглашением, и Югославией.

³¹ Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 7 сентября 1956 (ст. 1). Конвенция была ратифицирована всеми странами региона ПС, кроме Молдовы.

³² Конвенция МОТ No. 29 о принудительном труде, 28 июня 1930 (ст. 1 и 4), Конвенция МОТ No. 105 о запрещении принудительного труда от 25 июня 1959 (ст. 1 and 2). Конвенция МОТ No. 29 была ратифицирована всеми странами региона ПС, конвенция МОТ No. 105 - всеми странами ПС, кроме Македонии и Югославии (нет информации по количеству поставленных подписей).

³³ ЕКПЧ (ст. 3), МПГПП (ст. 7).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) включает в себя ряд норм, обязывающих страны защищать права жертв торговли людьми. В пакте говорится о том, что каждый имеет право на труд, включая право на возможность зарабатывать на жизнь работой, которую она/он свободно выбирает или соглашается выполнять; право на справедливые и благоприятные условия работы, включая справедливую оплату труда, безопасные и здоровые условия труда и разумное количество рабочих часов; право на социальное обеспечение, которое включает социальное страхование; право на адекватный уровень жизни, включая адекватное питание и условия проживания; право иметь наивысший из возможных состояний физического и умственного здоровья; и право на образование.³⁴

Другие обязательные к исполнению документы содержат исчерпывающие правовые нормы относительно борьбы против торговли женщинами или детьми. *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ)*, которая является обязательной для исполнения, была ратифицирована большинством стран. Государства-стороны этой Конвенции обязаны „принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами.”³⁵ *Конвенция о правах ребёнка (КПР)* требует от государств-сторон ведения борьбы с торговлей детьми.³⁶ Подобные обязательства содержатся также в недавно принятом Факультативном Протоколе к Конвенции о правах ребёнка, который обязывает государства, подписавшие документ, бороться против практики продажи детей,³⁷ также как и в *Конвенции МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда*, которая влечет за собой обязательство устранять „все формы рабства или практики, схожей с рабством, например, торговлю детьми, долговое рабство, принудительную службу и принудительный или обязательный труд, включая принудительную или обязательную вербовку детей для использования в вооруженных конфликтах.”³⁸ Эти договоры дают определение „ребёнка” как любого лица, не достигшего 18-летнего возраста.

Существуют также отдельные, необязательные к исполнению документы, которые отражают согласие международного сообщества относительно борьбы с торговлей людьми. В *Декларации ООН об упразднении насилия против женщин* говорится о том, что торговля женщинами - это форма насилия против женщин, и страны должны предпринять „всеми соответствующими средствами и без задержки политику упразднения насилия в отношении женщин”.³⁹

³⁴ МПЭСКП (арт. 6, 7, 9, 11-13). МПЭСКП была ратифицирована всеми странами региона ПС, кроме Турции, которая подписала только МПГПП.

³⁵ КЛДОЖ (арт. 6). UN GA Res 34/180, 18 декабря 1979 (ст. 6). КЛДОЖ была ратифицирована всеми странами региона ПС. Факультативный протокол к КЛДОЖ, в соответствии с которым устанавливается процедура подачи жалобы и расследования, был ратифицирован Хорватией и Венгрией и подписан Боснией и Герцеговиной, Болгарией, Македонией, Румынией, Словенией и Турцией.

³⁶ КПР (ст. 34 и 35). КПР была ратифицирована всеми странами региона ПС.

³⁷ Факультативный Протокол к Конвенции о правах ребёнка по запрещению продажи детей, детской проституции и детской порнографии, 2000 (статья 3 параграф 1, пока не вступил в силу). Протокол был подписан Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Македонией, Румынией, Словенией и Турцией.

³⁸ Конвенция МОТ No 182 (ст. 3 (а)). Конвенция была ратифицирована Болгарией, Хорватией, Венгрией, Румынией (нет информации о статусе поставленных подписей).

³⁹ DEVAW, UN GA Res 48/104, 20 December 1993(Art 2 para .2 and 4).

В *Пекинской Платформе действий 1995 года* страны дали определение торговли женщинами как одной из форм насилия, основанной на различии полов, и приняли обязательства по „искоренению торговли женщинами и помощи потерпевшим от насилия в результате [...] торговли людьми”. Далее документ подчеркивает, что „эффективная борьба с торговлей людьми является всё более острой проблемой, которая вызывает всё большее беспокойство на международном уровне” и что соответствующие международные инструменты должны быть „пересмотрены и усилены.” Детальный план действия правительств стран происхождения, транзита и назначения определяет потребность в „обращении внимания на основные факторы, которые содействуют процессу торговли женщинами и девочками.”⁴⁰ В *Пекинской плюс пять* сессии Генеральной Ассамблеи в июне 2000, правительства вновь подтвердили свои обязательства в соответствии с Пекинской Платформой действий по решению проблем, связанных с борьбой с насилием против женщин, и сделали шаг вперёд по преодолению проблемы торговли женщинами и девочками и формами насилия, которые ассоциируются с торговлей людьми, применяя целостный подход.⁴¹

Правительства также приняли на себя обязательства по устранению насилия против женщин и торговли женщинами в ряде документов ОБСЕ, например, в Московском документе 1991 года, Стамбульской Хартии европейской безопасности 1999 года и Решении Совета министров от 2000 года.⁴²

⁴⁰ Platform for Action (Sec. 113, 122, 130).

⁴¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи по «Пекину плюс пять» предлагает меры по борьбе с торговлей женщинами и девочками, которые предусматривают обращение к широкому кругу проблем - от происхождения явления до выработки всеобъемлющей стратегии по борьбе с торговлей, которая бы включала законодательные и профилактические меры, обмен информацией, помощь, защиту и реинтеграцию потерпевших и судебное преследование правонарушителей. Документ далее предлагает введение должности национального докладчика или создания межведомственного органа с участием гражданского общества, включая НПО, для сбора информации и обмена ей с целью подготовки сообщений о данных, причинах происхождения, факторах и тенденциях в практике насилия против женщин, в частности, в торговле людьми. Документ также предлагает прекратить судебные преследования женщин и девочек, пострадавших от торговли людьми, за нелегальный въезд или проживание в стране. General Assembly, Further Actions and Initiatives to implement Beijing Platform for Action, A/RES/S-23/3, 16 November 2000 (sec. 70 a-d, 131a-c).

⁴² Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow, 3 October 1991 (Sec. 40.7), Istanbul Charter for European Security, 19 November 1999 (Sec. 24), Ministerial Council Decision of 28 November 2000 (Sec. 1, 3).

3 ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Принимая во внимание комплексную и многоаспектную природу торговли людьми и её причин, эффективные стратегии по противодействию торговле людьми не могут ограничиваться только уголовным преследованием после совершения такого акта. Государства также обязаны предпринимать адекватные меры для предупреждения торговли людьми. Потребность в сбалансированной и многовекторной политике по борьбе с торговлей людьми была признана странами, а также региональными и международными организациями. Необходимость использования целостного и скоординированного подхода, который включал бы предупреждение, защиту и судебное преследование, была недавно подчеркнута мировым сообществом в преамбуле к Протоколу ООН против торговли людьми, а также в документах ОБСЕ и СЕ.⁴³

Стратегии по предупреждению торговли людьми должны включать кратко- и среднесрочные меры, например, кампании по повышению информированности потенциальных жертв. С точки зрения длительной перспективы, такие стратегии должны также стремиться к улучшению экономического и социального положения уязвимых групп людей в странах происхождения.⁴⁴ В конце концов, ограничительные иммиграционные законодательства стран назначения и их иммиграционная политика также способствуют росту нелегальной миграции и торговли людьми. Увеличение возможностей по законному перемещению, работе или профессиональной подготовке могло бы иметь предупреждающий эффект по отношению к торговле людьми.

3.1 Повышение информированности

Люди, которые мигрируют, часто находятся в невыгодной ситуации из-за недостатка информации, что вынуждает их обращаться к третьим лицам, которые помогают им мигрировать и находить работу за границей. Эти третьи лица могут оказаться как контрабандистами, которые просто помогают пересечь границу, так и торговцами людьми. Вот почему кампании по повышению информированности важны, так как они обеспечивают потенциальных жертв торговли, желающих выехать за границу, информацией, достаточной для принятия «информированных» решений относительно миграции. Сюда входит и информация о самом явлении торговли людьми, а также о существовании возможностей и требований к законной миграции, о ситуации с занятостью в странах назначения и возможных размерах заработка, чтобы дать потенциальным мигрантам ориентиры для оценки выгоды предложенной работы. Торговцы сулят космические суммы, а их жертвы не в состоянии сами определить, являются ли предложения реалистичными. Кампании по повышению информированности должны также затрагивать вопросы о риске заболевания ВИЧ/СПИД, связанном с работой в секс-индустрии.

⁴³ Решение Совета министров ОБСЕ No. 1 от 28 ноября 2000 (ст. 3), Рекомендация Совета Министров R (2000) 11.

⁴⁴ Рекомендация СЕ (CoE Recommendation R (2000)11) включает детальный каталог долго-, средне- и краткосрочных предупредительных мер.

Школьники также являются важной целевой группой информационных кампаний по торговле людьми, а также, в более общем смысле - по проблеме равенства полов, имеющих цель устранить традиционные стереотипы, которые ведут к притеснению женщин.

Помимо потенциальных жертв, информационные кампании должны также проводиться в отношении широкой общественности, а также правоохранительных органов и других профессиональных служащих, которые могут входить в контакт с потенциальными жертвами торговли людьми (смотри главу 6.2).

Идентификация уязвимых целевых групп в странах происхождения должна осуществляться посредством специальных исследований (см. главу 6.1).

- **Международные и региональные стандарты**

Организация Объединённых Наций

Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ) определяет торговлю женщинами как форму насилия, основанную на различии полов (см. главу 3.4.2). Чтобы выполнить свои обязательства согласно Конвенции и устранить все формы насилия против женщин, Комитет (КЛДОЖ) в *Общей рекомендации No. 19* рекомендует государствам-сторонам принимать эффективные меры, „которые гарантировали бы уважительное отношение и распространение такого отношения к женщинам в средствах массовой информации,” а также „введение общественно-информационных программ, которые бы способствовали устранению предубеждений, препятствующих установлению равенства полов.”⁴⁵ Далее, статья 10 Конвенции обязывает государства-участники избавляться от „любых стереотипных концепций о ролях мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах образования, поощряя совместное обучение мужчин и женщин (...) и, в частности, через изменения учебников и школьных программ и адаптации методов обучения”.

Протокол о предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми обязывает страны предпринимать информационные кампании и кампании в средствах массовой информации, с тем, чтобы предупреждать торговлю людьми. Эти меры должны, „в надлежащих случаях, включать сотрудничество с неправительственными организациями (...) и другими элементами гражданского общества”.⁴⁶

Совет Европы

Рекомендация Совета Европы R 2000 (11), касающаяся исключительно проблемы торговли женщинами, влечет за собой определенные рекомендации по проведению информационных кампаний для определённых целевых групп. Чтобы увеличить информированность общественности в вопросах торговли людьми, страны должны организовывать информационные кампании с особым

⁴⁵ Комитет (КЛДОЖ), *Общая рекомендация No. 19* (Sec. 24 (d), (f)).

⁴⁶ *Протокол ООН о торговле людьми* (ст. 9 пар. 2, 3).

акцентом на проблеме взаимоотношения полов. Такие кампании должны быть направлены особенно на женщин, которые подали документы на иммиграцию, и женщин-беженок. Женщин в странах происхождения необходимо также обеспечивать информацией относительно возможностей законной миграции, чтобы они знали об условиях и процедурах получения виз и вида на жительство. Они также должны получать информацию относительно риска здоровью, связанного с „сексуальной эксплуатацией”, например, о нежелательной беременности и болезнях, передающихся половым путём, включая ВИЧ/СПИД. Страны должны также поощрять и организовывать специальные мероприятия, с тем, чтобы профессиональные журналисты получали больше информации о торговле людьми и росло влияние средств массовой информации в этой области.⁴⁷

Информацию относительно торговли людьми необходимо также донести до детей и молодых людей. Страны должны удостовериться, что, во-первых, в школьные программы включена информация о риске „эксплуатации, сексуальной эксплуатации и торговли людьми”, а также способах защиты; во-вторых, что такая информация также доходит до молодых людей вне системы образования и влияния родителей, а также до самих родителей. Страны должны вводить предметы по сексуальному образованию в школах „с особым акцентом на равенстве между женщинами и мужчинами, уважении к правам человека и достоинству личности.” В более общем смысле, страны должны обеспечивать мальчиков и девочек „образованием, которое избегает стереотипов в отношении полов” и поднимает уровень осведомлённости школьных учителей, что гарантирует включение проблем взаимоотношений полов в процесс обучения.⁴⁸

Помимо кампаний по информированию потенциальных жертв, СЕ рекомендует, чтобы государства-члены СЕ „ввели программы обучения для представителей иммиграционных и пограничных служб для того, чтобы они могли способствовать предупреждению торговли людьми, удостовераясь, что люди, путешествующие за границу, особенно несовершеннолетние, не сопровождаемые родителями или опекунами, не являются жертвами торговли людьми.” Эти служащие должны быть способны распознать жертву торговли и принять все необходимые меры, „в надлежащих случаях, в сотрудничестве со специальными НПО.”⁴⁹ Однако целью таких программ обучения должно быть не предотвращение миграции из родной страны, а прежде всего стремление помочь жертвам торговли людьми.

Европейский Союз

На уровне ЕС также были приняты подобные рекомендации, поощряющие государства-члены поддерживать и организовывать кампании по предупреждению торговли людьми в странах происхождения.⁵⁰ В *Гаагской Министерской Декларации* государства-члены ЕС подтвердили свои

⁴⁷ *Рекомендация Совета Европы R (2000) 11*, (Art 11-12, 14-15, 25), CoE R (2000) 11 Explanatory Memorandum to the Recommendations, p 14.

⁴⁸ *Рекомендация Совета Европы R (2000) 11* (Art 16-18).

⁴⁹ *Рекомендация Комитета Министров Совета Европы R (2000) 11* (Art 22), Explanatory Memorandum to the Recommendation, p 16.

⁵⁰ См. например: the European Parliament 1996 Resolution (Sec. 10, 13, 22), the European Parliament Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “For further actions in the fight against trafficking in women” COM (1998) 726, 19 May 2000 (Sec. 12), Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions (Sec. 10).

обязательства по поддержке информационных кампаний и кампаний по предупреждению в странах происхождения, „нацеленных на разъяснение возможностей, ограничений и прав в случае миграции, например, чтобы женщины могли принимать решения на основе достоверной информации и были способны найти помощь в случаях, когда они стали жертвами торговли людьми.” Страны должны также приветствовать и поощрять участие своих посольств и консульств в таких действиях. Информационные кампании должны разрабатываться в сотрудничестве с НПО, как в странах происхождения, так и в странах назначения. Следовательно, необходимо обеспечить НПО эффективной поддержкой, например, через сотрудничество по развитию.⁵¹

- **Примеры действий на национальном уровне**

Кампании по повышению информированности общественности

Итальянское правительство финансировало телевизионные информационные кампании в Албании и обучающие проекты для албанских девочек.⁵²

Новый закон *США* о борьбе с торговлей людьми обязывает власти США основывать и проводить программы по повышению информированности общества, (особенно среди потенциальных жертв торговли) об опасностях, которые несёт торговля людьми и о механизмах защиты, доступных для жертв торговли людьми.⁵³

Информация, предоставленная правительствами об агентствах занятости

Несколько новых независимых государств, например *Украина* и *Молдова*, сформировали комитеты при министерствах, ответственные за выдачу лицензий фирмам, предлагающих работу за границей, которые могут также приостанавливать действие таких лицензий, если найдут нарушения закона. Потенциальные мигранты имеют возможность проверить через эти комитеты, зарегистрирована ли фирма, предлагающая работу за границей, и имеет ли она лицензию на такую деятельность.⁵⁴ В *Беларуси* существует Комитет по внешней трудовой миграции при Министерстве труда. В *России* есть Комитет по внешней трудовой миграции при Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политике. Эти комитеты имеют местные представительства по территории всей страны, которые ответственны за выдачу лицензий фирмам, предлагающим работу за рубежом. Вот почему во время проведения общественных информационных кампаний НПО в Беларуси и России призывают граждан, желающих уехать работать за границу, проверять, зарегистрирована

⁵¹ Гаагская Министерская декларация (раздел III.1.1).

⁵² Информация предоставлена правительством Италии в анкете, распространенной Советом Европы для семинара по проблеме торговли людьми в Юго-Восточной Европе, Афины, 2000 г.

⁵³ Закон о защите прав жертв торговли людьми 2000 г., H.R. 3244 ENR (разд. 106 (b)).

⁵⁴ Эти комитеты являются потенциально полезным инструментом по предупреждению торговли людьми, так как они контролируют фирмы, которые работают в странах происхождения. Однако пока они были не слишком эффективны в закрытии фирм, причастных к торговле людьми. На Украине, например, такие комитеты могут проверять только агентства занятости, в то время как торговля людьми в основном происходит через туристические агентства. (*Minnesota Advocates of Human Rights, Trafficking in Women: Moldova and Ukraine, December 2000, pp 43f, available at www.mnadvocates.org.*)

ли фирма, предлагающая работу. Граждане могут сделать это посредством проверки соответствующей документации или регистрации, имеющейся у фирмы, позвонив в местное представительство Комитета по внешней трудовой миграции.⁵⁵

- **Рекомендации**

- Страны должны финансировать и организовывать информационные кампании и кампании по повышению информированности общественности в странах происхождения с целью предупреждения торговли людьми. Такие кампании должны разрабатываться и осуществляться странами происхождения в сотрудничестве с неправительственными организациями, деятельность которых необходимо соответствующим образом материально поддерживать. Страны транзита и назначения должны поддерживать правительства и неправительственные организации в странах происхождения в их усилиях по проведению таких кампаний.
- Информационные кампании должны поднимать уровень информированности широкой общественности и особенно потенциальных жертв о торговле людьми как о явлении современности. Группы особого риска необходимо обеспечивать информацией относительно методов вербовки, используемых торговцами людьми, о законных требованиях для миграции в другие страны и о возможностях заработка в таких странах, а также о болезнях, передаваемых половым путём, связанных с сексуальными услугами, включая ВИЧ/СПИД, а также относительно организаций, с которыми необходимо контактировать для получения более подробной информации.
- Предупредительные усилия должны также быть нацелены на школьников путём включения информации относительно торговли людьми, а также более общей информации о равенстве полов, в школьные программы и учебники.

3.2 Рассмотрение проблем экономического и социального положения женщин в странах происхождения

Торговля людьми начинается с миграции, а причины миграции кроются в экономических и социальных различиях между странами и регионами стран. Люди, живущие в развивающихся странах или странах переходного периода и желающие уехать за границу, чтобы найти работу для улучшения своего абсолютно низкого или сравнительно низкого уровня жизни или для того, чтобы зарегистрировать брак, часто становятся жертвами торговли людьми. Низкий правовой и общественный статус женщин часто приводит к тому, что на женщин, как на группу, наиболее негативно влияют общая бедность и безработица. Это ведет к феминизации трудовой миграции и, следовательно, к обстоятельствам,

⁵⁵ Информация предоставлена ОБСЕ/БЧИПЧ, июль 2001.

в которых торговля людьми, как проблема, непропорционально сильно затрагивает женщин и девочек. Вот почему при составлении стратегий по улучшению экономического и социального положения в странах происхождения, для предупреждения торговли людьми необходимо принимать во внимание половую принадлежность человека.

Факт пересечения экономических проблем и дискриминации по половому признаку особенно важен при анализе ситуации в Центральной и Юго-Восточной Европе и новых независимых государствах. С начала 1990-х годов, страны переходного периода в регионе Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы и новые независимые государства стали не только главными странами происхождения, но и странами транзита и назначения для торговли людьми. Существующие данные предполагают, что в этом регионе, через или из него торговля людьми в основном ведётся в отношении женщин и девочек.⁵⁶

Несмотря на некоторый прогресс в экономическом развитии в регионе, во время переходного периода значительно вырос уровень бедности и безработицы, и непропорционально сильно страдают от этого именно женщины. Страны расходуют меньшее количество денег на пособия семьям, уменьшено число доступных общественных средств для охраны детства, увеличилась оплата за услуги, предоставляемые детям. В то же самое время, всё более распространёнными явлениями становятся разводы и наличие лишь одного родителя в семье. Это приводит к тому, что женщины и дети подвергаются большему риску оказаться в бедности.⁵⁷ Однако, причины торговли людьми, особенно женщинами, не могут сводиться исключительно к бедности и экономическим условиям. Другие серьезные проблемы включают насилие в семье и на рабочем месте. Кроме того, женщины обычно слабо представлены в государственных механизмах принятия решения. Со времени падения коммунизма эта ситуация резко ухудшилась в регионе Центральной, Юго-Восточной Европы и новых независимых государствах.

Для того, чтобы быть эффективными, превентивные стратегии против торговли людьми должны принимать во внимание тот факт, что члены некоторых групп общества являются особенно уязвимыми к дискриминации и следовательно больше рискуют стать жертвами торговли. Например, женщины, принадлежащие к меньшинствам, стоят перед дополнительными барьерами из-за их половой принадлежности и из-за принадлежности к группе меньшинств („перекрёстная дискриминация”).⁵⁸ Вот почему стратегии, направленные на борьбу с причинами торговли людьми, должны также принимать во внимание ситуацию с женщинами

⁵⁶ Недавнее исследование показывает, что существует также и торговля мальчиками. См. например Save the Children, Report on Trafficking in Children in Albania, 2001. В докладе МОМ 2000 года имеется даже информация о том, что наибольшее количество жертв торговли людьми в Европе составляли мужчины, оценивая например, что 80 % всех людей, которых продали на Украину, были мужчинами. Однако, „авторы соглашаются, что такие данные невозможно точно определить, поскольку для некоторых стран они могут касаться скорее незаконного пересечения границы, чем конкретно мигрантов-жертв торговли людьми”. (прочитировано из *ILO, Stopping Forced Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work*, 2001, pp 50f, available at <http://www.ilo.org/declaration>).

⁵⁷ ЮНИСЕФ. «Женщины в переходный период», The MONEE Report, Regional Monitoring Report No. 6, 1999, Summary, p 11f (available at <http://www.unicef-icdc.org/publications/index.html>).

⁵⁸ Например, цыгане в Румынии подвергаются дискриминации во многих аспектах жизни, включая образование. Из-за традиционно определенных гендерных ролей, женщины и девочки ещё более подвержены существующим примерам дискриминации. Процент детей цыган, которые не получили базовое школьное образование, повысился с 36 % в 1994 г. до 44 % в 1998 г. Девочки-цыгане обычно покидают школу раньше, чем мальчики, из-за беременности, иногда в возрасте до 15 лет, а также важных семейных и домашних обязанностей. Источник: *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000, An investigation into the status of women in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States*, 2000, p 367f (available at <http://www.ihf-hr.org/publicat.htm>).

и девочками, принадлежащими к меньшинствам. Для разработки адекватной стратегии ликвидации этой формы перекрёстной дискриминации требуется дальнейший анализ уязвимости таких женщин и девочек к торговле людьми. Однако этот аспект превышает ресурсы, доступные для данной исследовательской работы и, следовательно, не может быть рассмотрен в ней.

Предупреждение нарушений прав человека является очень комплексной проблемой, поэтому трудно сказать, какие предупредительные меры являются наиболее эффективными. Точно так же, улучшение в статусе женщин в странах происхождения не может гарантировать, что торговля людьми будет предотвращена в будущем. Однако связь между статусом групп высокого риска в стране происхождения, с одной стороны, и уязвимостью к торговле людьми с другой, является очевидной, и об этом заявлялось неправительственными и международными организациями.⁵⁹ Цель этой работы состоит в том, чтобы, пользуясь этими общими доказательствами, разработать в качестве исходного пункта некоторые конкретные рекомендации (например, введение эффективного антидискриминационного законодательства или программ обучения полицейских и судей в сфере проблемы насилия в семье) для улучшения положения женщин в странах происхождения.

Стратегии эффективного предупреждения торговли людьми требуют мер, затрагивающих причины проблемы, которые делают людей уязвимыми к торговле людьми. Улучшение положения групп, которые наиболее часто становятся жертвами торговли - а именно, женщин и детей - требуют широкого, междисциплинарного подхода в социальной и правовой сферах, который бы охватывал и правовую, и социальную системы. Должен быть проведен глубокий анализ полного диапазона факторов, влияющих на эту комплексную проблему. Однако, данная работа ограничивается рассмотрением отдельных проблем и общих принципов для изменения законодательства, обращая внимание на некоторые ключевые причины в экономической и социальной сферах.⁶⁰ Следующие части этого исследования представляют собой краткий обзор избранных аспектов статуса женщин в странах Центральной и Юго-Восточной Европы и новых независимых государствах,⁶¹ а также соответствующие международные стандарты и примеры лучшей национальной практики по предупреждению рассматриваемых проблем.

⁵⁹ См. например *International Helsinki Federation of Human Rights, A Form of Slavery: Trafficking in Women in the OSCE members states. report to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings, Vienna, 19 June 2000; Minnesota Advocates, Trafficking*. CE в своей Рекомендации Совета Министров R (2000) 11 также признал, что с долговременными причинами торговли необходимо бороться, улучшая социальное и экономическое положение женщин в странах происхождения (Sec. 23).

⁶⁰ Для обзора состояния статуса женщин в Центральной и Юго-Восточной Европе и новых независимых государствах смотрите *International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000*, и *UNICEF, Women in Transition*.

⁶¹ Следующая часть не сосредотачивается исключительно на статусе женщин в странах происхождения в регионе «Пакта о стабильности», но также останавливается на примерах из других стран Центральной и Юго-Восточной Европы, потому что, во-первых, женщин из этих других стран (например, из Беларуси и Украины) также продают в страны Пакта, и, во-вторых, потому что данный доклад стремится к выработке рамок для законодательной реформы, которая могла бы иметь применение не только в странах региона «Пакта о стабильности», но в других странах и регионах также.

3.2.1 Насилие в отношении женщин

В странах, где бедность, а также насилие в отношении женщин - обычное явление, торговля людьми более распространена, так как женщины, отчаявшись из-за такого отношения к ним, часто вынуждены бежать за границу. Согласно недавнему докладу организации „Миннесотские защитники прав человека”, посвящённому торговле женщинами в Молдове и Украине, насилие в семье было одной из причин, вынуждавших женщин уезжать за границу для поиска работы.⁶²

Исследование положения женщин в 28 странах Центральной и Юго-Восточной Европы и новых независимых государствах (включая все государства - члены «Пакта о стабильности»), которые проводились Международной Хельсинской Федерацией прав человека (МХФ), показали, что домашнее насилие - широко распространенная проблема во всех исследуемых странах.⁶³

Насилие в семье связано не только с отсутствием адекватного законодательства, недостатком знаний относительно природы такого насилия и отсутствием сети поддержки,⁶⁴ но также и с более низким социальным и экономическим статусом женщин относительно мужчин, поскольку финансовая зависимость не позволяет женщинам разрывать унижительные отношения с партнёрами.⁶⁵

В вышеупомянутом отчете МХФ сделал заключение о том, что большинство правовых систем в регионе не затрагивают должным образом проблему насилия в семье. Законодательства не включают специальных положений и не предусматривают возможности судебных распоряжений по ограничению контактов, как, например, это делается в Болгарии.⁶⁶ Общество также не признаёт существования насилия в семье как такового, и женщины воздерживаются от сообщения о таких случаях из-за позора, традиций или потому что они „привыкли” к такой жизни и, следовательно, не смотрят на себя как на жертв насилия.⁶⁷ Исследование, которое проводилось организацией „Миннесотские защитники прав человека” в Молдове, выделило ряд факторов, которые сдерживают молдавских женщин от активного поиска помощи в случаях домашнего насилия: „недостаток жилья, куда можно было бы уйти; убеждения, что большинство тех, кто совершает акты насилия, не наказываются, если только повреждения не достаточно серьёзны; опасение, что, не будучи серьёзно наказанными, мужчины вернуться и побьют женщин ещё сильнее; высокая стоимость юридических услуг и тяжёлое экономическое положение”.⁶⁸

Отказ общества признать насилие в отношении женщин серьёзной проблемой подчеркивает тот факт, что, например, в Румынии или Молдове виновный в изнасиловании может избежать наказания, если он заключит брак с потерпевшей.⁶⁹

⁶² *Minnesota Advocates*, *Trafficking*, p 18f.

⁶³ *IHF*, *Women 2000*, p 14.

⁶⁴ *IHF*, *Women 2000*, p 14.

⁶⁵ *Special Rapporteur on Violence Against Women*, *Economic and social policy and its impact on violence against women*, E/CN.4/2000/68/Add.5, 24 February 2000, § 8, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>.

⁶⁶ *IHF*, *Women 2000*, p 116.

⁶⁷ *IHF*, *Women 2000*, pp 14, 15.

⁶⁸ Интервью с прокурором в Кишинёве, в *Minnesota Advocates for Human Rights*, *Domestic Violence in Moldova*, December 2000, p 12 (available at www.mnadvocates.org).

⁶⁹ *IHF*, *Women 2000*, pp 318, 364.

В 1997 году из 652 случаев, когда молдавские женщины заявляли о том, что они подверглись насилию в семье со стороны их партнеров, 60% пришлось на женщин из сельской местности.⁷⁰ Женщины не желают сообщать о случаях насилия в правоохранительные органы и слабо верят в возможность восстановления справедливости законным порядком, так как сотрудники правоохранительных органов, которые в своем большинстве являются мужчинами, зачастую соглашаются с объяснениями правонарушителя о том, что это жена „спровоцировала” его на подобный проступок. Только 30% женщин рассказывают о случаях насилия в семье родственникам или друзьям, и только 9% посещают врача.⁷¹ В Украине правоохранительные органы обычно не причисляют насилие в семье к разряду серьезных правонарушений, поэтому такие случаи рассматриваются в неприоритетном порядке. Зачастую не принимается во внимание призыв женщины о помощи. «Формальная программа подготовки сотрудников правоохранительных органов не содержит инструкции о том, как должен действовать сотрудник в случае обращения по поводу насилия в семье. Сотрудник милиции рассказал, что он был проинструктирован (...) рассматривать семейное насилие как семейную проблему, не требующую вмешательства милиции».⁷²

В Румынии полиция, как правило, не арестовывает лиц, совершивших насилие в семье. Какая-либо точная официальная статистика о частоте или количестве случаев насилия в семье отсутствует.⁷³

Наконец важно отметить и то, что значительное число женщин подвергается сексуальному насилию и домогательству на рабочем месте. В 1996 году частота сексуальных инцидентов на рабочем месте с участием женщин составила 108 случаев в Румынии и 58 случаев в Югославии на 1000 женщин.⁷⁴

• Международные и европейские стандарты

ООН

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ) и *МПГПП* утверждают право каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (статья 3 Декларации и статьи 6 и 9 Пакта), запрещают пытки, жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание (статья 5 Всеобщей декларации прав человека, статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также провозглашают право человека на эффективное восстановление в правах в случае нарушения его прав предоставленных ему в рамках Декларации/МПГПП (статья 8 ВДПЧ, статья 2 МПГПП).

КЛДОЖ исчерпывающе не упоминает насилие в отношении женщин как форму дискриминации по признаку пола, находящуюся под запретом Конвенции. Тем не менее, в общей рекомендации № 12 Комитета КЛДОЖ уточняется, «что статьи 2, 5, 11, 12 и 16 Конвенции налагают требования на стран-участниц предпринимать

⁷⁰ *IHF, Women 2000*, p 317.

⁷¹ *IHF, Women 2000*, p 318.

⁷² *Minnesota Advocates*, *Насилие в семье на Украине*, декабрь 2000 г., стр. 33f, доступно на www.mnadvocates.org

⁷³ *IHF, Women 2000*, pp 360, 363.

⁷⁴ ЮНИСЕФ, «Женщины в переходный период», стр. 85. Доклад не уточняет, какая форма насилия подразумевается под «сексуальным инцидентом».

действия по защите женщин от любых форм насилия в семье, на работе и в любой иной сфере общественной жизни.⁷⁵ В соответствии с общей рекомендацией № 19, «определение дискриминации [статья 1 КЛДОЖ] включает в себя насилие по признаку пола, то есть насилие, направленное против женщины потому, что она является женщиной либо в случае, когда женщины непропорционально больше подвергаются насилию. Это включает в себя действия, наносящие физический, психологический или сексуальный вред либо страдание, в том числе угрозу таких действий, принуждение и другие формы лишения свободы».⁷⁶

КЛДОЖ требует от стран-участниц предпринять реальные меры по ликвидации всех форм насилия в отношении женщин. Это обязательство не ограничивается лишь насилием со стороны государства: «Государства также могут нести ответственность за отдельные частные случаи, если оно не предпринимает необходимых мер и не относится с должным вниманием к предотвращению нарушения прав либо не ведёт расследование и не наказывает за причинение насилия, либо не предоставляет компенсации». Комитет рекомендует странам-участникам принять ряд следующих мер:

- сбор статистических данных и исследование распространенности насилия, его причин и последствий;
- проведение превентивных мероприятий, в том числе общественных пропагандистских кампаний, нацеленных на изменение отношения общества к роли и статусу мужчин и женщин;
- создание эффективных юридических инструментов, в том числе и применение уголовных санкций, а также предоставление гражданских возможностей восстановления прав и получения доступа к компенсации с целью защиты женщины от любых форм насилия, в том числе от насилия и нарушения прав в семье, сексуального насилия и домогательства по месту работы;
- создание или поддержка реабилитационных услуг для жертв насилия, обусловленного половой принадлежностью, в том числе наличие безопасного жилья, специально подготовленных медицинских работников, проведение реабилитационных мероприятий и оказание социально-психологической помощи, а также обеспечение доступа сельским женщинам к этим видам услуг;
- организация подготовки служащих судебных и правоохранительных органов и других представителей государственной власти с учетом специфики гендерных вопросов.⁷⁷

Платформа действий, принятая на *IV Всемирной конференции по положению женщин*, состоявшейся в Пекине в 1995 году, определяет две

⁷⁵ Комитет КЛДОЖ, Общая рекомендация № 12 относительно насилия против женщин, восьмая сессия, 1989 г. Статья 2 содержит общее обязательство о ликвидации всех форм дискриминации против женщин. Статья 5 обязывает стран-участниц принимать меры по изменению традиционных, стереотипных ролей, отводимых мужчинам и женщинам, и по признанию общей ответственности мужчин и женщин в воспитании и развитии детей. Обязательство государства по ликвидации насилия, обусловленного половой принадлежностью, далее вытекает из обязательств по ликвидации дискриминации женщин в отношении устройства на работу (статья 11), здравоохранения (статья 12), брака и семейных вопросов (ст. 16).

⁷⁶ Комитет (КЛДОЖ), Общая рекомендация No 19 (раздел 6).

⁷⁷ Комитет (КЛДОЖ), Общая рекомендация No 19 (раздел 1, 4, 9, 24).

основные формы насилия против женщин: насилие в семье и насилие в обществе, в том числе сексуальное домогательство на работе, торговля женщинами и принуждение к занятию проституцией.⁷⁸ Платформа действий рекомендует государствам ряд мер по предотвращению и борьбе с торговлей женщинами, которые включает в себя следующие:

- создать, улучшить или развить и профинансировать образовательные программы для сотрудников судебных, юридических, медицинских, социальных, образовательных, правоохранительных органов и иммиграционных служб с тем, чтобы добиться понимания ими природы и опасности гендерного насилия;
- создать или укрепить институциональные механизмы, дающие возможность женщинам и девочкам сообщать об актах насилия;
- предоставить жилье и реабилитационную помощь, профинансированные на должном уровне (...), а также медицинские и психологические и другие виды помощи и услуг, бесплатную либо доступную юридическую помощь там, где она необходима, а также помощь в поиске средств к проживанию;
- поддержать инициативы НПО и профинансировать образовательные и обучающие программы для населения с целью повышения информированности о насилии против женщин.⁷⁹

Резолюция «Пекинской конференции плюс пять» предлагает «организацию координационного механизма на национальном уровне, например, учреждение национального докладчика либо межведомственной организации с участием гражданского общества, в том числе и неправительственных организаций, для более активного обмена информацией, сбору данных и подготовке отчетов о причинах, факторах и тенденциях в проявлении насилия против женщин и в особенности - нелегальной торговле женщинами».⁸⁰

Совет Европы

ЕКПЧ предоставляет ряд прав по защите женщины от насилия в семье, таких как право на жизнь (статья 2), запрет на применение пыток, жестокого или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания (статья 3), даёт право на свободу и личную неприкосновенность (статья 5), право на уважение частной и семейной жизни (статья 8),⁸¹ право на правовую помощь в случае нарушения прав, предоставленных в рамках Конвенции (статья 13). Предоставление прав осуществляется без дискриминации по какому-либо признаку, включая половую принадлежность. (статья 14)

В рамках Совета Европы в 1997 году был разработан всесторонний *План действий по борьбе с насилием против женщин*. Данный документ предлагает

⁷⁸ Платформа действий (раздел 113). Похожие определения содержатся в CEVAW (Ст.2)

⁷⁹ Платформа действий (раздел 124 (l), (n), 125 (a), (d), (e)).

⁸⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/S-23/3, 16 ноября 2000 (раздел 70(d)).

⁸¹ В ходе судебного разбирательства *X и Y против Нидерландов* Европейский суд по правам человека постановил, что понятие «частной жизни» в соответствии со Статьей 8 включает в себя «физическую и духовную целостность человека, в том числе его или ее сексуальную жизнь». В соответствии с этим, государства обязаны не только воздерживаться от вмешательства в частную или семейную жизнь отдельного человека, но и принимать позитивные меры по недопущению этого. Это обязательство «может включать меры, направленные на уважение частной жизни даже в области отношений отдельных лиц между собой», а также может включать меры из уголовного законодательства. *X and Y versus The Netherlands*, Application No. 8978/80, Judgement of 26 March 1985, paras 22f, 27.

правительствам подробный список мер, направленных на борьбу с насилием в отношении женщин, на защиту жертв такого насилия. В документе оговаривается введение специального законодательства, а также дается четкое определение насилия против женщин и всех его форм.⁸²

- **Примеры законодательства и действий на национальном уровне**

Правовая защита против насилия в семье

Австрийский закон О защите от насилия⁸³ предоставляет право полиции задерживать совершивших насилие в семье сроком до 3 месяцев с целью предупреждения дальнейших подобных актов.⁸⁴ Такая защита предоставляется супругам, сожителям (в том числе гомосексуалистам), их детям и определенным родственникам. Организацией, обеспечивающей связь между полицией и долгосрочной защитой в виде судебного запрета, выносимого гражданским судом, выступает центр помощи - НПО, получившая одобрение на действия со стороны властей. Центр, работая в тесном сотрудничестве с организациями, предоставляющими временное убежище для женщин, оказывает жертве поддержку и помощь в оказании юридических услуг с целью прекращения насилия. Помимо этого, центр готовит подробную оценку того, насколько велик потенциал совершения дальнейших актов насилия виновником или его готовности к сотрудничеству. Эти документы являются основой для дальнейших разбирательств в гражданском суде.

Уголовное законодательство

Уголовный кодекс Федерации *Боснии и Герцеговины* был пересмотрен в 1998 году и в настоящее время предусматривает наказание за изнасилование одним из супругов и за насилие в семье вне рамок супружеских отношений.⁸⁵

Подготовка правоохранительных органов

Словения уделила значительное внимание подготовке сотрудников полиции с целью изменения их отношения к насилию в семье.⁸⁶

- **Рекомендации**

- Государства должны предпринять все необходимые меры с целью ликвидации насилия против женщин во всех сферах общественной жизни, а также предоставить защиту и помощь жертвам насилия.
- Государства должны дать законодательное определение насилию и обеспечить, чтобы все формы насилия по признаку половой принадлежности,

⁸² План действий по борьбе с насилием против женщин, EG-S-VL (97) 1. Краткое содержание Плана действий включено в документ Совета Европы EG (99) 14, Насилие против женщин. Сборник основных документов Совета Европы с 1995 года, 15 декабря 1999 г. (см. <http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/Document%20list.htm>). План действий рекомендует принятие дальнейших действий в области образовательных и информационных программ, реабилитации жертв, исследований и наблюдений.

⁸³ Закон о защите от насилия в семье, Federal Gazette No 759/1996.

⁸⁴ Указание к исполнению, Federal Gazette No 79/1986 с изменениями в Federal Gazette No 519/1995, (Глава 381 параграф 2).

⁸⁵ *IHF, Women 2000*, стр. 95.

⁸⁶ *IHF, Women 2000*, стр. 15.

в том числе насилие в семье, входило в число преступлений и подлежало наказанию в соответствии с уголовным законодательством, а также эффективно преследовались государственными органами. Помимо уголовных санкций, государства должны обеспечить гражданские способы помощи жертвам, которые включали бы в себя возможность требования компенсации и подачи заявления о вынесении временных судебных запретов. В случаях насилия в семье государства должны принять законодательство, позволяющее правоохранительным органам задерживать виновников насилия для предупреждения дальнейших подобных актов.

- Государства должны создать и профинансировать механизмы поддержки женщин, ставших жертвами насилия, в том числе, оказание бесплатной медицинской, психологической и юридической помощи и предоставление жилья.
- С целью преодоления финансовых трудностей, препятствующих женщинам, ставшим жертвами домашнего насилия, жить отдельно от их жестоких сожителей, государства должны оказывать им финансовую помощь, а также создавать образовательные и обучающие программы для женщин для того, чтобы помочь женщинам стать материально независимыми.
- Государства должны разрабатывать, финансировать и выполнять образовательные программы для сотрудников судебных, юридических, медицинских, социальных, правоохранительных и иммиграционных служб для того, чтобы добиться понимания ими серьезности природы насилия по признаку половой принадлежности. Эти сотрудники должны уметь выявлять ситуации, в которых присутствует гендерное насилие, и относиться к жертвам такого насилия адекватно и с должным уважением. С целью повышения взаимодействия между властями и общественными организациями, подобные программы должны проводиться с участием неправительственных организаций, специализирующихся на проблеме насилия в отношении женщин.
- Государства должны вести сбор статистических данных по проблеме насилия по половому признаку, а также проводить исследования о степени его распространенности, о его причинах и последствиях. Для этой цели необходимо создание координационного механизма, обеспеченного достаточной кадровой и финансовой инфраструктурой.
- Государства должны проводить превентивные мероприятия, направленные на изменение отношения в обществе к роли в нем мужчин и женщин. Подобного рода мероприятия должны включать в себя кампании для широкой общественности в средствах массовой информации, а также введение вопросов равенства полов и, в особенности, проблемы насилия против женщин в программу средних учебных заведений.

3.2.2 Женщины и рынок рабочей силы

В течение 1990-х годов уровень занятости постоянно снижался практически во всех странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе и странах бывшего СССР. Считается, что около половины из 26 миллионов потерянных рабочих мест принадлежало женщинам (14 миллионов). В 1999 году из общего числа безработных в 10 миллионов человек около 6 миллионов составляли женщины.⁸⁷ В 1997 году уровень безработицы среди женщин был выше, чем среди мужчин, в Югославии, Польше, Словакии, Чехии и Румынии. Заметно возросла доля долгосрочной безработицы в период с 1993 по 1997 год в Чешской Республике (с 18% до 31%), Словакии (с 39% до 55%) и Болгарии (с 52% до 62%).⁸⁸ Официальные статистические данные показывают, что в Беларуси особенно уязвимыми в отношении безработицы являются женщины в возрасте 25-40 лет.⁸⁹ 80% уволенных работников в Украине с 1994 по 1998 год и 79,4% сокращенных административных работников в Беларуси были женщины. В индустриальных секторах экономики Молдовы, как, например, в легкой промышленности, где традиционно работало порядка 80-85% женщин, женщины составили основную массу безработных после проведения 50-66-процентного сокращения рабочей силы на этих производствах.⁹⁰

Во многих странах стала более заметной существующая разница в оплате труда мужчин и женщин. В 1997 году в Болгарии средний заработок женщины по отношению к заработку мужчины составил (по сравнению с 1990 годом) 69% (-5 пунктов), в России 70% (-1 процентный пункт), в Румынии 76% (-2%), в Украине 78% (в 1996 году, иные данные отсутствуют).⁹¹ Заработная плата женщин ниже потому, что они непропорционально больше представлены в секторах экономики с более низкой заработной платой - таких как образование, медицинское обслуживание, социальные службы. В Румынии, например, женщины составляют большинство в легкой промышленности и бюджетной сфере, где средняя зарплата на треть ниже, чем в среднем в экономике по стране. Но даже если женщины работают в той же сфере, что и мужчины, они зарабатывают 60-85% от заработка их коллег-мужчин.⁹² Доминирующее присутствие женщин в менее престижных и менее оплачиваемых работах способствует феминизации бедности: в Беларуси 82% людей, получающих заработную плату ниже уровня бедности, составляют женщины.⁹³

Женщины подвергаются дискриминации в отношении доступа на рынок труда, профессионального обучения и переподготовки. Доступу женщин на рынок труда препятствуют вопросы о личной жизни женщин, которые задаются на

⁸⁷ ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, стр. 27. Многие женщины, зарегистрированные в качестве безработных в своих странах, не получают пособий по безработице либо по причине того, что они не были официально зарегистрированы как безработные либо потому, что вышел срок получения пособия (ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, стр. 7).

⁸⁸ "Долгосрочная безработица" означает отсутствие занятости на протяжении более одного года. ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, стр. 28f.

⁸⁹ IHF, Women 2000, стр. 67. Необходимо отметить, что даже там, где уровень женской безработицы по сравнению с мужской относительно не высок, это не отражает наличия более благоприятных возможностей для трудоустройства. За этим скорее стоит массовый отток женщин с бывшего формального рынка рабочей силы. Ewa Ruminska-Zimny, Women in the world of work. Notes on trade sustainable development and gender, Pre-UNCTAD Expert Workshop 1999.

⁹⁰ Специальный докладчик о насилии против женщин, E/CN.4/2000/68/Add.5, Sec. 44; МХФ, Women 2000, стр. 67, 313.

⁹¹ ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, стр. 33.

⁹² IHF, Women 2000, стр. 11, 350f.

⁹³ IHF, Women 2000, стр. 67.

собеседовании во время приема на работу (например, о семейных обязанностях, семейном статусе или детях), а также законодательство, призванное защищать женщину, которое иной раз оказывает эффект «излишней защищенности» (например, законы, запрещающие женщинам работать ночью либо предусматривающие декретный отпуск вместо отпуска по уходу за ребенком).⁹⁴ Исследования, проведенные в Румынии, например, показали, что многим женщинам (с их слов) отказали в рабочем месте из-за их слишком молодого возраста (подразумевая, что предстоящая беременность и воспитание ребенка отрицательно скажется на экономической эффективности их работы) либо чересчур пожилого возраста (и как следствие - непригодности к переквалификации и непривлекательности с точки зрения их рабочего потенциала).⁹⁵ В послевоенной Боснии основная масса профессиональной подготовки сосредоточилась на профессиях, связанных со строительством, что было специально организовано для демобилизованных солдат (среди которых женщины составляют менее 10%), в то время как «программы профессиональной подготовки для женщин, которые зачастую проводятся боснийскими неправительственными организациями при поддержке международных доноров, предлагают женщинам освоить навыки машинописи, вязания и шитья. Подобные навыки вряд ли помогут женщинам выйти на нынешний конкурентный рынок труда.»⁹⁶

За редким исключением, большинство юридических систем государств региона Центральной и Восточной Европы и новых независимых государств (ННГ) не дают формального юридического толкования дискриминации. Также отсутствует понимание косвенной и структурной дискриминации или обязательства по принятию временных специальных мер, которые нашли бы свое отражение в законе. Более того, такие понятия, как «институциональная ответственность» или «гражданская помощь жертвам дискриминации» попросту отсутствуют в юриспруденции этих стран.⁹⁷

Помимо дискриминирующей практики на рынке труда, которая не всегда находит адекватное отражение в законодательстве, существуют иные факторы, такие как стереотипные модели поведения мужчин и женщин, обуславливающие сегрегацию внутри рынка рабочей силы.⁹⁸ Эти гендерно-обусловленные стереотипы навсегда закрепляют за женщинами чрезмерную представленность на низкооплачиваемых и менее стабильных, традиционно «женских» видах работ. Эти же стереотипы обуславливают разделение ответственности за оплачиваемый и неоплачиваемый труд, оставляя домашнюю работу и заботу о близких за женщиной. Как следствие, женщина вынуждена тянуть двойное бремя: оплачиваемого труда и бесплатной работы по выполнению семейных обязанностей. Это особенно характерно для бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы и ННГ, где высокий уровень занятости женщин в социалистические времена не сопровождался изменениями в разделении

⁹⁴ *IHF, Women 2000*, стр. 11.

⁹⁵ *IHF, Women 2000*, стр. 351.

⁹⁶ *IHF, Women 2000*, стр. 90.

⁹⁷ *IHF, Women 2000*, стр. 7, ЮНИСЕФ; Женщины в переходный период, стр.17.

⁹⁸ Чрезмерная представленность женщин на менее оплачиваемых и более низких должностях часто связана с доступом к школьному образованию. Однако исследования показывают, что это не является основной проблемой для региона Центральной и Восточной Европы и стран ННГ, где уровень образования женщин относительно высок. См. МХФ, *Women 2000*, и ЮНИСЕФ; Женщины в переходный период.

оплачиваемого труда и неоплачиваемой работы по дому. Оплачиваемая недельная нагрузка на женщин в Центральной и Восточной Европе превышает почти в два раза нагрузку на женщин в Западной Европе. Совокупная трудовая нагрузка женщины в Центральной и Восточной Европе в среднем составляет около 70 часов в неделю, что примерно на 15 часов больше, чем в Западной Европе.⁹⁹ Так, в Молдове например, время, которое женщина посвящает работе по дому помимо оплачиваемого рабочего времени, составляет в среднем около 30 часов в неделю. Такая двойная нагрузка не только препятствует доступу женщины на рынок рабочей силы, но и серьезно подрывает состояние её здоровья.

Подобные гендерные стереотипы прочно укоренились в представлениях общества о роли женщины. Опять же важно в связи с этим отметить роль, которую играет школьное образование. С самого раннего возраста дети сталкиваются со стереотипами в учебниках и других учебных материалах, где женщины зачастую представлены как матери, медицинские сестры или школьные учителя, в то время как мужчины изображены полицейским, рабочими или врачами.¹⁰⁰

• **Международные и Европейские стандарты**

Статья 7 *Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)*, который был ратифицирован всеми странами-участницами «Пакта о стабильности», содержит право на равное вознаграждение и равные возможности. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявляет в своей Общей рекомендации № 5 о том, что право на равное вознаграждение «должно быть немедленно принято к исполнению», и что аргумент по поводу того, что данное право не является самореализуемым, «не выглядит убедительно».¹⁰¹ Таким образом, любые замечания по поводу того, что право на равное вознаграждение неисполнимо в силу экономических трудностей, не будут считаться приемлемым согласно решению Комитета.

МОТ приняла две конвенции, которые в значительной мере имеют отношение к положению женщин на рабочем месте: *Конвенция № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности* и *Конвенция № 111 о дискриминации в области занятости*.¹⁰² Несмотря на то, что круг вопросов, охваченный данными Конвенциями, достаточно широк и включает в себя проблемы доступа к профессиональной подготовке, занятости и занятию определенными видами деятельности, они ограничивают обязательства государств до «методов, совместимых с национальными условиями и практикой».¹⁰³

Статья 11 *КЛДОЖ* требует от стран-участниц предпринять «все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области

⁹⁹ ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, р.25

¹⁰⁰ МХФ посчитала проблемой присутствие гендерных стереотипов в школьных учебниках, в частности, в Боснии, Македонии и Румынии: ЮНИСЕФ; Женщины в переходный период, Women 2000, стр. 85, 300, 349.

¹⁰¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Общая рекомендация №3 (1990), UN Doc. E/1991/23, Annex III.

¹⁰² Конвенция МОТ № 100 О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности, от 29 июня 1951 г., Конвенция МОТ № 111 О дискриминации в области занятости, от 25 июня 1958 г. Обе Конвенции были ратифицированы странами-участницами «Пакта о стабильности».

¹⁰³ Конвенция МОТ № 111 (Ст.2)

занятости» с тем, чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности, право на труд, право на одинаковые возможности при найме на работу, (в том числе, применение одинаковых критериев отбора при найме), право на свободный выбор профессии или рода работы, на продвижение в должности и гарантию занятости, на получение профессиональной подготовки и переподготовки, право на равное вознаграждение, на равные условия в отношении труда равной ценности и право на социальное обеспечение. Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства, государства принимают соответствующие меры по введению оплачиваемых отпусков по уходу за ребенком и возможности оказания родительской заботы так, чтобы «совмещать выполнение семейных обязанностей с трудовой деятельностью». Законодательство, обеспечивающее защиту материнства, должно периодически пересматриваться и соответствующим образом изменяться. Статья 5 КЛДОЖ ставит целью изменение гендерных стереотипов и, между тем, требует от стран-участниц предпринять все необходимые меры для обеспечения «признания общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей». Далее, статья 10 обязывает государств-участников устранить «любую стереотипную концепцию роли мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах обучения путем поощрения совместного обучения и других видов обучения, (...) в частности, путем пересмотра учебных пособий, школьных программ и адаптации методов обучения».

Статья 4 Конвенции уточняет что «принятие временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается дискриминационным». В Общей рекомендации № 5 Комитет (КЛДОЖ) рекомендует государствам-участникам «шире использовать временные специальные меры, такие как позитивные действия, преференции либо систему квот для поощрения интеграции женщин в области образования, экономики, политики и занятости».¹⁰⁴

Согласно *Пекинской платформе действий* правительства обязались предпринять ряд мер с целью продвижения экономических прав женщин и ликвидации всех форм дискриминации в отношении найма на работу женщин, в том числе:

- ввести в действие и обеспечить соблюдение законодательства, гарантирующего права женщин и мужчин на равную оплату за равный труд или труд равной ценности,
- ввести и обеспечить соблюдение законодательства о равных возможностях, принятие позитивных мер и поощрение их соблюдения государственными и частными предприятиями с помощью различных средств,

¹⁰⁴ Комитет (КЛДОЖ), Общая рекомендация № 5 о временных специальных мерах, 7-я сессия, 1988 г.

- поощрять создание малых предприятий женщинами и их самостоятельной занятости,
- обеспечить равный доступ для женщин к профессиональной подготовке и переподготовке, не ограничиваясь «традиционными областями занятости»,
- обеспечить должную защиту на законодательном уровне (посредством трудового и социального законодательства) временных работников и работников, работающих неполный рабочий день,
- поощрять равное распределение семейных обязанностей между мужчинами и женщинами через соответствующее законодательство и проведение должной образовательной политики.¹⁰⁵

Протокол о предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми носит превентивный характер и требует от стран-участниц принять меры, в том числе путем двустороннего и многостороннего сотрудничества, по «облегчению» бремени таких факторов, как бедность, неразвитость, отсутствие равных возможностей.¹⁰⁶ Данное положение по-прежнему носит общий характер и не указывает на какие-либо конкретные превентивные меры, которые должны быть приняты государствами-участниками. Протокол также выдвигает общее требование к странам по сотрудничеству с НПО в области превентивных мер.¹⁰⁷

Совет Европы

*Европейская социальная хартия*¹⁰⁸ предоставляет значительное количество экономических и социальных прав. Статья 20 Хартии обеспечивает право на равные возможности, тем самым, обеспечивая широкий объём применения права на труд. Статья 26 предоставляет право на защиту достоинства в период трудовой деятельности. В соответствии с положениями этой статьи государство «в консультациях с организациями нанимателей и работников должно содействовать предотвращению сексуальных домогательств на рабочих местах или в связи с работой и принимать все необходимые меры с тем, чтобы защитить работников от таких действий».

В документе под названием «*Элементы регионального плана действий*» содержатся рекомендации странам данного региона «обеспечить координацию усилий для содействия региональному экономическому развитию. В частности, рекомендуется способствовать распространению идей гендерного равенства и должного статуса женщин с целью более эффективной борьбы с первопричинами незаконной торговли людьми». В этом контексте документ определяет сельских женщин как особо уязвимую группу и рекомендует «развивать профессиональную подготовку сельских женщин и создавать рабочие места для женщин в сельских районах».¹⁰⁹

¹⁰⁵ Платформа действий (раздел 165 (a), (c), 166 (a), (d), (j), 179 (a), (c), (d)).

¹⁰⁶ Протокол ООН о торговле людьми (Ст. 9 п. 4).

¹⁰⁷ Протокол ООН о торговле людьми (Ст. 9 п. 3).

¹⁰⁸ Revised European Social Charter, ETS No 163, 3 May 1996. Хартия была ратифицирована Болгарией, Румынией, Словенией, а также подписана Албанией и Молдовой.

¹⁰⁹ Элементы регионального плана действий (Sec 24, 25).

ОБСЕ

Бухарестская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ призывает государства-участники бороться с торговлей женщинами путем ликвидации препятствий на пути создания равных экономических возможностей для женщин в странах происхождения. Декларация рекомендует принятие анти-дискриминационных законов, которые позволили бы женщине получить юридическую защиту и компенсацию в случае, если она подверглась гендерной дискриминации в трудовых отношениях.¹¹⁰

• Деятельность на национальном уровне

Антидискриминационные законы и институты

Австрийский Федеральный закон „О равном обращении” на федеральном уровне запрещает гендерную дискриминацию в органах государственного управления, в том числе дискриминацию доступа к трудоустройству, определения вознаграждения за труд, доступа к профессиональной подготовке, продвижения по служебной лестнице, увольнения. Законом устанавливается, что сексуальное домогательство является формой дискриминации. Лицо, заявляющее о том, что оно подверглось дискриминации, имеет право подать жалобу в Федеральную комиссию по равному обращению. Истец, подающий жалобу, не обязан *доказывать*, он должен лишь сделать *вызывающее доверие* заявление о том, что он или она подверглись дискриминации. В случае, если Комиссия решит, что работодатель подверг дискриминации истца, то последний имеет право на равное обращение либо компенсацию от правительства Австрии. Закон также требует соблюдения квоты для женщин в 40%-м объеме в структурах государственного управления. Подобный юридический режим, направленный на предупреждение дискриминации, но без системы квотирования, существует и в частном секторе.¹¹¹

Шведский закон о равных возможностях от 1991 года требует от работодателей «обеспечить надлежащие условия труда для мужчин и женщин» и предоставить возможность работникам мужского и женского пола (...) совмещать труд и родительские обязанности». Закон в бескомпромиссной формулировке обязывает работодателей руководствоваться принципом „нулевой терпимости” в отношении сексуальных домогательств. Наконец, закон дает подробное определение дискриминации по половому признаку и указывает на случаи такой дискриминации при приеме на работу, карьерном росте и увольнении. В случае поступления заявления о дискриминации обязанность по доказательству также лежит на работодателе.¹¹²

¹¹⁰ OSCE Parliamentary Assembly, Budapest Declaration, 10 July 2000 (Art 107)

¹¹¹ Федеральный акт о равном обращении (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, Federal Gazette No 100/1993, с изменениями в Federal Gazette No I 142/2000) применяется к гражданским властям на федеральном уровне; Акт о равном обращении, Federal Gazette No. 198/79 с изменениями в Federal Gazette No. 44/1998, применяется к частному сектору.

¹¹² Источник: база данных MOT e.quality@work, www.ilo.org/public/english/employment/gems/eoo/index.htm

В Чехии и Венгрии бремя доказывания при разбирательстве по поводу дискриминации лежит на работодателе.¹¹³

В 1999 году Литва ввела должность омбудсмена по равным возможностям, который занимается случаями дискриминации по половому признаку, заявленными физическими и юридическими лицами, а также случаями сексуальных домогательств. Помимо обычной процедуры рассмотрения жалоб омбудсмен наделен правом вести независимое расследование на основании сообщений в средствах массовой информации и информации, полученной из других источников. Омбудсмен напрямую подотчетен Литовскому парламенту.¹¹⁴

Программы по созданию новых рабочих мест и программы по профессиональной подготовке женщин

В Болгарии был реализован проект по развитию экономической эффективности участия женщин и созданию новых рабочих мест в регионе с высоким уровнем безработицы (в основном среди женщин). Проект финансировался Фондом развития ООН (ПРООН) и продолжался с ноября 1997 по декабрь 2000 года. В результате был открыт Центр поддержки бизнеса, организованный с помощью местной администрации и деловых кругов. В результате деятельности центра было создано 160 новых рабочих мест, из которых 131 место было занято женщинами. Центр бесплатно предоставлял профессиональное обучение и программы переквалификации по таким направлениям как туризм, изучение английского языка и навыки работы на компьютере. Из 374 человек, посетивших курсы, 263 были женщинами. Затем была основана схема обеспечения гарантированных займов с целью предоставления доступа женского и семейного бизнеса к банковскому коммерческому кредиту. Центр также провел семинар для национальных и местных руководителей, посвященный гендерным проблемам и путям их решения.¹¹⁵

• **Рекомендации**

- Государства должны ввести антидискриминационное законодательство, предоставляя женщинам надежные средства защиты против всех форм дискриминации в сфере занятости, в том числе дискриминации при доступе к рабочим местам, профессиональному обучению, определении заработка либо увольнения. Государства должны обеспечить, чтобы бремя по доказыванию лежало не на лице, которое подверглось дискриминации, а на виновнике дискриминации (как это сделано в Чешской Республике или Венгрии) либо, по крайней мере, снять с человека необходимость доказывания, считая достаточным заявление, вызывающее доверие, о том, что она/он подверглась дискриминации.

¹¹³ Несмотря на этот прогрессивный шаг, судьи не желают применять эти положения. Такое нежелание подчеркивает необходимость совмещения адекватных положений в законодательстве и подготовке судей в части гендерных вопросов. МХФ, Women 2000, стр.5

¹¹⁴ *IHF*, Women 2000, стр.8.

¹¹⁵ Для дополнительной информации по проекту см. "Economic Empowerment of Women in the Devin Region" (доступно на <http://www.undp.bg/index.html> и <http://www.un.org/womenwatch/resources/goodpractices/>)

- Государства должны принимать меры к тому, чтобы ликвидировать маргинализацию женщин в низкооплачиваемых и нестабильных секторах экономики. Это может быть достигнуто путем использования системы квот, развития профессионального обучения в нетрадиционных для женщин областях занятости, широкое введение гендерных вопросов в школьные программы.
- Государства должны принять меры к равному разделению семейных обязанностей между мужчинами и женщинами, например, путем использования в трудовом и социальном законодательстве понятия «отпуск по уходу за ребенком» вместо «декретный отпуск», создания доступных детских учреждений и адекватной защиты работников, занятых неполный рабочий день.
- Государства должны разработать программы с целью расширения возможностей доступа к рынку работы, профессиональному обучению и предоставлению микрокредитов женщинам, особенно в сельских районах.

3.2.3 Женщины и процесс принятия решений

Еще одним аспектом сложной картины положения женщин является их недостаточная репрезентативность в процессе принятия политических и экономических решений, что можно рассматривать как причину и следствие более низкого юридического и социального статуса женщины. До тех пор, пока сохраняются стереотипы о традиционных гендерных ролях и продолжается дискриминация на основе половой принадлежности в плане доступа к ресурсам, образованию и рынку рабочей силы, женщины будут располагать скромными возможностями для равного участия в процессе принятия экономических, политических и правовых решений. В тоже время без равной репрезентативности женщин в принятии решений «реальный учет фактора равенства при формировании государственной политики весьма маловероятен».¹¹⁶ По этой причине, равная репрезентативность мужчин и женщин в процессе принятия решений является важной предпосылкой для ликвидации неравенства, которое делает женщину уязвимой в отношении торговли людьми.

С начала переходного периода репрезентативность женщин в политических органах значительно сократилась. Доля политиков-женщин заметно снизилась во всем регионе от 30% в социалистические времена до 4-14%, как это наблюдается в большинстве стран переходного периода.¹¹⁷ Например, на 25 апреля 2001 г. процент женщин-парламентариев составил 8,9% в Молдове и 7,8% в Украине. Доля женщин - членов Верхней палаты Румынского парламента составила 5,7% (в Нижней палате эта доля составляет 10,7%).¹¹⁸ Причины подобного снижения участия женщин в политической жизни в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы следующие: отсутствие

¹¹⁶ Платформа действий (Sec 181).

¹¹⁷ ЮНИСЕФ, Женщины в переходный период, Summary, стр. 19

¹¹⁸ Inter-Parliamentary Union, <http://www/ipu.org>, от 1 мая 2001 г.

позитивных мер¹¹⁹, нежелание политических партий вносить имена женщин в списки для голосования, нежелание женщин бороться за посты в условиях «доминирования мужчин в «большой» политике», стереотипное отношение электората к женщине-политику, более низкий процент успеха, отнимающий желание у женщин участвовать в политической кампании, а у политических партий оказывать им поддержку, недостаток политического опыта у женщин, возвращение патриархальных ценностей и снижение отношения к женщинам до уровня семейно-личностной сферы, а также мнение, что женские вопросы не являются насущными, наряду с отсутствием сети поддержки, неформальных связей, которые могли бы обеспечивать женщинам необходимую опорную систему.¹²⁰

Формальная ликвидация препятствий и введение временных специальных мер способствующих равному участию мужчин и женщин в общественной жизни являются существенными условиями появления истинного равенства в политической жизни. Данные исследований показывают, что как только участие женщин достигает уровня в 30-35% (достигается «критическая масса»), появляется заметное влияние женщин на политический стиль и содержание принимаемых решений. Происходит оживление политической жизни.¹²¹

- **Международные стандарты**

ООН

В соответствии со статьей 25 *МПГПП* каждый гражданин должен иметь право и возможность голосовать и быть избранным, «без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2» (включая дискриминацию по признаку пола).¹²²

Статья 7 *КЛДОЖ* требует от государств принять все соответствующие меры по обеспечению на равных условиях с мужчинами права женщин голосовать, занимать государственные посты и принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций. Статья 8 требует соблюдения права женщин представлять свои правительства на международном уровне на равных условиях с мужчинами. В этом контексте Комитет (КЛДОЖ) подчеркивает в своей Общей рекомендации № 23, что устранение юридических барьеров является необходимым, но не достаточным условием. В статье 4 Конвенция поощряет принятие временных специальных мер с целью полной реализации положений статей 7 и 8.¹²³

Пекинская платформа действий определяет гендерный стереотип как одну из основных причин недостаточной репрезентативности женщин в органах управления.¹²⁴ Она предлагает:

¹¹⁹ При социалистических режимах существовала система квотирования для женщин, обеспечивающая более высокую степень их участия в работе политических органов, однако она наделяла женщин небольшими полномочиями. В начале переходного периода данные системы квот были отменены в бывших социалистических странах (*ЮНЕСКО*, Женщины в переходный период, стр. 94).

¹²⁰ *Economic Commission for Europe, Women in Power and Decision-making*, E/CE/RW.2/2000/5, 17 января 2000 г. Стр 7, 8 (доступно: [www/unecsc.org/women/Beijing+5/meetdoc/doclist.htm](http://www.unecsc.org/women/Beijing+5/meetdoc/doclist.htm)).

¹²¹ *Комитет (КЛДОЖ)*, Общая рекомендация № 23 «Об участии женщин в политической и общественной жизни», 16 сессия, 1997 год (Сек. 4).

¹²² Похожие положения содержатся в Конвенции о политических правах женщины, UN GA Res 640 (VII), от 20 декабря 1959 года, которая была ратифицирована всеми странами-участниками «Пакта о стабильности».

¹²³ *Комитет (КЛДОЖ)*, Общая рекомендация № 23 (Сек. 16).

¹²⁴ Платформа действий (Секц. 182f).

- достигнуть равного представительства женщин и мужчин посредством специальных мер, таких как позитивное действие;
- побудить политические партии к привлечению женщин на выборные и назначаемые государственные должности, пересмотреть дифференцирующее воздействие избирательных систем на политическое представительство женщин в выборных органах;
- принять надлежащие меры, направленные на обеспечение сбалансированного сочетания семейной жизни и трудовой деятельности;
- создать образовательные системы для женщин, предложив им «обучение навыкам лидера, умению принимать решения, выступать публично, самоутверждению, а также ведению политической кампании».¹²⁵

• Примеры практики на национальном уровне

Утвердительные действия с целью повышения представительства женщин

Новое избирательное законодательство *Косово* предусматривает 30% квоту для кандидатов-женщин среди кандидатов, баллотирующихся на избираемые должности. Данная квота требует соблюдения со стороны политических партий, общественных инициатив, коалиций и независимых кандидатов. Она применяется в случае, если список кандидатов насчитывает по меньшей мере, три кандидатуры. Требуется, чтобы в любом списке кандидатов среди первых пятнадцати кандидатур 30% составляли женщины, а далее, по меньшей мере, одна женщина должна присутствовать в каждой последующей тройке кандидатов.¹²⁶

Во *Франции* недавно вступил в силу закон, предоставляющий женщинам 50% квоту мест на муниципальных выборах.¹²⁷ Для поощрения реализации данной меры политическими партиями введение данной квоты решено было связать с предоставлением финансовой поддержки.¹²⁸

Количество женщин в Парламенте *Швеции* почти утроилось с 1971 года. Процент представительства женщин в местных (41%) и региональных (48%) советах сходны с тем, что наблюдается в Парламенте. Все политические партии разделяют убеждение в необходимости увеличения женщин-кандидатов. В 1994 году женская социал-демократическая партия предложила идею о «слоеных списках кандидатов». Это означало, что каждое второе имя в списке партийных кандидатов должно быть женским. Начиная с парламентских выборов 1994 года, крупнейшая Социал-демократическая партия, а в последствии и остальные партии, такие как партия «зелёных» и христианские демократы, систематически составляли свои списки кандидатов, участвующих в выборах в Швеции и в выборах в Европейский парламент, чередуя мужские и женские кандидатуры.¹²⁹

¹²⁵ Платформа действий (Секц. 190 (а), (б)).

¹²⁶ Положение № 2000/39 о муниципальных выборах, Также см. МХФ, Women 2000, стр.514.

¹²⁷ Loi tendant a favoriser l'egal accis des femmes et des hommes aux mandats ilectoraux et fonctions ilectives (Loi 2000-493 of 6 June 2000). Дополнительная информация доступна на <http://www.observatoire-parite.gouv.fr>.

¹²⁸ Статья 16. Несмотря на этот существенный шаг, данный закон распространяется только на населенные пункты с населением, превышающим 3500 человек (т.е. 2000 из 3600 населенных пунктов), и не указывает списочный порядок кандидатов, как это записано в законодательстве Косово.

¹²⁹ Эти добровольные инициативы дополняются законным правом на отпуск по уходу за ребенком, в частности Законом „Об отпуске по уходу за ребенком” и некоторыми положениями Закона „О национальном страховании”, а также существующей системой заботы о детях и престарелых. Таким образом, семейные обязанности распределены равным образом, что является одним из необходимых условий для равного участия мужчин и женщин в институциональном принятии решений. Источник: <http://www.db-decision.de/CoRe/Sweden.htm>

- **Рекомендации**

- Государства должны принять меры, чтобы уровень участия женщин в процессе принятия политических решений достигал «критической массы» в 30-35%.
- Для достижения этой цели государства должны прибегнуть к специальным мерам, таким как система квотирования для политических партий. Партии должны вносить, по меньшей мере, 30% женских кандидатур в списки кандидатов и обеспечивать участие кандидатов-женщин в тех местах, где существуют высокие шансы их избрания. Это может достигаться, к примеру, путем использования Косовской системы (когда минимальный процент женских кандидатур выносятся в начало списка кандидатов) либо шведской модели („слоеных списков”).
- Государства должны создать механизмы, обеспечивающие должный надзор за соблюдением партиями квот по участию женщин-кандидатов, например, путем предоставления финансовых поощрений, таких как государственные субсидии, выделяемые политическим партиям для заполнения квоты.

3.2.4 Механизмы достижения гендерного равенства

Помимо предоставления реальных юридических гарантий и механизмов их реализации, реализация прав женщин требует создания национальных механизмов, таких как координирующие органы, отвечающие за исполнение этих законов с точки зрения гендерных аспектов. Также необходимо развитие и координация различного рода политических направлений, нацеленных на интеграцию гендерных вопросов в национальное законодательство, государственные программы и более широкую государственную политику. Эффективность работы таких национальных механизмов зависит от их полномочий и располагаемых ресурсов.

Почти все страны Центральной и Юго-Восточной Европы и страны ННГ создали механизмы, отвечающие за соблюдение равенства полов. Большинство из этих механизмов сосредоточено в отделах или управлениях министерств, занимающихся трудовыми или социальными вопросами. Этот факт отражает то, что правительства подходят к проблеме женщин с позиции «социальной защиты». Женщины представляются как уязвимая группа, нуждающаяся в защите «как в матери». Опыт показывает, что из-за своей принадлежности к упомянутым министерствам, данные механизмы оказываются изолированными и не допускаются к процессу «интегрирования интересов женщин в основные программы развития страны».¹³⁰

¹³⁰ *Economic Commission for Europe, Report on National Mechanisms for Gender Equality and the Advancement of Women in Transition Countries (Central and Eastern Europe and the CIS)*, E/ECE/RW.2/2000/BP.1, 22 декабря 1999 г., стр.4,5, доступно на [www.http://www.unece.org/women/beijing+5/meetdoc/doclist.htm](http://www.unece.org/women/beijing+5/meetdoc/doclist.htm)

- **Международные стандарты**

В Общей рекомендации № 6 Комитета (КЛДОЖ) содержится обращение к странам-участницам *КЛДОЖ*:

«создать и/или укрепить эффективные национальные механизмы, институты и процедуры на высоком правительственном уровне и, снабдив их адекватными ресурсами, дав им обещания и предоставив полномочия: (а) консультироваться по вопросам влияния женщин на политику правительства; (б) всесторонне отслеживать ситуацию, касающуюся вопросов женщин; (в) помогать в формулировании новых политических направлений и эффективно реализовывать стратегии и меры по ликвидации дискриминации».¹³¹

Пекинская платформа действий предлагает возложить ответственность за улучшение положения женщин «на максимально высокий правительственный уровень» на основе «прочных политических обязательств» с четко определенным мандатом и полномочиями, адекватным обеспечением ресурсами, возможностью и полномочиями влиять на политику»¹³²

- **Рекомендации**

- Государства на высоком уровне должны создать координирующие органы по гендерным вопросам, отвечающие за формулировку политики и стратегии, нацеленными на ликвидацию гендерной дискриминации, и следящих за интеграцией гендерных вопросов во все сферы политики правительства.
- Государства должны обеспечить данным органам наличие четкого мандата и полномочий, предоставить достаточные человеческие и финансовые ресурсы, а также возможность оказывать влияние на политику.

3.2.5 Международное и региональное сотрудничество

Помимо деятельности на национальном уровне меры по улучшению положения женщин в стране происхождения могут быть поддержаны двусторонними или многосторонними договоренностями.

- **Международные и Европейские стандарты**

ООН

Протокол о торговле людьми носит превентивный характер и требует от стран-участниц принятия мер, в том числе путем двустороннего и многостороннего сотрудничества, с тем, чтобы «облегчить» бремя таких факторов как бедность, неразвитость, отсутствие равных возможностей.¹³³

¹³¹ Комитет (КЛДОЖ), Общая рекомендация № 6 об эффективном национальном механизме и общественной кампании, седьмая сессия, 1988 г. (Секц. 1).

¹³² Платформа действий, (Глава 203 ((а), (б)).

¹³³ Протокол о торговле людьми (Ст. 9 п. 4).

Европейский уровень

Европейский Союз и ОБСЕ обращают внимание на проблему недостаточного трансграничного сотрудничества в вопросах предупреждения торговли людьми и рекомендуют своим членам заключить соглашения со странами происхождения. Помимо этого, оба вышеуказанных межгосударственных образования рекомендуют оказывать помощи государственным органам и неправительственным организациям, работа которых направлена на улучшение положения женщин.¹³⁴

Европейский Парламент в резолюциях от 1996 и 2000 гг. по проблеме торговли людьми определил международное сотрудничество по развитию как потенциальное средство для поддержки и наращивания усилий, направленных на противодействие торговле людьми. Задачи политики помощи другим странам должны включать оказание помощи жертвам или потенциальным жертвам торговли людьми, причем должно быть принято во внимание особое положение женщин и детей в странах происхождения.¹³⁵ В этом отношении государствам рекомендуется проводить гендерно-ориентированные программы по борьбе с бедностью и использовать инструменты сотрудничества, обеспечивающие устойчивое внутреннее развитие стран происхождения для борьбы с первопричинами торговли людьми.¹³⁶

• **Примеры инициатив на национальном и региональном уровнях**

Международные и региональные инициативы, нацеленные на создание больших возможностей для потенциальных жертв торговли людьми

Закон США „О защите жертв торговли людьми” предоставил Правительству США законные основания для международных инициатив, направленных на увеличение экономических возможностей потенциальных жертв торговли людьми. Закон обязывает правительство проводить подобные инициативы, которые включают в себя программы по микрокредитованию, профессиональному обучению, поощрению участия женщин в принятии экономических решений, развитию международных обучающих программ и предоставление грантов неправительственным организациям.¹³⁷

Деятельность двух рабочих комитетов «Пакта о стабильности» для Юго-Восточной Европы направлена на развитие регионального сотрудничества с целью ликвидации факторов, делающих женщин уязвимыми к торговле людьми. *Гендерный комитет «Пакта о стабильности»* представляет собой форум для регионального сотрудничества между правительствами, международными организациями и неправительственными организациями, направленного на распространение гендерного равенства и политического участия женщин данного региона. *Комитет «Пакта о стабильности» по противодействию торговле людьми* также ставит своей целью поощрение регионального и международного

¹³⁴ Гаагская министерская декларация (Гл. III.3.), Дополнительная встреча ОБСЕ по человеческому измерению, посвященная вопросам контрабанды людьми, Вена, 19 июня 2000 г., Итоговый отчет, ODIHR.GAL/36/00, 12 июля 2000 г., стр.9

¹³⁵ Резолюция Европейского Парламента 1996 г. (Глава 8f)

¹³⁶ Резолюция Европейского Парламента 2000 г. (Глава 28)

¹³⁷ Закон „О защите жертв торговли людьми” (Глава 106 (а)).

сотрудничества по предотвращению торговли людьми и повышению осведомленности населения. Комитет также пытается принять меры по ликвидации социальных и экономических причин торговли людьми. Оба комитета подписали соглашение о сотрудничестве, в котором обозначены области совместных усилий, включающие в себя лоббирование среди политиков и законодателей вопросов совершенствования нынешней политики противодействия торговле людьми либо введения такой политики там, где она отсутствует, а также поддержку политиков-женщин, занимающихся вопросами улучшения ситуации с равенством полов. Такое лоббирование имеет своей целью вынесение на повестку местных законодательных органов вопроса о противодействии торговле людьми.¹³⁸

• **Рекомендации**

- Государства должны использовать двустороннее, региональное и международное сотрудничество, в том числе по ликвидации первоначин контрабанды людей и торговли людьми, в особенности, женщинами. Для этой цели страны должны использовать и поддерживать существующие региональные схемы сотрудничества, такие как «Пакт о стабильности» и его Комитеты по гендерным вопросам и по противодействию контрабанды людей и торговле людьми.
- Государства должны поддержать неправительственные организации, чья деятельность направлена на повышение эффективности участия женщин в жизни общества.

3.3 Иммиграционная политика страны назначения

Ограничительное иммиграционное законодательство и политика стран назначения способствуют росту незаконной миграции и торговли людьми. Люди, желающие в поисках лучшей жизни мигрировать за границу и получить там работу, но не имеющие легальной возможности это сделать, склонны полагаться на тех, кто обещает обеспечить их поддельными документами, организовать поездку и найти работу. Так как ограничительная иммиграционная политика не позволяет законно въезжать в страну такому количеству мигрантов, которое могло бы заполнить все существующие рабочие вакансии, мигранты вынуждены прибегать к незаконным способам устройства на работу. Может оказаться, что по приезду мигранты могут быть подвержены принудительному труду и жить в рабских условиях.

• **Международные стандарты**

Статья 64 *Конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов* обязывает государства консультироваться и сотрудничать между собой с целью создания нормальных, справедливых и гуманных условий в отношении трудящихся мигрантов и членов их семей. В этой связи соответствующее внимание должно

¹³⁸ Комитеты также согласились вести регулярный обмен информацией и сотрудничать в ключевых национальных вопросах в регионе Юго-Восточной Европы. Дальнейшая информация доступна на интернет-узлах Гендерного комитета (http://www.stabilitypact.org/stabilitypactegi/catalog/cat_descr.cgi?subcat=1&prod_id=4) и Комитета по борьбе с торговлей людьми (<http://www.osce.org/odhr/attf/>).

уделяться не только трудовым потребностям и ресурсам, но и социальным, экономическим, культурным и другим потребностям трудящихся-мигрантов.

- **Примеры практики на национальном уровне**

Двусторонние договоренности по разрешению легальной работы мигрантам

Италия подписала договор с Международной организацией по миграции (МОМ), разрешив 5000 албанцев работать в Италии в течение одного года, с целью контроля над трудовыми миграционными потоками из Албании и Балкан. Желающие принять участие в программе проходят собеседование в представительстве МОМ в Тиране, где они тестируются на предмет знания языка и имеющихся профессиональных навыков. В случае успешного прохождения тестирования, кандидаты регистрируются в базе данных МОМ, информация из которой регулярно направляется итальянским властям, а также помещается в Интернет, что дает возможность консультироваться с итальянскими работо-дателями. При помощи базы данных нужные специалисты и работодатели могут „выйти” друг на друга, и в случае, если это происходит, человек, сумевший найти работу таким способом, выезжает в Италию, имея при себе оформленный трудовой контракт, позволяющий ему по прибытию немедленно приступить к работе. Перед отъездом МОМ проводит дополнительные собеседования с уезжающими, чтобы помочь им легче сориентироваться в новой стране. По приезду в Италию, мигранты также могут пройти курсы профессиональной подготовки и получить консультации. С мая 2000 года, т.е. времени заключения договора, более 1500 албанцев уехали в Италию. Представительство МОМ в Тиране рассмотрело более 9400 заявлений, из которых более 4400 были приняты. «Большинство из заявителей были мужчины в возрасте от 18 до 39 лет со средним образованием и опытом работы в области строительства, сельского хозяйства, сервиса и медицинских услуг младшего медперсонала». ¹³⁹

Подобные соглашения, позволяющие лицам из менее развитых стран мигрировать в поисках работы и повышать свою профессиональную квалификацию в более развитых странах, наверняка окажут положительное влияние на предупреждение торговли людьми. Лица, имеющие легальную возможность мигрировать в поисках работы, будут в меньшей степени полагаться на заверения контрабандистов, обещающих организацию поездки и работу в другой стране. В тоже время, для эффективного противодействия торговле женщинами необходимы дополнительные усилия для обеспечения равного участия женщин в подобных программах, ибо из вышеуказанного примера видно, что от реализации договоренности между Италией и МОМ выиграли в основном представители мужского пола. Равное участие женщин в программе может быть достигнуто, к примеру, путем проведения информационных кампаний среди женщин.

¹³⁹ Сообщение МОМ для прессы от 13 июля 2001 г. См. <http://www/iom/int>. Также <http://www.dgimpiego.aile.it>.

- **Рекомендации**

- Правительства стран назначения должны рассматривать создание дополнительных возможностей для лиц, желающих легально мигрировать с целью получения работы, образования и профессиональной подготовки. В особенности это касается девочек и женщин. Для этого страны назначения должны заключать соглашения со странами происхождения и/или региональными и международными организациями, такими как МОМ.
- Участвующие страны и организации должны обеспечить равный доступ женщинами и мужчинам к подобного рода программам занятости и профессиональной подготовки. Страны происхождения должны поощрять участие девочек и женщин в таких программах и предоставлять им адекватную информацию о наличии таких программ и о требованиях, которые предъявляются к их участникам. Участвующие страны и организации должны следить за тем, чтобы работы, предлагаемые в ходе этих программ, не были замкнуты исключительно на мужских «специальностях», но были доступны и женщинам.
- Страны происхождения должны предоставлять девочкам и женщинам необходимую профессиональную подготовку для того, чтобы они обладали необходимой квалификацией для успешного участия в таких программах и успешного поиска работы (см. раздел 3.4).

4 СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ И НАКАЗАНИЕ

4.1 Торговля людьми как отдельный состав преступления.

Определение торговли людьми.

Четкое определение незаконной торговли людьми как преступления является важным начальным моментом любых мер, направленных на противодействие этому преступлению. Если данное преступление не имеет четкого определения, исследования о масштабах проблемы и поиск ее возможных решений невозможны. Решение проблемы также будет зависеть от того, как поставлена эта проблема. Отсутствие определения делает невозможным трансграничное сотрудничество. До тех пор, пока все, в том числе правительства и НПО, не сосредоточатся на данном конкретном преступлении и не очертят столь же конкретный круг жертв, предлагаемые решения будут страдать от недостаточной скоординированности и эффективности.

Уголовное законодательство многих стран не выделяет торговлю людьми в отдельный состав преступления. Торговля людьми преследуется в рамках иных имеющихся законов либо не преследуется вовсе. Например, торговля женщинами с целью принуждения к занятию проституцией зачастую преследуется по статьям за контрабанду или за преступления, связанные с проституцией, как за сутенёрство. Ограниченная область применения таких законов позволяет лицам, занимающимся незаконной торговлей людьми, отделяться относительно мягким наказанием, несмотря на серьезность и жестокость природы этого занятия.¹⁴⁰ Иногда жертвы торговли людьми также подвергаются преследованию за незаконный въезд в страну или за нелегальный труд из-за «механического» применения законов. Более того, усилия по борьбе с торговлей людьми путем использования законов против преступлений, связанных с проституцией, означает, что правительства приравнивают торговлю людьми ко всем видам работ в секс-индустрии, вне зависимости от того, работает там человек по принуждению или нет. Торговля людьми, напротив, подразумевает наличие принудительного труда, рабства или обычаев, сходных с рабством в любом виде деятельности, в том числе секс-индустрии, производстве или сельском хозяйстве. Торговля людьми не тождественна ни контрабанде, ни проституции. Это отдельный состав преступления, которое является серьёзным нарушением прав человека.

Многие государства, в которых торговля людьми выделена в отдельный состав преступления, наказывают только лишь за аспекты, связанные с проституцией, оставляя в стороне иные виды деятельности, связанные с принужденным трудом, рабством или подневольным состоянием. Это означает, что жертвы торговли людьми, подвергшиеся домашнему или фабричному принудительному труду или оказавшиеся принудительно вовлеченными в иные виды секс-индустрии, такие как порнография, стриптиз или массаж, оказываются вне защиты закона, а виновники остаются безнаказанными.

¹⁴⁰ OSCE/ODIHR, *Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE*, ODIHR Background Paper 1999/3, стр. 37

- **Международные и Европейские стандарты**

До недавнего времени отсутствовало универсальное и обязательное определение торговли людьми на региональном и международном уровнях. Различные, частично совпадающие определения, использовались разными сторонами и законодательными инструментами.

ООН

Единственное юридически обязательное международное определение торговли людьми¹⁴¹ содержится в Протоколе ООН о торговле людьми, принятом в декабре 2000 года. Он даёт следующее определение торговле людьми:

«Торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получения людей путем угрозы силой или ее применением или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительных труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов».¹⁴²

Современное прогрессивное определение, содержащееся в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, несет в себе несколько положительных моментов, отражающих реалии современной торговли людьми. Во-первых, оно признаёт все формы торговли людьми и не ограничивает торговлю людьми лишь рамками принуждения к оказанию сексуальных услуг. Оно сосредотачивается на условиях принудительного труда, подневольного состояния, рабства и обычаях, схожих с рабством, которым дано определение в международном праве. Во-вторых, оно не сосредотачивается только на девочках и женщинах, признавая, что все - женщины, мужчины, мальчики и девочки - могут быть жертвами торговли людьми. В-третьих, определение не требует факта пересечения границ жертвой, принимая во внимание то, что торговля людьми может осуществляться между регионами внутри одной страны.¹⁴³ В-четвертых, Протокол предусматривает наличие некоторого нарушения свободы воли жертвы, например, путем силы, обмана или злоупотребления служебным положением, таким образом, подчёркивая важность собственного решения взрослых людей относительно собственной жизни и, конкретно, трудового выбора и выбора страны пребывания.

¹⁴¹ Есть несколько документов, в которых используется, но не уточняется, термин „торговля людьми”. В Конвенции о торговле людьми данный термин вынесен в заголовок, однако его определение в Конвенции отсутствует. Статья 6 КЛДОЖ обязывает государства принимать все меры для подавления «всех форм торговли женщинами», однако также не дает определение такой торговле. Тем не менее, присутствующее широкое понятие торговли женщинами, не ограниченное лишь торговлей с целью принуждения занятия проституцией, может быть вынесено из формулировки Статьи 6 («всех форм торговли женщинами»), также как и из Общего комментария № 19 Комитета (КЛДОЖ) о насилии по отношению к женщинам, в котором домашний труд включен в список возможных целей торговли людьми.

¹⁴² Текст Протокола и подготовительных документов доступен на http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents/index.htm.

¹⁴³ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Crime Convention, UN GA Res A/55/383, 2 November 2000) применяется только к преступлениям, которые носят «транснациональный характер» (Статья 3) и совершены при участии организованной преступной группы (состоящей из трех или более лиц, Статья 4). По этой причине оба элемента являются существенными для применения Протокола, который дополняет Конвенцию. Однако, «транснациональный характер преступления» не обязательно означает необходимость наличия факта пересечения границ жертвой: преступление носит транснациональный характер, если оно совершено 1) в более чем одном государстве, 2) в одном государстве, но существенная часть по его подготовке, планированию, руководстве и контролю имеет место в другом государстве, 3) в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве, 4) в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве (статья 3, пункт 2).

Однако, термины «эксплуатация проституции» и «сексуальная эксплуатация» не имеют определения в международном праве, и Протокол также сознательно не даёт им определения. Правительства могут выбирать, дать ли им определение только лишь как принудительному участию в секс-индустрии (куда входят и принудительный труд, и рабство и подневольное состояние) или участие в секс-индустрии как таковое.¹⁴⁴ По этой причине, несмотря на то, что Протокол можно рассматривать как шаг в сторону гармонизации определений, он не решает полностью всех вопросов.

Специальный докладчик ООН по проблемам насилия в отношении к женщинам принял определение, содержащее практически те же элементы:

«вербовка, перевозка, покупка, продажа, передача, укрывательство либо получение лиц: i) путем угрозы насилием либо его применением, похищения, применения силы, мошенничества, обмана либо принуждения (включая злоупотребление властью) либо путем использования долговой зависимости с целью: (ii) помещения и удержания такого лица с оплатой или без, принуждения к труду или в обычаях, сходных с рабством, в месте ином, чем то, в котором это лицо приживало на момент совершения акта, описанного в пункте (i)».¹⁴⁵

В противоположность определению, которое содержится в Протоколе о торговле людьми, Специальный докладчик не использует нечеткий термин «сексуальная эксплуатация», применяя такие термины, как «принудительный труд либо обычаи, сходные с рабством», определение которых дано в инструментах по правам человека.¹⁴⁶

• Региональные инициативы

Ряд документов по борьбе с торговлей людьми, принятых на уровне ОБСЕ, Совета Европы и Европейского Союза, используют более узкое понятие торговли людьми по сравнению с понятием, которое приводится в новом Протоколе о торговле людьми. Многие из этих документов концентрируют внимание на торговле только *женщинами* и/или на торговле исключительно с целью *принудительной проституции/сексуальной эксплуатации*. Позже эти документы стали включать в себя более широкие понятия.

Решение об активизации усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми от 28 ноября 2000 года затрагивает понятие торговли людьми. Как и Протокол, Решение не даёт четкого определения торговли людьми, оно использует широкое понятие торговли людьми, не ограничивая его ни жертвами женского пола, ни определенной формой эксплуатации.

¹⁴⁴ Делегаты, принимавшие участие в переговорах по выработке Протокола, четко выразили свое согласие не давать определение «сексуальной эксплуатации» и «эксплуатации проституции других лиц», включив следующее объяснение в *travaux préparatoires* (Глава 64): «*Travaux préparatoires* должны указывать на то, что данный протокол затрагивает эксплуатацию проституции и другие формы сексуальной эксплуатации только лишь в контексте незаконной торговли людьми. В Протоколе не даются определения терминам «эксплуатация проституции других лиц» либо «иные формы сексуальной эксплуатации». В силу этих причин Протокол не несет в себе предрешенности в отношении того, как Участвующие стороны относятся к проблеме проституции в их внутреннем законодательстве».

¹⁴⁵ *Special Rapporteur on violence against women*, Report on trafficking in women, women's migration and violence against women, E/CN.4/2000/68, 29 February 2000 ((Sec. 13), доступен на <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mwom.htm>). Похожее определение, основанное на международных стандартах в области прав человека, было разработано *Глобальным альянсом против торговли женщинами, Международной группой по законодательству в области прав человека и Фондом против торговли женщинами* и было опубликовано в 1999 году в издании «Стандарты в области прав человека при обращении с лицами, пострадавшими от торговли людьми». Стандарты в области прав человека содержат полезные ориентиры при подходе к выработке законодательства и политики по противодействию торговле людьми на основе прав человека (с ними можно ознакомиться по адресу: <http://www.inet.co.th/org/gaatw/HRIndex.html> or <http://www.hrlawgroup.org/site-programs.html>)

¹⁴⁶ См. главу 2.3

Совет Министров Совета Европы в *Рекомендации R (2000) 11* также затрагивает проблему торговли людьми, но ограничивает это понятие торговлей с целью сексуальной эксплуатации (не уточненной).

Недавние усилия Комиссии ЕС по введению нового, достаточно широкого определения, способного охватить все формы торговли людьми, привели в результате к двум определениям торговли людьми, отличающимся по цели: торговле с целью сексуальной эксплуатации (не уточненной) и с целью трудовой эксплуатации.¹⁴⁷

Предложения по использованию широкого определения торговли людьми, затрагивающего все её формы, а не только торговлю женщинами с целью «сексуальной эксплуатации», является шагом, сделанным в правильном направлении. Тем не менее, несмотря на вышесказанное, подход Комиссии все же оставляет место для критики. Вместо принятия определения, записанного в Протоколе ООН о торговле людьми (который был открыт к подписанию несколькими неделями до принятия Комиссией нового определения), еще одна пара определений была вынесена на обсуждение. Вместо содействия необходимой цели по гармонизации законодательства по борьбе с торговлей людьми, такой подход скорее свидетельствует об отсутствии гармонизации в определениях торговли людьми среди стран ЕС и других стран. Совет ЕС признал эти недостатки и в своем нынешнем проекте решения использует определение, построенное на основе определения, записанного в Протоколе.¹⁴⁸

- **Примеры определения торговли людьми на национальном уровне**

Некоторые страны, такие как *Австрия, Кипр, Нидерланды, ФРГ, Литва и Польша* выделили торговлю людьми в отдельное преступление, но ограничили его лишь рамками торговли людьми с целью проституции или сексуальной эксплуатации (не уточненной).

Некоторые страны выделили торговлю людьми в отдельное преступление, которое охватывает все формы торговли людьми. *Бельгийский Закон* об иностранцах дает следующее определение акту торговли людьми:

“Лицо, которое любым способом, само или через посредника, содействует въезду или пребыванию иностранца в Королевстве, если оно

- по отношению к иностранцу, прямо или косвенно, использует силу, обман, насилие любого рода или угрозу, или
- злоупотребляет особенно уязвимым положением иностранца, возникшим в результате его нелегального или полуполегалного административного положения,¹⁴⁹ беременности, болезни, физических или психических недостатков».

¹⁴⁷ Предложение по рамочному решению Совета по борьбе с торговлей людьми, COM (2000) 854 final.

¹⁴⁸ Совет Европейского Союза, Предложение по рамочному решению Совета по борьбе с торговлей людьми, 599/1/01 REV 1 DROI PEN 43 MIGR 41, 21 May 2001 (Art 1).

¹⁴⁹ Статья 77bis Закона об иностранцах, представлено положениями Закона по борьбе с торговлей людьми и детской порнографией от 13 апреля 1995 г. Источник: *Council of Europe Compilation, Volume II, National texts*, стр. 10.

В Косово в январе 2001 года было введено новое законодательство по борьбе с торговлей людьми, которое использует определение торговли людьми, взятое из Протокола ООН о торговле людьми.¹⁵⁰

США также уголовно преследует все формы торговли людьми. Несмотря на то, что «секс-трафик» и другие виды торговли людьми вынесены законодательством в отдельные преступления, тем не менее, это может считаться примером хорошей практики, так как в данном случае признается, что люди могут быть проданы с целью принужденного труда не только в секс-индустрии, но и для использования в иных видах принудительного труда и услуг.

Торговля людьми с целью неонажа, рабства, недобровольного помещения в подневольное состояние или принудительного труда: «Если кто-либо сознательно вербует, укрывает, перевозит, обеспечивает или получает какими бы то ни было способами лицо для труда или оказания услуг для [неонажа, рабства, недобровольного помещения в подневольное состояние или принужденного труда](...)¹⁵¹

Торговля детьми с целью сексуальной эксплуатации либо путем применения силы, мошенничества или принуждения:

«Если кто-либо сознательно

1. посредством внутри- или межгосударственной торговли людьми, вербует, соблазняет, укрывает, перевозит, предоставляет или получает какими бы то ни было способами лицо; или
2. получает выгоду, финансовую или иную, от участия в предприятии, осуществляющее действия, указанные в параграфе 1, зная, что насилие, мошенничество или принуждение, описанные в подсекции (с) (2), будут использованы с целью принуждения лица вступить в оплачиваемый сексуальный акт (...).¹⁵²

• Рекомендации

Государства обязаны выделить торговлю людьми в отдельный состав преступления, достаточно широкий, чтобы охватить все формы торговли людьми. Определение торговли людьми должно включать в себя, по крайней мере, следующие элементы:

- действия: вербовка, транспортировка, передача, укрывательство или получение лица;
- средства: угроза силой или ее применением или другие формы принуждения, похищение, мошенничество, обман, злоупотребление властью или уязвимостью положения лица;
- цель: принудительный труд или услуги, рабство, обычаи сходные с рабством или подневольное состояние.

¹⁵⁰ Положение № 2001/4 о запрещении торговле людьми в Косово, UNMIK/REG/2001/4, 12 января 2001 (Статья 1).

¹⁵¹ United States Code (Sec. 1590), as amended by Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000 (Sec. 112).

¹⁵² United States Code (Sec. 1591), as amended by H.R. 3244 ENR (Sec. 112).

4.2 Санкции

В настоящее время санкции, предусмотренные за незаконную торговлю людьми во многих странах, не несут в себе сдерживающий эффект из-за мягкости наказания. Зачастую наказание, которое выносится человеку, у которого обнаружили наркотики, оказывается более суровым чем то, которому могут подвергнуться торговцы людьми. Характер и суровость возможного наказания может сказываться на усилиях по преследованию торговцев людьми, так как некоторые страны, прежде чем предоставить международный запрос об информации, помощи или экстрадиции, требуют, чтобы приговор, который может получить подозреваемый, был более суровым, чем это предусмотрено внутренним законодательством.¹⁵³

- **Международные и Европейские стандарты**

ООН

Протокол о торговле людьми обязывает государства выделить незаконную торговлю людьми в отдельный состав преступления, но не упоминает о суровости наказания.

Европейский Союз

Документ о Совместном действии Совета от 1997 года предусматривает эффективное, соразмерное и оказывающее сдерживающее воздействие уголовное наказание за незаконную торговлю людьми, которое может включать экстрадицию. Документ перечисляет дополнительные виды наказания и меры административного характера, такие как конфискация и изъятие доходов и собственности торговца людьми¹⁵⁴ и закрытие учреждений, вовлеченных в торговлю людьми.¹⁵⁵ Необходимость в «законодательстве, предусматривающем суровое наказание за серьезное преступление» в виде торговли людьми, была также подчеркнута *Европейским Советом в Тампере* в октябре 1999 года.¹⁵⁶

В настоящий момент проект *Рамочного решения Совета по борьбе с незаконной торговлей людьми* обсуждается на уровне Европейского Союза. После своего принятия, данное решение заменит собой вышеупомянутый документ о Совместном действии от 1997 года. Проект решения предусматривает одинаковое максимальное тюремное наказание за занятие торговлей людьми. Равно как и Совместное действие, проект Решения обязывает государства установить «эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие уголовные наказания, которые могут включать экстрадицию». В случае присутствияотягчающих обстоятельств, а именно, если преступление несет угрозу жизни жертвы либо она была подвержена особо жестокому или унижительному обращению, либо преступление было совершено преступной

¹⁵³ Рекомендация «R» Комитета министров (2000) 11, Поясняющий меморандум, стр. 21.

¹⁵⁴ См. также рекомендацию R Комитета министров (2000) 11, часть 44.

¹⁵⁵ Совместное действие 97/154/JHA (Title II Sec. A (b), (d)).

¹⁵⁶ Tampere European Council, Presidency Conclusions (Sec. 25).

группой, срок, согласно проекту Решения, должен составлять не менее шести лет лишения свободы (так называемое «максимальное минимальное наказание»¹⁵⁷).

Совет Европы

В соответствии с *рекомендацией Комитета Министров R (2000) 11*, страны-участницы обязаны «ввести либо ужесточить уголовные санкции, которые должны быть пропорциональны тяжести преступления, включая тюремные приговоры, оказывающие сдерживающее воздействие [...]»¹⁵⁸

ОБСЕ

Дополнительное заседание ОБСЕ по Человеческому измерению в 2000 году также рекомендовало участвующим государствам ввести законодательство, позволяющее конфисковывать доходы и использовать конфискованное имущество для дополнительного финансирования программ по оказанию помощи жертвам.¹⁵⁹

• **Примеры уголовных санкций на национальном уровне**

Тюремное заключение

В недавно принятом в *Косово* Законе „О борьбе с незаконной торговлей людьми” предусматривается наказание от двух до двенадцати лет лишения свободы для лиц, совершивших или предпринявших попытку торговли людьми. При отягчающих обстоятельствах предусмотрено наказание от двух до пятнадцати лет лишения свободы (если жертва не достигла 18 лет) либо от пяти до пятнадцати лет лишения свободы (если преступник является членом группы по торговле людьми).¹⁶⁰

Законодательство *США* предусматривает наказание за незаконную торговлю людьми в виде лишения свободы до 20 лет. При отягчающих обстоятельствах, а именно смерти лица, подвергнувшегося торговле людьми, а также в случае, если подобные действия были совершены с использованием силы, мошенничества или принуждения, либо если жертве не исполнилось 14 лет, может выноситься приговор о пожизненном заключении.¹⁶¹

Заккрытие учреждений

В *Бельгии*, учреждения, в которых совершено преступление, могут быть закрыты на время разбирательства в случае наличия доказательств о нарушении социального законодательства, а также при наличии достаточных оснований о совершении там факта незаконной торговли людьми.¹⁶²

¹⁵⁷ Предложения по Рамочному решению Совета от 21 мая 2001 г. (Статья 3). Первоначально Комиссия приняла двухуровневый подход: минимальное и максимальное наказание - сроком в шесть лет лишения свободы при отсутствии отягчающих обстоятельств и 10 лет при отягчающих обстоятельствах (COM (2000) 854 final, 21 декабря *Статья 4). Совет пока не пришел к окончательному решению по этому положению.

¹⁵⁸ Рекомендация R Комитета Министров (2000) 11, раздел 43.

¹⁵⁹ Дополнительная Встреча ОБСЕ по Человеческому измерению 2000 года, Итоговый Отчет, стр.8

¹⁶⁰ UNMIK/REG/2001/4 (Sec. 2).

¹⁶¹ United States Code (Sec. 1591f), as amended by Trafficking Victims Protection Act 2000 (Sec. 112).

¹⁶² Закон от 13 апреля 1995 года (Статья 9)

В *Косово* судья, ведущий разбирательство по делу, может вынести решение о закрытии учреждения, которое подозревается в участии либо когда известно о его участии в незаконной торговле людьми.¹⁶³

Конфискация

В *Албании* уголовное законодательство предусматривает конфискацию объектов, использованных либо предназначенных к использованию для совершения преступления, а также объектов, денежных средств и иной собственности, имеющей происхождение в результате преступной деятельности либо награды, полученной или обещанной за совершение оногo.¹⁶⁴

В *Бельгии* уголовный кодекс допускает конфискацию объектов, имеющих происхождение в результате торговли людьми и являющихся собственностью осужденного.¹⁶⁵ В случаях торговли людьми конфискации могут подлежать даже объекты, не являющиеся собственностью осужденного.¹⁶⁶

В соответствии с законодательством *ФРГ*, все приобретения обвиняемого, полученные незаконным путем (либо эквивалентная сумма в случае, если данные приобретения более недоступны) могут быть конфискованы. В случае, если торговец людьми получил доход в результате или для совершения преступного деяния, денежные средства переходят в доход государства после вынесения окончательного приговора. Данное положение, однако, не применяется в случае, если в деле имеются пострадавшие. В таком случае, имущество может переходить в пользу потерпевшего в ходе предварительного разбирательства, согласно тем же правилам, что и в случае с передачей имущества в доход государства. Это значит, что жертвы принудительной проституции могут подать гражданский иск против торговца о нелегальном изъятии их доходов.¹⁶⁷

Законодательство *Косово* допускает конфискацию собственности, чье происхождение явилось результатом незаконной торговли людьми. Конфискованное имущество направляется на возмещение ущерба жертве.¹⁶⁸

Утрата прав

Бельгийское законодательство устанавливает, что лица, признанные виновными в неоднократном совершении торговли людьми либо таких действий, совершенных с участием преступной группы, приговариваются к утрате некоторых прав, таких как право свидетельствовать или право занимать государственные должности.¹⁶⁹

¹⁶³ UNMIK/REG/2001/4 (Sec. 6 para 2).

¹⁶⁴ Уголовный кодекс (статья 6). Источник: OSCE Presence in Albania, Review of Albanian Legislation on Trafficking, 2 March 2001.

¹⁶⁵ Уголовный Кодекс, (статья 42).

¹⁶⁶ Уголовный Кодекс, (статья 42) с изменениями согласно Закону от 13 апреля 1995 года (статья 6).

¹⁶⁷ Уголовный кодекс (раздел 73 CC), Уголовно-процессуальный кодекс (Глава 111b, параграф 5). Источник: Johann Podolsky, Karl Zimmermann, Options in Confiscating Profits of Traffickers in Women, in: *Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen* (ed.), European Strategies to Prevent and Combat Trafficking in Women, Proceedings of the International Conference on 25 and 26 November 1998 in Berlin (in the following: European Strategies), pp 206ff.

¹⁶⁸ UNMIK/REG/2001/4 (Sec. 6 paras 1, 3)

¹⁶⁹ Закон об иностранцах (ст.77 до 4 параграфа), с изменениями согласно Закону от 13 апреля 1995 года (Ст.1), Уголовный кодекс (ст.31). Брюссельский суд первой инстанции несколько раз приговаривал преступников (даже если их группа состояла из двух человек) к потере всех гражданских прав и запретил руководить агентствами по трудоустройству и массажными агентствами: *Elvira Niesner, Christina Jones-Pauly, Strafverfolgung und Opferschutz bei Menschenhandel, Eine vergleichende Studie der rechtlichen, sozialpolitischen und administrativen Bedingungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels in sechs europäischen Staaten*, March 2000, p 32.

Выплаты пострадавшим

В соответствии с законодательством *Кипра*, суд может постановить, в добавление к приговору, виновному компенсировать полностью или частично все убытки, которые были понесены, несутся или, как ожидается, будут понесены государством за время исполнения его долга по предоставлению защиты и поддержки жертве.¹⁷⁰

• **Рекомендации**

- Государства должны ввести и исполнять санкции против незаконной торговли людьми, отражающие тяжесть данного преступления и серьезность нарушений прав человека и имеющие сдерживающий эффект.
- Государства должны рассмотреть следующие санкции: тюремное заключение, штраф, конфискация имущества, приобретенного в результате незаконной торговли людьми, закрытие учреждений, причастных к такой торговле.
- Конфискованное имущество должно быть использовано в качестве возмещения пострадавшим от незаконной торговли людьми, а затем на оплату услуг пострадавшим. Государства должны также рассмотреть возможность поддержки программ по реинтеграции жертв торговли людьми в странах происхождения за счет конфискованных средств.

4.3 Уголовная ответственность юридических лиц

Торговцы людьми часто действуют через юридические лица, такие как туристические компании, брачные агентства, секс-шопы, бары, бордели, агентства по найму рабочей силы. В случае, если отсутствует уголовная ответственность по отношению к таким юридическим лицам, это означает, что их деятельность остается безнаказанной. В то же время, преследование отдельных лиц, замешанных в торговле людьми, является недостаточным для того, чтобы выйти на главных преступников. В таких случаях юридическое лицо может продолжать свою деятельность под руководством других лиц, несмотря на то, что отдельные лица оказались за решеткой. Довольно часто бывает непросто доказать причастность отдельных лиц, работающих на юридическое лицо, замешанное в торговле людьми. Более того, основную прибыль от незаконной торговли людьми получает юридическое лицо, а не отдельные лица, сотрудничающие с ним. В силу вышесказанного, важно применять уголовную и гражданскую ответственность в отношении таких юридических лиц для использования эффективных санкций, включающих конфискацию выручки, а также справедливое возмещение пострадавшим от торговли людьми.

¹⁷⁰ Закон 3 (1) от 2000 г. «О предоставлении особой защиты лицу, ставшему жертвой сексуальной эксплуатации и подобных отношений» (статья 7, параграф 2). Источник: Council of Europe Compilation, Volume II, National texts, pp 16ff.

• **Международные и Европейские стандарты**

ООН

Протокол о торговле людьми не содержит ссылок на уголовную ответственность юридических лиц. *Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности* обязывает государства-участников ввести ответственность (уголовную, гражданско-правовую или административную) в отношении юридических лиц, таких как экономические предприятия, организации и объединения, причастные к торговле людьми. Помимо этого, государства-участники должны обеспечить, чтобы и физические лица, совершившие преступление, несли ответственность согласно уголовному законодательству. Государства-участники обязаны обеспечивать применение «эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных и неуголовных санкций, включая денежные».¹⁷¹

Европейский Союз

Документ о Совместном действии Совета от 1997 года обязывает страны-члены ЕС ввести административную или уголовную ответственность за преступления, совершенные от имени юридического лица без учета уголовной ответственности физических лиц, ставших соучастниками или зачинщиками преступления.¹⁷² Нынешний проект Рамочного Решения Совета дополняет санкции в отношении юридических лиц штрафами, лишением права на получение государственных льгот и помощи, запрет на занятие определенными видами коммерческой деятельности, помещением под судебный надзор, судебное сокращение или закрытие учреждений, использовавшихся для совершения преступления.¹⁷³

Совет Европы

Согласно *Рекомендации Комитета Министров R (2000) 11*, государства-участники должны ввести гражданско-правовую и уголовную ответственность для юридических лиц с конкретизированными наказаниями.¹⁷⁴

• **Рекомендации**

- Государства обязаны ввести уголовную и гражданско-правовую ответственность в отношении юридических лиц, причастных к незаконной торговле людьми. Ответственность должна налагаться без учёта ответственности, наложенной на причастные к таким действиям физические лица.
- Список санкций в отношении юридических лиц должен включать в себя штрафы, конфискацию имущества, закрытие учреждения, невозможность

¹⁷¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (статья 10). Конвенция применима к некоторым уголовным преступлениям («тяжкие преступления») с наказанием в виде максимального лишения свобода; участие в организованных преступных группах; отмывание преступных денег, коррупция, препятствие совершению правосудия), в случае, если они носят транснациональный характер и совершаются преступной группой. (статьи 2, 3, 5, 6, 8, 23).

¹⁷² Совместное действие 97/154/JHA (Title II A. (c)).

¹⁷³ Proposal for a Council Framework Decision, 21 May 2001 (Art 6).

¹⁷⁴ Рекомендация Совета министров R (2000) 11 (Sec. 46), Explanatory Memorandum to the Recommendation , p 22

в будущем получать государственную помощь или налоговые послабления, помещение под судебный надзор и лишение права заниматься определенными видами коммерческой деятельности.

4.4 Криминализация всех видов деятельности, причастной к торговле людьми

В значительной степени в незаконной торговле людьми участвуют преступные группы, выполняющие различные виды деятельности, такие как вербовка, перевозка, размещение или сопровождение лиц либо организация их поездки, поиск работы, выполнение различного рода формальностей. Некоторые из этих видов деятельности подлежат наказанию как за незаконную торговлю людьми либо за участие в составе организованной преступной группы.¹⁷⁵ В то же время иные виды деятельности, такие как поиск работы и нерегулярное сопровождение жертв от места их проживания к месту работы могут сами по себе не содержать достаточного состава преступления, чтобы привлечь лиц, их совершающих к уголовной ответственности за торговлю людьми. Все это поднимает вопрос о криминализации таких актов как оказание содействия, подстрекательства и осуществления руководства незаконной торговлей людьми, с целью наказания всех участников этих действий.

Более того, криминализация покушения на совершение торговли людьми также является ключевым моментом для обеспечения преследования торговцев даже в случае, если цикл торговли людьми не был завершён. Примером здесь может служить случай, когда лицо, которое должно было получить жертв в стране назначения, в конце концов их не получает из-за побега жертв либо ареста этого лица полицией.

Торговля людьми может осуществляться и при бездействии лица, которое не является участником преступной группы. К примеру, этот лицом может быть пограничник, который сознательно не замечает пересечения границы лицами, участвующими в торговле людьми. Вопрос о криминализации подобного рода деяний также требует рассмотрения.

Также необходимо ввести в законодательство по борьбе с торговлей людьми специальные положения уголовного характера, позволяющие преследовать деятельность организованных преступных групп.

- **Международные и Европейские стандарты**

ООН

Протокол о торговле людьми обязывает государства-участники принять законодательные и другие меры по признанию в качестве уголовно наказуемых таких деяний, как покушение на совершение акта торговли людьми и участие в таком акте, а также руководство другими лицами с целью совершения акта торговли людьми.¹⁷⁶

¹⁷⁵ См. определение, содержащееся в Протоколе о торговле людьми, которое включает в себя «вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей».

¹⁷⁶ Протокол о торговле людьми (статья 5, пункт 2).

Конвенция против транснациональной организованной преступности и *Протокол о торговле людьми* обязывают государства-участники преследовать деятельность организованных преступных групп в соответствии с уголовным законодательством.¹⁷⁷

Европейский Союз

Совместное Действие Совета от 1997 года, а также *предложенное Рамочное Соглашение Совета* обязывают государства наказывать покушения на совершение актов незаконной торговли людьми и другие формы участия (организация, содействие, подстрекательство) в таких преступных действиях.¹⁷⁸

• **Примеры практики на национальном уровне**

Ряд государств и регионов, среди которых *Бельгия*¹⁷⁹ и *Косово*¹⁸⁰, ввели более суровое наказание в случае, если торговля людьми совершается организованной преступной группой.

Австрия выделила в отдельный состав преступления сговор, организацию и участие в преступных группах, причастных (среди прочего) к незаконной торговле людьми. Эти статьи могут применяться в дополнение к уголовному преследованию за торговлю людьми.¹⁸¹

• **Рекомендации**

- Государства должны признать уголовными преступлениями все действия, связанные с торговлей людьми, такие как организация, содействие, подстрекательство и покушение на совершение данного преступления, преступное бездействие и предварительный сговор.
- Государства должны признать уголовными преступлениями деятельность преступных групп, причастных к торговле людьми.
- Государства должны обеспечить преследование случаев торговли людьми с участием государственных служащих, что должно наказываться не только в дисциплинарном, но и в уголовном порядке.

4.5 Установление иных составов преступлений, связанных с торговлей людьми

Часто торговля людьми является лишь одним из преступлений, совершаемых против жертв торговли. Зачастую такие жертвы подвергаются также угрозам, физическому и сексуальному насилию либо оказываются в заточении, у них отнимают паспорта, их заставляют бесплатно работать и вынуждают делать

¹⁷⁷ Конвенция против транснациональной организованной преступности (Статья 5), Протокол о торговле людьми (Статья 5).

¹⁷⁸ 97/154/JHA Совместное Действие (Title II A (b)); Proposal for a Council Framework Decision, 21 May 2001 (Art 2).

¹⁷⁹ Law of 15 December 1980 (Art 77 bis), Art 381 bis Criminal Code, as amended by the by the Law of 13 April 1995. Source: *Council of Europe*, Compilation of the main legal instruments and analytical reports dealing with trafficking in human beings at international, regional and national levels, Volume II, National texts, 2000, p 10.

¹⁸⁰ UNMIK/REG/2001/4 (Sec. 2 para 3).

¹⁸¹ Criminal Code (Sec. 277, 278, 278a), Federal Gazette No. 60/1974, as amended by No. 1 112/1997 and No. 34/2000.

аборты. Более того, в ряде случаев в незаконной торговле людьми задействованы коррумпированные чиновники. Подобные деяния являются преступными в большинстве стран и могут служить основанием для возбуждения уголовных дел по целому ряду преступлений. Последнее может эффективно применяться в странах, где торговля людьми не выделена в отдельное преступление или где наказание за торговлю людьми незначительно и не соответствует тяжести преступления и, таким образом, не оказывает сдерживающий эффект, либо в случаях недостатка имеющихся доказательств для преследования подозреваемого в судебном порядке за торговлю людьми, но при возможности привлечения его, например, за нанесение телесных повреждений либо изнасилование. Важно, тем не менее, подчеркнуть, что наказание за совершение подобного рода преступлений не должно заменять наказание за незаконную торговлю людьми. Дела за такие преступления должны выделяться в отдельное производство либо расследоваться как отдельные эпизоды одного дела.

- **Международные и Европейские стандарты**

ООН

В определенных случаях, помимо обвинения подозреваемых в торговле людьми, государства должны рассмотреть возможность предъявления обвинения в совершении преступлений, базирующиеся на международных стандартах в области прав человека. Например, за совершение следующих преступлений:¹⁸²

- рабство либо практика сходная с рабством, подневольное положение, принудительный труд,¹⁸³
- долговая кабала,¹⁸⁴
- принудительный брак,¹⁸⁵ принудительный аборт, принудительная беременность,
- пытки, жестокое, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение,¹⁸⁶
- сексуальное насилие и другие формы насилия (в том числе телесные повреждения, убийство), похищение.¹⁸⁷

Конвенция против транснациональной организованной преступности также предусматривает инкриминацию коррупции.¹⁸⁸

Совет Европы

ЕКПЧ содержит запрет рабства, подневольного состояния, принудительного труда, пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения.¹⁸⁹

¹⁸² Этот список взят из Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons by Global Alliance Against Traffic in Women, Foundation Against Trafficking in Women and International Human Rights Law Group, 1999, см. <http://www.inet.co./org/gaatw/>.

¹⁸³ ВДПЧ (ст. 4), МПГПП (ст. 8), Конвенция о рабстве (ст. 1, 2), Дополнительная Конвенция о рабстве (ст. 1), Конвенция МОТ о принудительном труде No. 29 (ст. 1, ст. 2, пар. 1, ст. 4 пар.1), Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда No 105 (ст. 1, 2), КПП (ст. 32), Конвенция о правах трудящихся-мигрантов (ст. 11). См. также Резолюцию 2000 Европарламента (разд. 6, 8).

¹⁸⁴ Дополнительная Конвенция о рабстве (ст. 1 (а)).

¹⁸⁵ ВДПЧ (ст. 16 пар.1, 2), МПЭСКП (ст 10 пар. 1), МПГПП (ст 23), КЛДОЖ (ст 16), Дополнительная Конвенция о рабстве (ст. 1 (а)).

¹⁸⁶ ВДПЧ (ст 5), МПГПП (ст 7), Конвенция против пыток (КПП, ст 2, 4), КПП (ст 37а), Конвенция о правах трудящихся-мигрантов (ст. 10).

¹⁸⁷ ВДПЧ (ст 3), МПГПП (ст 6), КЛДОЖ (ст 2 (f), 6), Общая рекомендация Комитета (КЛДОЖ) No 19.

¹⁸⁸ Конвенция против транснациональной преступности (ст 8).

¹⁸⁹ ЕКПЧ (ст. 3, 4).

ОБСЕ

В Предложенном Плате Действий ОБСЕ также содержится перечень уголовных преступлений, который должен применяться государствами для преследования торговцев людьми. Помимо вышеперечисленных преступлений, ОБСЕ рекомендует странам-участницам преследовать торговцев людьми согласно законам, запрещающим незаконное лишение свободы и эксплуатацию рабочих.¹⁹⁰

• Примеры практики на национальном уровне

Введение уголовных преступлений

В ряде стран существуют нормы уголовного законодательства, позволяющие вести дополнительное уголовное преследование торговцев людьми:

- принудительный брак, например, в *Армении*,¹⁹¹
- принудительный труд, например, в *США*,¹⁹²
- незаконное удержание документов, удостоверяющих личность, например, в *Косово*¹⁹³ или *США*¹⁹⁴,
- эксплуатация труда нелегальных мигрантов, например в *Австрии*.¹⁹⁵

Преследование торговцев людьми по нормам всех соответствующих законов

В случае, рассмотренным австрийским судом в Вене, торговец людьми был приговорен к 8 годам тюремного заключения. Суд признал его виновным не только в торговле людьми, но и в совершении иных преступлений, включая нанесение телесных повреждений, изнасилование, принуждение к совершению абортa, подделка документов и причинение материального ущерба. Свидетельские показания жертв торговли людьми были учтены в ходе разбирательства. Первоначально две женщины были высланы из страны, однако затем вернулись в Австрию, чтобы дать свидетельские показания в основном слушании. Это стало возможным благодаря сотрудничеству судебных органов, австрийских неправительственных организаций, оказывающих помощь жертвам незаконной торговли (Центр помощи женщинам, пострадавшим от торговли людьми), и властей страны происхождения.¹⁹⁶

• Рекомендации

- С целью обеспечения наказания торговцев людьми, соразмерного с размером вреда, причиненного лицу, пострадавшему от торговли людьми,

¹⁹⁰ OSCE/ODIHR, Proposed Action Plan 2000, p 10.

¹⁹¹ Уголовный кодекс (Статья 118), Источник: информация предоставлена ОБСЕ/БДИПЧ.

¹⁹² United States Code (Sec. 1591), as amended by Trafficking Victims Protection Act (Sec. 112).

¹⁹³ UNMIK/REG/2001/4 (Sec. 3).

¹⁹⁴ United States Code (Sec. 1592), as amended by Trafficking Victims Protection Act (Sec. 112).

¹⁹⁵ Alien Act (Sec. 105), Federal Gazette No. I 75/1997, as amended by Federal Gazette No. I 34/2000.

¹⁹⁶ Приговор Нв 6306/98, 25 июня 1999, взят из *Angelika Kartusch/Katharina Knaus/Gabriele Reiter*, Bekämpfung des Frauenhandels nach internationalem und österreichischem Recht, December 2000, pp 225-227. Данный случай также упоминался в издании *ООН Bringing International Human Rights Law Home. Judicial Colloquium on the Domestic Application of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and the Convention on the Rights of the Child*, 2000, pp 186-190.

государства должны преследовать торговцев людьми не только за совершение акта торговли людьми, но и по иным соответствующим статьям уголовного законодательства. Такие преступления включают в себя (но не ограничиваются ими) следующие действия: рабство и практика, сходная с рабством, подневольное состояние, принудительный или обязательный труд, долговая зависимость, принудительный брак, принудительная беременность, пытки, жестокое, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение, сексуальное насилие, причинение телесных повреждений, убийство, похищение, незаконное лишение свободы, трудовая эксплуатация, незаконное удержание документов, удостоверяющих личность, и коррупция.

4.6 Создание специальных агентств по расследованию

Эффективность усилий по расследованию случаев торговли людьми может быть повышена путём создания специально подготовленных и хорошо обученных подразделений внутри национальной полиции или прокуратуры.

- **Международные и Европейские стандарты**

Ни Протокол ООН о торговле людьми, ни Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности не обязывают государства организовывать такие подразделения. На региональном же уровне имеется несколько политических документов, которые содержат соответствующие рекомендации.

Европейский Союз

В *Резолюции Европейского Парламента от 1989 года* по борьбе с торговлей женщинами рекомендовано создание специального подразделения полиции в рамках национальных полицейских сил, состоящего по возможности из женщин, который был бы первой инстанцией, куда жертвы могли бы подать жалобу, и который бы принимал первоначальные меры по защите жертв.¹⁹⁷ В соответствии с *Резолюцией 2000 года* государства-участники должны создать или усилить специальные подразделения по борьбе с торговлей людьми.¹⁹⁸

ОБСЕ

В Предложенном Плате Действий ОБСЕ/БДИПЧ на 2000 год участвующим странам рекомендуется создать специализированные подразделения полиции и прокуратуры для работы с возможными случаями торговли людьми. Для этой цели «должны быть разработаны и использованы специальная подготовка и особые форма ведения допроса потенциальной жертвы, расследования и преследования преступных сетей, а также конфискации преступных средств».¹⁹⁹

¹⁹⁷ European Parliament Resolution on the exploitation of prostitution and the traffic in human beings, 14 April 1989 (Sec. 8.2 (h)).

¹⁹⁸ European Parliament 2000 Resolution (Sec. 8).

¹⁹⁹ OSCE/ODIHR, Proposed Action Plan 2000, p 10.

На Дополнительной встрече ОБСЕ по человеческому измерению, посвященной вопросам контрабанды людей (2000 г.), была подчеркнута важность создания таких подразделений для адекватного отношения к жертвам торговли людьми. Государства-участники должны создать специальные отделы в полиции и прокуратуре, которые должны быть обучены работе со всеми сложными моментами, гендерными вопросами и особой чувствительностью жертв, присущим фактам торговли людьми», и, в качестве первого шага, разработать специальный учебный курс для полицейских академий.²⁰⁰

- **Примеры инициатив на национальном уровне**

*Албания*²⁰¹ и *Литва*²⁰² создали специализированные отделы полиции для борьбы с торговлей людьми.

Бельгия также создала специализированное подразделение полиции для расследования случаев торговли людьми.²⁰³

В *Болгарии* создан специальный отдел по борьбе с торговлей людьми при Департаменте Национальной пограничной полицейской службы (НППС). В задачи отдела входят расследование, сбор документальных доказательств, совместные операции и обмен данными с иными национальными и международными правоохранительными службами. НППС подписала соглашение об оперативном сотрудничестве и обмене информацией с Румынией, ФРГ и Македонией.²⁰⁴

В *Великобритании* подразделение Лондонской городской полиции (Club and Vice Unit, СО 14) ведет расследование в том числе и по таким направлениям, как принудительная проституция, торговля женщинами и организованная преступность. Первое, на что обращается внимание при расследовании, - это безопасность жертв. Деятельность подразделения базируется на «про-активном» подходе: расследование ведется на основании оперативно полученной информации, не полагаясь на показания жертвы.²⁰⁵

В *США* был создан Рабочий комитет по вопросам эксплуатации трудящихся, который занимается всеми случаями торговли людьми и злоупотреблениями прав работающих людей. Комитет возглавляет заместитель Генерального прокурора по вопросам гражданских прав и руководитель национального органа, ведающего вопросами трудового законодательства. Существует пятнадцать отделений комитета по стране. Комитет имеет бесплатную телефонную линию и предоставляет перевод на большинство языков мира.²⁰⁶

²⁰⁰ OSCE 2000 Supplementary Human Dimension Meeting, Final Report, p 8.

²⁰¹ Albanian Presentation for the Stability Pact Trafficking Task Force Meeting on 27 April 2001.

²⁰² <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs4.htm>.

²⁰³ *Niesner/ Jones-Pauly*, p 29.

²⁰⁴ Совет Европы, Протокол международного семинара «Координация действий по борьбе с торговлей людьми в Юго-Восточной Европе, Афины, 29 июня - 1 июля 2000 г., EG/ATH (2000) 5, pp 107f, см. <http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/Document%20list.htm>.

²⁰⁵ *Liz Kelly, Linda Regan, Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*, Home Office Policy Research Series Paper 125, 2000, pp 32, 33, 431.

²⁰⁶ Также см. <http://www.usdoj.gov/crt/crim/wetf.htm>

- **Рекомендации**

- Для большей эффективности расследования и наказания за торговлю людьми государства должны создать специально подготовленные и экипированные отделы в национальных полицейских службах или прокуратуре.
- В сферу задач таких отделов должны входить разработка и использование эффективных методик расследования и преследования в судебном порядке, а также координация деятельности по борьбе с торговлей людьми в рамках сотрудничества с иными органами государственной власти. Они также должны устанавливать и поддерживать контакты с соответствующими органами в других странах и регионах, международными организациями, включая Европол и Интерпол.
- Государства должны обеспечить данные отделы достаточными финансовыми и человеческими ресурсами, а также профессиональной подготовкой по идентификации жертв торговли людьми и обращению с ними, соблюдая их особые потребности.

4.7 Экстерриториальная юрисдикция

Торговля людьми часто выходит за границы государства. В этой связи экстерриториальная юрисдикция (т.е. возможность государства преследовать и судить за преступления, совершённые за границами его территории) является решающим моментом для того, чтобы дать возможность властям преследовать торговцев людьми и лишить последних возможности избежать уголовное преследование, перемещая свою деятельность из одной страны в другую.

- **Международные стандарты**

ООН

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности обязывает каждое присоединившееся государство осуществлять юрисдикцию при совершении преступления на его территории (принцип территориальности). Помимо этого государства-участники могут осуществлять юрисдикцию в отношении преступления, совершенного не на их территории (экстерриториальная юрисдикция), в случае, если это преступление:

- совершается против гражданина государства-участника (принцип пассивной личности),
- совершено гражданином государства-участника (принцип активной личности),
- является тяжким,²⁰⁷ с участием организованной преступной группы, совершенное за пределами территории государства с целью совершения

²⁰⁷ «Тяжкое преступление» означает преступление, наказуемое лишением свободы на максимальный срок не менее четырех лет или более строгой мерой наказания (Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, (Статья 2 (b)).

- другого серьезного преступления на его территории,
- совершение или попытка совершения акта отмывания доходов от преступления, совершенного за пределами его территории с целью совершения отмывания доходов с преступления на его территории.²⁰⁸

Региональные инициативы Совета Европы и Европейского Союза

Комитет Министров Совета Европы также рекомендовал государствам (*Рекомендация R (2000) 11*) осуществлять экстерриториальную юрисдикцию вне зависимости от страны, где совершен акт торговли людьми. В том числе это относится к случаям, когда такое преступление совершается более чем в одном государстве.²⁰⁹ Подобное обязательство стран-членов ЕС было включено в Совместное Действие Совета от 1997 года.²¹⁰

• **Примеры законодательства на национальном уровне**

Уголовный Кодекс *Австрии* содержит положение, согласно которому акты торговли людьми, совершенные за пределами страны, могут преследоваться в судебном порядке в Австрии в случае, если данное деяние нанесло ущерб интересам Австрии (например, из-за того, что жертвой торговли стал австриец) либо в случае, если преступник не подлежит экстрадиции вне зависимости от уголовного законодательства иностранного государства, где было совершено преступление.²¹¹

Граждане или нерезиденты, обнаруженные в *Бельгии* и уличенные в торговле людьми за пределами ее территории, могут преследоваться в судебном порядке, даже если бельгийские власти не получили жалобы или официального уведомления со стороны властей иностранного государства.²¹²

В уголовном законодательстве *Кипра* говорится о том, что акты торговли людьми, совершенные любым лицом за пределами республики, подпадают под юрисдикцию Уголовного суда Кипра.²¹³

• **Рекомендации**

- Государства должны осуществлять юрисдикцию при совершении акта торговли людьми на их территории.
- Государства также должны осуществлять юрисдикцию в случае, если преступление совершено за пределами их территории, по крайней мере тогда, когда преступление было совершено лицом, являющимся гражданином этой страны, либо против гражданина этой страны, или когда деяние совершено за пределами их территорий, но его эффект распространяется на их территорию.

²⁰⁸ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, (Статья 15).

²⁰⁹ Рекомендация R (2000) 11 Комитета Министров Совета Европы.

²¹⁰ Совместное действие совета 97/154/JHA (Sect. II A (f)).

²¹¹ Уголовный Кодекс (статья 64), Federal Gazette No

²¹² Code of Criminal Procedure (Art 10ter), as amended by the Law of 13 April 1995 (Art 8). Source: CoE Compilation, Volume II, National texts, p 13.

²¹³ Law 3 (1) 2000 (Sec. 15). Source: Council of Europe Compilation, Volume II, National texts, p 42.

4.8 Экстрадиция

По причине транснациональной природы данного преступления, судебное преследование случаев торговли людьми на практике затруднено, если подозреваемый находится под юрисдикцией иностранного государства. Для того, чтобы лишить возможности торговцев людьми избегать преследования и действовать безнаказанно, перенося свою деятельность на территорию других государств, экстрадиция таких лиц является абсолютной необходимостью.

• Международные и Европейские стандарты

Государства обязаны совершать экстрадицию лиц, находящихся под их юрисдикцией, лишь в случае наличия двустороннего (многостороннего) договора об экстрадиции.²¹⁴ В отношении Европейского региона наиболее важным договором является Европейская Конвенция Совета Европы об экстрадиции (1957 год).²¹⁵ Помимо этого, многие страны-участники заключили двусторонние и многосторонние соглашения, которые могут дополнять положения Конвенции либо обеспечивать ее применение, но не ограничивают тем самым свои обязательства.²¹⁶ Как следствие, степень принятых государством обязательств в рамках международного законодательства варьируется от государства к государству в зависимости от наличия подобных двусторонних договоренностей.

Невозможно в рамках данного исследования перечислить и обсудить все двусторонние договоры об экстрадиции, заключенные между странами-участницами «Пакта о стабильности» либо Совета Европы. В этой связи данное исследование лишь предоставит краткий обзор многосторонних договоров, существующих на уровне ООН, Совета Европы и ЕС. Данный раздел начинается с Конвенции Совета Европы об экстрадиции, которая представляет собой основной законодательный базис по экстрадиции для государств в пределах Европейского региона.²¹⁷

Совет Европы

Европейская Конвенция об экстрадиции обязывает государства-участники выдавать (подвергать экстрадиции) друг другу «всех лиц, против которых компетентными органами запрашивающих сторон ведется разбирательство по поводу совершения преступления, либо которые разыскиваются вышеназванными органами для исполнения приговора, либо в отношении которых имеется ордер о задержании». Это обязательство применимо к преступлениям, наказуемым как в запрашивающей, так и в запрашиваемой странах (принцип двойной виновности) лишением свободы на максимальный срок, по меньшей мере, в один год. Таким

²¹⁴ «Модельный договор об экстрадиции» находится на интернет-портале UN Crime and Justice Information Network: <http://www.uncjin.org/Standards/Rules/r17/r17.html>.

²¹⁵ Европейская Конвенция об экстрадиции, ETS No. 24, 13 December 1957 (Art 1, Art 2 paras 1, 3, 4). Конвенция открыта для подписания и ратификации для стран, не являющихся членами Совета Европы. Она была ратифицирована 41 государством, в том числе всеми странами-участницами «Пакта о стабильности», за исключением Боснии и Герцеговины и Югославии.

²¹⁶ Европейская Конвенция об экстрадиции (статья 28).

²¹⁷ Для ознакомления с анализом законодательных рамок по экстрадиции в Европе, в том числе документации Совета Европы, ЕС и иных двусторонних и многосторонних договоров см. *Dominique Poncet, Paul Gully-Hart, The European Approach*, in: *M. Cherif Bassiouni* (ed.), *International Criminal Law. Procedural and Enforcement Mechanisms*, 1999 (277).

образом, экстрадиция не ограничивается списком каких-либо преступлений, а включает все преступления, наказание за совершение которых превышает установленный минимальный порог.²¹⁸

Конвенция разрешает экстрадицию граждан. Государства-участники могут, тем не менее, отказать в экстрадиции собственных граждан при условии, что они передадут дело по просьбе запрашиваемой стороны собственным компетентным органам (обязательство *aut dedere, aut iudicare*)²¹⁹

Запрашиваемое об экстрадиции государство может отказать в выдаче по следующим причинам:

- если преступление было совершено на его территории,
- если преступление совершено за пределами его территории и если законодательство не допускает выдачи за данное преступление или за данную категорию преступлений, совершенных за пределами территории государства,
- если компетентные органы ведут разбирательство в отношении запрашиваемого лица,
- если компетентные органы страны решили не возбуждать либо прекратить разбирательство в отношении того же преступления либо когда, при определенных обстоятельствах, третье государство вынесло окончательное решение в отношении данного лица (*ne bis in idem*), либо
- когда запрашиваемое лицо приобретает иммунитет от судебного преследования или наказания по истечению срока давности за совершенное преступление в соответствии с законодательством запрашиваемой или запрашивающей стороны.²²⁰

Если запрашиваемая сторона отказывается в выдаче, она должна предоставить объяснения своего отказа.²²¹ Запрос о выдаче должен быть подготовлен в письменной форме и направлен либо по дипломатическим каналам, либо через соответствующие Министерства юстиции.²²²

В *Рекомендации R (2000)11* Комитета Министров государствам-участникам рекомендуется выдавать торговцев людьми в соответствии с между-народными нормами в страну, где собраны доказательства о совершении преступления.²²³

ООН

В соответствии со Статьей 16 *Конвенции против транснациональной организованной преступности*, каждое из преступлений, к которым применяется настоящая Конвенция, считается включенным в любой существующий между государствами-участниками договор о выдаче в качестве преступления, которое

²¹⁸ Европейская Конвенция об экстрадиции (статья 1, статья 2, параграф 1). Государства, чьи законы не позволяют выдачу за некоторые из вышеуказанных преступлений, могут исключить такие преступления из области применения Конвенции при условии подачи списка таких преступлений Генеральному Секретарю Совета Европы. (статья 2, абзацы 2, 3). Конвенция исключает экстрадицию за политические и военные преступления (статья 3, 4). Запрет о выдаче лиц, подозреваемых в совершении налоговых преступлений, был отменен Вторым Дополнительным Протоколом к Европейской Конвенции об экстрадиции, ETS No. 98, 17 March 1978 (Art 2). Протокол ратифицирован всеми странами-участниками «Пакта о стабильности», за исключением Боснии и Герцеговины и Югославии.

²¹⁹ Европейская Конвенция об экстрадиции (статья 4).

²²⁰ Европейская Конвенция об экстрадиции (статьи 7-10)

²²¹ Европейская Конвенция об экстрадиции (статья 18, абзац 2)

²²² Европейская Конвенция об экстрадиции (статья 12) с изменениями согласно Второму Дополнительному протоколу (статья 5).

²²³ Рекомендации R (2000) 11 Комитета Министров (раздел 47).

может повлечь выдачу. Государства-участники обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, которые могут повлечь выдачу, в любой договор об экстрадиции, который будет заключен между ними в будущем.²²⁴

Если государство, обуславливающее выдачу наличием договора, получает просьбу о выдаче от государства, с которым оно не имеет договора о выдаче, оно может рассматривать данную Конвенцию в качестве правового основания для экстрадиции. Если они не используют данную Конвенцию в качестве правового основания для сотрудничества в вопросах выдачи, они должны стремиться к заключению договоров о выдаче с другими государствами-участниками настоящей Конвенции в целях применения этой статьи.²²⁵ Государства-участники, не обуславливающие выдачу наличием договора, в отношениях между собой признают преступления, к которым применяется данная статья, в качестве преступлений, которые могут повлечь выдачу.²²⁶

Конвенция против транснациональной организованной преступности также обязывает государства-участники прилагать все усилия к тому, чтобы ускорить процедуры по экстрадиции и упростить связанные с ней требования о предъявлении доказательств.²²⁷

Конвенция также регулирует вопросы выдачи странами собственных граждан: если государство-участник, на территории которого находится лицо, подозреваемое в совершении преступления, не выдает такое лицо в связи с преступлением лишь на том основании, что лицо является его гражданином, оно обязано, по просьбе государства-участника, запрашиваемого выдачу, передать дело без неоправданных задержек своим компетентным органам для расследования. В этой ситуации государства-участники должны сотрудничать друг с другом, в частности, по процессуальным вопросам и вопросам доказывания, для обеспечения эффективности такого преследования.²²⁸

До принятия решения об отказе в экстрадиции, государство-участник, в надлежащих случаях, должно проводить консультации с запрашиваемым государством-участником, с тем чтобы предоставить ему достаточные возможности для изложения его мнений и предоставления информации, имеющей отношение к изложенным в его просьбе фактам. В *travaux préparatoires* подчеркивается, что данное положение должно толковаться «в духе полного сотрудничества» без ущерба принципу обязательности настоящего параграфа.²²⁹

В Конвенции далее говорится о том, что государства-участники должны стремиться к заключению двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей с целью осуществления или повышения эффективности экстрадиции.²³⁰

²²⁴ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 13, параграф 3).

²²⁵ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграфы 4, 5).

²²⁶ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграф 6).

²²⁷ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграф 8).

²²⁸ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграф 10).

²²⁹ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграф 16), *travaux préparatoires* (раздел 35).

²³⁰ Конвенция против транснациональной организованной преступности (статья 16, параграф 17).

Европейский Союз

В 1996 году страны-члены ЕС приняли *Конвенцию об экстрадиции между странами-членами Европейского Союза*, которая пока не вступила в силу.²³¹ Она дополняет Конвенцию Совета Европы и понижает порог тяжести преступления, при котором возможна выдача. Выдача лица, подозреваемого в совершении преступления, возможна при совершении деяний, за которые законодательство заявляющей страны предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком не менее одного года, тогда как согласно последней конвенции достаточно, чтобы законодательство запрашивающей страны предусматривало наказание в виде лишения свободы сроком на 6 месяцев. Данная Конвенция содержит исключения из принципа двойной виновности: в случае просьбы о выдаче лица, подозреваемого в совершении преступления, классифицируемого как сговор или деятельность группы по совершению достаточно тяжкого преступления, отказ в выдаче на основании того, что данные преступления законодательно не подлежат наказанию в запрашиваемом государстве, не считается действительным. Данное требование означает, что «намерение о сговоре или групповом преступлении должно иметь целью совершение террористических актов (...) либо преступлений, считающимися особо опасными, таких как преступления против человеческой жизни, физической неприкасаемости или свободы человека, либо совершение общественноопасных актов (например, перевозка наркотиков).²³² Как только данное положение вступит в силу, оно будет действовать в странах ЕС в отношении выдачи лиц, подозреваемых в торговле людьми, так как данное преступление подпадает под указанное выше исключение. В Конвенции также сказано, что отказ в выдаче лица, подозреваемого в совершении преступления, за совершение которого возможна выдача, не может быть аргументирован лишь тем, что данное лицо является гражданином запрашиваемого государства. Однако, страны могут воздерживаться от выполнения этого правила. Конвенция также обязывает страны создать специальные органы, ответственные за получение и передачу просьб об экстрадиции.²³³

В Совместном действии Совета от 1997 года содержится обязательство по отношению к государствам-участникам по введению уголовных санкций против торговли людьми, которые «включали бы выдачу подозреваемых лиц».²³⁴ Нынешний проект *Рамочного решения Совета по борьбе с торговлей людьми* обязывает государства, не выдающих собственных граждан, установить юрисдикцию и проводить расследование («в надлежащих случаях») случаев торговли людьми, совершаемых гражданами этих стран за пределами их территорий.²³⁵

²³¹ Convention Relating to Extradition between the Member States of the European Union, 27 September 1996, Official Journal C 313, 23 October 1996. Еще одна Конвенция ЕС, подписанная 10 марта 1996 года, в которой говорится о процедурах выдачи лиц, подозреваемых в совершении преступления, упрощает данные процедуры выдачи в случае, если лицо, подлежащее выдаче, дает на это свое согласие. Шенгенская конвенция от 19 июня 1990 года также содержит положения о выдаче. Источник: *Ponce, Gully-Hart*, pp 281f.

²³² *Poncet, Gully-Hart*, p 280.

²³³ Источник: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/vb/14015b.htm>.

²³⁴ Совместное действие Совета 97/154/JHA (sect. II A (d)).

²³⁵ Предложения по рамочному решению Совета, 21 мая 2001 г. (ст.6, п.3)

- **Рекомендации**

- Государства обязаны, в случае если это уже не сделано, ратифицировать Европейскую Конвенцию об экстрадиции и Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Помимо этого, они должны заключить двусторонние соглашения для того, чтобы увеличить количество экстрадиций лиц, подозреваемых в торговле людьми.
- Государства должны обеспечить практическую реализацию компетентными органами государственной власти договоренностей об экстрадиции, чтобы лица, подозреваемые в торговле людьми, выдавались тем государствам, где собрана доказательная база в отношении совершенных ими преступлений. Государства должны принимать меры по ускорению процедур выдачи, в том числе создавать органы власти, ответственные за передачу и получение просьб об экстрадиции.
- Государства должны рассматривать вопрос о выдаче собственных граждан. В случае, если государство отказывается в выдаче собственных граждан, оно должно передать дело своим компетентным органам власти без неоправданных задержек.

4.9 Международное сотрудничество

Из-за трансграничной природы торговли людьми, уголовное преследование торговцев людьми не может осуществляться исключительно на национальном уровне. Необходимо двух- и многостороннее сотрудничество между соответствующими национальными правоохранительными органами, а также между национальными властями и международными организациями, такими как Интерпол и Европол. Правоохранительные операции затрагивают несколько аспектов: обмен информацией, подготовку правоохранительных структур, взаимную юридическую помощь (например, получение показаний, принятие заявлений, передача копий необходимых документов), совместные расследования. Деятельность подобного рода базируется на основе многосторонних либо двусторонних договоренностей. Так как основное внимание в рамках данного исследования уделено рассмотрению национального законодательства, здесь не будут приводиться рекомендации по международному сотрудничеству. Тем не менее, трансграничное сотрудничество является ключевым аспектом мер по борьбе с торговлей людьми и заслуживает дальнейшего внимания.