

Бюро Специального представителя и координатора  
по борьбе с торговлей людьми



# Модернизация Национальных планов действий

для активизации усилий  
государств по противодействию  
торговле людьми

Опубликовано Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми

Вальнерштрассе 6, 1010 Вена, Австрия  
Тел.: + 43 1 51436 6664  
Факс: + 43 1 51436 6299  
Эл. почта: info-cthb@osce.org

© 2023 ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми

Все права защищены. Содержание этого издания можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных и иных некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми в качестве источника.

Настоящая публикация была подготовлена коллективными усилиями сотрудников Офиса Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. Первоначальное исследование и проект текста были разработаны Эваном Карром, младшим сотрудником по борьбе с торговлей людьми.

Оформление: Тина Феиертаг  
Иллюстрации: shutterstock

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – общеевропейский орган по вопросам безопасности с участием 57 государств, территория которых охватывает географическое пространство от Ванкувера до Владивостока. Признанная в качестве регионального соглашения согласно главе VIII Устава Организации Объединенных Наций, ОБСЕ является одним из главных инструментов раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления в своем регионе. Ее подход к безопасности уникален в том смысле, что он является одновременно основанным на сотрудничестве и всеобъемлющим, то есть охватывает все три измерения безопасности – человеческое, военно-политическое и экономико-экологическое. Соответственно, ОБСЕ занимается широким кругом проблем в области безопасности, включая права человека, контроль над вооружениями, меры укрепления доверия и безопасности, положение национальных меньшинств, демократизацию, стратегии поддержания правопорядка, борьбу с терроризмом и деятельность в области экономики и окружающей среды.

ГОСУДАРСТВА – УЧАСТНИКИ ОБСЕ: Австрия | Азербайджан | Албания | Андорра | Армения | Беларусь | Бельгия | Болгария | Босния и Герцеговина | Венгрия | Германия | Греция | Грузия | Дания | Ирландия | Исландия | Испания | Италия | Казахстан | Канада | Кипр | Кыргызстан | Латвия | Литва | Лихтенштейн | Люксембург | Мальта | Молдова | Монако | Монголия | Нидерланды | Норвегия | Польша | Португалия | Российская Федерация | Румыния | Сан-Марино | Святой Престол | Северная Македония | Сербия | Словакия | Словения | Соединенное Королевство | Соединенные Штаты Америки | Таджикистан | Туркменистан | Турция | Узбекистан | Украина | Финляндия | Франция | Хорватия | Черногория | Чешская Республика | Швейцария | Швеция | Эстония

АЗИАТСКИЕ ПАРТНЕРЫ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ: Австралия | Афганистан | Республика Корея | Таиланд | Япония  
СРЕДИЗЕМНОМОРСКИЕ ПАРТНЕРЫ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ: Алжир | Египет | Израиль | Иордания | Марокко | Тунис

# Содержание

	<b>Введение</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Текущие подходы к Национальным планам действий</b>	<b>6</b>
	Структуры и механизмы	6
	Тематические приоритеты	8
<b>2</b>	<b>Рекомендации по модернизации и усилению Национальных планов действий</b>	<b>10</b>
	Улучшение структур и механизмов НПД	10
	Реагирование на развивающийся характер и растущие масштабы торговли людьми	14
	Оказание услуг жертвам: помощь, основанная на потребностях, для недостаточно обслуживаемых групп населения	18
	<b>Выводы</b>	<b>21</b>
	<b>Ссылки</b>	<b>22</b>

# Введение

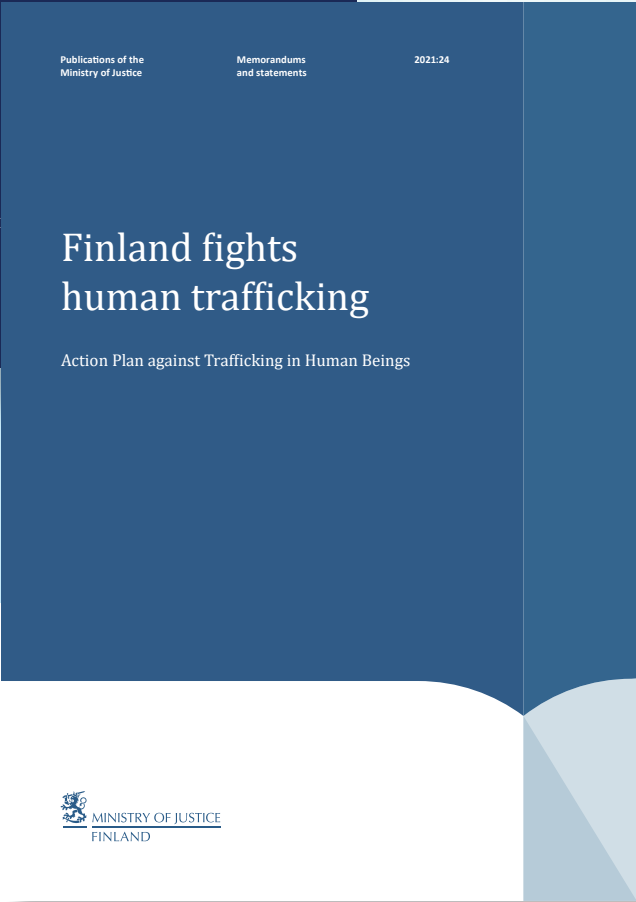
Эффективное противодействие торговле людьми (ТЛ) требует стратегических, скоординированных и хорошо обеспеченных ресурсами национальных мер с использованием всеобъемлющего подхода, который бы обеспечил защиту жертв, привлечение к ответственности торговцев людьми и предотвращение эксплуатации. **Национальные планы действий (НПД)** имеют основополагающее значение для успешной реализации таких мер, поскольку они выступают основным документом планирования и формирования среднесрочной стратегии государств по противодействию ТЛ, а также инструментом оценки эффективности и результативности этой деятельности.

Признавая важность НПД в рамках национальных систем противодействия ТЛ, Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ) проанализировало НПД, ныне действующие в регионе ОБСЕ, для изучения их структуры и тематических приоритетов в контексте существующих вызовов и новых тенденций в области ТЛ. Этот анализ показал, что НПД во всем регионе ОБСЕ содержат много типовых элементов, таких как структура, построенная на парадигме трех/четырех «П»: предотвращение, (судебное) преследование, поддержка и защита жертв, а также партнерство. В то же время анализ показал, что новые важные области противодействия ТЛ, такие как борьба с ТЛ, осуществляемой с применением технологий, в целом не отражены в текущих НПД. Эти пробелы подрывают эффективность национальных мер реагирования на возникающие вызовы.

С целью содействия государствам-участникам ОБСЕ в оптимальном использовании потенциала НПД для реализации повестки дня по противодействию ТЛ в настоящей публикации кратко излагаются современные подходы к НПД в регионе ОБСЕ, подчеркиваются общие структурные и тематические пробелы, а также предлагаются рекомендации в части модернизации государствами своих НПД, что позволит лучше реагировать на динамичный характер ТЛ.



**Национальные планы действий служат основными документами планирования и установления среднесрочной стратегии усилий государств по борьбе с торговлей людьми.**



Примеры Национальных планов действий в регионе ОБСЕ.

# 1

## Текущие подходы к Национальным планам действий

### Методика

БСП/КБТЛ проанализировало ныне действующие НПД в регионе ОБСЕ на предмет того, как они структурируют программную деятельность и какие аспекты противодействия ТЛ они содержат. Для этого, начиная с 2021 г., БСП/КБТЛ собрало и изучило 41 НПД из 39 государств-участников ОБСЕ<sup>1</sup>, а в 2022 г. выполнило пересмотр 11 НПД по причине истечения сроков некоторых планов и принятия новых. В результате этого анализа были выявлены четкие тенденции в структуре и тематических приоритетах НПД, а также разнообразие подходов к механизмам обеспечения подотчетности, прозрачности и ответственности правительств. В следующих разделах Главы 1 эти выводы излагаются более подробно.

### Структуры и механизмы

НПД должны быть четкими и конкретными, обеспечивая прямое руководство не только в отношении того, какие действия являются приоритетными в рамках национальных мер реагирования, но и того, кто в государственных структурах отвечает за реализацию этих действий, а также как и когда будет осуществляться их реализация и финансирование. Они также должны предусматривать цикличность процесса противодействия торговле людьми путем выполнения оценки завершенных мероприятий и их улучшения.



### Организация

В большинстве НПД государств-участников ОБСЕ цели политики сформулированы в виде структуры трех «П», основанной на предотвращении, поддержке и защите жертв и (судебном) преследовании, которая соответствует структуре деятельности по противодействию ТЛ, изложенной в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, обычно называемом Палермским протоколом. Кроме того, 18 государств-участников также включили в свои НПД четвертую «П», обозначающую партнерство, что указывает на широкое использование межсекторального подхода к борьбе с ТЛ и выполнению своих обязательств в рамках ОБСЕ.

В 90% НПД также указано ведомство, отвечающее за каждый вид деятельности, что способствует ясности не только в том, «что» следует делать, но и в том, «кто» несет ответственность за реализацию определенных мер. Эти особенности свидетельствуют о том, что в целом в регионе ОБСЕ НПД четко структурированы и способны организовать программную деятельность министерств и ведомств.



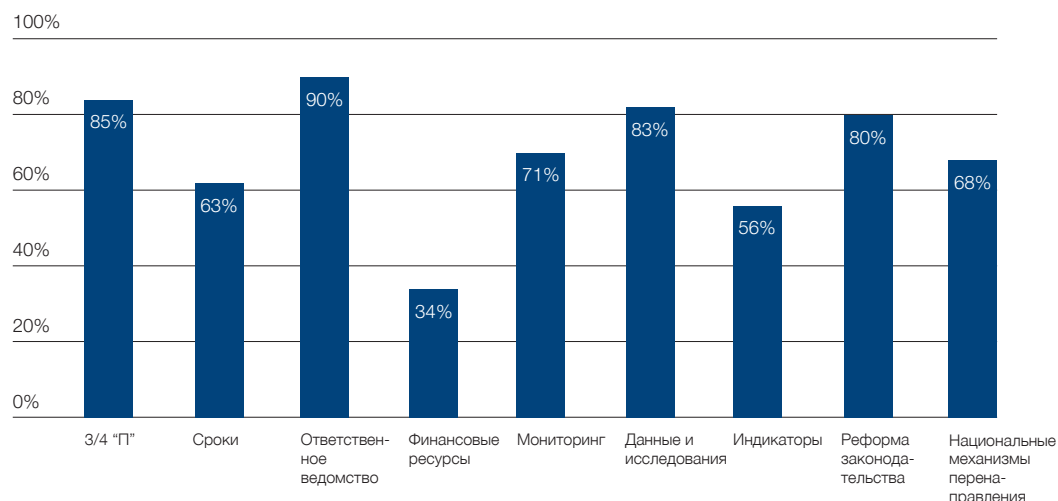
### Сроки и бюджеты

Поскольку НПД, как правило, представляют собой многолетние инициативы, сроки также являются фундаментальным компонентом для указания того, когда будут осуществляться мероприятия и как аспекты НПД выстраиваются с течением времени. Примерно две трети действующих НПД включают календарный план, но лишь немногие содержат конкретные показатели желаемых результатов для каждого вида деятельности в течение определенного года; большинство вместо этого используют более размытые сроки от одного года до нескольких лет.

Однако существует тесная корреляция между НПД, содержащими конкретный бюджет, и НПД, содержащими график реализации каждого вида деятельности, предположительно, поскольку для прозрачного расходования выделенного бюджета требуются четкие сроки, индикаторы прогресса и ответственные контрольные органы.

Только 34% действующих НПД показывают ресурсы для запланированной деятельности. Хотя большинство бюджетов в НПД содержат указание на источники финансирования, точная сумма средств на каждый вид деятельности указывается реже, и лишь несколько НПД дают представление о том, будет ли этот бюджет стабильным и регулярным. В большинстве НПД бюджет, выделяемый для реализации отдельных мероприятий, не определен. Кроме того, хотя в некоторых НПД указывается ведомство, ответственное за финансирование, неясно, существует ли целевое и регулярное финансирование. Таким образом, постоянное и устойчивое обеспечение ресурсами остается открытым вопросом для большинства НПД в регионе ОБСЕ и, вероятно, препятствием для их эффективной реализации.

## Структурные компоненты НПД в регионе ОБСЕ в процентах (%)



### Сбор данных и проведение исследований

Являясь платформой для противодействия ТЛ на национальном уровне, НПД могут служить ключевым инструментом сбора количественных и качественных данных для оценки и улучшения реализуемой деятельности. Этот потенциал хорошо иллюстрируется действующими НПД в регионе ОБСЕ: 83% содержат действия по сбору и анализу данных, но только в половине НПД был предусмотрен бюджет на выполнение конкретных мероприятий.

Более того, хотя НПД часто предусматривают сбор количественных данных, только в 10 НПД запланированы качественные исследования, что указывает на потенциальный пробел в понимании развития тенденций.

Существует тесная корреляция между государствами, которые собирают данные, и государствами, которые измеряют реализацию НПД: все кроме одного государства-участники, имеющие индикаторы прогресса, также указали цель сбора данных.

НПД также могут служить методом передачи данных и предоставления информации о ситуации и контексте борьбы с ТЛ в стране. Некоторые НПД, такие как Национальный план действий Испании против торговли людьми и эксплуатации на 2021-2023 годы,<sup>2</sup> содержат подробные описания тенденций в области противодействия ТЛ в стране, составленные на основании собранных данных, например, о профилях жертв, изменениях в формах эксплуатации и даже средствах, используемых для эксплуатации жертв. Представление таких данных и исследований в рамках НПД является в некоторой степени общей чертой в регионе ОБСЕ и представляет собой передовую практику, позволяющую поместить НПД в национальный контекст.



### Мониторинг и оценка

Эффективность НПД зависит от реализации правительствами запланированных действий, и этот факт подчеркивает важность включения механизмов мониторинга в структуру НПД для обеспечения реализации и оценки предусмотренных мероприятий. 71% НПД включают методы и механизмы контроля за их выполнением, что заметно больше, чем 56%, в которых содержатся индикаторы для мониторинга прогресса в реализации конкретных мероприятий. Это потенциально указывает на разрыв между желанием государств контролировать и оценивать выполнение своих НПД и наличием структур для фактического систематического проведения такого мониторинга.

Систематический мониторинг также способствует более качественной оценке – процессу, который имеет основополагающее значение для разработки НПД. Тем не менее, оценка результативности НПД после завершения их выполнения является относительно нечастым процессом: хотя некоторые государства-участники ОБСЕ опубликовали официальные оценки прошлых НПД, эта деятельность еще не получила широкого распространения по всему региону ОБСЕ, что препятствует последующей разработке новых НПД.

## Тематические приоритеты

В целом, структура НПД обеспечивает реализацию национальных мер по борьбе с ТЛ, а тематические направления, охватываемые НПД, определяют, какие из этих мер получают наибольшее внимание и ресурсы. Тематический охват НПД также помогает определить, как государства реагируют на меняющийся характер преступлений, корректируя свою деятельность в области защиты, судебного преследования и предотвращения.

Общим аспектом НПД в странах ОБСЕ является включение работы над законодательством либо в форме принятия новых законов и политики в области ТЛ, либо в форме корректировки существующих разделов Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса. Такая деятельность присутствует в 80% НПД, ныне действующих в государствах-участниках ОБСЕ, что свидетельствует о глубоком понимании ценности НПД для определения вектора политической воли и продвижения законодательных приоритетов.

Некоторые тематические направления часто находят отражение в НПД, но нередко лишь с ограниченной точки зрения. Например, НПД в регионе ОБСЕ обычно предусматривают деятельность, касающуюся национальных механизмов перенаправления (НМП) в контексте выявления и защиты жертв. Деятельность, связанная с НМП, присутствует примерно в двух третях НПД, хотя часто лишь в контексте создания НМП, финансирования его продолжения или мониторинга его работы. Примечательно, что НПД в регионе ОБСЕ часто не предусматривают действий, направленных на улучшение работы НМП.

Что касается тенденций по другим конкретным тематическим направлениям, то традиционные сферы деятельности, такие как торговля детьми, ТЛ в целях трудовой эксплуатации и наращивание потенциала правоохранительных органов, получают наибольшее внимание в НПД, в то время как недавно разработанные и развивающиеся сферы противодействия ТЛ, такие как финансовые расследования, включаются реже.

### Общие направления деятельности: торговля детьми, наращивание потенциала и принудительный труд

БСП/КБТЛ установило, что почти все НПД включают положения о торговле детьми и наращивании потенциала, особенно в отношении правоохранительных и судебных органов. Аналогично, улучшение работы инспекций труда по выявлению жертв ТЛ в целях принудительного труда, как показано в Примере 1, также почти повсеместно присутствует в ныне действующих НПД.



#### Пример 1 Национальный план действий Польши на 2022-2024 годы

#### IV.4 Разработка методического руководства для инспекторов труда по проведению контрольных мероприятий при наличии подозрений о торговле людьми, в частности принудительном труде, и их реализация – продолжение работ

**Задачу будут выполнять:** специальная рабочая группа по разработке методического руководства для инспекторов труда по проведению инспекционной деятельности в случаях подозрений о ТЛ, в частности принудительном труде.

**Сроки:** 2022-2024

**Индикатор:** разработка и реализация руководства

Наращивание потенциала в форме обучения, профессиональной подготовки и повышения осведомленности является доминирующей областью программной работы в рамках НПД (входит в 93% НПД) – на нее приходится основная часть внимания и ресурсов государства. Деятельность по наращиванию потенциала в НПД, в первую очередь относящаяся к сфере «судебного преследования», также обычно направлена на аспекты защиты, в частности, в отношении расширения возможностей неправоохранительных субъектов по выявлению жертв ТЛ.

Дети-жертвы ТЛ включались в НПД чаще других профилей жертв, при этом большинство НПД в регионе ОБСЕ предусматривают ряд превентивных мероприятий, в т.ч. направленных на группы риска среди молодежи, и мероприятий в области защиты, непосредственно направленных на причины и следствия торговли детьми. Этот акцент на торговле детьми согласуется с неуклонным увеличением числа выявленных детей-жертв ТЛ, которые в настоящее время составляют 35% всех выявленных жертв.<sup>3</sup>

### Общие пробелы: гендер и технологии

Торговля людьми является в значительной степени гендерно-обусловленным преступлением, поскольку женщины и девочки, мужчины и мальчики по-разному подвергаются различным формам эксплуатации. Как отмечается в публикации ОБСЕ *Применение гендерно-чувствительных подходов в борьбе с торговлей людьми*,<sup>4</sup> эта динамика влияет на идентификацию жертв,<sup>5</sup> а также на услуги и поддержку, в которых нуждаются и которые получают жертвы.<sup>6</sup> Учитывая важность использования гендерно-чувствительных подходов в противодействии ТЛ, следует отметить, что в настоящее время более двух третей НПД в регионе ОБСЕ (68%) включают как минимум один вид деятельности, который в той



или иной степени учитывает гендерное измерение ТЛ. Эти данные свидетельствуют, что в большинстве государств-участников ОБСЕ проводится определенная работа по учету гендерных аспектов преступления. Однако большая часть этой работы ориентирована на лиц, которые соответствуют профилю «идеальной жертвы», таких как женщины и девочки, подвергающиеся сексуальной эксплуатации, или мужчины-мигранты, которые становятся жертвами принудительного труда; очень немногие НПД включают более дифференцированный гендерный аспект в свою деятельность и механизмы по противодействию ТЛ.

В вопросах ТЛ, осуществляемой с применением технологий, и онлайн-эксплуатации проявляется аналогичная картина – существует довольно широкое признание этой проблемы в НПД при ограниченной глубине соответствующей программной деятельности. 59% НПД содержат по крайней мере один вид деятельности, связанный с ТЛ, осуществляемой с применением технологий, что указывает на высокий уровень осведомленности об онлайн-эксплуатации; однако большая часть этих усилий направлена на повышение осведомленности среди детей и молодежи об онлайн-рисках, а также ограничена по другим параметрам.

Более широкие структурные задачи, направленные на борьбу с онлайн-эксплуатацией, такие как разработка надлежащих политических мер реагирования на преступление и расширение возможностей правоохранительных органов по выявлению и расследованию случаев онлайн-торговли людьми, постоянно отсутствуют в текущих НПД. Так же редко упоминается потенциальное положительное использование технологий для борьбы с ТЛ.

### Темы, представленные в НПД в регионе ОБСЕ в процентах (%)



### Другие распространенные тематические пробелы в НПД

Как следует из приведенного ниже графика, другие новые направления деятельности по противодействию ТЛ, такие как усилия по пресечению спроса, порождающего сексуальную эксплуатацию, и действия, направленные на поощрение финансовых расследований доходов, полученных от ТЛ, по-прежнему редко находят отражение в НПД.<sup>7</sup>

В настоящее время только 16 НПД предусматривают деятельность, касающуюся спроса на ТЛ в целях сексуальной эксплуатации, а это означает, что почти две трети государств-участников ОБСЕ, имеющих НПД, не уделяют внимания спросу, хотя противодействие спросу является международно-правовым обязательством. Более того, среди тех государств, которые все же это делают, внимание к спросу часто ограничивается низкоинтенсивными информационными кампаниями, а более активные формы предотвращения, включая инициативы по сдерживанию и пресечению, как правило, не входят в НПД.

Финансовые расследования также постоянно упускаются из виду – эта тема затрагивается только в 15 НПД. Довольно удивительно, что отсутствие работы по финансовым расследованиям наблюдается в государствах-участниках, в которых относительно хорошо развита система борьбы с отмыванием денег. Так, финансовые расследования фигурируют только в семи НПД государств-членов Европейского Союза, несмотря на то, что Директива 2018/1673 Европейского парламента и Совета (известная как 6-я Директива о борьбе с отмыванием денег) в явном виде содержит положения, касающиеся торговли людьми.<sup>8</sup>

Борьбе с эксплуатацией труда в цепочках поставок также уделяется мало внимания в существующих планах действий. В то время как усилия, направленные на совершенствование мер по противодействию ТЛ в целях принудительного труда, практически повсеместно представлены в НПД, превентивные мероприятия, направленные на борьбу с ТЛ как в государственных, так и в частных цепочках поставок, более ограничены, и только 14 НПД нацелены на процессы закупок как средство противодействия спросу, порождающему торговлю людьми в целях принудительного труда.

## Рекомендации по модернизации и усилению Национальных планов действий

В свете приведенного выше анализа существует простор для модернизации планов действий с целью повышения их адаптивности к динамичному характеру ТЛ и реагирования на программные успехи и вызовы. Обновленные НПД могут обеспечить более четкие механизмы мониторинга и оценки национальной деятельности по борьбе с ТЛ, а также расширить возможности субъектов по защите жертв, преследованию преступников и предотвращению этого вида преступления.

Успех требует корректировки организационной архитектуры, лежащей в основе НПД, процессов, используемых для их создания и реализации, а также тех аспектов противодействия ТЛ, на которые они нацелены на уровне государства.

### Улучшение структур и механизмов НПД

Как уже отмечалось, большинство НПД, используемых государствами-участниками ОБСЕ, содержат элементы, отражающие передовой опыт, такие как четкие сроки реализации действий, определение ответственных ведомств и обеспечение средств проверки и сбора данных. Однако, хотя эти инструменты планирования широко используются, в большинстве ныне действующих НПД в регионе ОБСЕ все еще существуют пробелы. Для совершенствования структур и механизмов НПД государствам следует: применять межведомственный подход при разработке НПД; выделять достаточные ресурсы для их реализации; внедрить механизм оценки для обеспечения эффективности предусмотренных мероприятий; содействовать проведению исследований для обеспечения соответствия мер по борьбе с ТЛ потребностям на местах. В следующих разделах каждая из этих областей рассматривается более подробно.

### Использование межведомственного подхода к разработке и реализации НПД

Успех или неудача НПД зависит не только от эффективности их структуры и согласования их тематических приоритетов с национальными потребностями в части борьбы с ТЛ, но и от их способности добиваться и поощрять заинтересованность, поддержку и участие различных правительственных и неправительственных субъектов. Такая поддержка имеет решающее значение для обеспечения финансовых и политических ресурсов для борьбы с ТЛ, а также для приоритизации противодействия ТЛ в планах работы различных министерств и ведомств.

Чтобы должным образом добиться такой поддержки НПД и создать необходимую политическую волю и импульс для разработки и реализации новых мер, государствам-участникам ОБСЕ при разработке и утверждении НПД в соответствии с Планом действий ОБСЕ

2003 года следует в первую очередь использовать межведомственные целевые группы по противодействию ТЛ, комиссии или эквивалентные органы, отвечающие за комплексную национальную деятельность по противодействию ТЛ.<sup>9</sup> Привлечение мультидисциплинарных групп, включающих представителей правоохранительных органов, гражданского общества и национальных министерств, для разработки, оценки и реализации НПД помогает гарантировать, что все субъекты, привлеченные к работе в рамках экосистемы противодействия ТЛ, вносят свой вклад в НПД, обеспечивая гармонизацию своей деятельности с приоритетами НПД и ответственность за его реализацию. Раннее вовлечение в этот процесс также обеспечивает НПД дополнительную обратную связь о текущих вызовах и возможностях в области противодействия ТЛ, особенно с учетом присутствия организаций гражданского общества (ОГО) в такой мультидисциплинарной среде. Как отмечается в публикации *Ключевая роль гражданского общества в борьбе с торговлей людьми*<sup>10</sup>, ОГО играют важную роль в парадигме четырех «П» и часто предоставляют ценную информацию национальным органам для выявления и понимания тенденций в области ТЛ.

Использование этой информации и возможностей коллективной ответственности, заложенной в целевых группах по противодействию ТЛ, комиссиях или эквивалентных органах, позволяет НПД конвертировать политическую волю в стратегическую деятельность.

### Выделение достаточных ресурсов

Борьба с торговлей людьми по-прежнему недостаточно финансируется во всех государствах-участниках ОБСЕ, и НПД могут играть центральную роль в обеспечении, уточнении и целевом направлении ресурсов, необходимых субъектам, занимающимся противодействием ТЛ. Описывая финансовые ресурсы, доступные для осуществления деятельности, они позволяют планировать и реализовывать нестандартные мероприятия и помогают обеспечить осуществление запланированных иници-

атив на практике. Определение финансирования может обеспечить значимую реализацию стратегических целей правительства, гарантируя, что перечисленные мероприятия действительно осуществляются в течение срока действия плана. Проще говоря, бюджеты описывают действия и обязательства правительства, а реализация НПД возможна только при наличии предсказуемого, достаточного и гарантированного финансирования.

В условиях, когда в НПД не предусмотрены ресурсы, усилия по противодействию торговле людьми финансируются из общих бюджетов различных ведомств и министерств, что повышает их подверженность урезанию, понижению приоритетности или нехватке финансовых ресурсов. Поэтому важно указывать, какое финансирование требуется для выполнения деятельности, даже если предполагается, что эта деятельность будет оплачиваться за счет регулярных ассигнований из государственного бюджета, ведь указание сумм выделенного финансирования поможет оградить деятельность по противодействию ТЛ от конкурирующих приоритетов во время реализации. Наконец, формулирование надлежащего финансирования должно включать механизмы мониторинга, обеспечивающие выполнение финансируемых мероприятий.

Как видно из приведенного ниже примера из НПД Финляндии на 2021-2023 гг.<sup>11</sup>, указание суммы финансирования и ведомства, ответственного за предоставление

этого финансирования, дает дополнительную уверенность в отношении деятельности, равно как и указание финансового года для выполнения работ. Оба элемента помогают обеспечить деятельность необходимыми ресурсами, что, в свою очередь, повышает вероятность ее успешной реализации.

Аналогичным образом, когда перечисляемых средств недостаточно для покрытия объема программ, предусмотренных в НПД, привлечение внимания к этому вопросу и подготовка конкретных оценок необходимых дополнительных ресурсов, финансовых или иных, может повысить уровень поддержки для увеличения финансирования. Пример 3 из албанского Национального плана действий по борьбе с торговлей людьми на 2021-2023 годы служит иллюстрацией того, как может выглядеть такая четкая формулировка.<sup>12</sup> В крайнем правом столбце отмечается дефицит финансирования для каждой цели политики, содержащейся в плане, с указанием конкретной цифры полной суммы, которая потребуется. Такой подход информирует разработчиков политики о необходимости дополнительной поддержки. Хотя такая подробная информация о финансировании не обязательно гарантирует наличие финансовых ресурсов, она помогает лицам, принимающим решения, понять преимущества предоставления дополнительного финансирования для противодействия ТЛ, что может помочь в конкурентов за доступ к ограниченным ресурсам.



Пример 2  
Предоставление ресурсов в рамках НПД Финляндии

48. Изучение причин редкого применения положений Уголовного кодекса о жестоком обращении с жертвой сексуальной эксплуатации. При изучении следует рассмотреть причины малого количества обращений в полицию, досудебных расследований, обвинительных заключений и приговоров.

**Ответственный орган: Министерство юстиции, Правительственный координационный механизм по противодействию торговле людьми.**

**Сроки: 2020-2021**

**Финансирование: 30 000 евро Министерство юстиции**



Пример 3  
Многолетнее финансирование, на основании НПД Албании на 2021-2023 годы

Цель политики	Характер/ Вид расходов	Итоговая стоимость 2021-2023	Плановые расходы Бюджет и доноры	Финансовый дефицит 2021-2023
Цель политики № 1: «Уменьшение угрозы и воздействия организованной преступности и тяжких преступлений»	Текущие	50,677,784	47,478,584	3,199,200
	Капитальные	0		
Цель политики № 2: «Защита граждан, учреждений и экономики»	Текущие	138,302,992	132,507,000	8,670,992
	Капитальные	5,750,000	2,875,000	
Цель политики № 3: «Усиление превентивных мер по противодействию угрозам организованной преступности и тяжких преступлений»	Текущие	214,946,644	182,012,644	35,809,000
	Капитальные	2,875,000	0	
<b>Всего (албанский лек)</b>		<b>412,552,420</b>	<b>364,873,228</b>	<b>47,679,192</b>
Итого (евро)		3,300,419	2,918,986	381,434
Курс обмена: 1 евро -> 125 албанских леков				

## Измерение результатов и оценка результативности

Для обеспечения максимальной эффективности НПД они должны представлять собой циклический процесс, в котором успехи и вызовы предыдущих планов служат вкладом в разработку последующих НПД. Для этого результаты деятельности, предусмотренной планом действий, должны измеряться и тщательно оцениваться на предмет воздействия. Институциональный механизм анализа и оценки результативности НПД гарантирует, что будущая программная работа не только станет более эффективной, но и отразит новые потребности. В отсутствие таких процессов существует риск того, что НПД приобретут однотипность, а усилия по противодействию ТЛ перестанут приоритизировать или отражать вопросы, требующие наибольшего внимания.

Для внедрения системы измерения и оценки важно сначала предусмотреть соответствующую структуру в самом НПД, позволяющую оценить результаты деятельности. Пример 4, основанный на НПД Грузии, демонстрирует, как этого можно достичь с помощью подробной системы индикаторов для каждой цели и вида деятельности, а также средства, с помощью которых будет определяться достижение этих индикаторов – четкая структура, позволяющая проводить объектив-

ный анализ деятельности без потребности в специальных знаниях. Однако важно, чтобы такие показатели не были просто количественными, поскольку сами по себе такие данные не демонстрируют результативность. Сочетание качественных и количественных показателей поможет оценить как качество результатов, так и их количественную составляющую; базовые и целевые показатели помогут продемонстрировать скорость изменений в течение срока действия НПД.

Сбор этой информации либо в течение срока действия НПД либо после его завершения позволяет получить информацию, необходимую для последующей оценки НПД в соответствии с его целями, и оценить выполненную работу в соответствии с текущими программными потребностями в таких областях, как поддержка и защита, предотвращение, судебное преследование и партнерство. Такая оценка должна проводиться очень тщательно и включать предложения по улучшению областей, в которых поставленные задачи были выполнены не полностью. Пример 5, основанный на оценке НПД Швейцарии на 2017-2020 годы, демонстрирует, как это могло бы выглядеть, включая обзор того, что предусматривала деятельность в рамках НПД, а также оценку ее влияния на усилия по противодействию ТЛ.



Пример 4  
Индикаторы и средства проверки согласно НПД Грузии

Цель 1.2								Совершенствование механизмов выявления преступлений в области ТЛ и эффективного уголовного преследования							
Индикатор результата	Процент дел от числа расследуемых преступлений в области ТЛ, по которым возбуждено уголовное преследование			Базовое значение	Целевое значение		Источник данных для проверки								
	Среднесрочное целевое значение	Целевое значение													
	Год	2019	2021	2022											
Вид деятельности	Индикатор результата	Источник данных для проверки	Ответственное ведомство	Партнерское ведомство	Срок исполнения	Бюджет и источник финансирования			Примечания						
						Государственный бюджет	Прочие	Дефицит							
1.2.5 Сотрудничество между Службой инспекции труда и Центральным управлением уголовной полиции в целях эффективного выявления и перенаправления в случае признаков трудовой эксплуатации и обеспечения своевременного реагирования на них. Расширение сферы деятельности органов по выявлению жертв с учетом индикаторов и данных мониторинга	1.2.5.1 Количество учреждений, проверенных Службой инспекции труда (мин. 300)	Детали приказа за Министра труда	Служба инспекции труда	Министерство внутренних дел	IV квартал 2022 г.	Административный ресурс									
	1.2.5.2 Количество начатых расследований по фактам эксплуатации труда, перенаправленных Службой инспекции труда	Статистика расследований													



Пример 5  
Оценка деятельности НПО Швейцарии на 2017-2020 годы

<p>11. Статистика II Адаптация статистики о поддержке жертв, в т.ч. путем сбора статистических данных о специализированной поддержке, предоставляемой НПО жертвам ТЛ.</p>	<p>Федеральное управление статистики (FSO)</p>	<p>Имеется статистическая информация за 2018 г. о жертвах, получивших консультацию от НПО, чьи статистические данные были направлены в FSO. Текущая статистика поддержки жертв включает только те данные, которые регистрируются признанными центрами поддержки жертв в соответствии с Законом о помощи жертвам, и информация о которых направляется в FSO. Те жертвы, которые обращаются непосредственно в НПО, не регистрируются. Также часто неясно, исключаются ли жертвы, получающие помощь и консультации от специализированных НПО, которые действуют по поручению кантональных управлений по оказанию поддержки жертвам, из информации, предоставляемой управлениями по оказанию поддержки жертвам. Никакие личные данные не записываются – регистрируется только статистическая информация о консультационном случае и базовая социально-демографическая информация о жертве. Фиксация должна производиться с помощью имеющихся в наличии инструментов для проведения опросов.</p> <p>Рекомендации Группы экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми, ГРЕТА (2015). 8</p>	<p>В 2020 году FSO провела консультации со всеми НПО согласно списку, предоставленному федеральной полицией. Цель этой консультации состояла в том, чтобы оценить, могут ли НПО предоставить FSO данные, основанные на официальном опроснике FSO по статистике поддержки жертв.</p> <p>Немногие НПО направили свои ответы на этот опросник. Это означает, что в 2021 г. FSO все еще не могла с уверенностью составить официальный список НПО в Швейцарии, которые предоставляют услуги жертвам ТЛ. Таким образом, FSO считает, что предпосылки для надлежащей интеграции этих организаций не предусмотрены на национальном уровне, чтобы гарантировать единообразное качество сбора данных и соответствовать требованиям надлежащей статистической практики.</p> <p>Оценка реализации Данные НПО, оказывающих специализированную помощь жертвам торговли людьми, до сих пор не включены в национальную статистику поддержки жертв, кроме того, сложно предугадать, произойдет ли это и когда. Это означает, что данный вид деятельности не реализован и не имеет никакого эффекта.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Содействие исследованиям в области торговли людьми

Расширение исследований, а также сбор и использование количественных и качественных данных о тенденциях и формах ТЛ дает государствам больше возможностей для адаптации НПО к постоянно меняющемуся характеру торговли людьми.

Торговля людьми продолжает развиваться как преступление – в последние годы произошли существенные сдвиги в методах работы торговцев людьми и характеристиках жертв. Так, примечательны тенденции роста вербовки, рекламы и эксплуатации жертв в Интернете, резкое увеличение числа выявленных детей-жертв ТЛ и значительное увеличение количества случаев ТЛ для эксплуатации в преступной деятельности. Каждая из этих тенденций требует дальнейшего анализа и понимания. Однако только 10 действующих НПО включают усилия по разработке качественных исследований новых тенденций в торговле людьми. Это чревато возникновением пробелов в понимании преступления и его специфики в уникальных национальных контекстах, что, в свою очередь, ограничивает способность НПО направлять государственные ресурсы и фокусировать внимание на необходимых решениях.

Чтобы преодолеть этот барьер, НПО следует использовать для направления ресурсов, как людских, так и финансовых, на изучение возникающих тенденций или проблем с целью предоставления дополнительной актуальной информации, которая может быть использована для принятия стратегических решений и программного

планирования. Такие действия могут включать специальный анализ давней проблемы, такой как торговля детьми, как указано в Примере 6 австрийского НПО, изучение новой тенденции, такой как влияние COVID-19 на случаи ТЛ, или очные мониторинговые визиты и анализ проблем на местном уровне.



Пример 6  
НПО Австрии на 2021-2023 годы

Цель № 2: Расширение исследований в области торговли людьми				
V.9	Исследование распространенности и масштабов торговли детьми в Австрии	2021-2023	Компетентные органы/министерства в сотрудничестве с другими субъектами, а также научно-исследовательскими учреждениями в соответствующих случаях.	Обучение

**Война против Украины, например, резко изменила уязвимость к ТЛ среди лиц, бежавших из страны. Изучение этой уязвимости и того, как она влияет на обстоятельства ТЛ на национальном или региональном уровне в странах транзита и назначения, является лишь одним из таких возникающих вопросов, который следует выделить в НПО с целью проведения дополнительных исследований в 2024 и 2025 годах.**

## Реагирование на развивающийся характер и растущие масштабы торговли людьми

Помимо совершенствования структур НПД для повышения их эффективности и обеспеченности ресурсами, модернизация НПД также связана с корректировкой характера и объема программной работы для более точного отражения текущих стратегий и потребностей в отношении противодействия ТЛ. Как подчеркивалось в *Обзорном отчете 2021 года об усилиях по выполнению обязательств и рекомендуемых мер ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми*, торговля людьми продолжает развиваться в части профилей жертв, способов вербовки и, наконец, форм эксплуатации. Для эффективного реагирования на эту динамику усилия государств по противодействию торговле людьми, включая НПД, должны обладать адаптивностью и предусматривать мероприятия для преодоления вызовов в областях, вызывающих возрастающую озабоченность. Этот процесс должен включать не только новые тематические направления, но и деятельность по развитию стратегий и тактик, например, переход от традиционных усилий по наращиванию потенциала правоохранительных органов или низкоинтенсивных кампаний по повышению осведомленности к более широким и продуманным превентивным действиям, позволяющим адаптировать меры реагирования к существующей динамике в этой области.

### Принятие во внимание торговли людьми, осуществляемой с применением технологий

Одним из самых значительных изменений в ТЛ за последние годы является растущее использование технологий для вербовки, контроля, рекламы и эксплуатации жертв. Так, по данным Internet Watch Foundation, 2021 г. был худшим годом в отношении сексуального насилия над детьми в Интернете за всю историю наблюдений, поскольку связанные с пандемией карантинные меры привели к тому, что преступники стали преследовать детей в Интернете «в промышленных масштабах». <sup>13</sup> Согласно выводам другого исследования,  $\frac{3}{4}$  детей, ставших жертвами ТЛ в целях сексуальной эксплуатации, в настоящее время рекламируются в Интернете. <sup>14</sup> Борьба с вербовкой и эксплуатацией в Интернете должна быть ключевым компонентом любых современных мер по борьбе с торговлей людьми.

Противодействие неправомерному использованию технологий в бизнес-моделях торговцев людьми является важным шагом в модернизации национальных мер реагирования на этот вид преступления. Эта тема может быть включена в НПД в рамках традиционного наращивания потенциала, а также в рамках анализа и разработки политики. Как видно из Примера 7, взятого из НПД Франции на 2019-2023 годы, существует серьезная обеспокоенность по поводу онлайн-эксплуатации и онлайн-платформ, на которых происходит такое насилие. Таким образом, оценка возможности регулирования этих платформ и внедрения стандартов модерации контента для этих платформ могли бы поспособствовать противодействию онлайн-эксплуатации. <sup>15</sup>



### Пример 7 Национальный план действий Франции на 2019-2023 годы

Мера 35: Инициация анализа законодательных изменений в сфере торговли людьми.

Предусмотрено создание рабочей группы по вопросам криминализации торговли людьми и форм эксплуатации, указанных в статье 225-4-1 Уголовного кодекса, а также соответствующих наказаний.

Также будет рассмотрен вопрос о мерах против французских хостов интернет-сайтов, разрешающих распространение рекламы в целях проституции, в частности, о расширении действия статьи 61 закона от 21 июня 2004 г. о конфиденциальности цифровой экономики на преступления, связанные с торговлей людьми и сутенерством.

Партнеры: Министерство внутренних дел, Министерство юстиции.

Ведущий партнер: Государственный секретариат по вопросам равенства женщин и мужчин (Miprof)

При отражении в НПД торговли людьми, осуществляемой с применением технологий, следует также учитывать положительное использование технологий для борьбы с этим видом преступления. Как отмечается в публикации ОБСЕ *Использование инноваций в борьбе с торговлей людьми: комплексный анализ технологических инструментов*<sup>16</sup>, существует множество приложений и ресурсов, которые помогают правоохранительным органам выявлять случаи онлайн-эксплуатации, а также выявлять лиц, осуществляющих торговлю уязвимыми людьми. Два примера решения этой проблемы включают разработку программных мероприятий по расширению возможностей правоохранительных органов по использованию таких инструментов, в т.ч. в партнерстве с технологическими компаниями (как показано в Примере 8, основанном на НПД США), а также анализ уголовно-процессуальных кодексов для обеспечения возможности их полноценного использования при рассмотрении дел о торговле людьми в Интернете. Это позволило бы включить в НПД эффективные рекомендации для национальных субъектов по повышению эффективности использования технологий для борьбы с ТЛ.



### Пример 8 Национальный план действий США 2021 г.

Принцип 3.2: Наращивание потенциала правоохранительных органов по расследованию и судебному преследованию случаев торговли людьми

Следователи правоохранительных органов нуждаются в повышении квалификации для расследования сложного преступления ТЛ. Программы обучения должны быть ориентированы на пострадавших. Необходимо включить следующие темы: стратегии реализации травма-ориентированного подхода и подхода, ориентированного на нужды пострадавших; сбор информации о душевном состоянии потерпевших для использования в качестве доказательств в судебном преследовании за преступления, основанные на принуждении; проведение упреждающих расследований с использованием финансовой и другой разведывательной информации; а также расследование финансовых преступлений и выявление активов. Правительство США может наращивать свой следственный потенциал, расширяя партнерские отношения, например, с технологическими компаниями и системами защиты детей, с целью выявления эксплуатируемых детей.

## Предотвращение эксплуатации труда в цепочках поставок

Усилия по борьбе с эксплуатацией труда также требуют диверсификации и расширения масштабов. Традиционные направления, такие как наращивание потенциала инспекций труда и совершенствование положений трудового законодательства, важны для борьбы с принудительным трудом, но они являются скорее реакцией на уже существующие вызовы, а не предупреждением проблемы. Для предотвращения торговли людьми в целях трудовой эксплуатации необходимо бороться со спросом, порождающим эксплуатацию. При этом НПД могут стратегически направлять государственные ресурсы на решение этой проблемы, привлекая государственных и частных субъектов к применению мер должной осмотрительности, которые способствуют устойчивости цепочек поставок и закупок.

Так, в Европейском Союзе государственные закупки составляют 14% валового внутреннего продукта региона<sup>16</sup> или около двух триллионов евро.<sup>18</sup> Использование этой экономической силы для борьбы с эксплуатацией труда может резко сократить рынок товаров и услуг, получаемых от жертв торговли людьми, а также прибыль, полученную от такой эксплуатации. Пример 9, основанный на канадской Национальной стратегии по борьбе с торговлей людьми, демонстрирует, как это может выглядеть на практике, когда ресурсы направляются на формулирование требований в области прав человека и трудовых прав для государственных поставщиков, а также осуществляется взаимодействие с частным сектором для преодоления проблем, касающихся принудительного труда. Такая деятельность эффективно использует потенциал НПД для формирования политической воли, привлекая при этом экономическую мощь государства для противодействия ТЛ.



### Пример 9 Стратегия Канады по борьбе с торговлей людьми (Примечание: Стратегия является более широким программным документом, чем НПД)

Улучшение этического поведения и предотвращение торговли людьми в цепочках поставок федеральных закупок. Правительство определит требования в области прав человека и трудовых прав для поставщиков и будет тесно сотрудничать с поставщиками для разработки и внедрения инструментов, помогающих обеспечить соблюдение таких требований в их цепочках поставок. Оно также рассмотрит долгосрочные подходы к решению проблемы детского и принудительного труда в цепочках поставок федеральных закупок, работая с частным сектором, гражданским обществом и международными партнерами.

Такая деятельность не должна ограничиваться государственным сектором. Частный бизнес также может сыграть существенную роль в борьбе с эксплуатацией труда, а НПД могут способствовать привлечению частного сектора. Одним из направлений действий являются мероприятия, аналогичные приведенным в Примере 10, основанном на НПД Польши на 2022-2024 годы,

которые предусматривают повышение осведомленности бизнес-сообщества о законодательстве в области должной осмотрительности. В рамках НПД также существуют возможности для расширения знаний частного сектора о том, как бороться с эксплуатацией труда в цепочках поставок, а также для взаимодействия с политическими субъектами с целью принятия законодательства по ужесточению единых требований к бизнес-сообществу для улучшения национальных усилий по предотвращению ТЛ в целях принудительного труда.



### Пример 10 НПД Польши на 2022-2024 годы

II.8 Разработка информационных материалов и проведение информационных встреч и семинаров для предпринимателей по процедурам должной осмотрительности в сфере прав человека в бизнесе. Мероприятия будут посвящены проблеме торговли людьми в целях принудительного труда и обязательствам компаний в контексте нового законодательства по разработке процедур должной осмотрительности в области охраны окружающей среды и прав человека

Задачу будут выполнять: Министерство фондов развития и региональной политики в сотрудничестве с другими министерствами и внешними партнерами, сотрудничающими в рамках Группы по устойчивому развитию и корпоративной социальной ответственности и ее рабочих групп

Сроки: 2022-2024

Индикатор: количество предприятий, участвующих в мероприятиях и охваченных рассылкой информационных материалов.

## Противодействие спросу, порождающему торговлю людьми в целях сексуальной эксплуатации

Не менее важно откорректировать предлагаемые в НПД подходы к предотвращению ТЛ в целях сексуальной эксплуатации. Как отмечается в публикации ОБСЕ *Противодействие спросу, способствующему торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации*<sup>19</sup>, противодействие спросу является позитивным юридическим обязательством государств-участников ОБСЕ. Однако в области сексуальной эксплуатации усилия государств по борьбе с ТЛ редко соответствуют этому обязательству. Как отмечалось ранее, чаще всего деятельность в рамках НПД, связанная со спросом в контексте сексуальной эксплуатации, ограничивается низкоинтенсивными информационными кампаниями, эффективность которых не всегда ясна. Гораздо меньше вкладывается в более активные формы действий, такие как сдерживание и пресечение такой деятельности онлайн, или образовательные мероприятия и материалы специально для мужчин и мальчиков о вреде, причиняемом покупкой сексуальных услуг, и необходимости формирования культуры согласия.

Пример 11 п. 1.2.D НПД Испании на 2021-2023 годы демонстрирует, как в рамках программной деятельности НПД можно развивать одну из таких инициатив – образование в области спроса.



**Пример 11**  
**Национальный план действий Испании**  
**на 2021-2023 годы**

1.2.D Содействие включению, на разных образовательных уровнях, обучения и информация для молодежи с целью снижения спроса. MEFP

При разработке мероприятий в области спроса для НПД важно планировать устойчивые и активные средства предотвращения, поскольку одноразовые инициативы вряд ли окажут существенное влияние на проблему. Включение широкого образовательного курса по вопросам спроса и гендерного равенства в школьные программы представляет собой более стратегический, упреждающий и устойчивый подход, направленный на оказание воздействия, в первую очередь, на молодых мужчин и мальчиков, в течение продолжительного времени, прежде чем их действия будут способствовать эксплуатации.

Изучение правовых подходов к спросу является еще одним важным аспектом работы, который следовало бы рассмотреть в рамках НПД. Пример 12, основанный на НПД Венгрии, иллюстрирует, как это могло бы выглядеть на практике, когда выполняется анализ применения существующего законодательства в области спроса, в данном случае криминализации «сознательного использования» услуг жертвы ТЛ, и оценка необходимости пересмотра законодательства для улучшения его правового и практического применения. Такая деятельность служит для обеспечения эффективности законодательных и нормативных мер реагирования на спрос в национальном контексте, а также для привлечения к ответственности лиц, оплачивающих эксплуатацию жертв.



**Пример 12**  
**Национальный план действий Венгрии**  
**на 2020-2023 годы**

III.3.2 Расследование практики криминализации преднамеренного использования услуг, предоставляемых жертвами торговли людьми; изучение и мониторинг правового применения и практики криминализации использования услуг, а также оценка возможной необходимости внесения изменений в новое законодательство

Будучи финансово мотивированным преступлением, ТЛ создает значительные денежные потоки, которые частично могут быть отслежены банками и другими финансовыми учреждениями. Систематическая финансовая разведка и регулярное проведение финансовых расследований помогли бы выявить как жертв ТЛ, так и преступников, перекрыть пути для эксплуатации людей и конфисковать активы, которые можно использовать для оказания поддержки жертвам и возмещения ущерба. Однако до настоящего времени эта деятельность недостаточно отражена в национальных усилиях по выявлению и уголовному преследованию НПД, и как следствие данный полезный инструмент медленно развивается и мало используется в регионе ОБСЕ.

Для расширения национальных возможностей по выявлению, расследованию и замораживанию финансовых активов, связанных с преступлениями в сфере ТЛ, НПД должны включать следующие действия: привлечение подразделений финансовой разведки к государственному координационному и консультационному механизму по противодействию ТЛ, анализ угроз ТЛ и рисков отмывания денег, создание платформы для партнерства с финансовыми учреждениями, разработка совместных и целенаправленных учебных мероприятий для субъектов уголовного правосудия и подразделений финансовой разведки, а также выделение ресурсов на повышение осведомленности. Пример 13 из Боснии и Герцеговины демонстрирует, как НПД может достичь этих целей.

Для правоохранительных органов эта работа должна предусматривать не только создание потенциала для проведения финансовых расследований, улучшение знаний о подозрительной деятельности и соответствующих тревожных сигналах и обучение тому, как анализировать финансовые данные, но и способность включать эту информацию в более широкие расследования и судебное преследование преступлений, связанных с ТЛ. В этом отношении успешная идентификация финансовых доказательств может подтвердить, если не заменить показания жертв, и тем самым уменьшить нагрузку на жертв, обеспечивая при этом более убедительные доказательства для судебного преследования и исков о компенсации жертвам.

Поощрение сотрудничества между подразделениями финансовой разведки и частными финансовыми учреждениями является еще одной областью, в которой НПД должны играть ведущую роль. Как подчеркивалось в публикации *По следам денежных потоков: Сборник материалов и пошаговое руководство по финансовым расследованиям, связанным с торговлей людьми*<sup>20</sup>, такие партнерские отношения улучшают разработку индикаторов подозрительной деятельности, связанной с ТЛ, в финансовых потоках и повышают эффективность расследований преступлений, связанных с ТЛ, за счет расширения возможностей по выявлению потенциальных случаев ТЛ.<sup>21</sup> НПД могут содействовать этому процессу, собирая вместе соответствующих субъектов и предоставляя финансирование для таких механизмов



партнерства. Пример 14 из НПД Латвии на 2021-2023 годы, целью которого является развитие обмена информацией между подразделением финансовой разведки, Государственной прокуратурой и частным сектором, иллюстрирует, как эта инициатива может выглядеть на практике в случае разработки меморандума о взаимопонимании и ряда мероприятий по сотрудничеству с четкими результатами такого взаимодействия.



Пример 13  
НПД Боснии и Герцеговины на 2020-2023 годы

Стратегическая программа 3.9. Активизация применения конфискации доходов, полученных от торговли людьми					
	Вид деятельности	Срок исполнения	Учреждение-исполнитель	Индикатор реализации	Необходимые ресурсы
3.9.1	Активизация применения Руководства для главных прокуроров о включении финансовых расследований в расследования коррупции, организованной преступности и отмывания денег	Постоянно	Высший Судебно-Прокурорский Совет Прокуратура БиГ	Количество проведенных финансовых расследований по делам о ТЛ Количество и стоимость имущества, конфискованного на временной и постоянной основе	Обычный бюджет: • Высший Судебно-Прокурорский Совет • Прокуратура БиГ
3.9.2	Наращивание потенциала для проведения финансовых расследований по выявлению активов, полученных в результате уголовных преступлений, связанных с ТЛ.	Постоянно	Высший Судебно-Прокурорский Совет Прокуратура БиГ Государственное агентство расследований и защиты	Количество специализированных следователей и прокуроров для проведения финансовых расследований	Обычный бюджет: • Высший Судебно-Прокурорский Совет • Прокуратура БиГ • Государственное агентство расследований и защиты



Пример 14  
Национальный план действий Латвии на 2021-2023 годы

4.5	Развитие и улучшение сотрудничества и обмен информацией с Финансово-промышленной ассоциацией, ее членами и кредитными учреждениями.	Разработка и заключение меморандума о сотрудничестве.	Подписанный документ, количество мероприятий по сотрудничеству.	МВД	Национальная полиция, Служба финансовой разведки, Прокуратура Латвийской Республики	Постоянно до 31.12.2023 г.	В пределах финансовых средств, предусмотренных Законом о государственном бюджете на текущий год.
-----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	-----	-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------

## Противодействие торговле людьми с целью принуждения к преступной деятельности

Еще одним актуальным вопросом для рассмотрения в НПД является рост принудительной преступности в регионе ОБСЕ. В *Обзорном отчете 2021 года об усилиях по выполнению обязательств ОБСЕ и рекомендуемых мерах по борьбе с торговлей людьми*, опубликованном БСП/КБТЛ в 2022 г., отмечается резкий рост выявленных случаев торговли людьми с целью принуждения к преступной деятельности в государствах-участниках ОБСЕ. В 2016 г. только 1,9% выявленных жертв под-

верглись эксплуатации в преступной деятельности. В 2020 г. для этой цели были использованы 22,2% выявленных жертв.<sup>22</sup> Важно реагировать на эту тенденцию, чтобы обеспечить эффективность мер по борьбе с ТЛ в отношении всех форм эксплуатации, а использование НПД для проведения исследований роста ТЛ с целью принуждения к преступной деятельности может послужить первым шагом к совершенствованию национальных мер реагирования на эту растущую проблему.

## Оказание услуг жертвам: помощь, основанная на потребностях, для недостаточно обслуживаемых групп населения

Для удовлетворения меняющихся потребностей и устранения уязвимости различных жертв национальные системы борьбы с ТЛ должны развивать подходы, основанные на нуждах пострадавших, и надежные средства идентификации, а также обеспечивать поддержку всем жертвам без дискриминации. Многие из этих действий выходят за рамки традиционных аспектов защиты и должны применяться на уровне национальных ответных мер. Ниже перечислены три области, в которых НПД в регионе ОБСЕ могут способствовать достижению этих целей.

## Разработка целевых мер идентификации и защиты

Создание развитых и недискриминационных систем защиты требует сочетания законодательных и оперативных мер, а также наращивания потенциала, чтобы обеспечить комплексную помощь всем жертвам. НПД имеют решающее значение для разработки таких мер и должны включать действия, ставящие перед собой следующие цели:

- Отказ от привязки официальной идентификации жертв ТЛ к их участию в уголовном процессе как путь к предоставлению средне- и долгосрочной помощи;
- Диверсификация круга субъектов, уполномоченных перенаправлять предполагаемых жертв ТЛ в службы поддержки;<sup>23</sup>
- Предоставление жертвам ТЛ качественных услуг, отвечающих их индивидуальным потребностям, путем разработки надежных стандартов для таких услуг, обучения поставщиков и проведения оценок потребностей жертв;
- Обеспечение равного обращения с национальными и иностранными жертвами ТЛ;
- Распространение и поддержка применения принципа ненаказания в отношении жертв ТЛ.<sup>24</sup>

Ниже приведен пример того, как эти вопросы отражены в НПД Венгрии.



Пример 15  
Национальный план действий  
Венгрии на 2020-2023 годы

II. Идентификация жертв, перенаправление жертв, оказание помощи жертвам				
	A	B	C	D
II.3.	Четкое определение элементов и членов системы социальной защиты, разработка методических указаний	Это действие соответствует Рекомендации 16 первого раунда оценки Группы экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми ГРЕТА 2015 г. и рекомендациям второго раунда оценки 2019 г.	Министерство внутренних дел, Министерство человеческого потенциала, Министерство юстиции, Главное управление национальной полиции	Европейский Союз и правительственные структуры
II.4.	Расширение сферы деятельности органов по выявлению жертв с учетом перечня индикаторов и данных мониторинга	Цель включена на основе мнения членов Национального координационного механизма.	Министерство юстиции	Европейский Союз и правительственные структуры
III. Судебные и правоохранительные органы				
	A	B	C	D
II.3.	Пересмотр законодательства о средствах получения доказательств и доказательных действиях, а также рассмотрение возможности освобождения жертв от ответственности за правонарушения, совершенные в их уязвимом положении	Цель включена на основе мнения членов Национального координационного механизма и для аппроксимации национальной и международной практики.	Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Главное управление национальной полиции	Европейский Союз и правительственные структуры

## Внедрение гендерно-чувствительных подходов

Торговля людьми остается в высшей степени гендерно-обусловленным преступлением: 92% выявленных жертв ТЛ в целях сексуальной эксплуатации составляют женщины и девочки, а мужчины и мальчики составляют 59% выявленных жертв ТЛ в целях принудительного труда.<sup>25</sup> Национальные усилия должны учитывать эту динамику и должным образом отражать преобладающие тенденции, однако, при более пристальном рассмотрении, картина выглядит более сложной и многогранной, чем можно судить по срезу данных; так, число мужчин, ставших жертвами сексуальной эксплуатации, растет, а трудовая эксплуатация часто затрагивает женщин.

НПД играют решающую роль в учете этих аспектов за счет включения гендерно-чувствительных подходов в деятельность по борьбе с ТЛ, обеспечивая таким образом должную адаптацию превентивных мер к разному образу групп риска и ситуаций, а также надлежащую идентификацию всех жертв и привлечение торговцев к ответственности. Этот процесс включает в себя адаптацию услуг для жертв, таких как жилье, здравоохранение, психологическая поддержка и профессиональное обучение, к их гендерным потребностям. Предоставление финансирования и поддержки для оказания индивидуальной помощи пострадавшим, которые не соответствуют профилю «идеальной жертвы»,<sup>26</sup> также является критически важным. НПД могут способствовать разработке и реализации ответных мер, учитывающих гендерно-чувствительные аспекты, путем выделения человеческих и финансовых ресурсов для предоставления гибких услуг.

Положительным примером такого гендерно-чувствительного подхода, применяемого в деятельности по борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ, является НПД Италии на 2022-2025 годы.<sup>27</sup> Этим НПД предписывается, что повышение осведомленности, наращивание потенциала и образовательная деятельность должны учитывать гендерные потребности пострадавших, что способствует как ранней идентификации, так и защите жертв.

НПД также должны учитывать гендерные аспекты ТЛ при улучшении действий уголовного правосудия по борьбе с ТЛ, чтобы не упустить из виду потерпевших, не соответствующих профилю «идеальной жертвы». Следует включать в НПД мероприятия по повышению осведомленности, обучению и наращиванию потенциала правоохранительных органов, а также других субъектов, взаимодействующих с предполагаемыми жертвами, для усиления их способности выявлять всех жертв, включая, например, мужчин и мальчиков, подвергнувшихся ТЛ в целях сексуальной эксплуатации, а также для взаимодействия с ними с применением гендерно-чувствительных, травма-информированных подходов, и подхода, основанного на потребностях жертвы.



### Пример 16 Национальный план действий Италии на 2022-2025 годы (часть 4 Введения)

#### Гендерный аспект в борьбе с торговлей людьми: применение «гендерно-чувствительного подхода» и защита жертв

Признание важности гендерного аспекта и необходимости выработки и систематизации подходов, больше учитывающих потребности жертв, в деятельности по борьбе с ТЛ, закреплено в ряде юридически обязательных международных документов и обязательств, таких, как ранее упоминавшиеся Палермский протокол, Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, Директива Европейского Парламента 2011/36/ЕС; государства-участники ОБСЕ в последние годы также приняли ряд конкретных обязательств по этому вопросу, признав гендерно-обусловленную дискриминацию в числе коренных причин торговли людьми (PC.DEC/557, MC.DEC/10/11) и подчеркнув необходимость учета гендерных аспектов в деятельности по борьбе с торговлей людьми (MC.DEC/6/17, MC.DEC/7/17).

## Принятие во внимание потребностей уязвимых групп

Национальные меньшинства и другие уязвимые группы населения часто более подвержены ТЛ в силу ряда социально-экономических факторов, дискриминации и снижения доверия к государственным органам и системам. В регионе ОБСЕ, это особенно характерно для общин коренных народов в Северной Америке, а также для ромских общин в Европе. Учитывая чрезмерную представленность этих групп среди выявленных жертв торговли людьми, НПД также должны скорректировать и адаптировать усилия и системы по противодействию ТЛ с учетом их потребностей и уязвимости, а также обеспечить надлежащую идентификацию и защиту таких жертв.

В государствах, имеющих конкретные стратегические документы или национальные планы действий в отношении меньшинств, крайне важно согласовать НПД по противодействию ТЛ с этими стратегиями и обеспечить перекрестную отсылку между этими документами для обеспечения последовательности действий.

Пример 17, основанный на канадской Национальной стратегии по противодействию торговле людьми на 2019-2024 годы – в котором содержится призыв к созданию стандартов ведения дел, предусматривающих доступ уязвимых групп, в частности женщин и девочек из числа коренных народов, к специальным услугам – является одним из способов обеспечения потребностей таких групп в защите.



### Пример 17 Национальная стратегия Канады по противодействию торговле людьми на 2019-2024 годы

Установление национального стандарта ведения дел для организаций (например, общественных групп и служб помощи жертвам), уделяя особое внимание уязвимым группам, таким как женщины и девочки из числа коренных народов, молодежь из групп риска и мигранты, чтобы обеспечить жертвам доступ к услугам, направленным на удовлетворение их специфических потребностей и оказания им помощи в восстановлении и исцелении.

НПД также играют роль в обеспечении готовности национальных систем защиты к удовлетворению потребностей других уязвимых групп, таких как лица с физическими и психическими нарушениями, путем содействия повышению осведомленности и обучению субъектов борьбы с ТЛ, в т.ч. в сфере социального обеспечения и здравоохранения.

Наконец, НПД должны предоставить национальным органам механизм для сбора количественной и качественной информации о наличии различных групп с повышенной уязвимостью среди выявленных жертв ТЛ, чтобы лучше понять масштабы и средства их эксплуатации.

# Выводы

Поскольку торговля людьми приобретает все большие масштабы и распространенность, а ее прибыль<sup>28</sup> и количество жертв<sup>29</sup> во всем мире постоянно растут, эффективная борьба с этим преступлением требует стратегических, скоординированных и хорошо обеспеченных ресурсами национальных ответных мер с использованием всеобъемлющего подхода. Национальные планы действий служат основным документом планирования и среднесрочной стратегии деятельности государств по противодействию торговле людьми и имеют основополагающее значение для успешной реализации ответных мер, которые обеспечат надлежащую идентификацию и защиту жертв, судебное преследование торговцев людьми, а также широкомасштабные и эффективные превентивные меры.

Стратегические и комплексные национальные планы действий являются для государств важнейшим инструментом разработки, организации и финансирования мероприятий по противодействию торговле людьми. НПД должны быть четкими и действенными, обеспечивая прямое руководство не только в отношении того, какие действия являются приоритетными, но и того, кто в государственных структурах отвечает за реализацию этих действий, а также как и когда будет осуществляться их реализация и финансирование.

По мере того как торговля людьми развивается и расширяется, НПД становятся незаменимыми инструментами для государств, позволяя адекватно реагировать на меняющийся характер этого преступления и прокладывать путь к успеху в борьбе с этим бедствием.



**Национальные планы действий имеют основополагающее значение для успешной реализации мер реагирования, которые обеспечат надлежащую идентификацию и защиту жертв, судебное преследование торговцев людьми и эффективные превентивные меры.**

# ССЫЛКИ

- 1 Каждая составная часть Великобритании в контексте правоохранительной деятельности имеет свой собственный Национальный план действий, что приводит к ситуации, когда одно государство-участник ОБСЕ имеет три отдельных НПД. После первоначального анализа срок действия НПД в нескольких государствах истек, а ряд НПД были заменены. На момент составления 39 государств-участников ОБСЕ имели действующие НПД.
- 2 Правительство Испании, Национальный стратегический план по борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией на 2021-2023 годы, (Мадрид: Министерство внутренних дел, 17 марта 2022 г.), с. 24-31.
- 3 UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2020 (Vienna: UNODC, January 2023), p. 21 [УНП ООН, Всемирный доклад о торговле людьми за 2020 год (Вена: УНП ООН, январь 2023 г.), с. 21].
- 4 [www.osce.org/cthb/486700](http://www.osce.org/cthb/486700).
- 5 Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Применение гендерно-чувствительных подходов в борьбе с торговлей людьми (Вена, 2022 г.), с. 33
- 6 Там же, с. 35-40.
- 7 Более подробное обсуждение см. в Главе 4 «Противодействие спросу, способствующему торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации», [www.osce.org/cthb/489388](http://www.osce.org/cthb/489388)
- 8 Официальный журнал Европейского Союза, Директива 2018/1673 Европейского парламента и Совета от 23 октября 2018 г. о борьбе с отмыванием денег в уголовном порядке (Брюссель, Европейский Союз, 12 ноября 2018 г.), Статья 2(с).
- 9 OSCE MC.DEC/2/03, p. 17.
- 10 [www.osce.org/cthb/405197](http://www.osce.org/cthb/405197)
- 11 Министерство юстиции Финляндии, Финляндия борется с торговлей людьми: План действий по борьбе с торговлей людьми (Хельсинки, Министерство юстиции Финляндии, 15 июля 2021 г.), с. 66
- 12 Совет министров Республики Албания, Решение 670 (Тирана, Совет Министров, 10 ноября 2021 г.).
- 13 2021 was worst year on record for online child sexual abuse, says IWF / Online abuse / The Guardian [По заявлениям IWF, 2021 год был худшим годом в отношении сексуального насилия над детьми в Интернете / Онлайн-насилие / The Guardian]
- 14 Thorn and Vanessa Bouche, Survivor Insights: The Role of Technology in Domestic Minor Sex Trafficking (Los Angeles: Thorn, January 2018) [«Thorn» и Ванесса Буше, Некоторые особенности лиц, переживших торговлю людьми: Роль технологий во внутренней секс-торговле несовершеннолетними (Лос Анджелес: Thorn, январь 2018 г.), с. 7.
- 15 В 2022 г. ОБСЕ опубликовала Ответные меры политики на торговлю людьми, осуществляемой с применением технологий: анализ существующих подходов и идей для дальнейших действий, в котором описываются различные инструменты политики, которые можно развивать в рамках национальных планов действий в ответ на распространение онлайн-эксплуатации.
- 16 <https://www.osce.org/cthb/455206>
- 17 Public Procurement / Single Market Scoreboard [Государственные закупки / Информационная панель единого рынка] ([europa.eu](http://europa.eu))
- 18 Economy [Экономика] ([europa.eu](http://europa.eu))
- 19 [www.osce.org/cthb/489388](http://www.osce.org/cthb/489388)
- 20 <https://www.osce.org/cthb/438323>
- 21 ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми, По следам денежных потоков: Сборник материалов и пошаговое руководство по финансовым расследованиям, связанным с торговлей людьми (Вена, 2019 г.), с. 56
- 22 [www.osce.org/cthb/522934](http://www.osce.org/cthb/522934) на стр. 29-31.
- 23 См. также ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми, Интересы жертв превыше всего: «социальный путь» к идентификации и помощи (Вена, 2023 г.) <https://www.osce.org/cthb/538452>
- 24 См. также Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Политические и законодательные рекомендации по эффективному выполнению положения о наказании в отношении жертв торговли людьми (Вена, 2013 г.) <https://www.osce.org/secretariat/101002>
- 25 УНП ООН, Всемирный доклад о торговле людьми за 2020 год, (Вена: УНП ООН, февраль 2021 г.), с. 36
- 26 Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Применение гендерно-чувствительных подходов в борьбе с торговлей людьми (Вена, 2022 г.), с. 13
- 27 Национальный план действий Италии по борьбе с торговлей людьми и жестокой эксплуатацией на 2022-2025 годы, с. 25.
- 28 International Labour Organization, Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour [Международная организация труда, Прибыль и бедность: экономика принудительного труда], 2015 г. [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_243391/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_243391/lang--en/index.htm)
- 29 International Labour Organization, Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage [Международная организация труда, Глобальные оценки современного рабства: принудительный труд и принудительные браки], 2022 г. [https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS\\_854733/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_854733/lang--en/index.htm)

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает во имя стабильности, процветания и демократии в 57 государствах, осуществляя политический диалог на темы общих ценностей и практические действия, обеспечивающие долговременные перемены к лучшему.