

Бюро Специального представителя и координатора  
по борьбе с торговлей людьми



# КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ПУБЛИКАЦИЯ № 8



Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе

ISBN: 978-92-9234-462-7

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

Wallnerstr. 6, 1010 Vienna, Austria

Тел.: + 43 1 51436 6256

Факс: + 43 1 51436 6299

info-cthb@osce.org

© 2019 ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ 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.

Перевод на русский язык осуществлен Александром Рыхло с оригинального текста  
“The Critical Role of Civil Society in Combating Trafficking in Human Beings”

Оформление: Тина Феиертаг, Вена

Иллюстрации: LEOcrafts/ iStockphotos

Фото: shutterstock, Council of Europe, Michael Rodgers, Blanca Tapia

Цитировать как: ОБСЕ/Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Тематическая публикация № 8: Ключевая роль гражданского общества в борьбе с торговлей людьми

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 | бывшая югославская Республика Македония | 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 | 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

Материалы данной публикации используются только в целях получения общей информации и предоставляются в исходном виде без каких-либо гарантий, в том числе пригодности для какой-либо цели. В частности, ОБСЕ не принимает на себя ответственности в отношении точности или полноты информации, содержащейся в данной публикации. Мнения, выводы, толкования и заключения, выраженные здесь, являются мнениями автора (ов) и могут не совпадать с официальной позицией ОБСЕ и/или ее государств-участников. В пределах, разрешенных законом, ОБСЕ не несет никакой ответственности за любые понесенные или причиненные потери, убытки, ущерб или расходы, которые могут возникнуть в результате или в связи с использованием информации, содержащейся в этой публикации.

Бюро Специального представителя и координатора  
по борьбе с торговлей людьми

# КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

# Оглавление



## Предисловие

стр. 6

## Благодарность

стр. 7

## Список сокращений

стр. 8

## Список текстовых блоков

стр. 9

## Введение

стр. 10

### 1.1 Цель и методология

стр. 11

### 1.2 ОБСЕ и значимость гражданского общества

стр. 13

### 1.3 Концепция гражданского общества как неотъемлемой части демократического управления

стр. 14

### 1.4 Участие гражданского общества в противодействии торговле людьми

стр. 16

## Международные и региональные нормы и стандарты, регулирующие роль гражданского общества в противодействии торговле людьми

стр. 20

### 2.1 Международное и европейское законодательство

стр. 21

### 2.2 Инструменты, не имеющие обязательной силы

стр. 27



## **Роль и вклад НПО в сфере противодействия торговле людьми: примеры из практики**

стр. 36

### **3.1 Партнерство**

стр. 38

### **3.2 Профилактика**

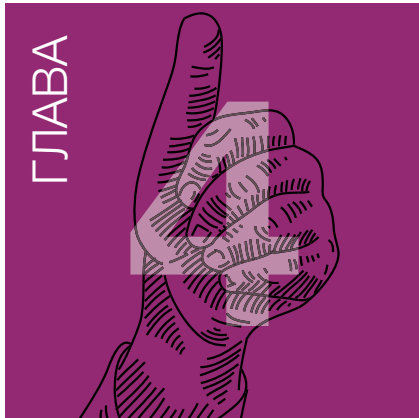
стр. 42

### **3.3 Защита**

стр. 44

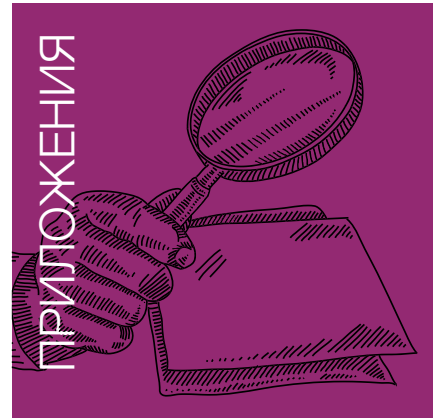
### **3.4 Уголовное преследование**

стр. 48



## **Выводы и рекомендации**

стр. 52



## **Приложения**

стр. 54

**1. Анкета для консультационного совещания НПО в Варшаве, сентябрь 2017 г.**

стр. 55

**2. Подборка документов ОБСЕ, посвященных роли НПО в противодействии торговле людьми**

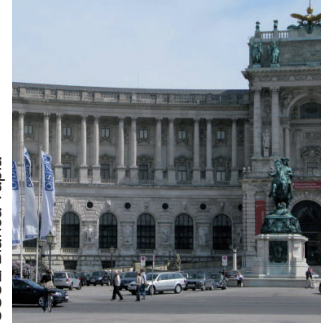
стр. 56



OSCE/Michael Rodgers



OSCE/Blanca Tapia



# Предисловие

План действий ОБСЕ 2003 года определяет концепцию развития совместной межведомственной работы по противодействию торговле людьми. Он призывает государства-участники ОБСЕ рассмотреть вопрос о создании комиссий по борьбе с торговлей людьми или аналогичных органов, ответственных за координацию деятельности внутри страны между государственными ведомствами и НПО, а также за разработку мер по предотвращению этого преступления, наказанию виновных и защите жертв. Действительно, как неоднократно отмечалось, межведомственный и междисциплинарный подход имеет решающее значение для эффективного предотвращения торговли людьми и противодействия ей.

Привлечение гражданского общества является обязательным условием любой жизнеспособной стратегии по противодействию торговле людьми. Несмотря на то, что в существующих правовых и политических документах четко оговаривается важность сотрудничества между государственными субъектами и организациями гражданского общества в обеспечении последовательной и содержательной борьбы с торговлей людьми, наш постоянный диалог с партнерами из гражданского общества показывает, что такой совместный подход не всегда находит отражение на местах.

Настоящая Тематическая публикация, разработанная Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, основана на результатах консультационных совещаний, организованных Бюро в 2016-2017 гг. с широким кругом НПО, работающих в сфере противодействия торговле людьми в регионе ОБСЕ. Я надеюсь, что настоящая публикация послужит полезным источником положительной практики и своевременным напоминанием о дополнительном вкладе, вносимом гражданским обществом в наши совместные усилия по борьбе с торговлей людьми.

Добавление 2013 года к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми и его глава о партнерстве дает новый импульс сотрудничеству в области борьбы с торговлей людьми. В центре такого сотрудничества могут стоять стратегические цели или более целевые задачи, такие как оказание помощи или преодоление конкретных форм эксплуатации. Полномасштабное участие представителей гражданского общества в новых и существующих механизмах сотрудничества должно находить универсальную поддержку.

Томас Гремингер  
Генеральный секретарь ОБСЕ

**“Привлечение гражданского общества является обязательным условием любой жизнеспособной стратегии по противодействию торговле людьми”**

# Благодарность

Публикация, которую вы держите в руках, является результатом совместных усилий многих организаций и людей, чья неустанная работа способствует борьбе с торговлей людьми. Она отражает ключевое значение партнерства, которое закладывает основу любых значимых действий, направленных на решение проблем современного рабства.

В первую очередь, хотелось бы выразить особую благодарность правительству Швейцарии и Женевскому центру демократического контроля над вооруженными силами (ДСАФ) за их неоценимую поддержку, оказанную Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми в организации консультационного совещания НПО в Женеве в 2016 г. Обсуждения на этом совещании положили концептуальное начало настоящей публикации и еще раз подтвердили ее актуальность.

Содержание публикации в максимально возможной степени отражает результаты, полученные в ходе наших консультаций с широким кругом НПО по борьбе с торговлей людьми из региона ОБСЕ, работающих как на низовом уровне, так и в международных сетях. Эти НПО находятся и неустанно работают в Австрии, Албании, Болгарии, бывшей югославской Республике Македония, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Канаде, Кыргызстане, Молдове, Нидерландах, Польше, Португалии, Российской Федерации, Сербии, США, Турции, Узбекистане, Украине, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции. Несомненно, настоящая публикация была бы невозможной без их вклада.

Текст публикации был первоначально составлен компетентной и целеустремленной группой экспертов по вопросам торговли людьми, в которую входили: Бэрбел Уль, Рышард Пиотрович и Лилиана Соррентино. Они не только обобщили ключевые моменты консультаций с партнерами из числа НПО, но и провели тщательный обзор соответствующих документов и положительной практики в поддержку ключевой роли гражданского общества в борьбе с торговлей людьми.

Первоначальный проект был доработан и уточнен рядом коллег из ОБСЕ. В этой связи хотелось бы высказать особые слова благодарности Татьяне Руденко, Георгине Ваз Кабрал и Александру Кириленко за управление процессами проведения консультаций и составления проектов текста, а также самой публикацией, в духе коллегиальности и доброй воли, а также Алексею Трепыхалину, который отредактировал проект текста, опираясь на свои знания и опыт.

И, наконец, хотелось бы выразить особую благодарность Сюзанне Хофф (La Strada International), Пьеру Казенав (Terre des hommes) и Кларе Скриванковой (Anti-Slavery International) за предоставление помощи на протяжении всего процесса работы, а также за время и усилия, потраченные на экспертную оценку окончательного варианта публикации.

Содержание настоящей публикации не обязательно отражает взгляды или политику вышеупомянутых организаций и не подразумевает какого-либо одобрения с их стороны.

# Список сокращений

<b>БДИПЧ</b>	Бюро по демократическим институтам и правам человека
<b>БСП/КБТЛ</b>	Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми
<b>БТЛ</b>	Борьба с торговлей людьми
<b>ВПЛ</b>	Внутренне перемещенные лица
<b>ГА ООН</b>	Генеральная ассамблея ООН
<b>ГМБТЛ</b>	Группа по мониторингу борьбы с торговлей людьми
<b>ГРЕТА</b>	Группа экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми
<b>Еврокомиссия</b>	Европейская комиссия
<b>ЕКП</b>	Европейская конфедерация профсоюзов
<b>ЕКПЧ</b>	Европейский суд по правам человека
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ИКП</b>	Ирландский конгресс профсоюзов
<b>МКП</b>	Международная конфедерация профсоюзов
<b>МО</b>	Международная организация
<b>МОМ</b>	Международная организация по миграции
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>НКМ</b>	Национальный координационный механизм
<b>НМП</b>	Национальный механизм перенаправления
<b>НПД</b>	Национальный план действий
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	Организации гражданского общества
<b>ПС</b>	Постоянный совет
<b>СГБМ</b>	Совет государств Балтийского моря
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>СМИД</b>	Совет министров иностранных дел
<b>СНГ</b>	Содружество Независимых Государств
<b>СП/КБТЛ</b>	Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми
<b>СРВЧИ</b>	Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения
<b>ТЛ</b>	Торговля людьми
<b>УВКБ ООН</b>	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
<b>УВКПЧ ООН</b>	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
<b>УНП ООН</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд ООН
<b>AIRE</b>	Консультации по вопросам прав личности
<b>ССМЕ</b>	Комиссия церковей по вопросам миграции в Европе
<b>FLAG</b>	Группа по противодействию принудительному труду
<b>FRA</b>	Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека
<b>ICMPD</b>	Международный центр по развитию миграционной политики
<b>MRCI</b>	Центр прав мигрантов в Ирландии
<b>PICUM</b>	Платформа международного сотрудничества по делам мигрантов без документов



# Список текстовых блоков

<b>БЛОК 1</b>	стр.
Масштабы и динамика участия гражданского общества в деятельности по борьбе с торговлей людьми	19
<b>БЛОК 2</b>	
Примеры вклада НПО в деятельность по борьбе с торговлей людьми	37
<b>БЛОК 3</b>	
Членство НПО в Албанской национальной целевой группе по борьбе с торговлей людьми	38
<b>БЛОК 4</b>	
НПО по противодействию торговле людьми и британский законопроект о современном рабстве	39
<b>БЛОК 5</b>	
Центры по правам мигрантов в Ирландии и Группа по противодействию принудительному труду	40
<b>БЛОК 6</b>	
Многостороннее партнерство: UNDOК, центр социально-медицинской помощи мигрантам без документов в Австрии	42
<b>БЛОК 7</b>	
Предотвращение торговли людьми посредством расширения экономических возможностей уязвимых групп в Украине	43
<b>БЛОК 8</b>	
“Терамский протокол”: местный механизм перенаправления в Италии	45
<b>БЛОК 9</b>	
Специализированные центры приема под управлением НПО в Бельгии	47
<b>БЛОК 10</b>	
Разработка социальных стандартов помощи жертвам торговли людьми в Казахстане	47
<b>БЛОК 11</b>	
“COMP.ACT” – Европейская программа компенсации жертвам торговли людьми и “JUSTICE AT LAST” – Европейская программа компенсации	48
<b>БЛОК 12</b>	
Целевая рабочая группа по вопросам торговли людьми Американской ассоциации юристов: профильный инструментарий для ассоциаций юристов	49

ГЛАВА

# 1



ВВЕДЕНИЕ

# 1.1 Цель и методология

Цель настоящей Тематической публикации состоит в описании и анализе роли гражданского общества в усилиях по устранению угрозы, исходящей от преступления торговли людьми, а также ответственности государств в выполнении своих обязательств прав человека как в отношении лиц, пострадавших от торговли, так и тех, кто подвергается риску стать ее жертвой. Эта публикация является дополнительным инструментом для оказания помощи государствам-участникам ОБСЕ в укреплении их мер реагирования на торговлю людьми, особенно в области партнерских отношений как одного из основополагающих компонентов эффективной борьбы с торговлей людьми.

Институты ОБСЕ и полевые операции решительно поддерживают работу гражданского общества и признают важность его роли в борьбе со всеми формами торговли людьми. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми тесно сотрудничает с НПО по противодействию торговле людьми в своих информационно-разъяснительных инициативах, при организации мероприятий, обучения и исследовательских проектов, а также в ходе визитов на высоком уровне Специального представителя в разные страны. Продолжающееся сотрудничество со специализированными НПО и регулярные консультации с ними продемонстрировали необходимость подтвердить ключевую роль гражданского общества в борьбе с торговлей людьми, особенно в кризисных ситуациях. Оно также указало на неослабевающую необходимость решения и нивелирования множества проблем, с которыми сталкиваются НПО по борьбе с торговлей людьми в своей повседневной работе, включая информационно-разъяснительную деятельность, участие в разработке политики, финансирование и перспективы устойчивого развития, участие в предоставлении услуг, а также договоренностей по налаживанию системы связей и сотрудничества.

Для темы настоящей публикации актуальны все субъекты гражданского общества, участвующие в деятельности по противодействию торговле людьми в регионе ОБСЕ, включая профсоюзы, ассоциации адвокатов, бизнес-ассоциации, журналистские и другие организации средств массовой информации, а также прочие социальные и религиозные группы и объединения. Вместе с тем в публикации речь пойдет только о роли неправительственных организаций. Поэтому настоящее исследование ограничивается вкладом НПО в предпринимаемые государствами действия по преодолению торговли людьми, причем особое внимание уделяется специализированным организациям по противодействию торговле людьми.

В исследовании содержится подробный обзор роли и важности НПО в противодействии торговле людьми в регионе ОБСЕ, а также международно-правовых основ их участия. Его следует читать как справочный документ для более эффективного привлечения организаций гражданского общества к предотвращению торговли людьми и борьбе с ней на национальном и местном уровнях. Однако в публикации не рассматриваются ситуации, характерные для конкретных стран, и она не обязательно отражает мнения всех организаций гражданского общества.

В настоящей Тематической публикации приведены результаты ряда консультационных совещаний, анализа международной правовой базы и политических документов, тематических исследований, а также оценки и отчеты в рамках посещения отдельных стран.

БСП/КБТЛ инициировало эту работу в 2016 г. при изучении роли НПО в национальных механизмах перенаправления и общего контекста деятельности по противодействию торговле людьми. В рамках данного исследования были организованы две консультативные встречи с представителями гражданского общества, занимающимися вопросами противодействия торговле людьми в регионе ОБСЕ, для обсуждения существующих способов участия в такой деятельности и связанных с этим вызовов.

Апрель 2018 г., 18-я конференция Альянса по борьбе с торговлей людьми, параллельное мероприятие о роли НПО в противодействии торговле людьми (ОБСЕ)



В ноябре 2016 г. БСП/КБТЛ при поддержке Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДСАФ) и софинансировании со стороны правительства Швейцарии провело первое консультативное совещание со специализированными НПО по противодействию торговле людьми в Женеве (Швейцария). Двухдневное совещание обеспечило платформу для экспертного обсуждения с участием 23 представителей НПО из 22 государств-участников ОБСЕ и обмена мнениями с соответствующими международными организациями (МОМ, МОТ, УВКПЧ ООН, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ) по вопросам торговли детьми, трудовой эксплуатации, кризисных ситуаций и гендерных аспектов противодействия торговле людьми. Кроме того, участники подчеркнули существенную роль, которую играют НПО в оказании услуг жертвам торговли людьми, а также необходимость полноценного участия субъектов гражданского общества в процессах формирования политики и принятия решений.

Полученные данные побудили провести второе углубленное консультативное совещание, состоявшееся в Варшаве (Польша) на полях Совещания ОБСЕ/БДИПЧ по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения в сентябре 2017 г. В нем приняли участие 20 представителей НПО из 19 государств-участников. С учетом ответов на вопросы анкеты, распространенной среди участников до начала совещания, обсуждение сосредоточилось на следующих областях деятельности неправительственных организаций по противодействию торговле людьми:



В дополнение к полуструктурированным консультативным совещаниям, БСП/КБТЛ организовало параллельное мероприятие на полях 18-й конференции *Альянса по борьбе с торговлей людьми* для дальнейшего обогащения диалога экспертов, начатого в 2016 г. в Женеве, и разработки рекомендаций. Сосредоточив внимание на вышеуказанных областях, обсуждения на мероприятиях помогли подтвердить некоторые выводы и рекомендации, изложенные в настоящем отчете, особенно о том, что роль НПО не следует ограничивать просто предоставлением договорных услуг. Они вновь подтвердили необходимость рассматривать такие НПО в первую очередь как правозащитные организации, чья конструктивная критика имеет жизненно важное значение для демократических процессов и решающее значение для прогресса. Участники также пришли к выводу, что нынешняя тенденция ужесточения политики безопасности также влияет на деятельность НПО по противодействию торговле людьми в их повседневной работе. Было отмечено, что в периоды сокращения пространства для гражданского общества и “непреднамеренных побочных эффектов” ужесточения политики безопасности государства-участники должны осознавать дополнительную ценность и взаимодополняемость, которые привносит сотрудничество с НПО в эффективное противодействие торговле людьми.

## 1.2 ОБСЕ и значимость гражданского общества

ОБСЕ стала первой международной структурой, применившей комплексный подход к безопасности, а ее государства-участники согласились обеспечивать соблюдение прав человека как одного из основополагающих принципов. В обязательствах ОБСЕ четко определяется, что гражданское общество является неотъемлемым краеугольным камнем демократической системы правления. В Парижской хартии государства-участники ОБСЕ обязались “строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах”<sup>1</sup>. Ввиду этого, институты ОБСЕ и полевые операции выполняют это обязательство, активно сотрудничая с гражданским обществом во всем регионе и за его пределами.

Государства-участники ОБСЕ неоднократно констатировали, что участие гражданского общества имеет решающее значение для прогресса в достижении целей организации.

**Астанинская юбилейная декларация: на пути к сообществу безопасности, встреча на высшем уровне ОБСЕ в Астане (2010 г.)**

“Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объеме обеспечить соблюдение прав человека, основных свобод, демократии, [...] и верховенства права”.<sup>2</sup>

Организации гражданского общества особенно хорошо дополняют деятельность государств-участников по противодействию правонарушениям, особенно путем оказания помощи потерпевшим и их защиты, а также мониторинга ситуации. Например, в дополнение к обязательствам, принятым государствами-участниками, ОБСЕ в 2014 году во время председательства Швейцарии определило лейтмотивом создание сообщества безопасности на благо каждого и акцентировало приоритетное внимание на реализации существующих обязательств в области человеческого измерения и расширении участия гражданского общества в работе организации с целью его популяризации и донесения его голоса до тематических дискуссий ОБСЕ.<sup>3</sup> Общая цель заключалась в налаживании непрерывного диалога между субъектами гражданского общества в регионе ОБСЕ и институтами ОБСЕ с целью укрепления постоянного диалога гражданского общества на международном уровне. В основу этого положены существующие традиции Параллельных конференций гражданского общества ОБСЕ, проводимые накануне заседаний Совета министров ОБСЕ. Эта традиция была инициирована несколькими представителями гражданского общества на встрече на высшем уровне в Астане в 2010 г. и привела к созданию сети НПО в рамках ОБСЕ под названием “Платформа гражданской солидарности”.<sup>4</sup>

Взаимодействуя с ОБСЕ, организации гражданского общества помогли сохранить актуальность прав человека в политической повестке, мобилизовать внимание и определить действия ОБСЕ по ряду актуальных вопросов.<sup>5</sup> Этот подход хорошо отражен в деятельности по противодействию торговле людьми, осуществляемой институтами ОБСЕ и полевыми операциями. Например, с самого начала деятельности созданного в 2004 г. *Альянса по борьбе с торговлей людьми*, международной неофициальной платформы для информационно-разъяснительной работы и сотрудничества в борьбе с торговлей людьми, организованной Специальным представителем и координатором ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (СП/КБТА), организации гражданского общества были включены в работу Альянса наряду с международными и региональными организациями.<sup>6</sup>

1 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парижская хартия для новой Европы, Париж, 21 ноября 1990 г.: <https://www.osce.org/mc/39516?download=true> (дата просмотра 15 июня 2018 г.).

2 ОБСЕ, Астанинская юбилейная декларация: на пути к сообществу безопасности, встреча на высшем уровне ОБСЕ в Астане, 2010 г.: <https://www.osce.org/mc/74985?download=true> (дата просмотра 20 июня 2018 г.).

3 Приоритеты швейцарского председательства в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 2014 г., Создание сообщества безопасности на благо каждого: <https://www.osce.org/cio/109266?download=true> (дата просмотра 18 июня 2018 г.).

4 IFSH (ред.), Ежегодник ОБСЕ за 2015 год, “Гражданское общество в ОБСЕ: от защиты прав человека к миростроительству”, (Баден-Баден 2016 г.), с. 363–373. Также см. “Платформа гражданской солидарности”: <http://www.civicsolidarity.org/page/about-us> (дата просмотра 15 июня 2018 г.).

5 Гражданская солидарность, Защита участия гражданского общества в Хельсинкском процессе – вопрос о смысле существования ОБСЕ, Заявление о Платформе гражданской солидарности, 11 декабря 2017 г.: <http://www.civicsolidarity.org/article/1520/safeguarding-civil-society-participation-helsinki-process-matter-osces-raison-detre> (дата просмотра 18 июня 2018 г.).

6 В решении Министров 2006 г. о борьбе с торговлей людьми (MC:DEC/3/06) Специальному представителю ОБСЕ поручено продолжать “сотрудничать и стремиться к взаимодополнению усилий с соответствующими международными субъектами, включая региональные организации, межправительственные учреждения и неправительственные организации; продолжать созывать, организовывать и возглавлять совместные инициативы Союза борьбы с торговлей людьми”.

# 1.3 Концепция гражданского общества как неотъемлемой части демократического управления

Несмотря на широкое официальное признание гражданского общества как краеугольного камня демократических институтов и процедур на всей территории ОБСЕ, определение концепции гражданского общества создает определенные проблемы. В то время как политический дискурс предлагает много терминов, которые используются взаимозаменяемо, пока не существует четкого и единого согласованного определения. Например, ООН относится к гражданскому обществу как к «третьему сектору» (наряду с правительством и бизнесом), а Агентство ЕС по защите основных прав человека предлагает терминологию, в которой подчеркивается, что гражданское общество выполняет как функцию «блюстителя» в отношении государственных учреждений, включая правительство и парламент, так и является неотъемлемой частью плюралистического общества: «(организации гражданского общества) помогают «услышать голос» людей по вопросам, которые для них важны, помогают правообладателям, контролируют деятельность правительств и парламентов, дают советы директивным органам и привлекают к ответственности власти за их действия»<sup>7</sup>.

Крайне важно понимать полный, широкий и разнообразный характер гражданского общества, которое включает не только официально учрежденные органы, но и социальные движения. Это отражено в недавнем политическом заявлении Парламента ЕС: «Данное исследование предполагает относительно стандартное и широкое определение гражданского общества как сферу непринудительной связи между уровнем личности и уровнем государства. Это определение распространяется на НПО с надлежащей формой организации, более свободно структурированные социальные движения и отдельных активистов»<sup>8</sup>.

В рамках этого широкого понимания гражданского общества необходимо проработать некоторые дополнительные соображения, чтобы создать основу для дальнейшего развития. Основываясь на обсуждениях в период с 2001 по 2012 г. в рамках Глобальной программы гражданского общества Лондонской школы экономики, следующие формы и функции участия гражданского общества могут быть выделены для целей настоящего Тематического исследования:<sup>9</sup>

1. Новое государственное управление: гражданское общество в качестве субподрядчиков для надежной выработки политики на национальном и межправительственном уровне;
2. Корпоратизация: организации гражданского общества, сотрудничающие с компаниями;
3. Социальный капитал самоорганизации: построение доверия гражданским обществом через налаживание системы связей;
4. Активизм: мониторинг гражданского общества и критика власти.

Как видно из вышеизложенного, деятельность гражданского общества многообразна. Хотя иногда она состоит из критике государственных органов, это не всегда так.

В рамках модели «нового государственного управления» гражданское общество помогает государству выполнять свои обязательства и реализовывать политику, принимая на себя роль субподрядчика для конкретных услуг или видов деятельности. Механизмы борьбы с торговлей людьми в регионе ОБСЕ содержат много примеров того, как гражданское общество выступает партнером по сотрудничеству, способствуя государствам в выполнении своих обязательств, напр., в идентификации жертв торговли людьми или предоставлении им услуг помощи и поддержки.

«Корпоратизация» также реализуется как стратегия многих НПО, работающих в области противодействия торговле людьми. Партнерство с коммерческим сектором, в том числе с глобальными корпорациями, иногда рассматривается только как деятельность по сбору средств. Однако последствия такого сотрудничества могут быть далеко идущими, как будет показано в Главе III ниже.

«Самоорганизация» по-прежнему лежит в основе движений гражданского общества. Особенностью НПО, работающих в сфере противодействия торговле людьми, является тот факт, что они часто могут представлять интересы конкретных группы, таких как женщины, мигранты или жертвы торговли людьми. Они могут также мобилизоваться с целью решения конкретных вопросов, например, вопросов защиты прав жертв торговли людьми или их доступа к правосудию, включая компенсацию. Среди прочего их деятельность касается прав человека, демократизации, социальной справедливости, образования и трудовых прав.

7 Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека, Вызовы, стоящие перед организациями гражданского общества, работающими в области прав человека в ЕС (2017 г.), с. 13.

8 Европейский Парламент, Генеральный директорат по внешней политике, Департамент политики, Сокращение пространства для гражданского общества: реакция ЕС (2017 г.), с. 8.

9 Лондонская школа экономики, Ежегодник глобального гражданского общества, 2001-2012. См.: <http://www.lse.ac.uk/international-development/conflict-and-civil-society/past-programmes/global-civil-society-yearbook> (дата просмотра 29 июня 2018 г.).

“Активизм” остается наименее институциональной или организованной формой деятельности гражданского общества. Сюда могут входить специальные социальные и публичные мероприятия, такие как публичные собрания и кампании в социальных сетях. Активизм и самоорганизация часто переплетаются, а переход от активизма к самоорганизации и наоборот обычно происходит органично. Например, уже учрежденная НПО может взяться за решение проблемы посредством социальной активности, поскольку эта проблема привлекает внимание общественности, или, наоборот – активистская группа может принять решение о предоставлении услуг и консультаций соответствующей группе граждан и оформить свою деятельность, учредив НПО.<sup>10</sup>

Государства-участники ОБСЕ приняли различные законодательные, административные и другие меры, которые формируют нормативную среду для деятельности гражданского общества. Хотя конкретные законодательные требования могут различаться в каждой стране, в большинстве государств-участников ОБСЕ широко применяются следующие принципы:



**Зарегистрированные НПО должны иметь прозрачную структуру управления финансами и процессами принятия решений;**



**Они должны направлять свою деятельность на всеобщее социальное благо или защиту прав человека и демократических ценностей, не имея заинтересованности в получении финансовой прибыли;**



**Часть их работы должна выполняться на добровольных началах, как, например, работа членов правления.<sup>11</sup>**

Организационные формы гражданского общества основаны на национальном законодательстве и, соответственно, контролируются компетентными органами. Со временем многие НПО, участвующие в деятельности по противодействию торговле людьми, приобрели глубокие знания, специальные навыки и разработали технические программы для пострадавших от торговли людьми, включая предоставление помощи и защиты и предотвращения злоупотреблений и эксплуатации. Высокий уровень профессиональных услуг, оказываемых многими НПО жертвам торговли людьми, может скрыть тот факт, что эти организации вышли из более широких социальных движений, включая движения за права мигрантов, гендерное равенство и отсутствие дискриминации.<sup>12</sup>

Во всех своих формах гражданское общество можно воспринимать как клей, который удерживает вместе неоднородное общество. Оно должно идеально взаимодействовать с государственными субъектами, представляя многогранные социальные группы.

### **Гражданское общество и дискурс “сокращения пространства”**

Как европейские, так и международные организации выражают обеспокоенность в связи с растущими ограничениями деятельности и активизма в гражданском обществе. Так, Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека (FRA) провело исследование, основанное на опросах экспертов в области гражданского общества, а также данных собственной исследовательской сети.<sup>13</sup> В докладе описываются различные типы и модели проблем, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, и подчеркивается перспективная практика, способная противодействовать различным тревожным тенденциям. Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека определило проблемы и ограничения для гражданского общества в следующих областях: нормативная среда, финансы и финансирование, право на участие и обеспечение безопасного пространства.<sup>14</sup>

10 Так, например, чешская “Диакония” включила специализированные услуги для жертв торговли людьми в свой портфель помощи маргинализированным группам населения: <https://www.diakonie.cz/en/> (дата просмотра 19 февраля 2018 г.). Немецкая НПО “Гидра” была основана в 1980 г. группой активистов, занимающихся вопросами проституции. Сегодня она предлагает широкий спектр консультаций людям, занимающимся проституцией, в том числе жертвам торговли людьми: [http://www.hydra-berlin.de/beratungsstelle/beratung\\_bei\\_hydra/](http://www.hydra-berlin.de/beratungsstelle/beratung_bei_hydra/) (дата просмотра 19 февраля 2018 г.).

11 Эта типология основана на обзоре, разработанном Австрийской НПО “Мир НПО”; см.: <http://www.ngo.at/ngos/was-ist-eine-ngo> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

12 См., напр., НПО, организованные в сети “Ла Страда”, такие как “Ла Страда Беларусь” и “Animus”/“Ла Страда Болгария”. Немецкие НПО, являющиеся членами “КОК”, также были первоначально самостоятельными группами отдельных секторов в обществе, включая женщин-мигрантов, работников секс-индустрии и религиозных групп.

13 Более подробно см.: Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека, Вызовы, стоящие перед организациями гражданского общества, работающими в области правами человека в ЕС (2017 г.), с. 55.

14 Агентство Европейского Союза по защите основных прав человека, Вызовы, стоящие перед организациями гражданского общества, работающими в области правами человека в ЕС (2017 г.), с. 13.

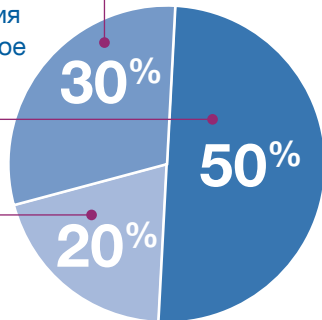
# 1.4 Участие гражданского общества в противодействии торговле людьми

Кроме того, Европейский парламент проанализировал положение организаций гражданского общества во всем мире в своем докладе “Сокращение пространства для гражданского общества: реакция ЕС”. С 2004 г. отмечается значительное сокращение числа НПО и их деятельности.<sup>15</sup> Кроме того, в докладе говорится, что с 2012 по 2015 г. в 60 странах, включая страны ЕС, было принято более 120 ограничительных законов. Из этих законов:

в 30% случаев ограничения затрагивали международное финансирование;

50% касались общей правовой базы;

20% были направлены непосредственно против свободы собраний.



На практике, ограничения, налагаемые на НПО, проявились следующим образом:

- НПО, получающие финансирование из-за рубежа, должны были зарегистрироваться как “иностранцы агенты”;
- Регистрация НПО стала предметом строгих процедур согласования и лицензирования;
- НПО столкнулись с карательными налогами;
- Сотрудники НПО все чаще подвергаются риску преследования и тюремного заключения.<sup>16</sup>

Эти проблемы и ограничения также затрагивались в ходе консультационных совещаний с НПО по борьбе с торговлей людьми, организованных в рамках исследований, предпринятых для настоящей Тематической публикации.<sup>17</sup> НПО поделились озабоченностью и обсудили ограничительную политику, с которой им пришлось столкнуться в разных сферах, включая право на свободу собраний, критику государственной политики и растущее нежелание правительств финансировать мероприятия НПО по налаживанию системы связей.

Торговля людьми – это сложное преступление, эффективно бороться с которым можно при задействовании всех компетентных субъектов. Государства-участники ОБСЕ уже давно заняли позицию, согласно которой гражданское общество должно участвовать в противодействии торговле людьми вместе с самими государствами.

Решение № 1 Совета министров “Активизация усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми”, принятое в 2000 г., было первым решением на уровне министров ОБСЕ, призывающим “институты ОБСЕ, в частности БДИПЧ и полевые операции, разрабатывать и реализовывать программы борьбы с торговлей людьми и содействовать координированным усилиям в области предотвращения этого преступления, привлечения виновных к ответственности и защиты потерпевших в сотрудничестве с неправительственными организациями, а также международными организациями и другими соответствующими учреждениями”.<sup>18</sup> В 2003 г. с принятием “Плана действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми” государства-участники прямо заявили в преамбуле: “признавая, что, хотя главная ответственность за предупреждение торговли людьми и борьбу с ней лежит на государствах-участниках, взаимосвязь этого явления с транснациональной организованной преступностью требует сотрудничества на международном и региональном уровнях, с участием частного сектора и НПО”.<sup>19</sup> Это заявление было вновь единогласно подтверждено десятью годами позже в Добавлении к Плану действий ОБСЕ, принятому в 2013 г.<sup>20</sup>

Два решения Совета министров, принятые в декабре 2017 г., “Наращивание усилий по предотвращению торговли людьми” и “Наращивание усилий по борьбе со всеми формами торговли детьми, в том числе с целью сексуальной

15 Европейский парламент, Генеральный директорат по внешней политике, Департамент политики, Сокращение пространства для гражданского общества: реакция ЕС (2017 г.), с. 9

16 Европейский парламент, Генеральный директорат по внешней политике, Департамент политики, Сокращение пространства для гражданского общества: реакция ЕС (2017 г.), с. 43

17 Консультативное совещание Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми и НПО по борьбе с торговлей людьми в Женеве 23-24 ноября 2016 г. и в Варшаве 19 сентября 2017 г. Более подробную информацию см. ниже в разделе, посвященном цели и методологии, с. 18.

18 ОБСЕ, Решение Совета министров № 1, Активизация усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (28 ноября 2000 г.), MC(8).DEC/1.

19 ОБСЕ, Решение Постоянного совета № 557, План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (24 июля 2003 г.), PC.DEC/557.

20 ОБСЕ, Решение Постоянного совета № 1107, Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: спустя одно десятилетие, PC.DEC/1107/Corr.1, Глава V.1

21 По вопросам частного сектора см. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Сборник актуальных справочных материалов и ресурсов по этическому сорсингу и предотвращению торговли людьми в целях трудовой эксплуатации в цепочках поставок (2018).



эксплуатации, а также другими формами сексуальной эксплуатации детей”<sup>22</sup>, показывают, что государства-участники поддерживают и даже расширяют сферу своего сотрудничества с организациями гражданского общества (ОГО) в определенных областях. Так, Совет министров “призывает государства-участники ОБСЕ предотвращать все формы торговли детьми и сексуальной эксплуатации детей, в том числе в туристических местах, путем проведения информационно-просветительской деятельности и работать с частным сектором и гражданским обществом с целью повышения осведомленности об этих проблемах работников индустрии туризма, а также среди лиц, совершающих деловые поездки, и туристов с целью содействия ликвидации спроса, который усугубляет торговлю детьми и сексуальную эксплуатацию детей.”<sup>23</sup>

Правовые и политические инструменты побуждают правительства, как описано ниже в Главе II, сотрудничать с НПО в самых разных целях. Например, согласно публикации ОБСЕ/БДИПЧ «Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне: Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство» (2004 г.)<sup>24</sup> и заключениям конференции *Альянса по борьбе с торговлей людьми* 2018 г. “У каждого своя роль: как достичь улучшения вместе”,<sup>25</sup> борьба с торговлей людьми требует междисциплинарного и инклюзивного партнерства, в котором задействованы все соответствующие субъекты правительств, частного сектора и гражданского общества для повышения согласованности усилий по борьбе с торговлей людьми и укрепления сотрудничества на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

#### Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми ‘Спустя одно десятилетие’ (2013 г.)

“ ... хотя главная ответственность за предупреждение торговли людьми и борьбу с ней лежит на государствах-участниках, взаимосвязь этого явления с транснациональной организованной преступностью требует сотрудничества на международном и региональном уровнях, с участием частного сектора<sup>21</sup> и соответствующих НПО ...”

22 ОБСЕ, Решение Совета министров № 6/17, Нарращивание усилий по предотвращению торговли людьми (8 декабря 2017 г.) MC.DEC/6/17 и Решение Совета министров № 7/17, Нарращивание усилий по борьбе со всеми формами торговли детьми, в том числе с целью сексуальной эксплуатации, а также другими формами сексуальной эксплуатации детей (8 декабря 2017 г.) MC.DEC/7/17.

23 MC.DEC/7/17, пар. 4.

Однако включение гражданского общества в общую борьбу с торговлей людьми, как это отражено в кластерах четырех “П” (предотвращение, протекция (защита), привлечение к ответственности и партнерство),<sup>26</sup> не всегда дается легко. Порой субъекты гражданского общества не соглашаются со своей ролью простых технических поставщиков, не включенных в процесс принятия политических решений. Кроме того, учитывая, что миссия гражданского общества отличается от миссии государственных и межправительственных учреждений, его деятельность по борьбе с торговлей людьми иногда может рассматриваться как содержащая слишком много критики государственной политики. Хотя участие гражданского общества в поддержке и консультировании жертв может приветствоваться властями, критика гражданским обществом государственной деятельности по борьбе с торговлей людьми, защите жертв и оказанию помощи жертвам, а также лицам, подвергающимся риску стать таковыми, не всегда ценится и фактически может спровоцировать негодование. В этой связи стоит подчеркнуть, что, хотя государственные и негосударственные субъекты, в том числе НПО, имеют разные интересы и роли, что иногда может создавать напряженность, в их усилиях существует четкая преемственность. Более того, они преследуют одну и ту же конечную цель – борьбу с преступлением торговли людьми, оказание помощи жертвам и улучшение общей ситуации.

24 ОБСЕ/БДИПЧ, Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне: Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство (2004 г.), с. 26 <http://www.osce.org/odihr/13967?download=true> (дата просмотра 19 февраля 2018 г.).

25 О 18-й конференции Альянса против торговли людьми, “У каждого своя роль: как достичь улучшения вместе”, см.: <https://www.osce.org/event/alliance18> (дата просмотра 19 июня 2018 г.).

Организации гражданского общества могут и часто на практике вносят активный, конструктивный и позитивный вклад в разработку законов и политики по противодействию торговле людьми и, в более широком смысле, защите прав человека для всех. В этой связи они не должны просто рассматриваться как группа специализированных организаций, предлагающих только техническую поддержку по запросу или разрешению со стороны государства: «Хотя (...) (государственные закупки) обеспечивают правовую основу и более устойчивое финансирование для работы поставщиков услуг, они также несут в себе риск ограничения их работы только той, которая требуется государством. (...) Государства часто выделяют средства на оказание помощи только официально идентифицированным жертвам торговли людьми, в то время как НПО хотят поддержать всех нуждающихся в результате эксплуатации и злоупотреблений»<sup>27</sup>

Устойчивая стратегия включения гражданского общества в борьбу с торговлей людьми должна отражать разнообразие вклада, который может внести гражданское общество, и одновременно учитывать потенциальную напряженность, возникающую в рамках правительственного/неправительственного партнерства.

Представленная ниже классификация основных неправительственных субъектов иллюстрирует важность различных типов субъектов гражданского общества, участвующих в деятельности по противодействию торговле людьми, будь то зарегистрированная организация или неофициальная ассоциация гражданских и правозащитных движений.

Диапазон участия гражданского общества широк и разнообразен, взаимосвязан и многогранен. Он включает самые разные виды деятельности: от защиты прав человека и фактического признания прав жертв торговли людьми до профилактической работы, просветительской, а также информационно-разъяснительной и надзорной деятельности в целях повышения прозрачности и подотчетности государственных субъектов, а также многого другого. Участие и сотрудничество широкого круга субъектов гражданского общества в усилиях по борьбе с торговлей людьми также необходимы из-за сложности и постоянно меняющихся характеристик данного вида преступления. Таким обра-

зом, хотя большинство вовлеченных в эту работу НПО по борьбе с торговлей людьми изначально занимались правами женщин или насилием в семье, с течением времени многие организации гражданского общества, работающие в различных социальных сферах, также приняли повестку дня по борьбе с торговлей людьми (или повестку современного рабства). Среди них НПО, занимающиеся вопросами прав человека, прав мигрантов, убежищ, социальной изоляции и маргинализации, проблем детей, недискриминации, корпоративной социальной ответственности, а также бизнеса и прав человека. Профсоюзы также стали более активными и заинтересованными, как и альтернативные организации и инициативы трудящихся.

Эффективной стратегией, которую НПО могут предложить для преодоления разрыва между потенциальными жертвами торговли людьми и структурами поддержки, является методология «равный-равному»<sup>28</sup>. Группам, которые признаны уязвимыми с точки зрения торговли людьми, в том числе (неурегулированным) трудящимся-мигрантам, лицам, занимающимся проституцией, несопровождаемым несовершеннолетним и лицам, принадлежащим к этническим меньшинствам, легче получить доступ к информации о поддержке и защите, когда такая информация распространяется через их собственные сети связи.



ОБСЕ/БДИПЧ, Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне: Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми. Практическое руководство (2004 г.)

26 См. ниже, Глава IV.

27 Марики ван Доорник, «Изменение системы изнутри, роль НПО в ошибочной системе борьбы с торговлей людьми», в: Р. Пиотрович, К. Рийкен и Б. Уль (ред.), Руководство по торговле людьми Routledge (2017), стр. 419-426.

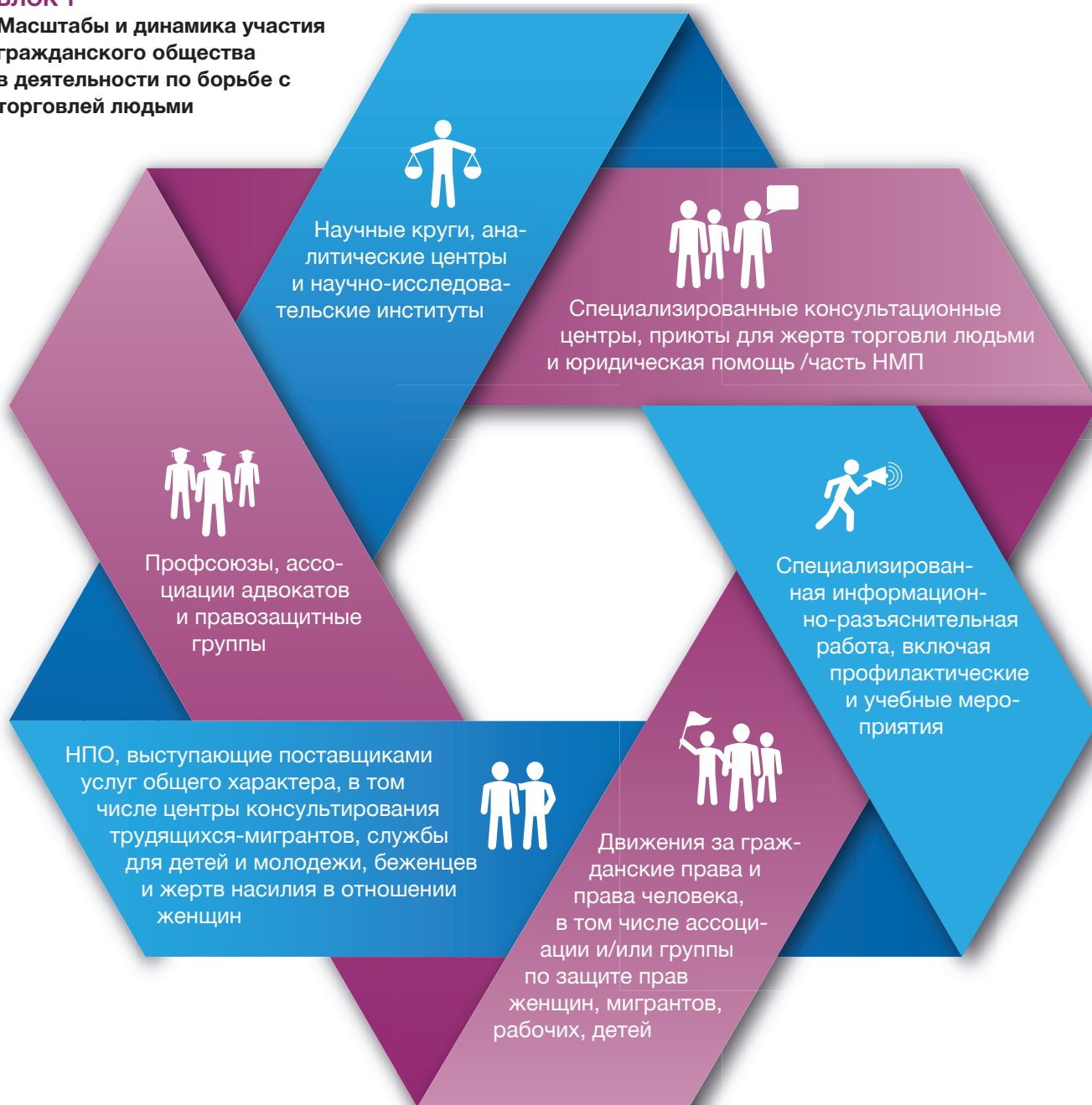
28 Пример методологии «равный-равному» для борьбы с торговлей людьми см. по адресу: <https://ncfy.acf.hhs.gov/news/2017/02/peer-peer-workshops-contribute-ending-human-trafficking> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

Например, широко распространенная сеть самоорганизованных и активистских групп, таких, как беженцы, трудящиеся-мигранты, группы по борьбе с насилием в отношении женщин, активисты по защите прав детей, может способствовать предотвращению злоупотреблений и эксплуатации уязвимых и маргинальных лиц и обеспечивать выявление потерпевших и доступ к услугам для максимального количества жертв торговли людьми без какой-либо дискриминации.

Благодаря своим контактам с маргинализированными группами, уязвимыми с точки зрения торговли людьми, НПО могут стать выразителем их тревог и обеспечивать их участие, сообщая им о нормах и действиях, имеющих к ним отношение. НПО также обладают бесценными источниками данных и информации, которые могут пролить свет на нарушения прав жертв торговли людьми и других групп, которые в противном случае оставались бы не выявленными.

## БЛОК 1

### Масштабы и динамика участия гражданского общества в деятельности по борьбе с торговлей людьми



ГЛАВА

# 2



МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ НОРМЫ И СТАНДАРТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Участие НПО и более широкого гражданского общества в борьбе с торговлей людьми регулируется как международным, так и национальным законодательством. Эта нормативная база состоит не только из юридически обязывающих документов, включая договоры, директивы и законодательство; существует и ряд важных необязывающих документов, которые также влияют на роль организаций гражданского общества и часто описывают ее, таких как руководящие принципы и рекомендации. Полная картина может быть получена только с учетом всех таких инструментов. Эти инструменты были разработаны различными глобальными и региональными организациями, включая ООН, ЕС, Совет Европы, СГБМ и СНГ. Они подчеркивают, помимо прочего, необходимость вовлечения гражданского общества в следующие сферы деятельности по противодействию торговле людьми:

- Разработка политики и законодательства;
- Профилактика, включая информационные кампании и другие мероприятия по повышению осведомленности;
- Выявление жертв торговли людьми, в частности, в сотрудничестве с правоохранительными органами;
- Защита жертв торговли людьми, включая широкий спектр вспомогательных услуг, в том числе в ходе уголовного судопроизводства;
- Обучение и наращивание потенциала всех соответствующих субъектов противодействия торговле людьми.

Как видно из вышесказанного, фактическое участие гражданского общества имеет решающее значение и является разнообразным. Однако из-за характера существующих инструментов такое участие не всегда непременно основывается на обязанностях государства. Таким образом, цель настоящей главы – дать обзор того:

1. Где указана такая юридическая обязанность, или, если не обязанность, то, по крайней мере, где содержится руководство или рекомендация действовать таким образом;
2. Каков характер такой обязанности или руководства.

Хотя у государства есть юридические обязательства в отношении оказания помощи, предоставления защиты и поддержки жертвам торговли людьми, оно не обязательно должно заниматься этим самостоятельно. Государство может выполнять свои обязанности, привлекая другое юридическое лицо, такое как НПО, для выполнения определенных функций, и при этом по-прежнему нести ответственность согласно закону. Поэтому не следует забывать, что государства часто делегируют некоторые или даже многие свои функции организациям гражданского общества.

В данном разделе рассматриваются юридически и политически обязывающие инструменты, принятые ООН, а также другими региональными организациями, членами которых являются государства-участники ОБСЕ, включая Совет Европы, Европейский Союз и Содружество Независимых Государств.

## 2.1 Международное и европейское законодательство



### Организация Объединенных Наций

#### Палермский протокол

В некоторых положениях Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности<sup>29</sup> (Палермский протокол) и принятого в 2000 г., отмечается возможный вклад гражданского общества. Это особенно важно, учитывая, что этот инструмент был повсеместно принят<sup>30</sup> и что он представляет собой первую попытку международного сообщества решить проблему торговли людьми в наше время. Статья 6(3) предусматривает поддержку потерпевших:

“Каждое Государство-участник рассматривает возможность реализации мер по обеспечению физической, психологической и социальной реабилитации жертв торговли людьми, в том числе, в надлежащих случаях, в сотрудничестве с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества, и, в частности, мер, предусматривающих предоставление:

- a. надлежащего крова;
- b. консультативной помощи и информации, особенно в отношении их юридических прав, на языке, понятном жертвам торговли людьми;
- c. медицинской, психологической и материальной помощи; и
- d. возможностей в области трудоустройства, образования и профессиональной подготовки” (выделение наше).

<sup>29</sup> ГА ООН, Рез. 55/25.

<sup>30</sup> По состоянию на декабрь 2017 г. количество участников Протокола составило 172.

Кроме того, Статья 9, касающаяся предотвращения торговли людьми, предусматривает в п. 3: “Политика, программы и другие меры, разрабатываемые и принимаемые в соответствии с настоящей статьей, в надлежащих случаях, включают сотрудничество с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества”.

Участие гражданского общества также предусмотрено в Статье 10(2), касающейся обмена информацией и курсов подготовки по вопросам предупреждения торговли людьми для сотрудников правоохранительных, миграционных или других компетентных ведомств. Такая подготовка, как сказано, “должна способствовать сотрудничеству с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества”.

### **Инициативы Совета безопасности**

В декабре 2016 г. Совет безопасности ООН принял Резолюцию 2331 (2016)<sup>31</sup> Эта мера, касающаяся связей между торговлей людьми и вооруженными конфликтами, также отмечает роль гражданского общества.

Данная резолюция (в п. 3) “рекомендует государствам-членам: а) налаживать прочные партнерские отношения с частным сектором и гражданским обществом, включая женские организации, и удвоить свои усилия, способствуя тому, чтобы эти субъекты предоставляли информацию, помогающую выявлять лиц и сети, которые занимаются торговлей людьми в районах, затрагиваемых вооруженными конфликтами, пресекать и прекращать их деятельность и привлекать их к ответственности”.

В п. 15 того же документа упоминаются национальные стратегические рамки и национальные планы действий по борьбе с торговлей людьми, разработанные “на основе широких консультаций, в том числе с гражданским обществом”.

В ноябре 2017 г.<sup>32</sup> за этой резолюцией последовала Резолюция 2388 (2017), которая в основном, хотя и не исключительно, посвящена проблеме торговли людьми в контексте вооруженных конфликтов. В Преамбуле, в частности, сказано: “учитывая необходимость дальнейшего налаживания глобального партнерства в борьбе с торговлей людьми между всеми заинтересованными сторонами ...” Кроме того, в п. 20 прямо упоминается вклад гражданского общества в оказание содействия государствам в связи с предоставлением надлежащей помощи детям, пострадавшим от вооруженного конфликта.

### **Протокол к Конвенции о принудительном труде**

В июне 2014 г. Конференция Международной организации труда приняла Протокол к Конвенции о принудительном труде.<sup>33</sup> Хотя этот документ касается принудительного труда, а не непосредственно торговли людьми, торговля людьми осуществляется с целью эксплуатации труда жертв. Тесные связи между двумя видами этих правонарушений признаются в Преамбуле:

“Признавая, что контекст и формы принудительного или обязательного труда претерпевают изменения и что торговля людьми в целях принудительного или обязательного труда, что может приводить к сексуальной эксплуатации, является предметом возрастающего беспокойства международного сообщества и требует незамедлительных действий для ее полного пресечения ...”

Соответственно, этот инструмент имеет значение при оценке роли гражданского общества. Он предусматривает активный вклад гражданского общества в деятельность по предотвращению принудительного труда. В Статье 1(2) содержится обязательство разрабатывать “национальные политику и планы действий в целях действенного пресечения принудительного или обязательного труда на длительную перспективу, прибегая к консультациям с организациями работодателей и работников, что потребует систематических действий со стороны компетентных органов и, в случае необходимости, координации усилий с организациями работодателей и работников, а также с другими заинтересованными группами”.

Кроме того, согласно Статье 6, “[м]еры, принимаемые во исполнение положений настоящего Протокола ..., определяются национальными законодательными или нормативными правовыми актами или компетентным органом власти после консультаций с заинтересованными организациями работодателей и работников”.

31 S/RES/2331 (2016).

32 S/RES/2388 (2017).

33 R029 – Протокол 2014 г. к Конвенции о принудительном труде, 1930. По состоянию на 9 ноября 2017 г. Протокол был ратифицирован 15 государствами-участниками ОБСЕ.



## Совет Европы

### Конвенция о противодействии торговле людьми

Основным документом Совета Европы, посвященным проблеме торговли людьми, является Конвенция о противодействии торговле людьми, принятая в 2005 г.<sup>34</sup> Она была ратифицирована 47 государствами, включая Беларусь, которая не является членом Совета Европы. В Конвенции четко признается значительная роль, которую должно играть гражданское общество в реализации целей договора, изложенных в Статье 1(1):

“а) предупреждение торговли людьми и борьба с ней при обеспечении равенства между женщинами и мужчинами;  
б) защита основных прав человека жертв торговли людьми и разработка всеобъемлющей основы для защиты жертв и свидетелей и оказания им содействия при обеспечении равенства между женщинами и мужчинами, а также обеспечение эффективного расследования и привлечения к ответственности виновных;  
с) содействие международному сотрудничеству в области борьбы с торговлей людьми.”

Роль гражданского общества в общем виде прямо рассматривается в Статье 35, озаглавленной “Сотрудничество с гражданским обществом”: “Каждая Сторона способствует осуществлению сотрудничества ее государственных органов и должностных лиц с неправительственными и другими соответствующими организациями, а также членами гражданского общества в целях установления отношений стратегического партнерства, направленного на достижение целей настоящей Конвенции”. В соответствии с этим положением, сотрудничество между государственными органами и НПО является обязанностью, а не выбором.

Согласно Пояснительному докладу к данной конвенции, стратегическое партнерство означает “создание структур сотрудничества, через посредство которых представители государства выполняют предусмотренные Конвенцией обязательства, координируя свои усилия с гражданским обществом”.<sup>35</sup> Это может достигаться путем постоянно-

го диалога, в котором участвуют все действующие лица, а практическая реализация целей Конвенции может осуществляться, например, путем “подписания меморандумов о взаимопонимании между государственными органами власти и неправительственными организациями, которые направлены на предоставление защиты и помощи жертвам торговли людьми”.<sup>36</sup> Так, Статья 35 обеспечивает правовую основу для создания “Механизма перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне”, т.е. структуру “сотрудничества, в рамках которой государственные органы выполняют свои обязательства по защите и поощрению соблюдения прав человека жертв торговли людьми, координируя свои усилия в стратегическом партнерстве с гражданским обществом”.<sup>37</sup>

В Главе II Конвенции речь идет о профилактике, сотрудничестве и других мерах. В соответствии со Статьей 5(1), стороны принимают меры к налаживанию или укреплению координации “между различными органами, ответственными за предотвращение торговли людьми и за борьбу с ней”. Хотя гражданское общество здесь конкретно не упоминается, в Пояснительном отчете<sup>38</sup> к Конвенции, по сути, четко определено, что гражданское общество рассматривается как один из названных органов: “Этот пункт закрепляет необходимость координации между всеми секторами, совместные действия которых необходимы для предупреждения торговли людьми и ведения борьбы с ней, а именно: компетентными социальными, полицейскими, миграционными, судебными, административными органами, а также неправительственными и другими облеченными соответствующей ответственностью организациями, и другими элементами гражданского общества”.<sup>39</sup>

Статья 5(6) содержит более четкие формулировки и действительно предусматривает обязательную роль гражданского общества в предотвращении торговли людьми: “Меры, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, предполагают в надлежащих случаях участие неправительственных организаций, других соответствующих организаций и других элементов гражданского общества, приверженных делу предотвращения торговли людьми, защите жертв или оказанию им помощи” (выделение наше). В Пояснительном докладе четко указано, что стороны, оставаясь ответственными за осуществление обязательств, предусмотренных в Статье 5, должны соответствующим образом задействовать гражданское общество “в целях осуществления превентивных мер”.<sup>40</sup>

34 Совет Европы, Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (Варшава, 16 мая 2005 г.), CETS No.197.  
35 п. 352.

36 п. 353.

37 ОБСЕ/БДИПЧ, Механизмы перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне: Совместные усилия по защите прав лиц, ставших жертвами торговли людьми. Практическое руководство (2004 г.).

38 CM(2005)32 Дополнение 2 финал., 3 мая 2005 г.

39 п. 102.

40 п. 107.

Статья 6 о мерах по противодействию спросу, как представляется, идет еще дальше и говорит об «ответственности и важной роли средств массовой информации и гражданского общества в восприятии спроса в качестве одной из первопричин, порождающих торговлю людьми».<sup>41</sup> Безусловно, эта ответственность не является обязанностью или обязательством, установленными Конвенцией; этот инструмент не является обязывающим по отношению к гражданскому обществу. Однако в Пояснительном докладе констатируется, что гражданское общество выступает ключевым субъектом в формировании спроса как одной из главных причин торговли людьми, поэтому меры по пресечению спроса «направлены на осознание ответственности и важной роли ... гражданского общества».<sup>42</sup>

Глава III Конвенции направлена на меры по защите и соблюдению прав жертв. Эффективное выявление жертв торговли людьми имеет решающее значение для признания их потерпевшими от тяжкого преступления и получения необходимой помощи, поддержки и защиты. В Статье 10(1) содержится требование о комплектации сотрудниками, которые прошли необходимую подготовку по выявлению жертв, и о том, «чтобы различные заинтересованные органы осуществляли сотрудничество друг с другом и с соответствующими организациями, выполняющими функции по оказанию помощи» в этом процессе идентификации. Таким образом, хотя это положение прямо не упоминает гражданское общество, оно четко ссылается на него в косвенном виде, поскольку во многих странах гражданское общество играет важную роль в работе с жертвами торговли людьми, включая их идентификацию. В Пояснительном докладе четко оговаривается роль гражданского общества: «Организациями, выполняющими функции по оказанию помощи, могут быть неправительственные организации (НПО), оказывающие помощь и содействие жертвам».<sup>43</sup>

Статья 10(2) предусматривает принятие законодательных или других мер, которые могут потребоваться для выявления жертв, опять же «сотрудничая ... с другими ... организациями, выполняющими функции по оказанию помощи». Таким образом, гражданское общество может также участвовать в этих процессах. Группа экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми (ГРЕТА), отвечающая за контроль за соблюдением государствами Конвенции, часто подтверждала, что «специализированные НПО могут в значительной степени способствовать процессу идентификации жертв и должны участвовать в межведомственных усилиях по обеспечению того, чтобы ни одна жертва торговли людьми не осталась неидентифицированной».<sup>44</sup>

Также следует отметить, что группа экспертов ГРЕТА сама включает в себя представителей гражданского общества, подтверждая тем самым важность всесторонних и комплексных партнерских отношений в сфере противодействия торговле людьми.

Кроме того, в Правилах процедуры оценки выполнения Конвенции содержатся положения, касающиеся информации, получаемой от гражданского общества. Таким образом, при помощи своего опросника ГРЕТА пытается получать информацию непосредственно от гражданского общества. В ходе своих визитов ГРЕТА организует встречи с соответствующими субъектами гражданского общества и посещает приюты для жертв торговли людьми, находящиеся в управлении НПО.<sup>45</sup>

В Статье 12 речь идет о предоставлении помощи жертвам. Это включает четкую, хотя и ограниченную определенными условиями обязанность сотрудничать с гражданским обществом: «Каждая Сторона в надлежащих случаях и в соответствии с условиями, предусмотренными ее внутренним правом, принимает меры, направленные на обеспечение сотрудничества с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями или другими элементами гражданского общества, приверженными делу оказания помощи жертвам торговли людьми».

Такая помощь включает безопасное жилье, психологическую и материальную помощь, доступ к неотложной медицинской помощи, услуги письменного и устного перевода; консультативную помощь и информацию в отношении законных прав потерпевших и предоставляемых им услуг, помощь, обеспечивающую представительство и учет их прав и интересов на соответствующих стадиях уголовного производства, возбужденного в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также доступ к образованию для детей. Хотя, как и в предыдущих случаях, эта обязанность является государственной, весьма вероятно, что в некоторых государствах организации гражданского общества могут более эффективно предлагать такую помощь. Это опять же подтверждается в Пояснительном докладе: «Роль НПО в вопросах оказания помощи жертвам торговли людьми часто является ключевой».<sup>46</sup>

41 Статья 6(b).

42 п. 110.

43 п. 130.

44 Совет Европы, 4-й Генеральный отчет ГРЕТА (2015)1, с. 40.

45 Совет Европы, Борьба с торговлей людьми, Механизм мониторинга, Роль НПО. См.: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/role-of-ngos> (дата просмотра 17 июля 2018 г.).

46 п. 167.



Статья 16 о репатриации и возвращении жертв четко указывает на роль НПО в содействии возвращению жертв торговли людьми при должном учете вопросов обеспечения безопасности и защиты достоинства в страну их проживания в случае, если торговля людьми имеет трансграничный характер. В п. 6 предусмотрено, что «Каждая Страна принимает такие законодательные или другие меры, которые могут потребоваться для ознакомления жертв ... с информацией о структурах, которые могут оказать им помощь в стране, куда они были возвращены или репатрированы, таких, например, как правоохранительные органы, неправительственные организации, профессиональные юристы-консультанты и органы социальной защиты».

Глава V рассматривает меры в сфере расследования, уголовного преследования и процессуального права. Статья 27(3) признает существенную вспомогательную роль гражданского общества в оказании помощи жертвам торговли людьми до, во время и после судебного разбирательства. В ней установлено обязательство обеспечивать «группам, фондам, ассоциациям или неправительственным организациям, целью которых является борьба с торговлей людьми или защита прав человека, возможность оказывать помощь и/или поддержку жертвам, которые выразят на это свое согласие, в ходе уголовного судопроизводства» по делам, касающимся торговли людьми. Такие действия могут быть сопряжены с риском угрозы возмездия со стороны торговцев или их соучастников.<sup>47</sup> Об этом говорится в Статье 28 о защите жертв, свидетелей и лиц, сотрудничающих с органами правосудия. В п. 4 предусмотрено обязательство принимать меры для обеспечения «в случае необходимости, надлежащей защиты от возможной мести или запугивания, в частности, как в ходе, так и после завершения расследования и уголовного преследования преступников, в отношении членов групп, фондов, ассоциаций или неправительственных организаций», оказывающих поддержку или выполняющих вспомогательные функции, перечисленные в Статье 27(3).

### **Конвенция Совета Европы по предотвращению насилия в отношении женщин и насилия в семье и борьбе с ними<sup>48</sup>**

Данный инструмент был принят в апреле 2011 г. В нем речь не идет о торговле людьми как таковой. Однако многие женщины, ставшие жертвами торговли людьми, подвергаются при совершении этого преступления физическому и сексуальному насилию и/или становятся жертвами эксплуатации после его совершения.

Конвенция явно признает роль гражданского общества и необходимость государств сотрудничать с ним: «Стороны признают, поощряют и поддерживают, на всех уровнях, работу соответствующих неправительственных организаций и гражданского общества, активно действующих в борьбе с насилием в отношении женщин, и устанавливают эффективное сотрудничество с этими организациями».<sup>49</sup>

### **Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (Лансаротская конвенция)**

В Лансаротской конвенции рассматриваются, помимо прочего, вопросы, связанные с торговлей людьми, в частности, сексуальная эксплуатация детей. Она содержит ряд положений, признающих роль и вклад гражданского общества. Так, в контексте участия в разработке политики Статья 9 рассматривает участие детей, частного сектора, средств массовой информации и гражданского общества. В п. 2 предусмотрено, что государства поощряют «частный сектор [...], а также гражданское общество к участию в разработке и реализации мер политики, направленных на предупреждение сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей, и реализуют внутренние нормы на основе саморегулирования или совместного регулирования». Кроме того, Статья 10 о национальных мерах координации и взаимодействия требует (п. 3), чтобы государства содействовали «сотрудничеству между компетентными государственными органами, гражданским обществом и частным сектором в целях более эффективного предотвращения сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей и борьбы с ними». Сотрудничество с гражданским обществом также предусмотрено Статьей 14 о помощи жертвам. В п. 2 предусмотрено, что «каждая Страна принимает, с учетом требований своего внутреннего законодательства, меры по сотрудничеству с неправительственными организациями, иными соответствующими организациями или структурами гражданского общества, задействованными в оказании помощи жертвам».

47 Это отмечено в п. 290 Пояснительного доклада.

48 CETS 210.

49 Статья 9.



## Европейский союз

ЕС принял несколько обязывающих инструментов, прямо или косвенно касающихся проблемы торговли людьми. Это свидетельствует о явном признании ключевой роли гражданского общества в борьбе с этим преступлением не только с точки зрения сотрудничества с государствами-членами, но и с точки зрения анализа эффективности усилий государств по борьбе с торговлей людьми.

### Директива о борьбе с торговлей людьми 2011/36/EU

Этот инструмент<sup>50</sup> направлен на комплексное рассмотрение вопроса торговли людьми и уделяет внимание как борьбе с торговлей людьми как серьезному преступлению, так и защите жертв торговли людьми и оказанию им поддержки. Уже в Преамбуле признается роль гражданского общества как партнера государств: «Государства-члены ЕС должны поощрять работу и сотрудничать с организациями гражданского общества, в том числе, с признанными неправительственными организациями, активно действующими в этом направлении и ведущими работу с лицами, ставшими предметом торговли, в частности, посредством участия в процессе формирования политики, кампаниях по информированию и повышению общественной осведомленности, исследовательских и образовательных программах и тренингах, а также в осуществлении мониторинга и оценки влияния мер по противодействию торговле людьми».<sup>51</sup>

В оперативной части Директивы не всегда конкретно отмечается, что гражданское общество играет определенную роль, хотя приведенное выше положение дает понять, что это предусмотрено. Скорее, в том, что касается вопросов защиты и помощи (Статьи 11-17), Директива исходит из обязательств государств по отношению к жертвам торговли людьми. Статья 11 о помощи и поддержке жертв торговли людьми оговаривает виды помощи и поддержки, которые могут предоставляться НПО или другими членами гражданского общества, по меньшей мере, на определенный период времени: надлежащее и безопасное жилье и материальная помощь, медицинское лечение, психологическая помощь, консультации и информирование.<sup>52</sup>

50 Директива 2011/36/EU Европейского парламента и Совета от 5 апреля 2011 г. о предупреждении торговли людьми и противодействии ей, о защите пострадавших и о замене Рамочного решения Совета ЕС 2002/629/JHA.

51 п. 6.

52 Статья 11(5).

Статья 19 о национальных докладчиках или эквивалентных механизмах очень определена; в ней говорится, что задачи таких механизмов должны реализовываться «в тесном сотрудничестве с соответствующими организациями гражданского общества, активно действующими в этой сфере».

### Директива о виде на жительство (2004/81/ЕС)

Эта Директива<sup>53</sup> посвящена относительно узкому кругу вопросов, но и в ней роль гражданского общества признается явным образом. В Директиве идет речь о лицах, которые не являются гражданами государства-члена ЕС, но которые были ввезены в государство ЕС в результате торговли людьми и которые сотрудничают с властями для получения разрешения на проживание на ограниченный период времени. В течение всего периода времени, когда они проживают в государстве-члене ЕС на основании такого разрешения, эти лица имеют определенные права на получение помощи в своей повседневной жизни и реабилитации. С этой целью в статье 12(1) предусматривается, что: «Гражданам третьих стран предоставляется доступ к существующим программам или схемам, предоставляемым государствами-членами или неправительственными организациями и ассоциациями, имеющими конкретные соглашения с государствами-членами, направленные на восстановление их нормальной общественной жизни, включая, если необходимо, специальные курсы, предназначенные для повышения их профессиональных навыков, или подготовку их субсидированного возвращения в страну происхождения...»

### Другие инструменты ЕС

Существуют и другие инструменты ЕС, которые непосредственно не касаются торговли людьми, но которые, тем не менее, имеют отношение к оценке роли гражданского общества в контексте борьбы с торговлей людьми. Важным примером является Директива о жертвах преступления.<sup>54</sup> Хотя этот документ касается прав и потребностей всех жертв преступлений, в нем выделяются особые преступления. Жертвы торговли людьми считаются особенно подверженными высокому уровню вторичной и повторной виктимизации, запугивания и возмездия.<sup>55</sup> Возможный вклад гражданского общества рассматривается в контексте оказания поддержки потерпевшим. Статья 8(4) предусматривает: «Службы поддержки жертв и любая специализированная служба поддержки могут создаваться как общественные или неправительственные организации и могут быть организованы на профессиональной или добровольной основе».

53 Директива Совета 2004/81/ЕС от 29 апреля 2004 г. относительно вида на жительство, выдаваемого гражданам третьих стран, являющимся жертвами торговли людьми или воспользовавшимся услугами посредников в целях нелегальной иммиграции и сотрудничающим с компетентными органами.

54 Директива 2012/29/EU Европейского парламента и Совета от 25 октября 2012 г., устанавливающая минимальные стандарты прав, поддержки и защиты жертв преступлений и замещающая Рамочное решение Совета 2001/220/JHA.

55 Преамбула, п. 57.

## 2.2 Инструменты, не имеющие обязательной силы



### Организация Объединенных Наций

#### Генеральная ассамблея

В августе 2010 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию Глобального плана Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми (План).<sup>56</sup> В Плане содержится несколько ссылок на важную роль, которую играет гражданское общество, а также на эффективный вклад, который оно может внести в деятельность по противодействию торговле людьми, особенно касающуюся оказания помощи и поддержки жертвам торговли людьми.

В Преамбуле речь идет о необходимости разработки глобального плана действий, который “способствовал бы укреплению сотрудничества и координации между всеми соответствующими заинтересованными сторонами, включая государства-члены, международные организации, организации гражданского общества и частный сектор, и в рамках различных органов системы Организации Объединенных Наций ...”. Пункт 2 призывает всех субъектов, ООН и другие международные организации, “а также гражданское общество, включая неправительственные организации”, частный сектор и другие органы системы ООН “полностью осуществить соответствующие положения Плана действий и изложенные в нем мероприятия”. Это наглядно показывает, что от гражданского общества ожидается активное участие в будущих действиях по оказанию помощи жертвам торговли людьми. Об этом подробнее идет речь в самом Плане действий, который был опубликован как Приложение к резолюции.

Сама резолюция четко констатирует и предусматривает роль гражданского общества как в общих, так и в конкретных терминах. В п. 40 излагается общая роль: государства-члены принимают меры для “признания важной роли организаций гражданского общества в расширении прав жертв торговли людьми и оказании им помощи и содействия в усилиях по получению возмещения причиненного

<sup>56</sup> Рез. ГА 64/293.

им ущерба, а также содействия уходу за жертвами торговли людьми и предоставлению им необходимых услуг, включая тесное сотрудничество и координацию с работниками правоохранительных органов”.

В отношении предотвращения торговли людьми, п. 18 Плана призывает государства принимать меры для “расширения информационно-разъяснительных кампаний, ориентированных на лиц, которые могут стать жертвами торговли людьми, а также на широкую общественность, с помощью просветительской деятельности и эффективно привлеченных средств массовой информации, неправительственных организаций, частного сектора и общинных лидеров, в целях уменьшения спроса, способствующего эксплуатации людей ... и обуславливающего торговлю людьми”.

В контексте помощи, п. 32 призывает государства предпринимать действия для “предоставления помощи и услуг для физического, психологического и социального восстановления и реабилитации лиц, ставших жертвами торговли людьми, в сотрудничестве с неправительственными организациями и другими соответствующими организациями и секторами гражданского общества”.

В разделе об укреплении партнерства п. 53 требует от государств принятия мер для “развития сотрудничества и улучшения координации между государственными учреждениями, гражданским обществом и частным сектором, включая средства массовой информации, а также организациями трудящихся и работодателей для укрепления стратегий и программ предотвращения и защиты”.

До и после утверждения Плана принимались регулярные резолюции ГА ООН в отношении торговли людьми, и все они подтвердили неотъемлемую роль гражданского общества, включая НПО, в оказании помощи и поддержки жертвам торговли людьми, повышении осведомленности тех, кто подвергается риску торговли людьми, и ответственности в целом, а также общего сотрудничества в целях оказания помощи жертвам торговли людьми.<sup>57</sup> Совет по правам человека и Экономический и социальный совет

<sup>57</sup> Рез. ГА 58/137 (2003), Укрепление международного сотрудничества в предупреждении торговли людьми и борьбе с ней и защита жертв такой торговли (Преамбула, п. 3, 9); Рез. ГА 61/144 (2006), Торговля женщинами и девочками (Преамбула, п. 9, 14, 15, 16, 17, 23); Рез. ГА 61/180 (2006), Улучшение координации усилий по борьбе с рабством и торговлей людьми (Преамбула, п. 1, 15); Рез. ГА 63/194 (2008), Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми (Преамбула, п. 3, 4, 6, 8, 12); Рез. ГА 64/178 (2009), Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми (Преамбула, п. 3, 5, 6); Рез. ГА 67/190 (2012), Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми (Преамбула, п. 6, 7, 13); Рез. ГА 68/192 (2013), Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми (Преамбула, п. 5, 10); Рез. ГА 69/149 (2014), Торговля женщинами и девочками (Преамбула, п. 18, 26, 27); Рез. ГА 70/179 (2015), Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми (Преамбула, п. 12); Рез. ГА 71/167 (2016), Торговля женщинами и девочками (Преамбула, п. 6, 17, 20, 29, 32)

также признали роль гражданского общества в резолюциях, принятых в отношении торговли людьми.<sup>58</sup>

19 сентября 2016 г. ГА ООН приняла Резолюцию 71/1, Нью-йоркскую Декларацию о беженцах и мигрантах,<sup>59</sup> которая призвана содействовать принятию политики и мер по борьбе с массовыми перемещениями беженцев и мигрантов. В ней несколько раз упоминается торговля людьми, что также можно связать со вкладом гражданского общества в поддержку и оказание помощи жертвам торговли людьми. В п. 29 в отношении государств-членов сказано: “Мы сознаем, что на пути из страны происхождения в страну прибытия женщины и дети подвергаются особым рискам, и будем принимать меры к их устранению. Над ними висит потенциальная угроза стать жертвами дискриминации и эксплуатации, а также сексуальных, физических или психологических надругательств и насилия, торговли людьми и современных форм рабства”.

В тексте констатируется, что беженцы и мигранты, перемещающиеся в составе больших групп, подвергаются большому риску стать жертвами торговли людьми или принудительного труда,<sup>60</sup> а признается также особое положение и уязвимость женщин и девочек.<sup>61</sup>

Декларация сопровождается двумя приложениями. Приложение I, “Комплекс мер в отношении беженцев”, также признает роль гражданского общества. Согласно п. 5(a), в котором речь идет о начале массового движения беженцев, принимающие государства в сотрудничестве с международными организациями “и другими партнерами” принимают, насколько это возможно, меры, которые “обеспечивают надлежащие, безопасные и достойные условия приема, уделяя повышенное внимание лицам с особыми потребностями, жертвам торговли людьми ... и поддерживают ценные усилия принимающих общин и обществ в данном направлении”. Что касается поддержки неотложных и текущих потребностей, то государства должны принимать меры “в сотрудничестве ... с многосторонними донорами и партнерами из частного сектора” (п. 6).

Более того, в соответствии с п. 7(d) принимающие государства “поддерживают местных партнеров из гражданского общества, участвующих в гуманитарной деятельности, признавая их дополнительный вклад”. Хотя этот документ касается масштабных перемещений беженцев и мигран-

тов, жертвы торговли людьми или лица, подвергающиеся риску стать жертвами торговли людьми, включены в состав этой группы; и здесь подтверждается вклад гражданского общества в оказание поддержки и помощи всем категориям.

### **Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев**

Основное внимание в работе УВКБ ООН уделяется благополучию лиц, которые стремятся получить международную защиту, получили ее или ходатайствуют о ее получении, то есть лиц, которые находятся в другой стране и не могут вернуться в государство своего гражданства или постоянного проживания из-за обоснованного страха подвергнуться преследованию или какой-либо другой угрозы их основным правам.. Такие угрозы могут исходить от государства или негосударственных субъектов, если государство не может или не желает действовать для обеспечения защиты.

Хотя УВКБ ООН не занимается преимущественно жертвами торговли людьми, люди, ставшие жертвами торговли в другой стране, могут подвергаться риску, если им придется вернуться в свою страну. Они могли сбежать от торговцев и предоставить информацию полиции или доказательства в суде. Это может привести к риску насилия или даже к повторной продаже. В некоторых странах жертвы торговли людьми могут подвергаться риску со стороны властей или своих семей.

Поэтому, возможно, некоторые такие лица могут претендовать на получение статуса беженца, но не из-за того, что они стали жертвами торговли людьми, а из-за рисков, с которыми они могут столкнуться в будущем в случае вынужденного возвращения домой, что может быть связано с их состоянием жертв торговли людьми. УВКБ ООН признало это, приняв в 2006 г. Руководящие принципы международной защиты: Применение статьи 1A(2) Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 г. о статусе беженцев к жертвам торговли людьми и лицам, подвергающимся риску стать жертвами торговли людьми.

Эти Руководящие принципы не являются юридически обязывающими, но задуманы как “интерпретационное юридическое руководство для правительств, юристов-практиков, ответственных лиц и судебных органов, а также для сотрудников УВКБ ООН, осуществляющих определение статуса беженца на местах”.

В Руководящих принципах основное внимание уделяется обязательству государства идентифицировать жертвы торговли людьми, а также лиц, которым грозит опасность стать жертвами торговли людьми и которые могут претендовать на статус беженца. Вместе с тем, в них признается роль гражданского общества в решении проблемы оказания помощи. В п. 45 содержится ссылка на п. 3 Статьи 6 Палермского протокола, в соответствии с которым стороны должны рассмотреть вопрос об осуществлении мер помощи “в сотрудничестве с неправительственными ор-

58 См., напр., Резолюцию 2015/53, принятую Экономическим и социальным советом 21 июля 2015 г., Осуществление Глобального плана действий Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми. Пункт (е) Преамбулы определяет гражданское общество как “субъект” в этой области. В пункте (f) Преамбулы отмечается, что одной из целей Глобального плана действий является “содействие развитию сотрудничества и координации между всеми соответствующими субъектами, в том числе ... организациями гражданского общества”. Преамбула также признает НПО одним из “устоявшихся каналов помощи” жертвам торговли людьми. В п. 3 содержится призыв ко всем субъектам, упомянутым в Глобальном плане действий (т.е. включая гражданское общество), “продолжать вносить свой вклад в полное и эффективное осуществление Глобального плана действий, в том числе путем укрепления сотрудничества и улучшения координации между собой в достижении этой цели”.

59 A/Res/71/1.

60 п. 35.

61 п. 60.

ганизациями, иными соответствующими организациями и иными элементами гражданского общества.” В разделе, посвященном укреплению партнерских отношений, в п. 53 содержится требование к государствам “развивать сотрудничество и координацию между правительственными учреждениями, гражданским обществом и частным сектором, включая средства массовой информации, а также организациями работников и работодателей в целях укрепления политики и программ предотвращения и защиты”.

### Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми

Специальный докладчик, чья основная задача состоит в акцентировании внимания на правах жертв торговли людьми, регулярно подчеркивал важность того, чтобы государства, сотрудничающие с организациями гражданского общества, содействовали защите и оказанию помощи жертвам торговли людьми. В совместном докладе со Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми и их эксплуатации, в том числе, детской проституции, детской порнографии и других видах сексуального насилия над детьми, оба докладчика подчеркнули важность сотрудничества государств и организаций гражданского общества<sup>62</sup> и даже призвали их к “укреплению сотрудничества”.<sup>63</sup>

### Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

В Рекомендуемых принципах и руководящих положениях по вопросу о правах человека и торговле людьми (2002 г.) также говорится, что гражданское общество должно участвовать в борьбе с торговлей людьми. Фактически, десять из одиннадцати руководящих положений перед описанием соответствующих мер содержат такие фразы, как: “Государствам и, в зависимости от обстоятельств, межправительственным и неправительственным организациям следует рассмотреть следующее”, а также «Государствам и, там, где это возможно, межправительственным и неправительственным организациям следует рассмотреть ...». В результате, даже если неправительственные организации прямо не упоминаются в тексте руководящего положения, необходимо, тем не менее, рассматривать вопрос о возможности внесения ими вклада в достижение его целей.

Часто упоминается особая роль неправительственных организаций в выполнении конкретных руководящих положений. В Руководящем положении 1.2 содержится рекомендация о проведении консультаций с “соответствующими элементами гражданского общества при разработке, принятии, осуществлении и обзоре законодательства, политики и программ в области борьбы с торговлей людьми”. В Руководящем положении 1.3 речь идет о налаживании связей между правительственными учреждениями и гражданским обществом через национальные планы действий. В соответствии с Руководящим положением 1.7, “неправительственные организации, работающие с людьми, став-

шими предметом торговли, следует поощрять к участию в мониторинге и оценке воздействия на права человека мер по борьбе с торговлей людьми”.

В Руководящем положении 2.3 речь идет о налаживании “сотрудничества между соответствующими властями, должностными лицами и неправительственными организациями с целью содействия выявлению ставших предметом торговли людей и оказанию им помощи”.

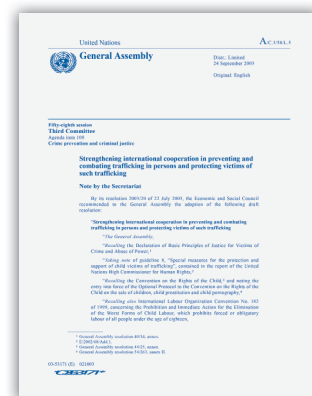
Руководящее положение 3.7 выходит за рамки наиболее типового участия гражданского общества, которое обычно связано с защитой жертв торговли людьми, предоставлением им поддержки и оказанием помощи и упоминает его возможный вклад в правоохранительную деятельность. В этом положении признается “центральная роль”, которую НПО могут играть в данном вопросе, информируя власти о случаях и тенденциях торговли людьми. Помимо этого, Руководящее положение 5.9 предлагает государствам поощрять правоохранительные органы “к установлению партнерских отношений с неправительственными организациями в целях обеспечения того, чтобы ставшие предметом торговли люди получали необходимую поддержку и помощь”.

Руководящее положение 6 о защите и поддержке ставших предметом торговли людей рекомендует государствам обеспечить жертвам торговли людьми безопасный и адекватный приют “в сотрудничестве” с НПО (Руководящее положение 6.1). Доступ к первичному медико-санитарному обслуживанию и консультативной помощи должен обеспечиваться “в сотрудничестве с” НПО (Руководящее положение 6.2). Опять же, “в сотрудничестве с” НПО государствам следует добиваться, чтобы жертвы торговли людьми, возвращаясь в страну происхождения, получали помощь и поддержку, необходимые для обеспечения их благополучия (Руководящее положение 6.8).

И, наконец, государствам следует обеспечивать “поощрение и развитие сотрудничества между неправительственными организациями и другими организациями гражданского общества в странах происхождения, транзита и назначения”, что особенно (но не единственно) важно для обеспечения оказания помощи и поддержки репатрированным жертвам торговли людьми (Руководящее положение 11.12).

### Укрепление международного сотрудничества в сфере предотвращения торговли людьми и борьбы с ней, а также в сфере защиты жертв этого преступления

62 18 июля 2017 г., A.72/164, п. 81, 82, 83, 85.  
63 18 июля 2017 г., A.72/164, п. 86.





## Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Как уже отмечалось выше в главе I, государства-участники ОБСЕ уже давно приняли позицию, состоящую в том, что институты ОБСЕ и полевые операции должны сотрудничать с НПО и что гражданское общество должно участвовать вместе с государствами в борьбе с торговлей людьми.

В Преамбуле принятого в 2003 г. Плана действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми,<sup>64</sup> говорится: “признавая, что, хотя главная ответственность за предупреждение торговли людьми и борьбу с ней лежит на государствах-участниках, взаимосвязь этого явления с транснациональной организованной преступностью требует сотрудничества на международном и региональном уровнях, с участием частного сектора и НПО”.

План содержит и другие меры, направленные на привлечение гражданского общества наряду с государством. В Плане подчеркивается, что участие гражданского общества должно быть отражено во всех усилиях по борьбе с торговлей людьми: предотвращении, привлечении к уголовной ответственности виновных, защите потерпевших и партнерстве. Так, в тексте содержится рекомендация государствам “разрешать НПО оказывать потерпевшим поддержку в ходе судебных слушаний, если это не противоречит национальному законодательству”.<sup>65</sup> При осуществлении программ подготовки должностных лиц по вопросам торговли людьми государствам следует “поощрять сотрудничество с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и иными элементами гражданского общества”.<sup>66</sup> Следует отметить, что эти положения фигурируют в Разделе III Плана, который касается расследования, правоприменения и уголовного преследования.

В Разделе IV Плана действий о предупреждении торговли людьми содержится рекомендация государствам проводить в рамках повышения осведомленности “совместно с гражданским обществом и НПО” информационные кампании для общественности.<sup>67</sup> Им также рекомендуется поощрять распространение через свои посольства в других государствах информации о соответствующем национальном законодательстве, “в том числе, через НПО”.<sup>68</sup>

Особенно важны меры, рекомендованные в отношении защиты потерпевших и оказания им помощи: “Учредить национальные механизмы передачи и рассмотрения дел путем

создания схемы сотрудничества, в рамках которой государства-участники будут выполнять свои обязательства по защите и обеспечению прав жертв ТЛ на основе координации действий и в стратегическом партнерстве с гражданским обществом и другими участниками работы в этой области.”<sup>69</sup>

Данная рекомендация усиливается призывом “[объединить] усилия правоохранительных органов, включая подразделения, специально созданные для борьбы с торговлей людьми, а также полицию на местном уровне, должностных лиц миграционных и пограничных служб, структур по оказанию социальной защиты, медицинских учреждений, а также НПО и других институтов гражданского общества как самых важных участников, которые должны быть вовлечены в работу НМПП”.<sup>70</sup> Из этого очевидно, что ОБСЕ рассматривает организации гражданского общества как основной элемент деятельности по борьбе с торговлей людьми.

В дальнейших положениях содержится рекомендация увязывать работу НМПП с деятельностью других органов, включая НПО, для “формирования межсекторальной и междисциплинарной группы, способной разрабатывать политику борьбы с торговлей людьми и отслеживать ее проведение”,<sup>71</sup> а также создавать при НПО или других институтах гражданского общества приюты для жертв торговли людьми.<sup>72</sup>

Постоянную приверженность ОБСЕ полному вовлечению гражданского общества в усилия по борьбе с торговлей людьми можно увидеть и в последующих инструментах и документах. Так, в 2013 г. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми упомянуло в своих Рекомендациях законодателям и прокурорам по вопросу неприменения наказания в отношении жертв торговли людьми: “Необходимо создать эффективные системы идентификации для обеспечения того, чтобы жертвы торговли людьми получали необходимую поддержку и помощь в полном соответствии с их потребностями и правами. С этой целью следует поощрять междисциплинарное сотрудничество между государственными должностными лицами и НПО и создавать национальные механизмы перенаправления, тем самым официально признавая вклад и роль НПО в области идентификации жертв и оказания им помощи”.<sup>73</sup> Кроме того, Принцип 7 Руководящих принципов по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми, – Сотрудничество и мониторинг, – содержит следующие рекомендации: “Государства должны обеспечить сотрудничество между правительством и организациями гражданского общества, к которым относятся, в частности, агентства, оказывающие помощь жертвам торговли людьми, профсоюзы и объединения предпринимателей и работодателей, могущие играть важную роль в предоставлении помощи жертвам, содействии их реинтеграции и обеспечении их безопасного возвращения. Помимо этого, национальные и международные механизмы перенаправления жертв являются важными каналами сотрудничества внутри страны и на трансграничном уровне, так как они способствуют установлению стратегических партнерских связей между государственными ведомствами, гражданским

64 PC.DEC/557, 24 июля 2003 г.

65 Раздел III, 4.6.

66 Раздел III, 5.2.

67 Раздел IV, 4.1.

68 Раздел IV, 4.3.

69 Раздел V, 3.1.

70 Раздел V, 3.3.

71 Раздел V, 3.6.

72 Раздел V, 4.1.

73 Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Политические и законодательные рекомендации по эффективному выполнению положения о ненаказании в отношении жертв торговли людьми, с. 29 (2013).

обществом и другими субъектами, участвующими в защите и продвижении прав жертв торговли людьми.”<sup>74</sup>

Через десять лет, в 2013 г., План действий ОБСЕ был дополнен Добавлением. В Преамбуле к нему еще раз отмечается вклад гражданского общества: “признавая роль соответствующих НПО в предоставлении помощи и защиты жертвам торговли людьми...” В Добавлении также изложены конкретные способы участия гражданского общества. Среди них:

- Стимулировать гражданское общество к принятию кодекса поведения для обеспечения защиты прав работников во всех звеньях производственно-сбытовой цепи; проводить политику по повышению осведомленности о ТЛ, в том числе, с целью изъятия органов, путем развития партнерских отношений с профильными субъектами здравоохранения и НПО;<sup>77</sup>
- Принять меры, с тем чтобы НПО и другие органы могли инициировать перенаправление всех жертв всех форм торговли людьми;<sup>78</sup> содействовать упрощению для НПО процедур получения разрешений для доступа к государственным учреждениям в целях содействия своевременной идентификации лиц, ставших объектом торговли;<sup>79</sup>
- Обеспечить оказание необходимой помощи в процессе безопасного возвращения и на базе сотрудничества, когда это возможно, в реинтеграции бывших жертв торговли людьми властями, социальными службами или, если необходимо, НПО страны происхождения;<sup>80</sup>
- Хотя основная ответственность за борьбу с торговлей людьми лежит на государствах, связь этого явления с национальной организованной преступностью требует сотрудничества с гражданским обществом на международном и региональном уровне;<sup>81</sup>
- Включать НПО в систему национального механизма перенаправления.<sup>82</sup>

Государства-участники ОБСЕ подтвердили свою приверженность сотрудничеству с гражданским обществом и в других решениях Совета министров. Например, принятое в Мадриде в 2007 г. решение Совета министров ОБСЕ о борьбе с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации призывает государства-участники: “Поддерживать и поощрять партнерские отношения между гражданским обществом, включая НПО, и государственными учреждениями, обладающими мандатом на охрану труда, для наблюдения за условиями труда, оказания, среди прочего, помощи жертвам и предотвращения торговли людьми в целях трудовой эксплуатации и нарушения трудового права, в том числе с помощью целенаправленных информационно-просветительских программ или добровольных кодексов поведения.”<sup>83</sup> В Мадридском решении Совета министров содержится еще одно важное положение, которое сегодня очень актуально: оно требует, чтобы государства не привлекали к уголовной

ответственности и не наказывали НПО, оказывающие помощь жертвам. В частности, в Решении содержится призыв к государствам-участникам: “добиться, чтобы организации гражданского общества, которые на законных основаниях оказывают помощь жертвам торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, не наказывались и не привлекались к уголовной ответственности за предоставление такой помощи.”<sup>84</sup> Данное положение рассматривает ситуации, в которых НПО оказывают помощь жертвам торговли людьми с нерегулируемым статусом в стране пребывания, и направлено на то, чтобы в таких ситуациях НПО не наказывали за содействие нерегулируемой миграции.

Еще один важный пример приверженности государств-участников ОБСЕ сотрудничеству с НПО в деятельности по борьбе с торговлей людьми содержится в Решении Совета министров о повышении эффективности борьбы с торговлей людьми в рамках уголовного судопроизводства (2008).<sup>85</sup> В данном случае Совет министров рассматривает вопросы о сотрудничестве с НПО в выявлении и оказании помощи жертвам, особенно в ходе уголовного разбирательства. Пункт 3 Хельсинского Решения Совета министров “настоятельно призывает государства-участники принимать меры к тому, чтобы правоохранные структуры и, где необходимо, суды сотрудничали между собой и с другими органами, в том числе социальными службами, а также, при необходимости, с соответствующими организациями гражданского общества в целях более эффективного выявления жертв торговли людьми.”<sup>86</sup> Далее, в п. 4 Совет министров “рекомендует государствам-участникам в тех случаях, когда это необходимо и предусмотрено их соответствующими законами, прилагать усилия к тому, чтобы организации гражданского общества, принимающие участие в защите прав жертв торговли людьми, имели возможность оказывать содействие и поддержку жертвам также в ходе уголовного процесса, и в этом контексте рассмотреть возможность налаживания сотрудничества между правоохранными структурами и организациями гражданского общества.”<sup>87</sup>

В 2017 г. государства-участники ОБСЕ опять “[отметили] вклад гражданского общества, в том числе религиозных организаций, в работу по предотвращению торговли людьми и оказанию помощи ее жертвам”. Два Решения Совета министров, принятые 8 декабря 2017 г.<sup>88</sup>, расширили сферу сотрудничества с гражданским обществом в некоторых областях, представляющих интерес, таких как индустрия туризма и путешествий, и вновь подтвердили необходимость сотрудничества “с целью наращивания усилий по предотвращению торговли людьми, в частности, посредством повышения осведомленности о роли каждой из сторон, а также посредством содействия обмену информацией о торговле людьми между странами происхождения, транзита и назначения, включая партнеров по сотрудничеству”.

74 ОБСЕ / БДИПЧ, Руководящие принципы по соблюдению прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми, с. 30 (2014).

75 Решение № 1107, Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: спустя одно десятилетие, PC.DEC/1107/Corr.1.

76 Раздел III, 1.7.

77 Раздел III, 1.12.

78 Раздел IV, 1.2.

79 Раздел IV, 1.4.

80 Раздел IV, 2.5.

81 Раздел V, 1.

82 Раздел V, 2.

83 ОБСЕ, Решение Совета министров ОБСЕ о борьбе с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, MC/ DEC8/07, Мадрид, 30 ноября 2007 г., п. 5.

84 ОБСЕ, Решение Совета министров ОБСЕ о борьбе с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, MC/ DEC8/07, Мадрид, 30 ноября 2007 г., п. 9.

85 ОБСЕ, Решение Совета министров о повышении эффективности борьбы с торговлей людьми в рамках уголовного правосудия на базе комплексного подхода, MC/ DEC5/08, Хельсинки, 5 декабря 2008 г.

86 ОБСЕ, MC/ DEC5/08, п. 3.

87 ОБСЕ, MC/ DEC5/08, п. 4.

88 ОБСЕ, Решение Совета министров 6/07, Наращивание усилий по предотвращению торговли людьми (8 декабря 2017 г.) MC.DEC/6/17 и Решение Совета министров 7/17, Наращивание усилий по борьбе со всеми формами торговли детьми, в том числе с целью сексуальной эксплуатации, а также другими формами сексуальной эксплуатации детей (8 декабря 2017 г.) MC.DEC/7/17.



## Совет Европы

В общих чертах фундаментальная роль НПО была официально признана Советом Европы. Комитет Министров заявил в своей Рекомендации, что он: “[осознает] важнейший вклад, вносимый неправительственными организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности, путем содействия информированию общественности, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности органов государственной власти, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ”.<sup>89</sup>

До принятия Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, установившей обязанность сотрудничать с гражданским обществом (см. выше), роль гражданского общества в контексте торговли людьми была признана в ряде инструментов, принятых Парламентской ассамблеей Совета Европы, а также Комитетом министров.

В инструментах, принятых Ассамблеей, присутствуют следующие актуальные параграфы:

- Рекомендация 1325 (1997), которая в п. (х) содержит настоятельный призыв к государствам “предоставлять различным НПО и ассоциациям по вопросам жертв проституции доступ к судам в целях повышения эффективности борьбы с торговлей людьми и принудительной проституцией”;<sup>90</sup>
- Рекомендация 1545 (2002), которая в п. 10(vi) содержит призыв к правительствам государств-членов “разработать в интересах добровольных организаций, защищающих жертв торговли, законодательную базу, которая позволяла бы им как вместе с жертвами, так и от их имени подавать иски против торговцев в целях взыскания убытков с процентами”; и пункт 10(vii)(с), в котором содержится настоятельный призыв к государствам “поощрять постоянное сотрудничество и взаимодействие между неправительственными организациями, консультациями и полицейскими службами, занимающимися борьбой с этой торговлей”;<sup>91</sup>

89 Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятая 10 октября 2007 г., Преамбула.

90 Рекомендация 1325 (1997) о торговле женщинами и принудительной проституции в государствах-членах Совета Европы.

91 Рекомендация 1545 (2002), О кампании по борьбе с торговлей женщинами.

- Резолюция 1337 (2003), которая в п. 9(с)(iii) содержит призыв к государствам-членам “сотрудничать с неправительственными организациями, обладающими опытом в вопросах защиты прав женщин, прав работающих и борьбы с торговлей людьми”;<sup>92</sup>
- Рекомендация 1663 (2004), которая в п. 6(i)(e) содержит рекомендацию о том, чтобы Комитет министров “настоятельно призвал государства-члены обеспечить жертвам действенную систему поддержки (включая экстренное предоставление жилья, медицинской и психологической помощи, юридических консультативных услуг) и выделить средства для неправительственных организаций, действующих в этой области”.<sup>93</sup>

Также важны три рекомендации, принятые Комитетом Министров в период до принятия Конвенции:

- Рекомендация R(2000)11, которая в п. 2 предлагает правительствам государств-членов обеспечить действия, призванные “направить данную Рекомендацию в адрес всех государственных и частных организаций, затронутых данной проблемой”.<sup>94</sup> В п. 6 Приложения к Рекомендации государствам предлагается “обеспечить осуществление многоцелевых согласованных действий с привлечением органов власти, правомочных в социальной, судебной, административной сферах, в вопросах, связанных с деятельностью полиции и таможни, миграционных служб, а также неправительственных организаций” (НПО). В п. 13 государствам также предлагается предоставить соответствующую информацию в распоряжение различных субъектов, в том числе “гуманитарных неправительственных организаций, ... осуществляющих свою деятельность в странах проживания потенциальных жертв торговли людьми”.
- Рекомендация Rec(2001)16, которая в п. 16 призывает государства “признать и поддержать центральную роль, которую играют НПО в предотвращении сексуальной эксплуатации и в оказании помощи жертвам”;<sup>95</sup>
- Рекомендация Rec(2002)5, которая в п. 4 рекомендует государствам пересмотреть свое законодательство и практику с целью “поощрять деятельность неправительственных организаций, направленную на борьбу с различными формами насилия в отношении женщин; кроме того, наладить активное сотрудничество с подобными организациями, предусмотрев при этом соответствующую финансовую и материально-техническую помощь”.<sup>96</sup>

92 Резолюция 1337 (2003), О миграции, связанной с торговлей женщинами и проституцией.

93 Рекомендация 1663 (2004), Бытовое рабство – домашняя прислуга, гувернантки au pair и “невесты по каталогу”.

94 Рекомендация R(2000)11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о борьбе с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации, принятая 19 мая 2000 г.

95 Рекомендация Rec(2001)16 Комитета министров о защите детей от сексуальной эксплуатации, принятая 31 октября 2001 г.

96 Рекомендация Rec(2002)5 Комитета министров государствам-членам о защите женщин от насилия, принятая 30 апреля 2002 г.





## Европейский союз

В дополнение к изложенным выше документам, носящим обязательный характер, ЕС также стремится поощрять участие государств и гражданского общества в различных стратегиях и программах. Ниже приведены некоторые из наиболее значимых.

Брюссельская декларация о предупреждении торговли людьми и борьбе с ней (2002 г.)<sup>97</sup> не является инструментом или документом ЕС, но конференция, на которой была принята эта Декларация, была организована МОМ в тесном сотрудничестве с Европейским парламентом и Европейской комиссией.

В Приложении к Декларации излагается ряд рекомендаций, стандартов и передовая (на то время) практика. В тексте часто подчеркивается вклад гражданского общества:

- как участника, через своих представителей, будущей Группы европейских экспертов по вопросам торговли людьми;<sup>98</sup>
- укрепление Европейской сети по оказанию помощи жертвам;<sup>99</sup>
- обучение сотрудников НПО и обучение, проводимое сотрудниками НПО;<sup>100</sup>
- сбор информации о рынках секса и труда;<sup>101</sup>
- непосредственная помощь жертвам торговли;<sup>102</sup>
- последующая помощь жертвам;<sup>103</sup>
- реинтеграция жертв;<sup>104</sup>

Это свидетельствует о том, что необходимость для государств сотрудничать с гражданским обществом с целью достижения наилучших возможных результатов как с точки зрения поддержки жертв, так и защиты и правоохранительной деятельности, была признана еще до вступления в силу Палермского протокола в декабре 2003 г.

Совсем недавняя Стратегия ЕС по искоренению торговли людьми на период 2012-2016 годов предназначена для создания основы деятельности ЕС в отношении торговли людьми до конца 2016 г. Она нацелена на “обеспечение согласованной основы для существующих и планируемых инициатив, установления приоритетов, заполнения пробелов и, следовательно, дополнения недавно принятой Директивы” (2011/36/ЕС).

Роль гражданского общества упоминается в следующих контекстах:

- его роль в содействии формулированию междисциплинарной, согласованной политики борьбы с торговлей людьми;<sup>107</sup>
- его включение в национальные механизмы перенаправления;<sup>108</sup>
- его участие в платформе гражданского общества, которую планируется создать в 2013 г.<sup>109</sup> для организаций, работающих в области защиты жертв (хотя эта платформа касалась взаимодействия между организациями гражданского общества и ЕС, а не отдельных государств, ее предполагаемая функция заключалась в координации усилий организаций, действующих в этой области).<sup>110</sup>

97 Декларация была принята на конференции в Брюсселе 18-20 сентября 2002 г. Среди подписавших сторон - ЕС, МОМ, государства-члены ЕС, страны-кандидаты, соседние страны, включая Россию, США, Канаду и Китай, международные организации, межправительственные организации и НПО.

98 Пункт 2 (два автора этого исследования проработали по два срока членами указанной Группы экспертов).

99 п. 4.

100 п. 9.

101 п. 11.

102 п. 13.

103 п. 14.

104 п. 15.

105 Коммюнике Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, Стратегия ЕС по искоренению торговли людьми на период 2012-2016 годов, 19 июня 2012 г., COM (2012) 286 final (Стратегия).

106 Стратегия, с. 4.

107 Стратегия, с. 5.

108 Стратегия, с. 6.

109 В настоящее время в электронной платформе Гражданского общества ЕС по борьбе с торговлей людьми насчитывается более 100 участников, с которыми консультируется Координатор ЕС по борьбе с торговлей людьми. См.: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en) (дата просмотра 17 июля 2018 г.).

110 Стратегия, с. 12.



## Совет государств Балтийского моря

СГБМ участвует в ряде проектов и инициатив, поддерживающих активное участие гражданского общества в деятельности по борьбе с торговлей людьми, включая поддержку и защиту жертв торговли людьми.

В марте 2014 г. председательствующей в СГБМ Финляндией, Экспертной группой СГБМ по детям в опасности и Специальной группой СГБМ по борьбе с торговлей людьми была организована конференция, посвященная улучшению оказания помощи жертвам торговли людьми в регионе Балтийского моря.<sup>111</sup> Как было указано, основной целью конференции было «служить платформой для обмена знаниями между субъектами борьбы с торговлей людьми в регионе Балтийского моря, представляя передовую практику и проблемы, связанные с оказанием помощи жертвам всех форм торговли людьми».<sup>112</sup>

Было принято десять ключевых рекомендаций. В седьмой, хотя и без упоминания конкретных субъектов, частично сказано: «Сотрудничество между различными субъектами на национальном и международном уровнях имеет решающее значение для эффективного предотвращения торговли людьми, привлечения правонарушителей к ответственности и оказания помощи жертвам».

Среди других рекомендаций трех секций на конференциях, в которых прямо упоминается роль НПО, были следующие:

- «Включить НПО в консультации, связанные с новыми законами в этой области, и в качестве исполнительных партнеров в процессе оказания помощи»;<sup>113</sup>
- «Привлечь менее традиционных субъектов, которые могут контактировать с жертвами к борьбе с торговлей людьми, таких как частный сектор, туристические агентства, религиозные группы и т.д.»<sup>114</sup>

Помимо вышеназванных, в некоторых других рекомендациях, хотя и без прямого упоминания гражданского общества, рассматривались вопросы, как правило, вызывающие озабоченность гражданского общества, включая помощь жертвам торговли людьми.

В 2010 г. УНП ООН опубликовало отчет «Торговля людьми в регионе Балтийского моря: сотрудничество государства и гражданского общества по оказанию помощи и защите жертвам».<sup>115</sup> Он финансировался Специальной группой СГБМ по борьбе с торговлей людьми и был частью проекта под названием «Подготовительный региональный проект по содействию сотрудничеству неправительственных организаций (НПО) с правоохранительными органами в деле предупреждения торговли людьми и борьбы с ней внутри региона Балтийского моря, а также по исходящему и входящему направлениям», который был совместно реализован УНП ООН и Специальной группой СГБМ по борьбе с торговлей людьми.

Хотя это исследование уже устарело, оно дает представление о степени участия гражданского общества в оказании помощи жертвам торговли людьми в государствах-членах СГБМ, за исключением России. Более актуальную информацию можно получить, обратившись к докладам по странам Группы экспертов Совета Европы по борьбе с торговлей людьми (ГРЕТА).<sup>116</sup> И хотя применяемая практика является в значительной степени разнородной, исследование подтверждает ключевую роль гражданского общества: «Сотрудничество между государствами и НПО имеет решающее значение для эффективной защиты и поддержки жертв торговли людьми».<sup>117</sup>

111 <http://www.cbss.org/safe-secure-region/tfthb/> (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

112 Рекомендации конференции, посвященной улучшению оказания помощи жертвам торговли людьми в регионе Балтийского моря, с. 1. [http://www.cbss.org/safe-secure-region/tfthb/conference\\_recommendations\\_online/](http://www.cbss.org/safe-secure-region/tfthb/conference_recommendations_online/) (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

113 Секция 1, Рекомендация 4.

114 Секция 1, Рекомендация 7.

115 <http://www.cbss.org/safe-secure-region/tfthb/> (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

116 <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home> (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

117 Торговля людьми в регионе Балтийского моря, с. 45.



## Содружество Независимых Государств

В Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы перечислены ее цели: “развитие сотрудничества с международными организациями, неправительственными организациями, а также институтами гражданского общества в сфере противодействия торговле людьми”. В частности, это предусматривает следующее:

- Продолжать сотрудничество компетентных органов государств с МО, НПО, оказывающими помощь жертвам торговли людьми;
- В целях обмена опытом борьбы с торговлей людьми регулярно проводить при активном участии МО, НПО научно-практические семинары, круглые столы и тренинги по актуальным проблемам борьбы с торговлей людьми;
- Проанализировать и совершенствовать практику создания, в том числе во взаимодействии с НПО, на базе педагогических, медицинских и других учебных заведений курсов подготовки и повышению квалификации специалистов по работе с жертвами торговли людьми, социальных работников, психологов, операторов горячих линий, а также сотрудников служб занятости населения.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Исполнительный комитет СНГ: Программа сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы. См.: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4006> (дата просмотра 5 декабря 2017 г.).

ГЛАВА

# 3



РОЛЬ И ВКЛАД НПО В  
СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ:  
ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ

В данной главе рассматривается роль гражданского общества в контексте традиционных четырех “П” противодействия торговле людьми: партнерство, предотвращение, протекция (защита) и привлечение к ответственности. В ней показано, как сотрудничество НПО с государственными учреждениями работает на практике и насколько оно важно для борьбы с торговлей людьми. С этой целью в данной главе приводятся примеры перспективной практики участия гражданского общества, с которой БСП/КВТА сталкивается в своей работе и во время своих страновых визитов, а также примеры положительной практики, о которых сообщает ГРЕТА, и другие примеры, взятые из соответствующей литературы. Эти примеры иллюстрируют богатство, разнообразие и значение роли и вклада НПО в защиту прав жертв торговли людьми и в целом в борьбу с торговлей людьми.

Регион ОБСЕ может гордиться значительным количеством НПО, которые охватывают различные аспекты деятельности по противодействию торговле людьми: от сбора средств и предоставления прямых услуг жертвам торговли людьми, до информационно-разъяснительной работы и тесного взаимодействия с властями в целях укрепления законодательства и помощи в ходе уголовного преследования. Вместе с тем следует отметить, что к целям настоящей публикации не относится полное или исчерпывающее освещение всех таких усилий НПО.

## БЛОК 2

### Примеры вклада НПО в деятельность по борьбе с торговлей людьми

Вид вклада	Методы участия
Участие НПО в национальных и международных координационных механизмах	Полноправные члены, наблюдатели, специальные консультации
Участие НПО в разработке законодательства и политики, включая разработку национальных планов действий	Специальные консультации и участие в рабочих группах экспертов, регулярная периодическая деятельность в качестве членов НКМ, информационно-разъяснительные инициативы и кампании
Стратегическое партнерство НПО с государственными учреждениями в рамках национальных механизмов перенаправления, в том числе для оказания помощи	Соглашения о сотрудничестве, меморандумы о взаимопонимании, разработка вторичного законодательства, соглашения о предоставлении услуг, участие в открытых конкурсах
Партнерство НПО с государственными учреждениями по управлению линиями помощи	Соглашения о сотрудничестве, разработка стандартных операционных процедур
Помощь жертвам и защита прав, предотвращение торговли людьми	Независимые программы и инициативы НПО, поддерживаемые государственными или донорскими фондами, мероприятия по сбору средств
Партнерство НПО с другими субъектами гражданского общества	Совместные мероприятия, совместные кампании, повышение осведомленности
Партнерство НПО с частным сектором и бизнесом	Совместные кампании, повышение осведомленности, обучение
Вклад НПО в обеспечение доступа жертв к правосудию	Юридическое представительство и действия третьих сторон в национальных и международных судах
Партнерство НПО с государственными учреждениями в области обучения, наращивания потенциала, исследовательской деятельности	Соглашения о сотрудничестве, разработка учебных планов

## 3.1 Партнерство



В обязательствах ОБСЕ признается, что, хотя основная ответственность за борьбу с торговлей людьми и за ее предупреждение лежит на государствах-участниках, связь этого многогранного явления с национальной организованной преступностью требует сотрудничества с привлечением многих субъектов при участии НПО на местном, национальном, региональном и международном уровнях.<sup>119</sup> Сотрудничество с гражданским обществом и партнерские отношения различных субъектов необходимы во всех областях деятельности по борьбе с торговлей людьми (т.е. предотвращения, защиты и уголовного преследования). Более того, как обсуждалось выше, это является юридическим обязательством в соответствии с Конвенцией Совета Европы о противодействии торговле людьми.<sup>120</sup> ГРЕТА в своей мониторинговой деятельности регулярно подчеркивает «необходимость принятия всеобъемлющего подхода и разработки официальных и систематических консультаций между правительственными и неправительственными субъектами, участвующими в борьбе с торговлей людьми. Гражданское общество, включая профсоюзы, должно участвовать в разработке и осуществлении мер по борьбе с торговлей людьми и их оценке».<sup>121</sup>

### НПО как партнеры в национальных координационных механизмах (НКМ)

На национальном уровне сотрудничество государств с НПО может принимать разнообразные формы и быть в разной степени формализованным. Одной из таких форм является привлечение НПО и содействие их участию в процессах принятия законов и политики, проводимых го-

сударственными органами. Например, в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами, НПО часто являются важными партнерами правительств в национальных координационных механизмах в регионе ОБСЕ. Во многих случаях НПО играют важную роль в разработке и создании таких координационных структур или разработке национальных планов действий.<sup>123</sup>

Официальные рамки сотрудничества между правительствами и НПО также оказались жизненно важными в тех государствах-участниках, где НПО являются частью межправительственных процедур и механизмов, например, расширения ЕС или контроля за реализацией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Степень участия НПО в НКМ варьируется от страны к стране. Так, в некоторых странах НПО признаны полноправными участниками (напр., в Австрии, Армении, Бельгии, Грузии, Нидерландах, Латвии, Сербии и Словении); в других странах НПО играют консультативную роль (как в Молдове) или выступают наблюдателями.<sup>124</sup> Форма и способы участия НПО в этих процессах явным образом влияют на их способность вносить значимый вклад в наполнение соответствующих законов и политики.



### БЛОК 3

#### Членство НПО в Албанской национальной целевой группе по борьбе с торговлей людьми

ГРЕТА обнаружила перспективный пример эффективной национальной координации с участием НПО в Албании. НПО по противодействию торговле людьми являются членами Национальной целевой группы по борьбе с торговлей людьми, которая возглавляется Национальным координатором по борьбе с торговлей людьми и включает представителей национальных и местных органов власти и других экспертов. Целевая группа отвечает за мониторинг реализации НМП и стремится поддерживать меры по улучшению идентификации и перенаправления жертв за получением помощи, а также координации между различными субъектами. НПО также участвуют в местных междисциплинарных комитетах по борьбе с торговлей людьми, которые созданы в каждом округе Албании.<sup>125</sup>

119 ОБСЕ, Решение № 1107, Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: спустя одно десятилетие, PC.DEC/1107/Corr.1, Глава V.1

120 Совет Европы, CETS № 197, Статья 35.

121 Совет Европы, 6-й Генеральный отчет ГРЕТА (2017)1, с. 31.

122 Статья 29.2 и 35 Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.

123 Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Усилия по борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ: механизмы координации и отчетности (2008 г.).

124 Совет Европы, Доклады о выполнении Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. Австрия ГРЕТА(2011)10, Армения ГРЕТА(2017)1, Бельгия ГРЕТА(2017)26, Грузия ГРЕТА(2016)8, Германия ГРЕТА(2015)10, Латвия ГРЕТА(2017)2, Молдова ГРЕТА(2016)9, Сербия ГРЕТА(2017)37, Словения ГРЕТА(2017)38.

125 Совет Европы, ГРЕТА, Сборник передовой практики по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 26. См. также: Албания ГРЕТА(2016)6.

Во многих странах региона ОБСЕ существуют также местные междисциплинарные координационные группы, созданные на региональном или муниципальном уровне, в состав которых обычно входят НПО (например, в Болгарии, Германии, Литве и Украине).<sup>126</sup> В Германии на уровне земель регулярно организуются междисциплинарные круглые столы, в которых принимают участие НПО по противодействию торговле людьми, входящие в “КОК” – немецкую сеть НПО по противодействию торговле людьми. Кроме того, НПО сети “КОК” также заключили и поддерживают соглашения о сотрудничестве с местными субъектами, в частности с полицией, по вопросам идентификации жертв, перенаправлению и оказанию им помощи.<sup>127</sup> На этих круглых столах НПО и представители госструктур обсуждают как отдельные случаи, так и общую политику, в том числе необходимость обеспечения доступа к компенсации для жертв торговли людьми, или проводят оценку процедур защиты жертв/свидетелей.

В Украине НПО по противодействию торговле людьми являются официальными активными членами специализированных областных межведомственных советов, возглавляемых обычно заместителями губернаторов по гуманитарным вопросам. Такие советы разрабатывают и осуществляют областные программы в поддержку Национального плана действий по борьбе с торговлей людьми, а также осуществляют надзор за реализацией Национального механизма перенаправления на местном уровне.

Хотя официальный статус сотрудничества между государством и НПО позволяет значительно увеличить роль представителей гражданского общества в области пересмотра и реализации политики, НПО сообщают, что регулярно сталкиваются с рядом трудностей, которые осложняют их повседневную работу и часто сводят вклад НПО в выработку политики к простой формальности. В качестве примера они приводят краткие и нереалистичные сроки, устанавливаемые государством или отсутствие прозрачности в выборе участников формализованного сотрудничества, соответствующих мероприятий или встреч, а также нехватку ресурсов или отсутствие гарантий финансирования для реализации конкретных мер национального плана действий.

### НПО как партнеры в законодательных и политических процессах

Благодаря своим наработкам, знаниям и опыту непосредственной работы с жертвами торговли людьми, НПО также способствуют большему соответствию законодательства и политики в области борьбы с торговлей людьми современным реалиям. В большинстве государств-участников ОБСЕ государственные органы привлекают НПО к разработке национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми в формате специальных консультаций,

круглых столов или междисциплинарных рабочих групп. Кроме того, национальные планы действий часто включают в себя значительное количество мероприятий, которые специально осуществляются НПО и для которых НПО часто проводят собственные целевые кампании по сбору средств. Существует также множество примеров активного участия и непосредственного вклада НПО в процесс принятия законов о борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ.



### БЛОК 4 НПО как партнеры в законодательных и политических процессах

Интересным примером участия НПО в законотворчестве и разработке политики является вклад британских НПО в процесс разработки Стратегии борьбы с современным рабством и соответствующего законопроекта через Форум субъектов противодействия современному рабству. С 2014 по 2016 год Министерство внутренних дел создало этот специальный форум, состоящий из нескольких НПО и ряда других субъектов, с целью содействия обмену информацией и диалогу с НПО в разработке нового законодательства по борьбе с торговлей людьми, принудительным трудом и современным рабством. Кроме того, коалиция специализированных НПО по противодействию торговле людьми, входящих в Группу по мониторингу борьбы с торговлей людьми, представила альтернативный законопроект о современном рабстве для осведомления парламентариев в ходе законодательного процесса.<sup>128</sup> В 2016 году, после принятия нового законопроекта и соответствующей стратегии, правительство учредило новую “Группу по стратегии и реализации мер по противодействию современному рабству”, возглавляемую Министром по предупреждению злоупотреблений и эксплуатации и включающую в себя управляющий совет из восьми профильных НПО и 22 ассоциированных членов.<sup>129</sup> Такие инициативы в случае добросовестного выполнения могут способствовать эффективному сотрудничеству исполнительной власти и НПО.<sup>130</sup>

Такое участие НПО в выработке законов и политики повышает качество и прозрачность демократических процессов. Масштабы, формы и методы участия бывают разными, и именно они определяют значимость и эффективность вклада НПО в соответствующие процессы принятия решений. Своевременный доступ к информации о таких процессах, а также прозрачность и ясность критериев и механизмов участия могут служить дополнительными важными факторами, способствующими созданию благоприятных условий для участия НПО.

126 Отчеты ГРЕТА: Болгария ГРЕТА(2015)32, Германия ГРЕТА(2015)10, Литва ГРЕТА(2015)12, Молдова ГРЕТА(2016)9.

127 Совет Европы, ГРЕТА, Сборник передовой практики по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 26. См. также: Германия ГРЕТА(2015)10.

128 [http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/atmg\\_alternative\\_modern\\_slavery\\_bill.pdf](http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/atmg_alternative_modern_slavery_bill.pdf) (дата просмотра 2 марта 2018 г.).

129 Совет Европы, ГРЕТА, Отчет о выполнении Великобританией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 2016; ГРЕТА(2016)21, п. 39. В работе Управляющего совета участвуют следующие восемь НПО: Anti-Slavery, Barnardo's, ECPAT, Фонд по вопросам торговли людьми, Just Enough UK, Medaille Trust, Армия спасения и Unseen.

130 Совет Европы, ГРЕТА, Отчет о выполнении Великобританией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 2016; ГРЕТА(2016)21, п. 336.



## БЛОК 5

### Центры по правам мигрантов в Ирландии и Группа по противодействию принудительному труду

Пример активности и кампаний НПО по содействию законодательным изменениям в борьбе с торговлей людьми в целях принудительного труда можно найти в работе Центров по правам мигрантов в Ирландии (MRCI). В 2010 г., в ответ на растущее число случаев нарушения прав и эксплуатации работников, Центр по правам мигрантов в Ирландии (MRCI) создал Группу по противодействию принудительному труду (FLAG), состоящую из мигрантов, подвергнувшихся принудительному труду, а также других активистов. На протяжении многих лет FLAG повышала осведомленность о торговле людьми в целях трудовой эксплуатации и принудительного труда в Ирландии, направляла дела в суд и проводила кампании, организуя публичные акции, работу со СМИ и информационно-разъяснительную деятельность как на национальном, так и на международном уровне. FLAG установила стратегические партнерские отношения с другими организациями, такими как Ирландский конгресс профсоюзов, Международная конфедерация профсоюзов и Международная организация по борьбе с рабством. Со временем усилия FLAG и других организаций принесли плоды в достижении законодательных изменений. В 2013 г. в уголовный Закон о борьбе с торговлей людьми были внесены поправки для транспонирования директивы ЕС о борьбе с торговлей людьми; теперь он включает определение принудительного труда в соответствии со стандартами МОТ.<sup>131</sup>

Несмотря на эти положительные примеры, в последние годы специализированные НПО сообщают, что их доступ к процессам разработки политики и стратегического планирования и их участие в этих процессах сократились, поскольку правительства в целом более склонны привлекать их только к оказанию услуг жертвам торговли людьми. В некоторых контекстах, когда статус НПО и соответствующая процедура регистрации зависят от источника финансирования и когда это финансирование поступает из-за границы, такая НПО практически не имеет возможности внести сколько-нибудь существенный вклад в разработку политики. В других случаях НПО приглашаются на встречи, но не рассматриваются как надежные и устойчивые партнеры, несмотря на их многолетний опыт.

НПО также сообщают, что испытывают давление, и их значимое участие сокращается, в частности, из-за изменения приоритетов и принятия подходов к стратегии борьбы с торговлей людьми, больше ориентированной на безопасность. Кроме того, хотя государства могут делегировать часть своих функций организациям гражданского общества, это необязательно влечет за собой делегирование ресурсов.

<sup>131</sup> См. веб-сайт Центров по правам мигрантов в Ирландии (MRCI) для информации о хронологии их деятельности: <https://www.mrci.ie/blog/10-years-fighting-forced-labour-in-ireland/> и MRCI, Изменения в закон: криминализация принудительного труда в Ирландии, 2015 г., доступно по адресу: <https://www.mrci.ie/wp-content/uploads/2015/05/MRCI-005-Case-Study-1-A4-V1.pdf>. См. также Совет Европы, ГРЕТА, Отчет о выполнении Ирландией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2017 г., с. 2017, ГРЕТА(2016)28, п. 14.

### Надзорная деятельность неправительственных организаций и информационно-разъяснительная работа на национальном и международном уровнях

Организации гражданского общества осуществляют свое право на участие в борьбе с торговлей людьми посредством инициатив по надзорной и информационно-разъяснительной деятельности на национальном и международном уровнях. НПО часто активно участвуют в оказании влияния на процесс принятия решений в области борьбы с торговлей людьми и защиты прав человека. При этом НПО часто объединяют усилия с другими организациями гражданского общества с аналогичной позицией как на национальном, так и на транснациональном уровне для достижения общих целей, оказания более сильного влияния, более активного привлечения внимания к проблемам жертв торговли людьми и других уязвимых групп и представления их интересов. Так, НПО создают свои собственные платформы гражданского общества для разработки совместных действий, таких как совместная информационно-разъяснительная деятельность, совместные кампании, совместные мероприятия и проекты, а также инициируют исследования/мероприятия на многосторонней основе, направленные на разработку общих стратегий и оказание влияния на политику и законодательство, на международном уровне.

Одним из примеров в регионе ОБСЕ, иллюстрирующим вышеизложенное, является Международная платформа НПО “Ла Страда”, действующая с 2005 г. и включающая в себя около 30 европейских НПО, которые работают с жертвами торговли людьми и другими группами. Эта платформа выступает за политику и мероприятия, направленные на защиту прав человека в области борьбы с торговлей людьми.<sup>132</sup> Она также выполняет функции форума для НПО по обсуждению и обмену опытом, обмену извлеченными уроками и разработке совместных инициатив. В рамках данной платформы различные НПО могут взять на себя руководство конкретными информационно-разъяснительными инициативами. Так, в 2013 г. “La Strada International” и “Anti-Slavery International” разработали руководство по поддержке НПО в информировании об усилиях своих стран по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, а также по предоставлению входных данных для ГРЕТА.<sup>133</sup> Впоследствии обе организации также предприняли действия по дополнительному вовлечению НПО в мониторинг выдвижения кандидатов на членство в ГРЕТА путем оценки опыта и ожиданий НПО, связанных с мониторингом ГРЕТА, и предоставления рекомендаций для второго и третьего раундов мониторинга.

<sup>132</sup> См. Веб-сайт “La Strada International”: <http://lastradainternational.org/ngo-platform>. Платформа “La Strada International” включает: Гендерные перспективы (Беларусь), Animus Association (Болгария), Ла Страда Чехия, Open Gate (бывшая югославская Республика Македония), Ла Страда Молдова, CoMensha (Нидерланды), Ла Страда Польша, Ла Страда Украина, Ассоциация молодых азербайджанских друзей Европы, Anti-Slavery International (Великобритания), ASTRA – Anti-Trafficking Action (Сербия), Hope Now (Дания), Фонд развития человеческих ресурсов (Турция), КОК (Германия), LEFO (Австрия), Living for Tomorrow (Эстония), Центр по правам мигрантов Ирландии, Novi Put (Босния и Герцеговина), PAG-ASA (Бельгия), PICUM (Бельгия), Pro Tukipiste (Финляндия), Proyecto Esperanza (Испания), FIZ (Швейцария), ALC (Франция), ADPARE (Румыния), FairWork (Нидерланды), Van Yung (Германия), Victim Support Finland (Финляндия) и CCEM (Франция).



ГРЕТА поддерживает постоянный диалог с гражданским обществом и стремится получать информацию от НПО на конфиденциальной основе до и во время каждого ознакомительного странового визита.<sup>134</sup> Так, в Германии в связи с первым мониторинговым страновым визитом ГРЕТА в 2014 г. сеть НПО “КОК” по противодействию торговле людьми организовала однодневный круглый стол, на который были приглашены соответствующие заинтересованные стороны из всей Германии для представления доклада представителям ГРЕТА. В результате, были представлены подробные информационные справки по многим аспектам политики борьбы с торговлей людьми, а также действий властей на федеральном уровне и уровне земель.

В целом НПО достаточно активны и обращаются к международным механизмам, таким как Специальные процедуры ООН, включая его докладчиков и комитеты, или Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, для их информирования о ситуации в своей стране. Фактически, все посещения стран, проводимые СП/КБТЛ, начинаются со встречи с соответствующими НПО и международными организациями, что обогащает последующий диалог с государственными органами в целях определения эффективных путей активизации выполнения обязательств ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.

НПО часто берут на себя ведущую роль в проведении независимого мониторинга и подготовке отчетности о ситуации с торговлей людьми в своих странах, а также о соблюдении государством обязательств в области прав человека. На международном уровне независимая отчетность, например, доклады, представленные Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет CEDAW) или Универсальный периодический обзор (UPR) является важным инструментом для НПО. Представляя независимый отчет комитету договорных органов ООН, НПО могут осветить вопросы, не затронутые правительствами их стран, или указать, где информация, предоставленная правительством, может не полностью отражать реальную ситуацию. В этой связи Глобальный альянс против торговли женщинами (GAATW) разработал “средства представления отчетности CEDAW о торговле женщинами и эксплуатации трудящихся женщин-мигрантов”,<sup>135</sup> в котором содержатся рекомендации для НПО, участвующих в процессе обзора CEDAW.

На национальном уровне, например, в Великобритании, организация “Anti-Slavery International” организует и возглавляет Группу мониторинга по борьбе с торговлей людьми, в которую входят 13 специализированных НПО. Группа мониторинга по борьбе с торговлей людьми, действующая в соответствии с подходом, основанным на правах человека, занимается мониторингом, исследованиями и представлением отчетности о внедрении Великобританией европейского законодательства в области борьбы с торговлей людьми. Результаты исследований служат основой для отстаивания улучшений в области защиты жертв торговли людьми и обеспечения их законных интересов.<sup>136</sup> В Молдове “Ла Страда” провела независимую оценку политики государства в сфере борьбы с торговлей людьми, а также ее реализации и влияния на защиту прав жертв торговли людьми. Это исследование основывалось, в частности, на беседах как с жертвами торговли людьми, в ходе которых те рассказывали о полученной помощи, так и с отдельными экспертами. Эти усилия привели к тому, что рекомендации были представлены властям с целью использования для формирования политики и деятельности в будущем.<sup>137</sup> В 2016 г. НПО “Астра” в Сербии в сотрудничестве с другими партнерами из НПО в рамках финансируемого ЕС проекта “Balkans Act Now!” разработала справочник для адвокатов жертв по вопросам мониторинга и оценки законов, политики и практики в области борьбы с торговлей людьми.<sup>138</sup>

На протяжении многих лет НПО по противодействию торговле людьми также налаживали партнерские отношения с другими субъектами гражданского общества. Так, профсоюзы, НПО, религиозные организации и другие партнеры объединили свои усилия в совместных проектах по борьбе с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации в Европе. Проект “FINE TUNE”, финансируемый ЕС, возглавлялся Международной конфедерацией профсоюзов в партнерстве с “Anti-Slavery International” и Комиссией церкви по вопросам миграции в Европе. В нем приняли участие НПО и профсоюзы, работающие в Австрии, Бельгии, Великобритании, Ирландии, Испании, Литве, Румынии, Финляндии, Чехии.<sup>139</sup> Совсем недавно, в конце 2017 г., Европейская конфедерация профсоюзов (ETUC), UnionMigrantNet и Платформа международного сотрудничества по делам мигрантов без документов (PICUM) объединили свои усилия по организации и защите прав трудящихся без документов и предотвращению их дискриминации, злоупотреблений в их отношении и эксплуатации.<sup>140</sup>

133 Руководство доступно по адресу: <http://lastradainternational.org/Isidocs/Guidance%20for%20NGOs%20to%20report%20to%20GRETA.pdf> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

134 См. Совет Европы, Борьба с торговлей людьми, Роль НПО, см: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/role-of-ngos> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

135 GAATW, Средства представления отчетности CEDAW о торговле женщинами и эксплуатации трудящихся женщин-мигрантов (2011 г.).

136 Группа мониторинга по борьбе с торговлей людьми (ATMG) включает в себя AFRUCA, Amnesty International UK, Anti-Slavery International, Ashiana Sheffield, Bawso, ECPAT UK, Focus for Labor Exploitation (FLEX), Фонд Хелен Бамбер, Kalaayaan, Юридический центр (NI), Snowdrop Project, службу TARA и ЮНИСЕФ Великобритания. См.: <https://www.antislavery.org/what-we-do/where-we-work/uk/anti-trafficking-monitoring-group/> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

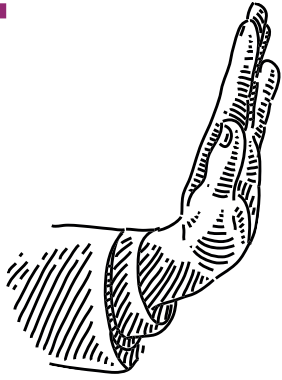
137 Ла Страда Молдова, Влияние политики противодействия торговле людьми на права жертв торговли людьми в Молдове (2013 г.). См.: <http://lastradainternational.org/Isidocs/3041-Impact%20of%20antitrafficking%20policies%20in%20Moldova.pdf> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

138 <https://www.astra.rs/en/monitoring-evaluation-anti-trafficking-policies-handbook-victims-advocates/> (дата просмотра 22 августа 2018 г.). См. также ГРЕТА (2017) 37, п. 45.

139 Проект FINE TUNE объединил различных партнеров со всей Европы – Anti-Slavery International, Великобритания; Комиссию церкви по вопросам миграции в Европе, Бельгия; Aidrom, Румыния; Каритас, Литва; Центры по правам мигрантов в Ирландии, Ирландия; Ла Страда, Чехия; LEFO, Австрия; UGT, Испания; Service Union United RAM, Финляндия. Более подробно см.: <https://www.ituc-csi.org/forced-labour-and-trafficking> (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

140 [http://picum.org/wp-content/uploads/2017/12/Trade\\_Union\\_Participation\\_EN\\_2017.pdf](http://picum.org/wp-content/uploads/2017/12/Trade_Union_Participation_EN_2017.pdf) (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

## 3.2 Профилактика



Как обсуждалось в предыдущей главе, международные обязательства и обязательства ОБСЕ в области предотвращения торговли людьми четко указывают, что государства-участники должны принимать широкий спектр профилактических мер для борьбы со всеми формами торговли людьми. Они также требуют, чтобы при осуществлении этих мер государства, при необходимости, привлекали субъектов гражданского общества.<sup>141</sup> Действительно, в регионе ОБСЕ НПО активно участвуют в широком спектре профилактических мероприятий, включая повышение осведомленности, образование, наращивание потенциала и подготовку кадров, преодоление социальных и экономических первопричин торговли людьми, разработку и поощрение кодексов поведения для защиты прав трудящихся в цепочках поставок, создание центров помощи для уязвимых лиц, подвергающихся риску торговли людьми, или для уязвимых и социально изолированных детей, а также управление телефонами доверия/горячими линиями.

Существует много примеров партнерства НПО с государственными учреждениями в рамках кампаний по повышению осведомленности в отношении различных форм торговли людьми или прав жертв торговли людьми, трудящихся-мигрантов и других групп. Так, в рамках проекта “Зеркало”, финансируемого ЕС, испанский НПО АССЕМ и другие европейские НПО (“В пути” [“On the Road”] и “Buon Pastore” в Италии, Комиссия церковей по вопросам миграции в Европе (ССМЕ) в Бельгии и “Fundatia Floarea Ialomiteana” в Румынии) провели кампанию “с!”, также известную под названием “Открой глаза” [“Open your eyes”], которая распространяла сообщения и видеоролики о различных формах трудовой эксплуатации и методах вербовки.<sup>142</sup> В январе 2018 г. кампания “Открой глаза” была также запущена в бывшей югославской Республике Македония Миссией ОБСЕ в Скопье вместе с Национальной комиссией по борьбе с торговлей людьми, Бюро по развитию образования, НПО “Открытые ворота – Ла Страда” и Фондом УНИТАС Сербия, с тем чтобы повысить осведомленность об опасностях торговли людьми среди молодежи с помощью новых технологий.<sup>143</sup>

141 Совет Европы, Пояснительный доклад к Конвенции о противодействии торговле людьми, п. 107

142 [https://www.youtube.com/watch?v=7s1rCSxhyYY&feature=player\\_embedded](https://www.youtube.com/watch?v=7s1rCSxhyYY&feature=player_embedded) (дата просмотра 22 августа 2018 г.).

143 Миссия ОБСЕ в Скопье: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/368376> (дата просмотра 25 июня 2018 г.).

Другим интересным примером информационно-разъяснительной деятельности НПО по защите прав потерпевших является кампания “Одна история – два результата” [“One story – Two Outcomes”], которую запустили около 20 НПО в регионе ОБСЕ под эгидой платформы НПО “La Strada International” в декабре 2013 г.<sup>144</sup>



### БЛОК 6

#### Многостороннее партнерство: UNDOК, центр социально-медицинской помощи мигрантам без документов в Австрии

Центр помощи и консультирования работников без документов UNDOК в Австрии был определен GREТА как пример многообещающей профилактической практики. UNDOК является результатом многостороннего партнерства, объединившего профсоюзы, Палату труда, Национальный студенческий союз и НПО по борьбе с торговлей людьми, такие как НПО “LEFÖ-IV” и Центр мужского здоровья (MEN), а также другие самоорганизованные организации мигрантов. Он финансируется государственными учреждениями в Австрии (Министерством труда, социальных дел и защиты прав потребителей и Фондом содействия занятости в Вене). UNDOК – это универсальный центр, предлагающий консультации и поддержку трудящимся-мигрантам без документов по вопросам их прав, трудового права, исков о невыплаченной заработной плате и компенсаций, а также социального обеспечения.<sup>145</sup>

Во многих государствах-участниках ОБСЕ НПО обеспечивают деятельность телефонных линий помощи для информирования и консультирования людей по вопросам безопасной миграции, рисков торговли людьми и получения помощи жертвами и предполагаемыми жертвами торговли людьми. Такие линии помощи часто создаются в партнерстве с государственными учреждениями и могут иметь национальный или региональный охват. Они играют решающую роль как в профилактических мерах, так и в оказании помощи.<sup>146</sup>

Еще одной набирающей силу тенденцией в сфере расширения масштабов и охвата профилактической работы является сотрудничество гражданского общества с частным сектором, в том числе с глобальными корпорациями. Будучи изначально простой деятельностью по сбору средств, за последние несколько лет такие отношения получили значительное развитие в странах всего региона ОБСЕ и продолжают расти и формироваться в соответствии с местными потребностями. Например, НПО часто делятся с предприятиями знаниями и опытом для улучшения

144 <http://lastradainternational.org/realstories/> (дата просмотра 26 февраля 2018 г.). См. также ссылку на эту кампанию в отчете GREТА по Болгарии; кампания под руководством фонда “Animus Association Foundation” возглавила кампанию в стране и обратилась к СМИ и ключевым болгарским политикам, а также к европейским институтам. См. GREТА (2015) 32, п. 115.

145 Совет Европы, GREТА, Сборник передовой практики по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 9.

146 См. справочник национальных горячих линий по адресу: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner-national-hotlines/national-hotlines\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner-national-hotlines/national-hotlines_en) (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

продуктов и услуг, в том числе для обучения и повышения осведомленности персонала в области борьбы с торговлей людьми. Таким образом, предприятия получают доступ к данным и знаниям, формируемым низовой деятельностью гражданского общества, которые они могут интегрировать в свою бизнес-стратегию с целью предотвращения эксплуатации труда и торговли людьми. НПО, со своей стороны, создают возможности для мобилизации средств из неправительственных источников посредством такого сотрудничества, что может повысить степень их независимости и укрепить их способность критически оценивать деятельность правительства. Так, благодаря поддержке Программы Европейского союза по предотвращению и борьбе с преступностью, “La Strada International” и ее партнеры реализовали двухлетний проект “НПО и Ко: участие НПО-бизнеса в борьбе с торговлей людьми», направленный на укрепление сотрудничества между низовыми организациями и деловым сектором в деле эффективного предотвращения и преодоления торговли людьми.<sup>147</sup>

Повышение информированности и подготовка НПО часто направлены на информирование предприятий о финансовых, юридических и репутационных рисках, с которыми те сталкиваются, если допускают злоупотребления, эксплуатацию и торговлю людьми в рамках своей деятельности, в том числе в цепочках поставок.<sup>148</sup> Торговля людьми является серьезным преступлением, а ответственность юридических лиц – обязательным требованием международного права. Некоторые НПО также имеют опыт консультирования предприятий по вопросам осуществления комплексных аудитов в области прав человека для предотвращения практики злоупотреблений и эксплуатации. Кроме того, в значительной степени посредством таких информационно-просветительских мероприятий НПО могут способствовать предотвращению злоупотреблений и эксплуатации, а также формированию культуры защиты прав трудящихся. Еще одно преимущество такого сотрудничества заключается в глобальном проявлении деятельности НПО, поскольку корпорации могут использовать свои маркетинговые ресурсы, чтобы пролить свет на работу гражданского общества.

Другим примером эффективной профилактической деятельности НПО является непосредственное привлечение жертв торговли людьми, а также представителей групп риска к деятельности самих НПО. Это может проявляться по-разному, от добровольного участия в информационно-разъяснительной работе до найма таких лиц в качестве сотрудников НПО или использования их продуктов и услуг в качестве вклада в деятельность НПО.



## БЛОК 7

### Предотвращение торговли людьми посредством расширения экономических возможностей уязвимых лиц в Украине

Проект, осуществляемый Координатором проектов ОБСЕ в Украине, направлен на создание новых экономических возможностей для жертв торговли людьми и уязвимых групп населения, в том числе внутренне перемещенных лиц, а также на укрепление потенциала НПО в оказании услуг жертвам торговли людьми на устойчивой основе. Созданный в 2014 г., он помогает нескольким украинским НПО по противодействию торговле людьми реализовывать свои бизнес-идеи, адаптируя модель социального предпринимательства для оказания помощи лицам, подверженным риску торговли людьми. Предприятия, уже созданные через НПО в Житомире, Львове и Виннице, включают швейное предприятие, деревообрабатывающий цех и пекарню. Они помогают уязвимым лицам сформировать жизненно важные навыки работы, а также приносят доход для финансирования деятельности НПО по противодействию торговле людьми. Следует надеяться, что такой опыт поможет внести необходимые законодательные изменения в поддержку аналогичных социальных предприятий, что сделает работу НПО в Украине в целом менее зависимой от внешнего финансирования.<sup>149</sup>

#### Вклад НПО во время кризисных ситуаций

Еще один пример участия гражданского общества в профилактике торговли людьми и нынешнего миграционного кризиса можно найти в Турции, где в сотрудничестве с посольством Великобритании местная НПО “Фонд развития человеческих ресурсов” внедрила программу обучения по вопросам борьбы с торговлей людьми для своих коллег, работающих в провинциях Турции, более всего затронутых притоком сирийских беженцев. Основная цель этого обучения состоит в передаче соответствующего опыта в области борьбы с торговлей людьми местным НПО с целью охвата населения беженцев, в частности женщин и детей, для снижения риска торговли людьми. На сегодняшний день, с момента начала функционирования учебной программы в 2016 г., в Газиантепе, Шанлыурфе, Хатае, Стамбуле, Мардине, Измире, Адане и Мерсине было проведено в общей сложности восемь учебных мероприятий и три семинара.<sup>150</sup>

147 Более подробно см. <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/ngos+co> (дата просмотра 17 июля 2018 г.).

148 Примеры партнерства между НПО и частным сектором см.: Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Сборник актуальных справочных материалов и ресурсов по этическому сорсингу и предотвращению торговли людьми в целях трудовой эксплуатации в цепочках поставок (2018).

149 См. также: Расширение прав и возможностей в экономической области в Житомире: всевозможные шляпы, Журнал ОБСЕ “Сообщество безопасности”, Выпуск 3-4/2015. См.: <https://www.osce.org/magazine/224201> (дата просмотра 28 июня 2018 г.).

150 Описание проекта см.: [https://www.facebook.com/ukinturkey/posts/1815719515127817?comment\\_id=1877658545600580&notif\\_id=1520933678231247&notif\\_t=comment\\_mention&ref=notif](https://www.facebook.com/ukinturkey/posts/1815719515127817?comment_id=1877658545600580&notif_id=1520933678231247&notif_t=comment_mention&ref=notif) (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

Со времени начала кризиса в Украине и вокруг нее сотрудники БСП/КБТА и Специальный представитель лично посещали страну для повышения осведомленности о торговле людьми и рисках, с которыми сталкиваются уязвимые группы в результате кризиса. Многочисленные встречи с представителями гражданского общества, проведенные в ходе этих визитов, показали, что местные НПО по противодействию торговле людьми одними из первых отреагировали на потребности быстро растущей, новой и уязвимой группы ВПЛ. Это достигалось как посредством соответствующей информационной работы, так и путем оказания прямой помощи. То же можно сказать и об НПО, которые немедленно отреагировали на растущий спрос на оказание помощи в центрах первичного приема и идентификации мигрантов и беженцев в Греции и Италии, куда были направлены сотрудники и где были налажены партнерские отношения с местными органами власти и международными организациями. Такие примеры наглядно демонстрируют оперативную гибкость неправительственных организаций и высокую степень надежности, которую можно ожидать от них в периоды кризисов.

Как уже говорилось в предыдущих главах, НПО выполняют очень важные, жизненно необходимые функции в области защиты и поддержки жертв торговли людьми и других уязвимых лиц. Они часто работают на передней линии, взаимодействуя непосредственно с потенциальными жертвами торговли людьми и позволяя им получать доступ к помощи и поддержке, в которой они нуждаются и на которые имеют право.

## 3.3 Защита



Идентификация лиц как фактических или предполагаемых жертв торговли людьми является путем к оказанию помощи, защите их прав как потерпевших от преступлений и нарушений прав человека, а также их доступу к правосудию. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми и обязательства ОБСЕ требуют междисциплинарного подхода к идентификации жертв торговли людьми и оказанию им помощи.<sup>151</sup> Такой подход основан на сотрудничестве и стратегическом партнерстве между государственными органами и НПО и является ключевым фактором обеспечения соблюдения государствами своих обязательств в области прав человека. Это, по существу, должно достигаться путем создания национальных механизмов перенаправления для идентификации жертв торговли людьми, оказания им помощи и защиты их прав.

### НПО как партнеры в национальных механизмах перенаправления

Во многих государствах-участниках ОБСЕ в рамках национальных механизмов перенаправления созданы стратегические партнерские отношения между национальными и/или местными государственными учреждениями и НПО. Это часто достигается путем принятия первичного или вторичного законодательства и/или конкретных соглашений о сотрудничестве, определяющих роли, задачи и ответственность различных субъектов в процессе идентификации, перенаправления и защиты жертв торговли людьми и предоставления им помощи (например, в бывшей югославской Республике Македония, Сербии, Турции и Великобритании).<sup>152</sup> Такие партнерства являются признанием знаний, опыта и компетентности, НПО, занимающихся противодействием торговле людьми. НПО могут работать с фактическими и потенциальными жертвами, устанавливать с ними доверительные отношения, а также содействовать их доступу к немедленной помощи, уходу и поддержке. В своей мониторинговой работе ГРЕТА регулярно призывает государства привлекать специализированные НПО к межведомственным усилиям по идентификации и защите жертв торговли людьми.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Совет Европы, Конвенция о противодействии торговле людьми, Ст. 10 и 12.

<sup>152</sup> Совет Европы, 6-й Генеральный отчет ГРЕТА (2017); Отчет Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми Мадины Джарбусыновой по итогам визита в бывшую югославскую Республику Македонию (2015); Отчет Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми Мадины Джарбусыновой по итогам визита в Турцию (2016).

<sup>153</sup> Совет Европы, 6-й Генеральный отчет ГРЕТА (2017)1, с. 31.



## БЛОК 8

### “Терамский протокол”: местный механизм перенаправления в Италии

В некоторых итальянских регионах особенно хорошо развито межведомственное сотрудничество и координация между местными судебными органами, полицией, государственными социальными службами и НПО в области выявления, идентификации и оказания помощи жертвам торговли людьми. Так, в регионе Марке НПО “В пути” в тесном сотрудничестве с местной прокуратурой, районным отделением Управления по борьбе с мафией, различными отделениями полиции и местными государственными органами, отвечающими за социальную защиту и занятость, и другими организациями разработали и согласовали общие руководящие принципы работы с предполагаемыми жертвами торговли людьми и другими формами жесткой эксплуатации. Первоначально принятое в 2005 г. и известное сегодня как “Терамский протокол”, Руководство было недавно обновлено для отражения текущих особенностей торговли людьми, а также законодательных изменений на национальном и международном уровнях. Таким образом, в него вошли новые партнеры, такие как компетентные местные органы власти по вопросам предоставления убежища и международной защиты, а также инспекторы по охране труда.<sup>154</sup>

#### Идентификация жертв

В своем Сборнике передовой практики ГРЕТА выделяет пример положительной междисциплинарной практики по идентификации жертв в Молдове.<sup>155</sup> Национальный Закон о борьбе с торговлей людьми поручает как НПО, так и компетентным государственным органам индивидуально или в сотрудничестве друг с другом идентифицировать жертв торговли людьми.<sup>156</sup> НПО “Ла Страда Молдова” в партнерстве с МОМ разработала «Руководство по идентификации жертв», которое служит практическим инструментом, позволяющим соответствующим субъектам лучше распознавать ситуации торговли людьми и более эффективно идентифицировать жертв. Правительство Молдовы одобрило Руководство в качестве официального инструмента для субъектов, участвующих в реализации Национальной системы перенаправления.<sup>157</sup>

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ были созданы официальные механизмы идентификации, которые позволяют неправительственным организациям предоставлять жертвам торговли людьми статус потерпевших. Так, в Армении, Грузии и Латвии НПО являются официальными членами государственных идентификационных комиссий, предоставляющих статус потерпевших и обеспечивающих жертвам доступ к помощи и поддержке.<sup>158</sup>

Несмотря на признание необходимости применения междисциплинарного подхода в борьбе с торговлей людьми государствами-участниками ОБСЕ, в некоторых случаях НПО сообщают об ограничении их возможности действовать независимо. Так, например, в контексте нынешнего миграционного кризиса в Европе, на фоне сообщаемого увеличения числа жертв торговли людьми некоторые НПО столкнулись с трудностями в получении доступа к местам приема и содержания под стражей. В результате уязвимость, свойственная именно торговле людьми, часто остается незамеченной, поскольку жертвы торговли людьми не получают поддержки и не могут получить доступ к правосудию.<sup>159</sup> В других ситуациях, однако, некоторые НПО активно участвуют в процедурах выявления и идентификации жертв торговли людьми и имеют доступ к предполагаемым и потенциальным жертвам в местах содержания под стражей и приема на ранней стадии.<sup>160</sup> В некоторых случаях НПО имеют доступ к местам содержания под стражей, но не имеют гарантий защиты и процедур для обеспечения эффективной идентификации жертв торговли людьми и содействия их освобождению из-под стражи.<sup>161</sup>

НПО играют решающую роль в охвате более широкой целевой аудитории, в частности, уязвимых групп, а также в выявлении новых форм торговли людьми, которые не были идентифицированы в прошлом. Например, НПО предлагают консультации на низовом уровне и, таким образом, слышат множество историй маргинализированных лиц, включая жертв торговли людьми. Эти данные углубляют понимание динамики и масштабов торговли людьми, тем самым предоставляя входящую информацию и совершенствуя существующие официальные процедуры идентификации жертв торговли людьми.

<sup>158</sup> Армения ГРЕТА (2017)1, Грузия ГРЕТА (2016)8, Латвия ГРЕТА (2017)2.

<sup>159</sup> Добавление ОБСЕ 2013 г. также рекомендует “содействовать, по мере возможности, упрощению для соответствующих НПО процедур получения от компетентных органов разрешений для доступа к государственным учреждениям, включая органы социального обслуживания, центры регистрации иммигрантов, тюрьмы и следственные изоляторы, в целях содействия своевременной идентификации лиц, ставших объектом торговли”. Глава IV, 1.4.

<sup>160</sup> Агентство ЕС по защите основных прав человека, Тематический фокус: торговля людьми (2016): <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/focus-trafficking#identification> (дата просмотра 25 февраля 2018 г.). О содержании жертв торговли людьми под стражей см. также: Агентство ЕС по защите основных прав человека, Миграция в ЕС: пять постоянных проблем (2018): <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/five-persistent-migration-challenges> (дата просмотра 25 февраля 2018 г.).

<sup>161</sup> Задержание, Заключение под стражу вследствие торговли людьми: как жертвы торговли людьми не идентифицируются в местах содержания под стражей (2017): <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2018/02/Trafficked-into-detention-How-victims-of-trafficking-are-missed-in-detention.pdf> (дата просмотра 25 февраля 2018 г.).

<sup>154</sup> Руководство доступно на веб-сайте НПО “В пути”: <http://www.ontheroadonlus.it/blog/linee-guida-per-lapproccio-allo-potenziali-vittime-di-tratta-degli-esseri-umani-e-grave-sfruttamento/> (дата просмотра 1 марта 2018 г.). Ссылка на “Терамский протокол” также содержится в публикации: Совет Европы, Отчет ГРЕТА о выполнении Италией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2014 г., с. 2014, ГРЕТА(2014)18, п. 58.

<sup>155</sup> Совет Европы, Сборник передовой практики по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г. См. также Лилиана Соррентино, Оценка системы перенаправления для жертв торговли людьми в Республике Молдова (ICMPD: 2017).

<sup>156</sup> Республика Молдова, Закон о предупреждении и пресечении торговли людьми N. 241-XVI от 20 октября 2005 г., Статья 15.

<sup>157</sup> Министерство труда и социальной защиты Республики Молдова, Постановление № 33/2012 Руководство по идентификации фактических и потенциальных жертв торговли людьми, 20 февраля 2012 г.

## Помощь жертвам

НПО позволяют обеспечить безопасную и нейтральную среду, в которой жертвы торговли людьми могут начать реабилитацию, а также получить доступ к различным эффективным службам поддержки, включая жилье, материальную помощь, психосоциальную поддержку, социальную помощь, консультирование, юридическую помощь и многое другое. Кроме того, НПО часто содействуют направлению жертв в государственные и другие службы, например, в сфере здравоохранения, образования, профессиональной подготовки и программ занятости. Вспомогательные службы под руководством НПО оказывают поддержку жертвам торговли людьми в восстановлении контроля над своей жизнью, здоровьем и средствами к существованию.

Богатство знаний, опыта и профессиональных навыков, накопленных НПО в ходе работы с жертвами торговли людьми, является важным ресурсом для общества; многие НПО разработали специализированные услуги для удовлетворения особых потребностей жертв торговли людьми и оказания им помощи в получении доступа к их правам и привилегиям. В большинстве государств-участников ОБСЕ государственные органы и НПО сотрудничают в оказании помощи жертвам торговли людьми, а во многих странах НПО являются официальными партнерами, оказывающими жертвам услуги поддержки.

Сотрудничество организовано по-разному: в некоторых странах власти проводят государственные тендеры или устанавливают другие способы для передачи услуг помощи жертвам в ведение неправительственных организаций. Затем НПО поддерживают деятельность вспомогательных служб за счет государственного финансирования, нередко также используя дополнительные ресурсы других доноров (например, в Армении, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Ирландии, Италии, Латвии, Румынии, Словакии и Словении).<sup>162</sup> В этой связи важно отметить, что государства также должны обеспечивать прозрачность и отсутствие дискриминации в процессе принятия решений, а также уважать независимость, плюрализм и разнообразие НПО.<sup>163</sup>

Международное сообщество, особенно ГРЕТА, в своих докладах часто повторяло, что обязательство государства заключается в обеспечении минимального пакета услуг, требуемого международными стандартами, и его доступности для жертв торговли людьми. Таким образом, когда предоставление помощи делегируется НПО, государство по-прежнему несет ответственность за обеспечение адекватного финансирования и качества услуг.<sup>164</sup>

Однако многие НПО сообщают, что, несмотря на официальное утверждение в качестве поставщиков услуг, они

часто сталкиваются с проблемами в обеспечении преемственности услуг, поскольку государственные учреждения не обеспечивают достаточное финансирование и его непрерывность или вводят бюджетные сокращения.<sup>165</sup> Во время недавних финансовых кризисов многие государства сократили или отложили финансирование, которое они планировали выделить на помощь жертвам торговли людьми. В результате, многие НПО стали полностью зависимыми от финансирования проектов. Некоторые из них сократили свою деятельность или находятся в процессе сокращения, а некоторые были вынуждены прекратить предоставление своих услуг. Нахождение более устойчивых способов финансирования помощи жертвам становится все более критичным.

НПО также разработали обширную практику реализации программ помощи жертвам торговли людьми не только во время их первоначальной реабилитации, но и путем сопровождения и поддержки их в процессе восстановления контроля над своей жизнью. Часто это долгосрочные программы поддержки, которые предусматривают целый ряд мер, направленных на помощь и расширение прав и возможностей таких лиц в обретении автономности, экономической независимости и социальной интеграции.

Так, в Таджикистане НПО «Фемида» содержит три приюта для жертв торговли людьми: два для мужчин и один для женщин. Работа «Фемиды» является частью Национального Плана действий Таджикистана по борьбе с торговлей людьми и незаконной миграцией. Принцип 2 Руководящих принципов данного Плана действий описывает участие гражданского общества в борьбе с торговлей людьми как «проведение исследований и анализа, выполнение профилактических мероприятий, оказание помощи и поддержки жертвам торговли людьми в специализированном приюте и в процессе их реинтеграции в социальной среде».<sup>166</sup>

В ряде стран существуют проблемы с предоставлением специального жилья, ухода и поддержки детям, ставшим жертвами торговли людьми, в особенности детям без сопровождения и детям, разлученным с родителями. Несмотря на существование нескольких важных инициатив и программ НПО, долгосрочное финансирование часто отсутствует. Финансирование действительно по-прежнему представляет собой серьезную проблему для эффективности и устойчивости деятельности по борьбе с торговлей людьми, осуществляемой НПО в регионе ОБСЕ.

Небольшим местным НПО трудно конкурировать за финансирование с организациями, работающими на международном уровне, поэтому им приходится собирать средства на целевой основе. Существует возрастающая тенденция, состоящая в том, что частные компании конкурируют с местными и национальными НПО за получение

<sup>162</sup> Отчеты ГРЕТА: Армения ГРЕТА (2017)1, Босния и Герцеговина ГРЕТА (2017)15, Бельгия ГРЕТА (2017)26, Ирландия ГРЕТА (2017)28, Италия ГРЕТА (2014)18, Латвия ГРЕТА (2017)2, Румыния ГРЕТА (2016)20, Словацкая Республика ГРЕТА (2015)21, Словения ГРЕТА (2017)38.

<sup>163</sup> Агентство ЕС по защите основных прав человека, (2015), с. 68., Жертвы преступлений в ЕС: масштабы и характер поддержки жертв, (2015), с. 68.

<sup>164</sup> См., напр., отчеты ГРЕТА: Румыния ГРЕТА(2016)20, п. Молдова ГРЕТА (2016) 9, п. 195, Бельгия (2017)26 п. 114, Болгария ГРЕТА (2015)32, п. 28

<sup>165</sup> Вопрос, поднятый в ходе 18-ой конференции Альянса против торговли людьми, консультативные встречи ОБСЕ с ОГО (2016-2017 гг.) и доклады ГРЕТА (Отчеты: Бельгия ГРЕТА(2017)26, Ирландия ГРЕТА(2017)28.

<sup>166</sup> Отчет Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми Мадины Джарбусиновой по итогам визита в Таджикистан с 8 по 11 июня 2015 г. п. 29, с. 8.

государственного финансирования для предоставления услуг жертвам торговли людьми. То же самое можно сказать и о растущей конкуренции за финансирование в рамках самого сообщества НПО.



## БЛОК 9

### Специализированные центры приема под управлением НПО в Бельгии

В Бельгии НПО PAG-ASA, Payoke и Sürya управляют тремя специализированными центрами размещения жертв торговли людьми. Они являются официальными поставщиками услуг жертвам и находятся в трех населенных пунктах страны, информация о которых является конфиденциальной. Центры имеют общую вместимость около 50 человек и открыты для женщин, детей и мужчин. Жертвы торговли людьми пользуются доступом к следующим услугам: проживание, психологическое консультирование, медицинская помощь, юридическая помощь и представительство, включая помощь на период реабилитации и размышления, а затем и помощь при получении вида на жительство. Специализированный персонал центров помогает жертвам торговли людьми в реабилитации и восстановлении контроля над своей жизнью, в зачислении на курсы языка и профессиональной подготовки, а также в поиске работы. После первоначального пребывания в центрах (в среднем до шести месяцев) жертвы торговли людьми перемещаются в другие виды жилья и могут продолжать получать вспомогательные услуги из центров, не проживая там. Так, PAG-ASA в некоторых случаях продолжает оказывать поддержку жертвам в течение нескольких лет (от трех до четырех). Финансирование предоставляется из федерального и местных бюджетов. Однако, начиная с 2012 г., НПО столкнулись с определенными проблемами из-за бюджетных сокращений и вынуждены были сократить некоторую свою деятельность.<sup>167</sup>

Примечательно, что многие НПО реализуют собственные программы поддержки жертв независимо от органов власти и полагаются на доноров и частные источники финансирования. Эти независимые программы особенно важны в странах, где доступ жертв к помощи зависит от их готовности сотрудничать с властями. Таким образом, имея свои собственные службы поддержки, НПО в состоянии оказывать поддержку жертвам и другим уязвимым лицам, которые могут в ином случае поддержку не получить (если, например, не были идентифицированы как потенциальные жертвы торговли людьми и/или не имели документов или законного разрешения на жительство). Более того, некоторые НПО поощряют и поддерживают участие, организацию и самопредставительство тех, кто непосредственно пострадал от торговли людьми, в своих программах и работе. Это, кстати, является одним из основополагающих принципов Глобального альянса против торговли женщинами (GAATW), – головной организации, членами которой являются НПО в 21 государствах-участниках ОБСЕ и в других странах по всему миру.<sup>168</sup>

167 Совет Европы, ГРЕТА, Сборник передовой практики по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, 2016 г., с. 15; ГРЕТА(2017)26, п. 108-114.

168 Более подробную информацию о работе GAATW, включая информационно-разъяснительную и исследовательскую работу, можно найти на веб-сайте организации: <http://www.gaatw.org> (дата просмотра 23 августа 2018 г.).

В некоторых странах государственные органы привлекают НПО к разработке стандартов качества для служб поддержки жертв. Так обстоит дело, например, в Румынии, где Национальное агентство по борьбе с торговлей людьми (ANITP) сотрудничало с несколькими НПО (People to People, ADPARE, Rathu Center for Democracy) по подготовке проектов стандартов по работе с жертвами, которые затем были одобрены правительством.<sup>169</sup> В Великобритании организация “Фонд гражданского общества по борьбе с торговлей людьми” совместно с поставщиками услуг и различными специалистами, предложившими свои консультации, взяла на себя инициативу по разработке стандартов по уходу; эти стандарты были затем одобрены Управлением независимого комиссара по борьбе с рабством.<sup>170</sup>



## БЛОК 10

### Разработка социальных стандартов помощи жертвам торговли людьми в Казахстане

В 2016 г. четыре отобранных региона Казахстана pilotировали стандарты предоставления специализированных социальных услуг жертвам торговли людьми. Эти стандарты были разработаны рабочей группой при Министерстве труда и социальной защиты с участием НПО по противодействию торговле людьми “Сана Сезім”. После принятия стандартов “Сана Сезім” активно участвует в их реализации в партнерстве с государственными органами в области образования, здравоохранения и социальной защиты, а также правоохранительными органами и другими НПО. Основное внимание в этой деятельности уделяется прежде всего ресоциализации жертв торговли людьми и восстановлению их прав.

В некоторых странах власти создали системы лицензирования для поставщиков услуг и перенаправляют жертв торговли только к лицензированным НПО (например, в Сербии).<sup>171</sup> Однако в определенных ситуациях существует риск того, что процедуры лицензирования могут оказаться слишком дорогостоящими, сложными или громоздкими для некоторых НПО, специализирующихся на противодействии торговле людьми. Поэтому крайне важно, чтобы воздействие таких мер надлежащим образом оценивалось и пересматривалось с учетом качества и спектра услуг, предоставляемых жертвам.<sup>172</sup>

НПО также находятся на переднем крае информационно-разъяснительной деятельности, прилагая усилия к тому, чтобы обеспечить возвращение жертв торговли людьми в их родные страны с должным учетом их безопасности, а также защиты их достоинства и прав. Юристы НПО часто одними из первых напоминают государственным органам об их обязательствах по запрету на принудительную репатриацию; во многих странах ОБСЕ НПО оказывают консультативную и юридическую помощь жертвам торговли людьми по вопросам их права на международную защиту.

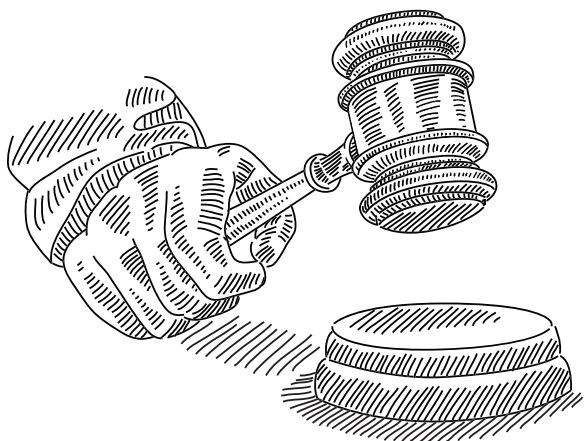
169 Совет Европы, ГРЕТА (2016)20, п. 118.

170 Совет Европы, ГРЕТА (2016)21, п. 171.

171 Отчет ГРЕТА Сербия, п. 125.

172 См., напр., Отчет ГРЕТА Сербия, п. 129.

## 3.4 Уголовное преследование



Организации гражданского общества исторически находились на переднем крае уголовно-правовой деятельности в делах о торговле людьми, включая идентификацию жертв, возбуждение судебного производства в отношении торговцев людьми на национальном уровне, оказание помощи и консультирование жертв/свидетелей в ходе уголовного судопроизводства, оказание поддержки жертвам и их представление жертв в судебных разбирательствах при отстаивании их прав и получении компенсации, подготовку специалистов в области уголовного правосудия и участие в стратегических судебных процессах.

В настоящее время широко признано, что шансы на успешное уголовное преследование торговцев людьми могут быть значительно увеличены, если права жертв торговли людьми будут эффективно защищены, а жертвы смогут представлять доказательства против предполагаемых правонарушителей. Соответственно, даже если они не будут непосредственно участвовать в деятельности правоохранительных органов по борьбе с торговлей людьми, НПО все же могут внести существенный вклад в успех таких усилий за счет помощи, поддержки и защиты, которую они предоставляют жертвам торговли людьми, что способствует более эффективной работе правоохранительных органов.



### БЛОК 11

“COMP.ACT” – Европейская программа компенсации жертвам торговли людьми и “JUSTICE AT LAST” – Европейская программа компенсации

Известным примером совместной кампании НПО и действий по защите прав потерпевших является проект COMP.ACT – Европейская программа компенсации жертвам торговли людьми (2009-2012 гг.). Координируемые международными организациями “La Strada International” и “Anti-Slavery International” вместе с 13 другими НПО, проект COMP.ACT был направлен на внесение систематических и практических изменений, которые бы позволили жертвам торговли людьми получать компенсацию за причиненный вред и неоплаченную работу, которую они были вынуждены выполнять. Партнерские НПО проводили исследования как на национальном, так и на европейском уровне, по существующей практике выплаты компенсации жертвам торговли людьми, а также по трудностям и препятствиям, с которыми они сталкиваются, реализуя свое право на компенсацию. Позднее они создали национальные коалиции по компенсации и выступали за политические и законодательные изменения и действия по поощрению и обеспечению доступа к правосудию для жертв торговли людьми. Партнеры проекта COMP.ACT оказали поддержку более 50 жертвам торговли людьми в получении компенсаций, при этом максимальная выплаченная сумма составила 54 000 евро.

Проект COMP.ACT финансировался Фондом короля Бодуэна, Европейской комиссией, ICCO и UN.GIFT. Организационную поддержку проекту оказывали БСП/КБТЛ ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ и Совет Европы.<sup>173</sup> В связи с тем, что данные исследований проекта COMP.ACT, показывают, что очень немногие жертвы требуют компенсации и еще меньше получают компенсационные выплаты, в октябре 2017 г. “La Strada International” при поддержке Европейской комиссии начала реализацию двухлетнего проекта “JUSTICE AT LAST – Европейская программа компенсации”, направленного на улучшение доступа к компенсации посредством информационно-разъяснительной работы, наращивания потенциала, юридического анализа исков о компенсации, семинаров и совещаний фокус-групп для специалистов по истребованию компенсаций. Данный проект координируется организацией “La Strada International” в сотрудничестве с партнерами в Болгарии (Animus Association), Чехии (Ла Страда), Испании (SicarCAT и Esperanza), Германии (КОК), Австрии (LEFÖ), Нидерландах (FairWork), Ирландии (MRCI), Румынии (Adpare), бывшей югославской Республике Македония (Open Gate/Ла Страда) и Сербии (ASTRA).<sup>174</sup>

173 COMP.ACT – Европейская программа компенсации жертвам торговли людьми, Выводы и результаты Европейской программы компенсации жертвам торговли людьми (2012 г.): <http://www.compactproject.org> (дата просмотра 25 февраля 2018 г.).

174 Justice at Last – Доступ к компенсации для жертв торговли людьми: <http://lastradainternational.org/about-lsi/projects/justice-at-last> (дата просмотра 25 июня 2018 г.). См. также рекомендации параллельного мероприятия, организованного в рамках проекта “Justice at Last” на 18-ой конференции Альянса против торговли людьми: <https://www.osce.org/secretariat/384918> (дата просмотра 25 июня 2018 г.).



Ряд НПО в государствах-участниках ОБСЕ используют специализированных юристов для защиты прав жертв торговли людьми и предоставления им юридических консультаций, правовой помощи и представительства в судебных разбирательствах. Правовая помощь и представительство имеют решающее значение для обеспечения доступа жертв к правосудию и предотвращения их повторной виктимизации. Однако бесплатная правовая помощь не всегда доступна, а если и доступна, ее бывает сложно получить. Поэтому во многих странах НПО установили партнерские отношения с юристами, работающими на общественных началах, ассоциациями юристов и юридическими фирмами для привлечения и мобилизации их опыта и участия в целях улучшения доступа к правосудию для жертв торговли людьми. В нескольких странах НПО смогли создать собственные сети специализированных юристов (например, НПО «Комитет по борьбе с современным рабством» (ССЕМ) во Франции, «Астра» в Сербии, Ассоциация ASGI в Италии) и разработали ряд ресурсов в поддержку наращивания потенциала юристов, работающих с жертвами торговли людьми и представляющих их в делах о судебной защите их прав.

Юридические НПО, такие как «Street Lawyers» (Gadejuristen) в Дании или Юридический центр по борьбе с торговлей людьми в США, тесно сотрудничают с другими НПО для предоставления жертвам торговли людьми доступа к правосудию и средствам правовой защиты. Они поддерживают и представляют жертв торговли людьми на протяжении длительных судебных процессов, включая гражданские иски, а также отстаивают справедливость и права жертв в ходе стратегических судебных разбирательств.

Юридический центр по борьбе с торговлей людьми создает мост между жертвами торговли людьми и высококвалифицированными юристами, работающими на общественных началах. Это позволяет женщинам, мужчинам и детям, ставшим жертвами торговли людьми, добиваться справедливости. Вместе они работают над привлечением торговцев людьми к гражданской и уголовной ответственности за их преступления. Юридический центр работает над совершенствованием федеральной политики в интересах жертв торговли людьми.<sup>175</sup>

Юристы и активисты из НПО были и нередко по-прежнему находятся на переднем крае работы по обеспечению уважения достоинства жертв и защите их прав, четко определенных международными стандартами, включая право на защиту их безопасности, право на информацию и перевод, право на юридические консультации и правовую помощь, право на неприкосновенность частной жизни, право на помощь и право на компенсацию. Более того, юристы и

НПО выступают за фактическое применение положений о неприменении наказания и пытаются добиться того, чтобы жертвы торговли людьми не подвергались наказанию за участие в незаконной деятельности в той степени, в какой их вынудили к этому как объектов торговли людьми.<sup>176</sup>



## БЛОК 12

### Целевая рабочая группа по вопросам торговли людьми Американской ассоциации юристов: профильный инструментальный для ассоциаций юристов

Целевая рабочая группа по борьбе с торговлей людьми Американской ассоциации юристов начала информационно-просветительскую кампанию, чтобы подчеркнуть роль, которую играют юристы в представлении жертв торговли людьми, и рассказать о юридических мерах, которые могут быть использованы для содействия исполнению законов о борьбе с торговлей людьми. В рамках кампании был представлен яркий короткометражный фильм «Голоса в защиту жертв: юристы против торговли людьми», а также инструментальный для ассоциаций юристов.<sup>177</sup>

В Европе интересной недавней инициативой является партнерство Нидерландского Хельсинкского комитета и Совета Европы по содействию созданию сети юристов и НПО, оказывающих правовую помощь жертвам торговли людьми и улучшающих ранний доступ жертв торговли людьми к правовой помощи и судебному представительству, а также доступ к правосудию в целом.<sup>178</sup>

Некоторые НПО обладают высоким уровнем квалификации в своей работе и накопили значительные экспертные знания по вопросам торговли людьми. Они заслужили признание за свой опыт, поэтому иногда их приглашают в суды в качестве свидетелей-экспертов, чтобы помочь судебной системе разобраться в психологии жертв торговли людьми и побочном влиянии травмы на их поведение.<sup>179</sup> Как подчеркивает Американская национальная ассоциация генеральных прокуроров (NAAG), «НПО обладают уникальной способностью обучать сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей особенностям травм и потребностей жертв, давая им возможность преодолеть ситуацию и обрести готовность помочь в привлечении торговцев людьми к ответственности».<sup>180</sup>

176 Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Политические и законодательные рекомендации по эффективному выполнению положения о неприменении наказания в отношении жертв торговли людьми (2013).

177 Целевая группа Американской ассоциации юристов по вопросам торговли людьми: [https://www.americanbar.org/content/dam/aba/multimedia/trafficking\\_task\\_force/resources/TFHT\\_Toolkit/HumanTrafficking\\_Bar.authcheckdam.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/multimedia/trafficking_task_force/resources/TFHT_Toolkit/HumanTrafficking_Bar.authcheckdam.pdf) (доступ 4 марта 2018 г.).

178 М. Виерс, Улучшение доступа к правосудию для жертв торговли людьми. Сетевая встреча юристов, выводы и предложения в отношении будущих действий, 22 и 23 ноября 2016 г., Страсбург.

179 ОБСЕ, Торговля людьми, приводящая к пыткам и другим формам жестокого обращения (2013 г.): <http://www.osce.org/secretariat/103085?download=true> (дата просмотра 25 июня 2018 г.).

180 Национальная ассоциация генеральных прокуроров, Значение неправительственных организаций в борьбе с торговлей людьми, NAAGazette (29 августа 2011 г.) Том 5, № 8.

175 <http://www.htlegalcenter.org/our-story/our-mission/> (дата просмотра 25 июня 2018 г.).

НПО также участвуют в стратегических судебных процессах на национальном и международном уровнях, содействуя разработке законодательства и политики в области борьбы с торговлей людьми. Специализированные НПО также участвовали в делах, поданных в Европейский суд по правам человека. Так, находящаяся в Париже неправительственная организация ССЕМ и центр «AIRE Centre» (Консультации по вопросам прав личности в Европе) оказывали консультации и помощь жертвам торговли людьми, в том числе представляя интересы жертв в Европейском суде по правам человека или действуя через третьи стороны. Их роль и деятельность внесли значительный вклад в защиту жертв, не получивших адекватной помощи и эффективной защиты, жертв, чьи права были нарушены и чьи дела не были надлежащим образом расследованы, содействуя, таким образом, доступу этих жертв к средствам правовой защиты. Так, например, ССЕМ участвовал в двух делах: «Силиадин против Франции» и «С.Н. и V. против Франции».<sup>181</sup> Центр «AIRE Centre» участвовал в качестве третьей стороны по делу «Ранцев против Кипра и России» и вместе с PICUM в деле «Чоудюри и другие против Греции».<sup>182</sup>

### Роль НПО в обучении и развитии потенциала

В большинстве стран ОБСЕ НПО по борьбе с торговлей людьми регулярно участвуют в мероприятиях по развитию потенциала для государственных должностных лиц и практиков, которые могут контактировать с жертвами торговли людьми, например, обучая социальных и медицинских работников, полицию, прокуроров, инспекторов по охране труда, представителей судебной и местной власти. Такая деятельность имеет решающее значение не только для направления жертв в наиболее подходящие службы поддержки, но и для развития основанного на правах человека подхода и культуры прав потерпевших, которые расширяют возможности и права жертв торговли людьми. Так, во всех четырех национальных планах действий Австрии по борьбе с торговлей людьми предусмотрены учебные мероприятия, как обязательные, так и факультативные, в целях развития национальных усилий. В число целевых групп входят сотрудники полиции и иммиграционных служб, служб социального обеспечения детей и молодежи, финансовой полиции и инспекций по охране труда, судебной

системы, а также консульский персонал. Большинство тренингов проводятся в сотрудничестве с НПО, в частности LEFÖ-IBF и ЕСРАТ, при этом по возможности поощряется подход с привлечением многих субъектов.<sup>183</sup>

В ответ на вызовы нынешнего миграционного кризиса, сеть НПО «Missing Children Europe» организовала бесплатную горячую линию в Европе и готовит специалистов, включая представителей правоохранительных органов, по вопросам проблем, связанных с большим количеством пропавших детей среди мигрантов в Европе. Особое внимание уделяется доступу и объединению существующих миграционных баз данных в Европе, включая Шенгенскую информационную систему.

Другим ярким примером использования опыта НПО в укреплении усилий по наращиванию потенциала в борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ является проект под руководством БСП/КБТА «Борьба с торговлей людьми на миграционных маршрутах».<sup>184</sup> Это первая инициатива по обучению в области торговли людьми на основе моделирования способствует инновационному подходу к наращиванию потенциала, в соответствии с которым практикующие специалисты по борьбе с торговлей людьми из государств-участников ОБСЕ и партнеров по сотрудничеству призваны участвовать в моделировании сценариев в режиме реального времени для выявления и расследования случаев торговли людьми, таким образом, укрепляя взаимодействие между основными субъектами на национальном уровне. Такие упражнения основаны на реалистичных, разработанных экспертами сюжетных линиях для моделирования случаев трудовой и сексуальной эксплуатации среди мигрантов, включая несовершеннолетних потерпевших. Практикующие НПО не только приглашаются участвовать в обучении вместе с представителями правоохранительных органов и государственных социальных служб, но, что важно, руководители НПО непосредственно занимаются разработкой и реализацией сценариев, тем самым способствуя налаживанию эффективной межведомственной модели сотрудничества.

181 ЕСПЧ, Дело «Силиадин» против Франции, Решение от 26 июля 2005 г., приложение № 73316/01, 2018: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-69891"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата просмотра 26 июня 2018); Дело «С.Н. and V. против Франции» Решение 11 января 2013 г., Заявление № 67724/09: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-114032"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата просмотра 25 июня 2018 г.).

182 Для получения дополнительной информации см. веб-сайт центра «AIRE Center», в частности: <http://www.airecentre.org/pages/human-rights-litigation-human-trafficking-37.html> (дата просмотра 25 февраля 2018 г.). См. также ЕСПЧ, Дело «Ранцев против Кипра и России», Решение от 7 января 2010 г., Заявление № 25965/04; ЕСПЧ, Дело «Чоудюри и др. против Греции», Решение от 30 марта 2017 г., Заявление № 21884/15.

183 Целевая группа по борьбе с торговлей людьми, «Национальный план действий по борьбе с торговлей людьми на период 2015-2017 годов», Министерство европейской интеграции и иностранных дел, Австрия. ГРЕТА (2015)19, Отчет о выполнении Австрией Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (2015 г.).

184 См. также: <https://www.osce.org/projects/cthblixvex> (дата просмотра 2 июля 2018 г.).



БСП/КБТЛ активно способствует участию НПО в межведомственной работе по наращиванию потенциала, в том числе посредством симуляционных упражнений в Виченце (2017 г.) и в Астане (2018 г.)/ОБСЕ

ГЛАВА

# 4

ВЫВОДЫ И  
РЕКОМЕНДАЦИИ





Существует необходимость в полноценном участии НПО в полном спектре деятельности по борьбе с торговлей людьми; НПО не следует ограничивать функцией поставщиков услуг, нанятых государством. По-настоящему эффективные меры по борьбе с торговлей людьми выигрывают от обмена мыслями и идеями между всеми формами гражданского общества, включая социальные движения, самоорганизованные группы, специализированные НПО, научные круги и профсоюзы;



Участие гражданского общества в борьбе с торговлей людьми должно трактоваться в более широком контексте процесса укрепления демократических институтов и верховенства права, включая право на свободу слова;



Специализированные НПО следует принимать в качестве полноправных членов в национальные координационные механизмы по борьбе с торговлей людьми;



Специализированные НПО должны играть четко определенную роль в процессе осуществляемой государственными ведомствами официальной идентификации жертв торговли людьми, а также иметь возможность предупреждать о возможном несоблюдении согласованных принципов и подходов;



Когда государства делегируют НПО оказание поддержки и помощи жертвам торговли людьми, следует предоставлять регулярное и достаточное финансирование для обеспечения соблюдения международных обязательств этих государств;



НПО по борьбе с торговлей людьми должны регулярно и полноправно участвовать в деятельности по наращиванию потенциала, при этом такая деятельность должна адекватно поддерживаться и финансироваться правительствами, а также отражаться в национальных планах действий;



Поскольку НПО являются гибкими и мобильными в своих методах работы (*modus operandi*), их следует рассматривать как ценный ресурс для выявления новых тенденций в области торговли людьми и, соответственно, консультироваться с ними при разработке адекватных мер;



Местным НПО следует уделять особое внимание, их следует привлекать как на местном, так и на национальном уровнях, чтобы обеспечить устойчивость совместных усилий государственных органов и гражданского общества;



Субъектам гражданского общества следует внедрять информационно-разъяснительные стратегии в существующие региональные, европейские и международные механизмы сотрудничества с участием своих правительств, такие как процедуры расширения ЕС, обязательства ОБСЕ или международный мониторинг;



Государствам-участникам следует признать важность вклада специализированных НПО в разработку эффективных стратегий борьбы с торговлей людьми, особенно в тех случаях, когда они выражают чаяния жертв торговли людьми;



Необходимо принять надлежащие меры по включению организаций гражданского общества в разработку согласованных процедур и учебных курсов по идентификации и защите жертв торговли людьми для эффективной борьбы с торговлей людьми в соответствии с Решением Совета министров о наращивании усилий по предотвращению торговли людьми (MC.DEC/6/17);



Персонал НПО не должен подвергаться преследованиям и/или тюремному заключению за законное участие в борьбе с торговлей людьми.



ПРИЛОЖЕНИЯ

# 1 Анкета для консультационного совещания НПО в Варшаве, сентябрь 2017 г.



## Разработка политики и информационно-разъяснительная деятельность

- a. Каковы проблемы и возможности вашего участия в качестве поставщиков услуг в правительственных и межправительственных процедурах принятия решений о политике борьбы с торговлей людьми, включая разработку стратегий и планов действий?
- b. Каковы проблемы и возможности вашего участия в качестве активистов движений/субъектов информационно-разъяснительной деятельности в области демократии/прав человека в правительственных и межправительственных процедурах принятия решений о политике борьбы с торговлей людьми, включая разработку стратегий и планов действий?



## Финансирование/устойчивость

- a. Национальное/международное финансирование: преимущества/недостатки? Создает ли национальное государственное финансирование угрозу независимости НПО? Имеет ли получение международного финансирования последствия для НПО? Какова ваша идеальная модель финансирования? Ежегодное или многолетнее: за и против? Каким образом в этом отношении оценивается ваша деятельность?
- b. Подотчетность НПО перед жертвами торговли людьми, государством, органами финансирования: как оценивается деятельность НПО и обеспечивается соблюдение ими соответствующих стандартов? Как они должны заботиться о жертвах торговли людьми?



## Предоставление услуг

- a. Есть ли в вашей стране официальная идентификация жертв, осуществляемая государственными органами? Могут ли НПО самостоятельно решать, кому предлагать свои услуги?
- b. Имеют ли НПО доступ к зонам ограниченного доступа, таким как лагеря беженцев, тюрьмы, центры содержания под стражей, аэропорты (международные зоны) и пр., с целью выявления предполагаемых жертв и предоставления им услуг? Есть ли примеры предоставления содействия для получения доступа к таким зонам?
- c. Обязаны ли НПО передавать персональные данные своих клиентов органам власти? Можно ли предлагать анонимные консультации предполагаемым жертвам?
- d. С какими проблемами вам приходится сталкиваться в своей повседневной работе по предоставлению услуг?



## Налаживание системы связей

- a. Владеете ли вы потенциалом для активного налаживания системы связей и обмена с партнерами из гражданского общества на местном, национальном и международном уровнях?

## Сотрудничество (с государством, международными организациями)

- a. Правительственные/неправительственные партнерства: существуют ли официальные соглашения о сотрудничестве или другие договоренности? Каков опыт их реализации? Известны ли вам случаи, когда сотрудников НПО временно назначали на работу в государственные ведомства для решения конкретных задач?
- b. Сотрудничество НПО с международными организациями и межправительственными организациями: существует ли взаимная выгода? Как избежать дублирования деятельности и конкуренции при сборе средств? Как ОБСЕ могла бы помочь вам в расширении вашей информационно-разъяснительной деятельности?



## Прочие вопросы:

- Роль средств массовой информации в политике борьбы с торговлей людьми? Рассматривается/отражается ли деятельность и взгляды НПО местными, национальными и международными средствами массовой информации?
- Как бы вы охарактеризовали свою роль в вашей стране?

## 2 Подборка документов ОБСЕ, посвященных роли НПО в борьбе с торговлей людьми

### РЕШЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ № 6/17

Наращивание усилий по предотвращению торговли людьми (2017 г.)

Отмечая вклад гражданского общества, в том числе религиозных организаций, в работу по предотвращению торговли людьми и оказанию помощи ее жертвам,

2. Поощрять диалог и сотрудничество между правительствами, международными организациями, гражданским обществом и частным сектором, включая предприятия, а также – в качестве социальных партнеров – профсоюзам и организациями нанимателей с целью наращивания усилий по предотвращению торговли людьми, в частности, посредством повышения осведомленности о роли каждой из сторон, а также посредством содействия обмену информацией о торговле людьми между странами происхождения, транзита и назначения, включая партнеров по сотрудничеству, и признания важности учета мнения жертв торговли людьми в контексте выработки эффективных стратегий борьбы с такой торговлей;

5. Принять надлежащие меры для эффективной борьбы с торговлей людьми посредством разработки согласованных процедур и проведения учебных мероприятий, касающихся, в частности, выявления и защиты жертв торговли людьми, в том числе для работников соответствующих органов, организаций гражданского общества, сотрудников медицинских учреждений и социальных работников, а также других лиц, которые могут первыми контактировать с жертвами;

### РЕШЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ № 7/17

Наращивание усилий по борьбе со всеми формами торговли детьми, в том числе с целью сексуальной эксплуатации, а также другими формами сексуальной эксплуатации детей (2017 г.)

Отдавая должное государствам-участникам, которые работают с индустрией путешествий и туризма, включая авиакомпании и другие виды транспорта, а также с гостиницами, гостиничным бизнесом в более широком плане, гражданским обществом и соответствующими международными организациями с целью предотвращения всех форм торговли детьми, в том числе с целью сексуальной эксплуатации, а также других форм сексуальной эксплуатации детей и установления и применения процедур для выявления случаев предположительной торговли детьми, информирования о них и разбирательства с ними,

1. Поддерживает сотрудничество между государствами-участниками, международными организациями и гражданским обществом в борьбе со всеми формами торговли детьми, в том числе с целью сексуальной эксплуатации, а также другими формами сексуальной эксплуатации детей, принимая во внимание их усилия по борьбе с этими преступлениями;

4. Призывает государства-участники ОБСЕ предотвращать все формы торговли детьми и сексуальной эксплуатации детей, в том числе в туристических местах, путем проведения информационно-просветительской деятельности и работать с частным сектором и гражданским обществом с целью повышения осведомленности об этих проблемах в рамках индустрии туризма, а также среди лиц, совершающих деловые поездки, и туристов с целью содействия ликвидации спроса, который усугубляет торговлю детьми и сексуальную эксплуатацию детей.

### РЕШЕНИЕ ПОСТОЯННОГО СОВЕТА № 1107

Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми 'Спустя одно десятилетие' (2013 г.)

Признавая роль соответствующих НПО в предоставлении помощи и защиты жертвам торговли людьми,

III. 1.7 Стимулировать частный сектор, профсоюзы и соответствующие институты гражданского общества к принятию кодекса поведения для обеспечения защиты прав человека и основных свобод работников во всех звеньях производственно-сбытовой цепи с целью предупреждения связанных с эксплуатацией ситуаций, способствующих торговле людьми;

III. 1.12 Проводить политику по повышению осведомленности о ТЛ, в том числе с целью изъятия органов, путем развития партнерских отношений с учреждениями здравоохранения и специалистами-медиками, с ассоциациями медицинских работников, с организациями по трансплантации и, в случае необходимости, с профильными НПО и другими соответствующими механизмами; и, по мере целесообразности, развивать в этом отношении партнерство с организациями по трансплантации, поощряя легальные методы/каналы донорства органов.

III. 6. Профильные исполнительные структуры ОБСЕ в рамках существующих ресурсов будут пропагандировать План действий ОБСЕ и Добавление к нему с целью привлечения внимания населения, гражданского общества и государственного и частного секторов к предупреждению ТЛ.

IV. 1.2 Принять согласно национальному законодательству надлежащие меры, с тем чтобы соответствующие НПО, профсоюзы и службы социального обеспечения через национальный механизм передачи и рассмотрения дел (НМПП) или другие соответствующие структуры могли инициировать оказание помощи жертвам всех форм торговли людьми, независимо от их национальности, и сотрудничать с соответствующими органами, представляя информацию в рамках процесса идентификации жертв ТЛ;

IV. 1.4 Содействовать, по мере возможности, упрощению для соответствующих НПО процедур получения от компетентных органов разрешений для доступа к



государственным учреждениям, включая органы социального обслуживания, центры регистрации иммигрантов, тюрьмы и следственные изоляторы, в целях содействия своевременной идентификации лиц, ставших объектом торговли;

IV. 2.5 Обеспечить оказание необходимой помощи в процессе безопасного возвращения и на базе сотрудничества, когда это возможно, в реинтеграции бывших жертв торговли людьми властями, социальными службами или, если необходимо, НПО страны происхождения;

V. 1. Признать, что, хотя основная ответственность за предупреждение торговли людьми и борьбу с ней лежит на государствах-участниках, взаимосвязь этого явления с транснациональной организованной преступностью требует сотрудничества на международном и региональном уровнях, с участием частного сектора и соответствующих НПО.

V. 2. Расширять, по мере необходимости, межучрежденческое партнерство в рамках НМПП, таких, как механизмы национального координатора/национальной координации или другие национальные структуры, с целью содействия диалогу и сотрудничеству между государственными органами, НПО, профсоюзами и другими соответствующими институтами, участвующими в программах по борьбе с дискриминацией и защите прав женщин, детей, членов этнических, национальных и религиозных меньшинств и мигрантов для содействия идентификации лиц, ставших объектом торговли, и совершенствования защиты прав потенциальных, предполагаемых и фактических жертв ТЛ.

V. 1. СП/БТА будет и далее в рамках существующего мандата и ресурсов наращивать работу Альянса против торговли людьми как механизма для целенаправленного сотрудничества соответствующих крупных международных организаций и НПО.

V. 2. СП/БТА будет, по мере необходимости, и далее поощрять и облегчать в рамках существующих ресурсов все формы сотрудничества между государствами-участниками ОБСЕ, в том числе на двустороннем и региональном уровне, а также сотрудничать с основными международными органами и субъектами, занимающимися борьбой с торговлей людьми, а также с соответствующими НПО.

#### **РЕШЕНИЕ ПОСТОЯННОГО СОВЕТА № 5/08** Повышение эффективности борьбы с торговлей людьми в рамках уголовного правосудия на базе комплексного подхода (2008 г.)

3. Настоятельно призывает государства-участники принимать меры к тому, чтобы правоохранные структуры и, где необходимо, суды сотрудничали между собой и с другими органами, в том числе социальными службами, а также, при необходимости, с соответствующими организациями гражданского общества в целях более эффективного выявления жертв торговли людьми;

4. Рекомендует государствам-участникам в тех случаях, когда это необходимо и предусмотрено их соответствующими законами, прилагать усилия к тому, чтобы организации гражданского общества, принимающие участие в защите прав жертв торговли людьми, имели возможность оказывать содействие и поддержку жертвам также в ходе уголовного процесса, и в этом контексте рассмотреть возможность налаживания сотрудничества между правоохранными структурами и организациями гражданского общества;

#### **РЕШЕНИЕ ПОСТОЯННОГО СОВЕТА № 15/06** Борьба с сексуальной эксплуатацией детей (2006 г.)

9. Поддерживает меры, принимаемые государствами-участниками во взаимодействии с неправительственными организациями (НПО) и надлежащими представителями соответствующих секторов экономики, такими как индустрия туризма и отдыха или средства массовой информации, с целью ликвидации спроса на сексуальную эксплуатацию детей;

12. Выступает за то, чтобы соответствующие органы в государствах-участниках, руководствуясь национальным законодательством, касающимся защиты личных данных, работали во взаимодействии с провайдерами Интернет-услуг, компаниями, обслуживающими кредитные карты, банками и другими юридическими лицами, а также с соответствующими НПО, с целью обеспечения отслеживания и сообщения информации, связанной с сексуальной эксплуатацией детей;

13. Рекомендует создавать телефоны или Интернет-адреса “доверия”, по возможности во взаимодействии с НПО, по которым граждане могут сообщать о случаях сексуальной эксплуатации детей в условиях конфиденциальности, с тем чтобы правоохранные органы могли проводить расследования по таким сообщениям и чтобы потерпевшие и их семьи могли получать соответствующую поддержку;

16. Призывает соответствующие исполнительные структуры ОБСЕ, в рамках их существующих мандатов, уделять внимание проблеме сексуальной эксплуатации детей, в том числе ее связи с торговлей людьми, и подчеркивает необходимость для них и государств-участников сотрудничать с другими международными организациями, НПО и гражданским обществом для борьбы с сексуальной эксплуатацией детей.

## **РЕШЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ № 14/06**

Активизация усилий по борьбе с торговлей людьми, в том числе в целях трудовой эксплуатации, на основе всеобъемлющего и инициативного подхода (2006 г.)

2. Настоятельно призывает государства-участники содействовать принятию всеобъемлющего подхода к проблеме борьбы со всеми формами торговли людьми в рамках национальных, региональных и международных механизмов, сотрудничеству и координации действий между сотрудниками правоохранительных органов, трудовых инспекций, органов социальной защиты, медицинских учреждений, иммиграционных и пограничных служб, организаций гражданского общества, служб поддержки потерпевших и бизнес-сообщества, а также между любыми другими соответствующими сторонами, включая также подход, ориентированный на гендерные аспекты. С этой целью государствам-участникам рекомендуется создавать национальные механизмы передачи и рассмотрения дел, а также назначать национальных координаторов;

4. Настоятельно призывает государства-участники, в сотрудничестве с международными организациями и НПО, когда это целесообразно, способствовать снижению для репатриированных жертв уровня риска рецидива, особенно путем устранения таких факторов, как нищета, дискриминация, отсутствие доступа к образованию и экономическим возможностям, сексуальные злоупотребления и бытовое насилие, в результате которых люди чаще становятся объектом торговли людьми, и путем проведения оценок рисков с целью обеспечить, чтобы возвращение жертв происходило с должным учетом вопроса их безопасности;

6. Призывает государства-участники активно бороться с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, в том числе путем:

(е) содействия осуществлению стратегий по работе с населением, в том числе в сотрудничестве с соответствующими НПО, с целью донесения информации о торговле людьми в целях трудовой эксплуатации до общин мигрантов и лиц, выполняющих низкооплачиваемую работу, и особенно в таких уязвимых секторах, как сельское хозяйство, строительство, изготовление одежды или ресторанная индустрия, или в качестве домашней прислуги, с тем чтобы улучшить доступ потерпевших к механизмам помощи и правосудия, и поощрять лиц, обладающих сведениями о возможных случаях торговли людьми, направлять потерпевших в соответствующие центры помощи и заявлять в органы дознания, когда есть все основания полагать, что имело место подобное преступление;

## **РЕШЕНИЕ ПОСТОЯННОГО СОВЕТА № 557**

План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (2003 г.)

### **III. Расследование, правоприменение и судебное преследование Рекомендуемые действия на национальном уровне**

4. Оказание помощи и защиты свидетелям и потерпевшим в рамках системы уголовного правосудия

4.6 Разрешать НПО оказывать потерпевшим поддержку в ходе судебных слушаний, если это не противоречит национальному законодательству.

5. Подготовка кадров

5.2 При осуществлении программ такой подготовки уделять внимание вопросам прав человека, проблемам, особо затрагивающим детей, а также гендерной проблематике, и поощрять сотрудничество с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и иными элементами гражданского общества.

### **Действия институтов и органов ОБСЕ**

10. Правоохранительные меры

10.4 БДИПЧ в рамках оказываемого им содействия в разработке национальных механизмов передачи и рассмотрения дел будет продолжать поощрять сотрудничество между правоохранительными органами и гражданским обществом и способствовать ему.

### **Рекомендуемые действия на национальном уровне**

4. Повышение осведомленности

4.1 Проводить совместно с гражданским обществом и НПО информационные кампании для повышения осведомленности общественности о торговле людьми в различных ее формах, в том числе о методах, применяемых при такой торговле, и опасностях, которым подвергаются ее жертвы.

4.3 Поощрять распространение посольствами государств – в том числе через НПО – информации о соответствующем национальном законодательстве в таких областях, как семейное право, законы о труде и иммиграционное законодательство, представляющем интерес для потенциальных мигрантов.

### **V. Защита и помощь Рекомендуемые действия на национальном уровне**

3. Национальные механизмы передачи и рассмотрения дел (НМПР)\*

3.1 Учредить национальные механизмы передачи и рассмотрения дел путем создания схемы сотрудничества, в

рамках которой государства-участники будут выполнять свои обязательства по защите и обеспечению прав жертв ТЛ на основе координации действий и в стратегическом партнерстве с гражданским обществом и другими участниками работы в этой области.

(\*Подготавливаемый БДИПЧ Сборник указаний и принципов, касающихся разработки и внедрения национальных механизмов передачи и рассмотрения дел, может служить полезным источником рекомендаций и информации относительно роли НМПР в оказании помощи и защите жертвам ТЛ.)

3.3 Объединить усилия правоохранительных органов, включая подразделения, специально созданные для борьбы с торговлей людьми, а также полицию на местном уровне, должностных лиц миграционных и пограничных служб, структур по оказанию социальной защиты, медицинских учреждений, а также НПО и других институтов гражданского общества как самых важных участников, которые должны быть вовлечены в работу НМПР.

3.5 Привлекать особое внимание к необходимости усиления сотрудничества между полицией и НПО в выявлении, информировании и защите жертв ТЛ.

3.6 Увязывать работу НМПР с деятельностью межминистерских органов, национальных координаторов, НПО и других соответствующих национальных институтов в целях формирования межсекторальной и междисциплинарной группы, способной разрабатывать политику борьбы с торговлей людьми и отслеживать ее проведение.

#### 4. Приюты

4.1 Создать при государственных органах, НПО или других институтах гражданского общества приюты для жертв торговли людьми; в этих приютах им должны быть обеспечены безопасность, возможность получения независимых рекомендаций и консультаций на известном им языке, первая медицинская помощь, а также возможность использовать время для размышлений после пережитой травмы. Приюты могут создаваться на базе уже существующих учреждений, таких, как кризисные центры для женщин.

### Действия институтов и органов ОБСЕ

#### 13. Защита детей

13.1 ОБСЕ в целом будет уделять особое внимание проблеме торговли детьми и осознанию уязвимости несопровождаемых детей. Следует предпринимать усилия по развитию сотрудничества со специализированными международными учреждениями, особенно с Детским фондом Организации Объединенных Наций и соответствующими международными НПО, в целях организации совещаний экспертов, проведения исследований и разработки руководящих принципов, направленных на наилучшее обеспечение интересов ребенка.

### VI. Механизмы осуществления дальнейших шагов и координации действий

2. Рассмотреть вопрос о создании комиссий (целевых групп) по борьбе с торговлей людьми или аналогичных органов, ответственных за координацию действий государственных учреждений и НПО внутри страны и за выработку мер по предупреждению ТЛ, наказанию виновных в ТЛ и защите ее жертв.

3. Совершенствовать сотрудничество между государственными институтами и национальными НПО, занимающимися оказанием защиты и помощи жертвам ТЛ, борьбой с насилием в отношении женщин и детей, обеспечением гендерного равенства и повышением осведомленности в вопросах прав человека.

#### РЕШЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ № 1: Активизация усилий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (2000 г.)

Совет министров,

7. Призывает институты ОБСЕ, в частности БДИПЧ и полевые операции, разрабатывать и реализовывать программы борьбы с торговлей людьми и содействовать координированным усилиям в области предотвращения, преследования и защиты в сотрудничестве с неправительственными организациями, а также международными организациями и другими соответствующими учреждениями;

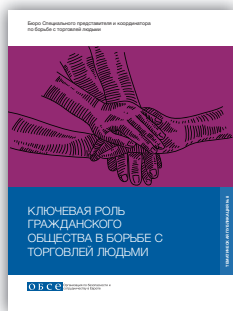
8. Принимает меры для повышения уровня осведомленности, в том числе при содействии БДИПЧ, неправительственных организаций и других соответствующих учреждений, при необходимости, путем учреждения учебных программ среди государственных должностных лиц, в том числе правоохранительных, судебных, консульских и иммиграционных должностных лиц, по всем аспектам торговли людьми;

12. Признает, что полевые операции ОБСЕ в правовых рамках принимающих стран могут сыграть ценную роль в борьбе с торговлей людьми, включая путем регулярного мониторинга, отчетности и оказания помощи государственным органам, в том числе содействуя диалогу и деятельности в качестве моста между правительствами и неправительственными организациями, а учреждения – при разрешении дел о торговле людьми; и призывает к проведению полевых операций для укрепления сотрудничества между собой;

# Наши публикации

Все публикации доступны в режиме онлайн на <http://www.osce.org/cthb>

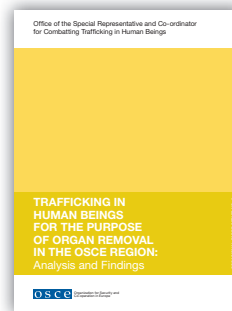
## Серия публикаций



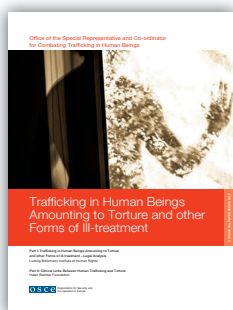
**Тематическая публикация № 8**  
Ключевая роль гражданского общества в борьбе с торговлей людьми, 2019



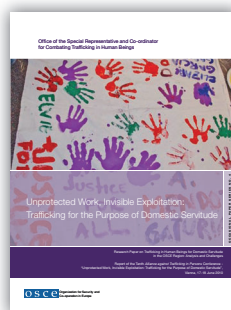
**Тематическая публикация № 7**  
Искоренение Эксплуатации. Предотвращение участия бизнеса в торговле людьми: обязанности Государств и частных предприятий, 2014



**Occasional Paper No. 6**  
Trafficking in Human Beings for the Purpose of Organ Removal in the OSCE Region, 2013



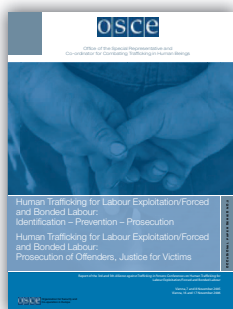
**Occasional Paper No. 5**  
Trafficking in Human Beings amounting to Torture and other Forms of Ill-treatment, 2013



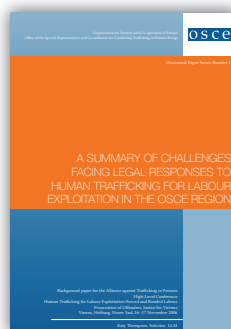
**Тематическая публикация № 4**  
Незащищенная работа, невидимая эксплуатация: торговля людьми в целях подневольного домашнего труда, 2010



**Occasional Paper No. 3**  
A Summary of Challenges on Addressing Human Trafficking for Labour Exploitation in the Agricultural Sector in the OSCE Region, 2009

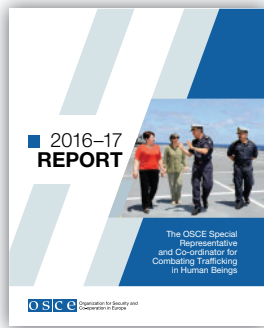


**Occasional Paper No. 2**  
Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour, 2008

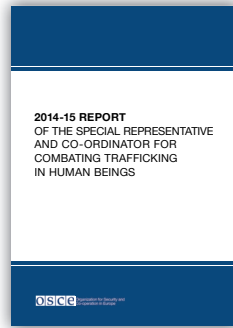


**Occasional Paper No. 1**  
A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region, 2007

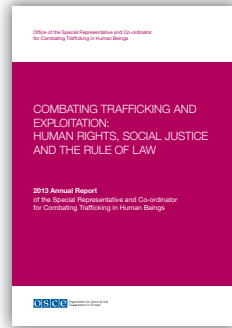
## Ежегодные доклады



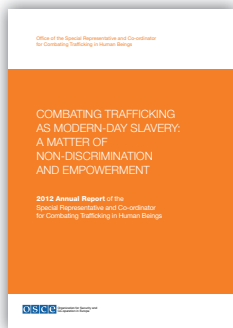
**Annual Report 2016-17**  
The OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings



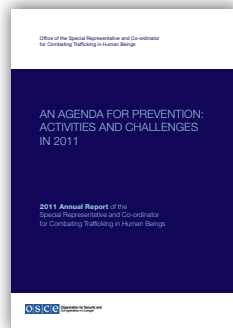
**Annual Report 2014-15**  
The OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings



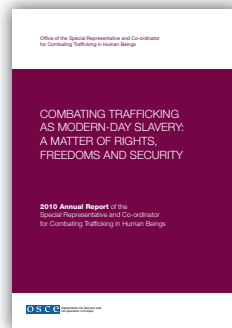
**Annual Report 2013**  
Combating Trafficking and Exploitation: Human Rights, Social Justice and The Rule of Law



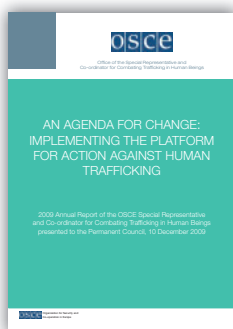
**Annual Report 2012**  
Combating Trafficking as Modern-day Slavery: Non-Discrimination and Empowerment



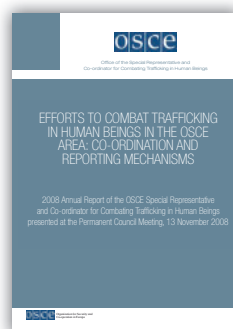
**Annual Report 2011**  
An Agenda for Prevention: Trafficking for Labour Exploitation



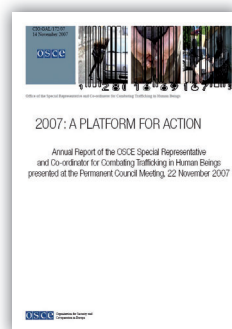
**Annual Report 2010**  
Combating Trafficking as Modern-day Slavery: A Matter of Rights, Freedoms and Security



**Annual Report 2009**  
An Agenda for Change: Implementing the Platform for Action against Human Trafficking



**Annual Report 2008**  
Efforts to Combat Trafficking in Human Beings in the OSCE Area: Co-ordination and Reporting Mechanisms



**Annual Report 2007**  
A Platform for Action

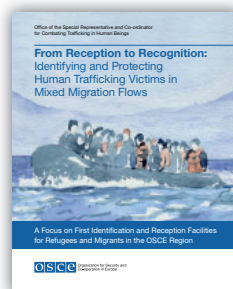
## Другие публикации



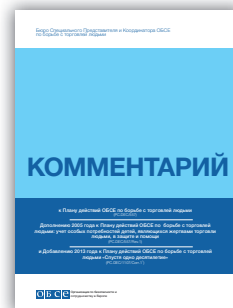
**2018**  
Compendium of relevant reference materials and resources on ethical sourcing and prevention of trafficking in human beings for labour exploitation in supply chains



**2018**  
Модельное руководство о государственных мерах по предотвращению торговли людьми в цепях трудовой эксплуатации в цепях поставок



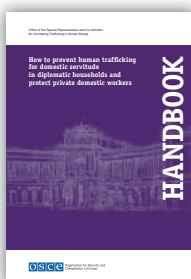
**2017**  
From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows



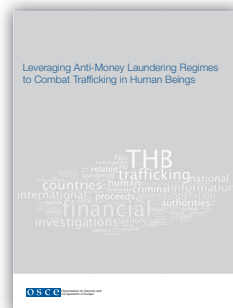
**2016**  
Комментарий к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми



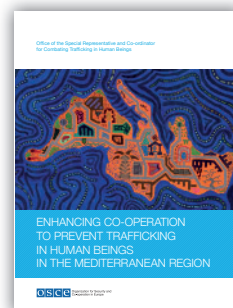
**2016**  
Survey Report 2016



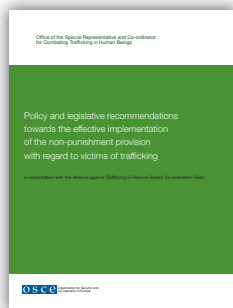
**2014**  
Handbook: How to Prevent Human Trafficking for Domestic Servitude in Diplomatic Households and Protect Private Domestic Workers



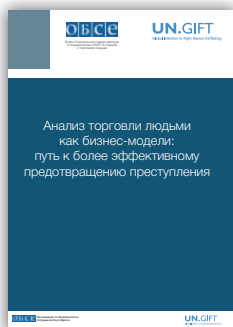
**2014**  
Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings, OCEEA/OSR/TNTD/SPMU



**2013**  
Enhancing Co-operation to Prevent Trafficking in Human Beings in the Mediterranean Region



**2013**  
Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking



**2010**  
Анализ торговли людьми как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления



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.

Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми

Wallnerstr. 6, 1010 Vienna, Austria  
Тел.: + 43 1 51436 6256  
Факс: + 43 1 51436 6299  
[info-cthb@osce.org](mailto:info-cthb@osce.org)  
[www.osce.org/cthb](http://www.osce.org/cthb)



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе