

Док. GA 6144/99

ДОКЛАД

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА БОРЬБЫ ПРОТИВ
ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ**

Докладчик: Г-н Александр ЧАРОДЕЕВ, заместитель Председателя ПАЧЭС,
член Комитета по правовым и политическим вопросам (Украина)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с решением, принятым на двенадцатом заседании Комитета по правовым и политическим вопросам, которое состоялось в Афинах 20 октября 1998 г., и по предложению, выдвинутому украинской делегацией, вопрос о "Правовой основе борьбы против торговли людьми" был поставлен на повестку дня тринадцатого заседания в Кишиневе 20-21 апреля 1999 г. в качестве основного пункта.
2. Понимая важность данной проблемы, Международный секретариат ПАЧЭС распространил среди национальных делегаций письмо (Ref.: LC 6074/98 от 9 ноября 1998 г.) с просьбой предоставить документы и предложения по данному вопросу для подготовки доклада и рекомендации и их рассмотрения на заседании Комитета и Генеральной Ассамблеи ПАЧЭС.
3. Целью данного доклада является рассмотреть специфические проблемы, имеющие отношение к такому явлению, как торговля людьми в целом; исследовать природу, масштаб и распространение этого явления; определить возможные сферы помощи потенциальным жертвам подобной торговли; рассмотреть возможные меры для исправления ситуации; предотвратить торговлю людьми и наметить правовые механизмы дальнейшего двустороннего и многостороннего межгосударственного сотрудничества по объединению усилий в борьбе с торговлей людьми в странах ЧЭС.
4. Из всех национальных делегаций только Греция, Россия, Турция и Украина откликнулись на эту просьбу и прислали свои предложения. Информация, содержащаяся в этих ответах, включена в различные разделы данного доклада и соответствующей Рекомендации. Турецкое бюро Международной организации по миграции (МОМ) проявило свою заинтересованность и предоставило материалы по данному вопросу. Кроме того, доклад был дополнен информацией, почерпнутой Международным секретариатом ПАЧЭС из различных источников в Интернете.
5. При содействии Международного секретариата, докладчик подготовил проект доклада, основанный на информации, полученной из вышеупомянутых источников, но, к сожалению, недостаток статистических данных от стран-участниц не позволяет провести всесторонний анализ ситуации в Черноморском регионе.

II. ХАРАКТЕР И МАСШТАБ ПРОБЛЕМЫ, ТЕКУЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Общий обзор

6. Такое явление как торговля людьми является объектом всемирной озабоченности и, несмотря на все усилия мирового сообщества по борьбе с ним, продолжает усугубляться. Это такое явление, которое расширяется и постоянно меняет свои формы и уровень сложности, а благодаря высоким прибылям и малой степени риска, в этот бизнес все более начинают вовлекаться криминальные группировки. Являясь существенным компонентом организованной преступности, торговля людьми представляет реальную опасность для общества, получая материально-техническую поддержку и защиту со стороны хорошо организованных преступных синдикатов.
7. Торговля людьми в различных своих проявлениях - незаконная иммиграция, торговля детьми, эксплуатация детского труда, незаконное международное усыновление, торговля женщинами, торговля людьми в целях продажи человеческих органов и т.д. - приобретает более широкий характер во всем мире, включая страны ЧЭС, и становится опасным фактором в процессе развития.
8. В результате тяжелых социально-экономических условий, вызванных переходом от планово-централизованной экономики к рыночной с развитием частного сектора и коммерческих структур, большая часть населения стран ЧЭС осталась практически без работы. Углубление неравенства, высокий уровень безработицы, стремительная инфляция, всеобщая бедность усугублялись нестабильным политическим климатом, отсутствием государственного контроля и неадекватной правовой базой.
9. С другой стороны, глобализация мировой экономики, открытие границ и мечты о легкой жизни в странах с развитой экономикой способствовали миграции в европейские страны свободной рыночной демократии. Трудные внутренние экономические условия заставили людей искать новые возможности для работы и источники более высоких доходов за пределами их родной страны.
10. Принимающие страны оказались не готовы для такой мощной волны иммиграции и ввели лимиты и ограничения доступа на официальный и регулируемый рынок труда. Были приняты меры для того, чтобы ужесточить процедуры, укрепить пограничный контроль и сократить количество

разрешений на работу для иностранных рабочих. Следовательно, в то время как число людей, желающих эмигрировать из более бедных стран возросло, возможности для законной эмиграции в развитые страны сократились, и люди, которые хотели уехать за границу и материализовать свои мечты о лучшей жизни, остались ни с чем.

11. Такая ситуация создала благоприятные условия для незаконной деятельности криминальных группировок, специализирующихся на торговле людьми, в частности тех, кто работает в развивающихся странах. Новое пространство привлекло их интерес, и за несколько лет центр их внимания переместился на страны центральной и восточной Европы, включая новые независимые государства. Таким образом, Черноморский регион стал частью глобальной сети торговли людьми.
12. Статистика говорит, что в большинстве случаев люди, ставшие объектом торговли, принимают сознательное решение эмигрировать или ищут временную работу за рубежом, хотя эти решения основываются на неполной или неправильной информации. Люди, стремящиеся отыскать лучшие условия, выбирают законные или иногда даже незаконные способы эмиграции и становятся легкими жертвами криминальных группировок по торговле людьми.
13. Среди случаев торговли людьми в странах ЧЭС наиболее тревожный характер носит торговля женщинами (в целях склонить их к проституции, фиктивным бракам, домашним работам, скрытым и другим приносящим выгоду формам работы), так как потом оказывается, что все они живут и работают в рабских условиях.

Ситуация в странах ЧЭС

14. Как уже говорилось в предыдущем разделе, социально-экономическая ситуация в большинстве стран ЧЭС серьезно обострилась, продолжает расти безработица, даже у тех, кто имеет постоянную работу, среднемесячная зарплата сравнительно мала, а задолженности по выплатам являются сейчас наиболее серьезной проблемой. Все это толкает людей на поиски более высоко оплачиваемой работы в развитых странах для того, чтобы отсылать заработанные ими средства семьям, оставшимся на родине.
15. В соответствии с исследованием¹, проведенным на Украине Международной

¹ Отчет по теме исследования "Информационная кампания против торговли женщинами на Украине" Международной организации по миграции, июль 1998 г.

организацией по миграции, годы, прошедшие с момента получения страной своей независимости, стали также годами разочарования, спада и нереализованных возможностей. По результатам исследования для большинства опрошенных (62%) ситуация за последний год ухудшилась, 32% респондентов не видят никаких изменений, и только 5% из общего числа опрошенных отметили некоторое улучшение. Кроме того, более половины респондентов уверены, что ситуация останется без изменений или ухудшится. Только чуть больше четверти из них предсказывают возможное улучшение, но в течение длительного периода (шесть лет и более). Что касается ухудшения социально-экономических условий страны, то 46,5% заявили о неуклонном падении своего жизненного уровня по сравнению с предыдущим годом, и 43,1% отметили некоторое снижение. Только 1,3% респондентов отметили неуклонное улучшение, и 9% - некоторое улучшение их жизненного уровня.

16. Хотя в качестве примера приведена Украина, ситуация более или менее одинакова и в других странах ЧЭС переходного периода, проводящих экономические реформы.
 17. С другой стороны, меры по либерализации на пути строительства демократического общества такие, как экономическая либерализация, ослабление пограничного контроля, постоянное упрощение процедур, связанных с международными путешествиями, служат в качестве спускового механизма, способствующего расширению торговли людьми, и создают благоприятные условия для размаха прибыльной преступной деятельности в межнациональном масштабе.
 18. Мотивы, которыми руководствуются женщины, когда следуют за торговцами, часто основаны на ложных обещаниях хорошо оплачиваемой работы и высокого дохода, и часто до подписания контракта и пересечения границы торговцы очень хорошо обращаются со своими жертвами, но все это заменяется насилием и оскорблением, как только женщина покидает свою родную страну. Как правило, торговцы обещают подготовить все необходимые проездные документы и уладить визовые формальности. Более того, на покрытие дорожных расходов может быть выдан аванс, который женщина сможет вернуть, как только начнет зарабатывать собственные средства. Многих женщин лишают их проездных документов и удостоверений личности, а угроза используется для того, чтобы
-

осуществлять контроль за их деятельностью.

19. По оценке министерства внутренних дел Украины 400.000 украинских женщин стали объектами торговли только за последнее десятилетие². Существуют также некоторые данные, касающиеся количества женщин, ставших объектами торговли, которых как вывозили, так и ввозили в страны ЧЭС. Следует отметить, что если брать в расчет скрытый характер торговли людьми, то случаи, известные правоохранным органам, являются лишь вершиной айсберга, представляющего собой данную проблему.
20. Торговля женщинами видоизменяется в соответствии с различными факторами. Обещания торговцев относительно того, что за короткое время они смогут заработать много денег привлекают большинство девушек и женщин. Некоторые из этих женщин верят, что их нанимают на законную работу, а затем оказывается, что их заставляют заниматься проституцией. Некоторые из них признают, что их нанимают для индустрии сексуальных развлечений, но они не ожидают, что у них отберут паспорта, что они будут работать без всякой оплаты, и их будут продавать как товар один владелиц другому. Торговцы быстро приспосабливаются к ситуации и находят всевозможные способы и средства закаммуфлировать свою незаконную деятельность, например, они организуют разрешения на работу для "артистов", "танцоров", "мастеров эстрады" в клубах или используют фальшивые документы для перевозки людей.
21. Для того, чтобы проникнуть в суть проблемы торговли людьми, следует определить каким образом действует сеть этой торговли. Как только будет изучен механизм ее действия, можно будет рассмотреть и наметить возможные меры по предотвращению и распространению этого явления.
22. В соответствии с докладом, подготовленным МОМ³, выделено три типа торговцев: (1) случайные торговцы, занимающиеся мелким бизнесом торговли людьми в приграничных районах и обеспечивающие внутренние или международные перевозки отдельных лиц или небольших групп людей через недостаточно хорошо охраняемые границы; (2) небольшие, но хорошо

² USAID. Общая стратегия относительно торговли украинскими женщинами Киев, 1998 г.

³ Торговля женщинами для стран Европейского Союза: вопросы характеристики, тенденций и политики - материалы конференции, представленные Международной организацией по миграции - Конференция по торговле женщинами для сексуальной эксплуатации. Вена, июнь 1996 г.

организованные группы, специализирующиеся на постоянных перевозках граждан одной страны в другую в целях торговли ими; (3) организованные группировки по международной торговле людьми, использующие изолированные связи, способные изготавливать поддельные документы и действующие на более широкой региональной основе. Самое трудное - бороться с этими группировками, которые наиболее успешно действуют в сфере торговли людьми.

23. Что касается сети, действующей в сфере торговли женщинами, то она тоже подразделяется на три группы: (1) широкомасштабная сеть, основанная на структуре международных контактов на различных политических и экономических уровнях в странах проживания и странах назначения; (2) среднемасштабная сеть, имеющая намного более скромные возможности в сфере торговли женщинами; (3) мелкомасштабная сеть, охватывающая небольшое число людей.
24. Данные свидетельствуют о том, что жертвы торговли людьми, которые пытаются скрыться от групп, занимающихся этой торговлей, или депортируются властями как незаконные иммигранты, в большинстве случаев насильно возвращаются назад, например, в Турции женщин арестовывает иностранный департамент полиции, к ним относятся как к незаконным иммигрантам, содержат под арестом в центрах для иностранцев, а затем подвергают депортации. Депортация румынок и молдаванок осуществляется автобусами через территорию Болгарии, и торговцы, располагаясь в маленьких городах вдоль границы, принуждают тех, кто возвращается, снова вступить в этот порочный круг. Эти женщины либо снова возвращаются в Турцию, либо направляются на еще более прибыльные рынки в Европе⁴.

III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Национальные правовые нормы

25. Большинство национальных законов предусматривает наказание за торговлю людьми. По информации, полученной от национальных делегаций Греции, Турции и Украины, следует, что в той или иной степени торговля людьми

⁴ Проект МОМ по возвращению и реинтеграции женщин, ставших объектами торговли, из Турции. Анкара, 1999 г.

как наказуемое деяние подпадает под юрисдикцию национального законодательства и уголовного кодекса.

26. Существующее правовое регулирование борьбы с организованной торговлей людьми в Греческой Республике воплощено в Законе № 1975/91, предусматривающим суровые уголовные санкции.
27. В уголовном кодексе Российской Федерации имеется глава об ответственности за преступления против семьи и несовершеннолетних, в которой есть статья «Торговля несовершеннолетними», устанавливающая уголовную ответственность за куплю-продажу несовершеннолетних либо совершение любых сделок в отношении несовершеннолетних в форме их передачи и завладения ими. Данная норма предусматривает более суровые санкции за куплю-продажу несовершеннолетних, совершенную повторно, а также за незаконным вывозом несовершеннолетних за границу. Уголовное ответственность несет любое лицо, совершившее данное преступление.
28. Иностранцы, не имеющие законного статуса, или те, кто незаконно въезжает в Республику Турция или выезжает из нее, подпадают под юрисдикцию закона о паспортном режиме №5682, Закона №7650 штрафах, Закона №14750 труде, Правил, касающихся перевозки людей и грузов по автомобильным дорогам, Закона №5683, касающегося проживания и перемещения иностранцев в Турции, Закона №2007, касающегося искусства и услуг, предоставляемых гражданам Турции, Закона №2821 о синдикатах и Закона о социальном обеспечении №506.
29. Существуют также двусторонние соглашения по сотрудничеству между министерствами внутренних дел по координации действий против торговли людьми, например, двустороннее соглашение между министерством внутренних дел Украины и министерством внутренних дел Болгарии, а также министерством внутренних дел Украины и министерством внутренних дел Румынии.

Международные правовые нормы

30. Существует ряд международных соглашений, касающихся проблемы торговли людьми:
 - *Черноморское Экономическое Сотрудничество* – Участники третьей Встречи министров внутренних дел в Корфу, Греция 1-2 октября 1998 г. подписали Соглашение по сотрудничеству между правительствами

стран-участниц ЧЭС в борьбе с преступностью, в частности с ее организованными формами. В рамках этого соглашения было принято решение создать Рабочую группу по сотрудничеству в борьбе с организованной преступностью с целью рассмотреть пути применения данного соглашения.

- *Организация Объединенных Наций* - крупнейшие конвенции в рамках ООН: Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатации проституции третьими лицами; Конвенция о принудительном труде; Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин; Конвенция по предотвращению торговли женщинами и детьми; Декларация прав ребенка, обращаются к проблеме торговли людьми в целях наживы, разрабатывая и применяя меры борьбы против подобной незаконной практики. Следует отметить, что только несколько стран-участниц ЧЭС являются сторонами этих конвенций.
- *Совет Европы* уделил внимание проблеме торговли людьми, проведя ряд семинаров и конференций при участии неправительственных организаций. На этих встречах обсуждались некоторые аспекты проблемы торговли людьми, в частности, женщинами и был сделан вывод, что необходимо разработать новую стратегию, направленную на то, чтобы скорее наделить женщин правами, чем контролировать и подавлять оскорбление и насилие, т.к. усилия по контролю и подавлению могут привести к отрицательным последствиям для женщин, ставших объектами торговли. Со своей стороны Совет Европы в 1997 г. принял Рекомендацию 1325 о торговле женщинами и принуждению их к проституции в государствах-членах Совета Европы.
- *Международная организация по труду* провела некоторую работу, касающуюся глобальной проблемы торговли людьми, и считает, что в ближайшее время экономическое развитие будет таково, что приведет скорее к увеличению миграции как законной, так и незаконной, чем к ее снижению. Важными документами в рамках МОТ, касающимися проблемы торговли людьми являются Конвенция о подневольном труде и его Международная программа по искоренению детского труда, которая разработана для того, чтобы развить всеобъемлющие программы, затрагивающие проблему торговли детьми, включая практические исследования и изучение существующей практики и создание общего межгосударственного механизма, а также с целью повысить способность государственных и негосударственных организаций поставить заслон

приграничной торговле людьми.

- *Международная организация по миграции* чрезвычайно расширила свою деятельность, направленную на борьбу с торговлей людьми. МОМ провела исследования, касающиеся людей, ставших объектами такой торговли, организовала конференции по проблеме торговли мигрантами, на которых обсуждались особенности такой торговли, существующая и вновь разрабатываемая политика по борьбе с этой незаконной деятельностью и ее связь с организованной преступностью. МОМ также принимает активное участие в распространении информации, собирая и предоставляя во всеобщее пользование новые факты, тенденции и политику, касающиеся проблемы торговли мигрантами. Через своих сотрудников в различных регионах мира МОМ проводит всесторонний анализ и намечает проекты и программы реабилитации людей, ставших объектами торговли. Центр МОМ в Анкаре разработал проект по возвращению из Турции и социальной реинтеграции румынских и молдавских женщин, ставших жертвами торговли.

IV. ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ БОРЬБЫ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

31. Торговля людьми представляет собой очень сложную проблему, которая затрагивает разные сферы политики правительства, включая политику, направленную на решение проблем в криминальной, судебной, миграционной и социальной сферах. Она является сложной еще и в том смысле, что в преступную сеть торговли людьми вовлечены многие страны либо как поставщики или покупатели, либо в качестве транзитных государств. Более того, некоторые страны могут играть одновременно сразу три роли.
32. Осознавая сложность данной проблемы и принимая во внимание тот факт, что торговля людьми в большинстве стран ЧЭС продолжает оставаться в разряде незарегистрированных преступлений, наши страны индивидуально или коллективно должны разработать четкую и последовательную политику по искоренению этого зла.
33. С другой стороны, разработка эффективной стратегии по борьбе с торговлей людьми может вызвать ряд проблем для национальных правительств, т.к. нужно будет провести всесторонний анализ причин возникновения торговли людьми и механизма этого явления.

34. В этой связи соответствующие правительственные органы и неправительственные организации должны сотрудничать очень тесным образом в целях предотвращения и искоренения приграничной торговли людьми. Кроме того, должна быть выработана эффективная стратегия по использованию международного сотрудничества в более широком масштабе.
35. Торговля людьми - это такая проблема, которая не может быть полностью решена только на национальном уровне, т.к. в эту сеть по торговле входят люди различных национальностей, которые способны переносить свою деятельность из одной страны в другую, и мер по борьбе с этой незаконной торговлей, принятых в одной стране, может быть недостаточно, они лишь заставят торговцев переместиться в соседнюю страну, чтобы продолжать заниматься своим "бизнесом" более свободно.
36. Улучшение экономических и социальных условий в странах переходного периода может стать одним из наиболее эффективных факторов, сдерживающих расширение торговли людьми. Это поможет отвлечь людей от поисков работы за рубежом и использования услуг посредников. Но учитывая темпы развития экономических реформ и огромную пропасть между богатыми и бедными, эти меры являются долгосрочными в процессе борьбы с торговлей людьми.
37. В то же время, нужно поддерживать программы и проекты помощи, подобные тем, которые проводятся в рамках Международной организации по миграции, особенно такие, которые касаются самых срочных проблем.
38. Властям на местном, национальном и международном уровнях следует проводить информационные кампании, чтобы предупредить общественность об опасности торговли людьми и предупредить потенциальные жертвы.
39. Полиция должна играть решающую роль в преследовании торговцев и раскрытии их деятельности. Кроме того, профилактические меры сил правопорядка могут быть усовершенствованы за счет создания специальных подразделений, которые будут координировать усилия различных государственных органов и департаментов на местном и региональном уровне.
40. С учетом международного характера проблемы обмен информацией на национальном и международном уровнях, между национальными полицейскими силами и в рамках Интерпола должен осуществляться в более широком масштабе.

41. В связи с тем, что в большинстве стран ЧЭС законодательные и судебные системы были реструктурированы для того, чтобы быть более демократичными, с более либеральными мерами наказания, возникает необходимость принять новые законы с более суровым наказанием и более точным определением такого вида преступления, как торговля людьми и ее связь с организованными преступными группировками.
42. В этом контексте греческая делегация ПАЧЭС предлагает рассмотреть этот вопрос в рамках уже подписанного многостороннего Соглашения между правительствами стран-участниц ЧЭС по сотрудничеству в борьбе с преступностью, в частности с ее организованными формами.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

43. В докладе освещены аспекты проблемы торговли людьми в целом и подобные случаи в Черноморском регионе. Как видно, явление торговли людьми до сих пор остается слабо исследованным, и скоординированная стратегия по борьбе с этой незаконной торговлей должна быть еще разработана.
44. В докладе предлагается странам использовать существующие многосторонние соглашения для борьбы с торговлей людьми, и особенно, с такой ее разновидностью, как торговля женщинами, которая является наиболее распространенной в странах ЧЭС. Рекомендуется также укрепить двусторонние соглашения и разработать скоординированную политику как на национальном, так и международном уровне с целью борьбы против деятельности торговцев людьми.
45. Парламентарии должны использовать свои возможности и занять четкую позицию против торговли людьми для того, чтобы предотвратить проявление этого зла в странах Черноморского региона, и таким образом внести вклад в общие усилия мирового сообщества по борьбе с торговлей людьми и защите возможных жертв.