



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Противодействие Торговле Людьми: Российская Федерация

Владимир Мукомель

Пояснительная записка 13/29

Социально-политические рамки миграции

Апрель, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Эволюция политики противодействия торговли людьми

Проблема стала актуальной для России с 1990-х годов, когда, после распада СССР, в силу экономических, политических и социальных обстоятельств, граждане новых независимых государств в поиске источников средств существования стали, вольно или невольно, вовлекаться в торговлю людьми. Бедность, отсутствие доступа к достойному труду и деградация институтов социальной защиты толкали людей на необдуманные поступки, рисковому экономическому поведению, включая согласие на эксплуатацию и рабские условия труда.

Во второй половине 1990-х годов торговля людьми приобрела масштабный характер. Особое значение сыграли в это время такие факторы, как слабость правоохранительных органов, возросшее внимание криминалитета, организация налаженных международных каналов работорговли, отсутствие соответствующего законодательства и правоприменения, правовая неграмотность населения, возросшие масштабы незаконной миграции. Россия стала посылующей страной (в основном, в государства Западной Европы, Ближнего и Среднего Востока), страной приема и транзита (преимущественно, для граждан бывших республик СССР). Одновременно сформировался и внутренний рынок торговли людьми. Все это не могло не привлечь внимания научных работников – в первую очередь, специалистов в сфере миграции, гендерных исследований¹.

В это время торговля людьми стала привлекать внимание общественности², что было вызвано, с одной стороны, активным присоединением Российской Федерации к международным договорам и соглашениям, регламентирующим соблюдение прав и свобод человека, во-вторых – резонансными судебными делами на Западе, вскрывшими активное участие российского криминалитета в торговле людьми.

Однако вплоть до начала 2000-х годов реальных подвижек в борьбе с торговлей людьми не отмечалось. Если до 2001г. основными действующими лицами в борьбе против торговли людьми в России были международные и неправительственные организации, то после подписания Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющего Концепцию Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (Палермского протокола), в эту деятельность все активнее начало включаться государство. Последовал ряд действий, которые в итоге привели к принятию новых норм уголовного права, криминализирующих торговлю людьми в России. Основная роль в этой работе принадлежала созданной в 2002 г. Межведомственной рабочей группе комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству по подготовке проекта федерального закона о противодействии торговле людьми и ее координатору, Елене Мизулиной (Тюрюканова 2006: 13).

Ситуация стала меняться в преддверии ратификации Россией Палермского протокола³. Так, в декабре 2003 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) были введены статьи 127.1. Торговля людьми и 127.2. Использование рабского труда, предусматривающие уголовную ответственность за вышеназванные деяния. С этого времени у правоохранительных органов появились реальные возможности борьбы с торговлей людьми (до этого торговцы людьми привлекались по другим статьям УК РФ).

¹ См. Библиографию

² Представители международных организаций системы ООН конкретизируют: торговля людьми стала объектом общественного внимания в 1997 году (Де Рой 2006; UN 2012)

³ Протокол был подписан Российской Федерацией 12 декабря 2000 г., ратифицирован 26 апреля 2004 г. Одновременно с этим Протоколом Россия ратифицировала Протокол Против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху

Параллельно органы государственной власти налаживают сотрудничество с международными организациями. Со своей стороны, с целью улучшения понимания, координации и сотрудничества при осуществлении инициатив по противодействию торговле людьми в марте 2004 г. была создана совместная рабочая группа с участием агентств ООН и МОМ. Со стороны ООН участие в работе Рабочей группы приняли такие агентства как МОТ, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, УНП ООН и Представительство Постоянного координатора ООН в РФ (Де Рой 2006: 8).

Неоценимый вклад в пресечение и борьбу с торговлей людьми в начале 2000-х гг. внесли российские НПО, тесно сотрудничающие с международными организациями и специалистами. По мнению крупнейшего специалиста в области противодействия торговли людьми Елены Тюрюкановой, инициативы российских НПО и международных организаций оказали серьезное, а, может быть, и решающее влияние как на активизацию деятельности Правительства в данной области, так и на повышение осведомленности широких слоев населения и групп риска о проблеме (Тюрюканова 2006: 13)⁴.

Активизация деятельности Правительства России проходила по нескольким направлениям. Во-первых, по линии организационной: в апреле 2007 г. в Департаменте по борьбе с организованной преступностью и терроризмом Министерства внутренних дел РФ (ДБОПиТ) было создано специализированное подразделение по борьбе с похищениями и торговлей людьми, разработаны методические рекомендации по расследованию дел о торговле людьми. Еще ранее, с 2004 г., федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям было вменено вести статистику дел по Статье 127 УК (ВС 2004).

Во-вторых, расширялось сотрудничество с компетентными органами зарубежных государств: Великобритании, Германии, Израиля, США и др. В 2010 г. были внесены изменения в типовую проект Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел (компетентным ведомством) иностранного государства, в котором было особое внимание уделено взаимодействию в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии преступлений в сфере торговли людьми, особенно женщинами и детьми, а также органами и тканями человека (Постановление 2010).

В-третьих, в структуре Национального центрального бюро Интерпола при МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европоллом. В его функции входит организация и осуществление сотрудничества компетентных органов Российской Федерации с Европейской Полицией Организацией (HRC 2009: 80). Ежегодный документооборот с правоохранительными органами по проблемам торговли людьми составляет сотни документов⁵.

В-четвертых, был взят курс на расширение сотрудничества в рамках Содружества независимых государств (СНГ). Совет глав в ноябре 2006 года разработал и

⁴Итоги их деятельности с конца 1990-х гг. подвела Первая Всероссийская ассамблея НПО, занимающихся противодействием торговле людьми, прошедшая в январе 2004 г. Вторая всероссийская ассамблея неправительственных организаций, в которой приняли участие 63 НПО, состоялась в Москве 26 марта 2006 года. На этой Ассамблее впервые был обнародован подготовленный Межведомственной рабочей группой Доклад о состоянии борьбы с торговлей людьми и рабством в России (ИОМ 2011 а)

⁵Так, за 11 месяцев 2010 г. объем документооборота с правоохранительными органами стран-членов Интерпола по противодействию торговле людьми для целей экономической эксплуатации составил 192 документа. В отношении борьбы с торговлей людьми для целей сексуальной эксплуатации объем документооборота с правоохранительными органами стран-членов Интерпола за 11 месяцев 2010 г. составил 427 документов. Кроме того, в рамках проекта "Waistcoat" ("Спасательный жилет"), разработанного Генеральным секретариатом Интерпола, российские правоохранительные органы осуществляют сбор, анализ и обработку информации о международных преступных группах, занимающихся торговлей женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации. (ECOSOC 2011: 40-41).

принял Программу сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2007-2010 годы. В 2008-2010 гг. на территории стран СНГ было выявлено более 650 фактов торговли людьми (Лебедев 2011).

В-пятых, была предпринята попытка синхронизации законодательства стран СНГ. В частности, Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ были разработаны два модельных закона: «О противодействии торговле людьми» и «Об оказании помощи жертвам торговли людьми»⁶.

Формы, группы риска и масштабы торговля людьми

Основными формами международной торговли людьми (ТЛ) в России является торговля в целях сексуальной эксплуатации и с целью использования рабского труда, в меньшей степени - торговля детьми с целью усыновления. На внутреннем рынке получила распространение торговля детьми и инвалидами с целью попрошайничества.

Таблица 1. Группы риска по формам эксплуатации

Форма эксплуатации	Группы риска
ТЛ с целью сексуальной эксплуатации	молодые женщины, особенно с низким образованием, безработные, занимающиеся проституцией, бедные, мигранты; дети (мальчики и девочки), особенно из неблагополучных семей и интернатов
ТЛ с целью трудовой эксплуатации (рабский труд)	мужчины и женщины молодых и средних возрастов, с низким образованием, мигранты, безработные, бомжи, дети из неблагополучных семей и без родителей
ТЛ, особенно детьми и инвалидами, с целью попрошайничества	дети из неблагополучных семей и без родителей, инвалиды, бомжи, многодетные матери, одинокие матери
Торговля детьми с целью усыновления ⁷	Семьи "социального риска" (алкоголизм, насилие и т.п.), бедные семьи, многодетные семьи, одинокие матери

Источник: Тюрюканова 2006: 36

Наряду с вышеупомянутыми, специалистами выделяются такие формы, как: браки в целях эксплуатации (включая использование системы «невест по почте»); торговля людьми с целью принуждения к суррогатному материнству; торговля людьми с целью использования в вооруженных формированиях; использование солдат и заключенных для принудительных работ (Тюрюканова 2006: 24-25).

Внимание общественности и масс-медиа концентрируется на торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации, однако масштабы торговли с целью использования рабского труда несоизмеримо выше - в силу существенно больших контингентов мигрантов, подверженных данному виду эксплуатации (численность трудовых мигрантов составляет около 4-5 млн. человек, большинство из них не имеют оснований для занятий трудовой деятельностью).

⁶Приняты в г. Санкт-Петербурге 03.04.2008 на 30-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

⁷Во время обсуждения закона, запрещающего усыновление детей гражданами США (ФЗ 2012 б), легальное усыновление интерпретировалось законодателями и их сторонниками как «торговля детьми».

Правоприменение

Национальное законодательство в целом соответствует обязательствам, вытекающим из Палермского протокола. Претензии международных организаций сводятся к двум моментам. Во-первых, федеральное законодательство не предусматривает отдельных оснований для продления срока пребывания на территории Российской Федерации для жертв торговли людьми из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, что вступает в противоречие со статьей 7 Протокола. Во-вторых, что особенно важно, в России отсутствуют специализированные программы предупреждения торговли людьми и защиты жертв такой торговли, что вытекает из обязательств по статье 9 Протокола (ИОМ 2011b: 161).

Несмотря на это, с момента введения специальных статей за торговлю людьми в уголовное законодательство России к 2009 г. было выявлено несколько десятков организованных преступных групп и свыше 2,000 лиц, причастных к преступлениям, связанным с торговлей людьми, занимающихся вербовкой российских граждан с целью их сексуальной эксплуатации, как за рубежом, так и внутри страны (HRC 2009: 79).

В 2009 г. зарегистрировано 78 преступлений по ст. 127.1 и 8 преступлений по ст. 127.2, раскрыто, соответственно 71 и 8 преступлений. В 2010 г. зарегистрировано 103 преступления по ст. 127.1 и 15 преступлений по ст. 127.2, раскрыто, соответственно 73 и 10 преступлений. В 2011 г. зарегистрировано 46 преступлений по ст. 127.1, и раскрыто 17 преступлений (Оводков 2012: 67)⁸.

Государственный Департамент США, со ссылкой на Юридический департамент Верховного Суда России, приводит статистику осужденных за торговлю людьми в 2011 г.: 32 человека были осуждены по Статье 127.1., и 11 человек были осуждены в соответствии со Статьей 127.2. (State Department 2012: 295).

Во взаимодействии с компетентными органами других государств была пресечена деятельность нескольких разветвленных международных преступных сообществ. Сообщалось о раскрытии двух преступных групп, действовавших примерно с 2000-го г. В первую входило около 150 человек (из них 30 – на территории России). Жертвами их деятельности стало несколько тысяч человек. Были привлечены или находились под следствием в апреле 2011 г. в Израиле, Италии, Узбекистане, Молдавии, Беларуси 83 активных члена преступного сообщества. Другая преступная группа включала порядка 90 членов (граждан Испании, России, Украины, Белоруссии), около 900 девушек пострадали от их преступной деятельности (Скороходов 2012: 72).

Учитывая высокую латентность такого рода преступлений, можно предполагать, что торговля людьми является бизнесом для сотен, если не тысяч людей в России, а жертвами торговли людьми становятся десятки тысяч человек. Следует также учитывать, что к преступлениям, совершенным в сфере торговли людьми, относятся подпадающие не только непосредственно под статьи 127.1 и 127.2 УК РФ, но и под ст. 240 (вовлечение в занятие проституцией), ст. 241 (организация занятия проституцией), ст. 242 (незаконное распространение порнографических материалов или предметов), ст. 242-1 (изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних)⁹.

⁸ Статистику преступлений см. также: (СК 2007?; СК 2008; ECOSOC 2011: 37, 38)

⁹ В 2011 г. по этим статьями раскрыто более 2000 преступлений (Оводков 2012: 67)

Проектная деятельность

Уже в начале 2000-х гг. в России действовали десятки организаций, преимущественно неправительственных, занимающихся проблемой торговли людьми¹⁰. По состоянию на 2009 г. действовало около 100 НПО, занимающихся теми или иными аспектами проблемы торговли людьми, такие как Центр помощи пострадавшим от сексуального насилия "Сестры" и Коалиция "Ангел" (Москва), Центр против насилия и торговли людьми (Пермь), Байкальский центр правовых реформ (Иркутская область), Международная организация "Спасем ребенка" (Мурманск). Сложились схемы работы по трем основным направлениям: превентивные меры (информационные кампании, направленные на потенциальных жертв "траффикинга"); мероприятия по защите и оказанию правовой помощи пострадавшим; содействие правительственным структурам в создании правовой базы для преследования и наказания организаторов торговли людьми. В рамках начатого в 2006 году совместного с МОМ проекта "Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации" в Москве в 2007 году открылся специализированный реабилитационный центр для жертв торговли людьми, где им оказывалась медицинская, психологическая и социальная помощь. Женскими общественными организациями в различных субъектах Российской Федерации было создано 47 кризисных центров помощи женщинам, которые работают в тесном контакте с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. (HRC 2009: 80, 83).

В последние годы сворачивается реализация проектов международных организаций и российских НПО (большинство которых финансировалось зарубежными грантами) по предотвращению торговли людьми и помощи жертвам такой торговли. Так, сыгравший большую роль проект "Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации", который финансировался Европейским Союзом совместно с Государственным Департаментом США и Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству, был закрыт в 2009 г. В результате ужесточения требований к российским НПО со стороны властей, особенно после принятия федерального закона об иностранных агентах (ФЗ 2012 б), реализация конкретных проектов НПО по борьбе с торговлей людьми крайне затруднена.

Заключение

В России накоплен позитивный опыт превентивных мер и борьбы с торговлей людьми: принято законодательство, созданы соответствующие структуры в правоохранительных органах, имеются практики эффективного межведомственного и международного взаимодействия правоохранительных органов, конструктивного сотрудничества органов государственной власти, местного самоуправления и НПО. Основные проблемы обусловлены отсутствием национальной стратегии (программы) противодействия торговле людьми и помощи жертвам такой торговли¹¹, а также механизмов поддержки НПО, работающих в данном направлении.

¹⁰ Активность российских НПО в начале 2000-х см.: Тюрюканова 2006: 140-153.

¹¹ Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2011 - 2013 годы, утвержденная 10 декабря 2010 года, не исключает детализацию конкретных мер на национальном уровне.

Библиография

- ВС (2004). Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации Об утверждении табеля форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей от 2 июня 2004 г. N 81
- Де Рой, Карел (2006). Предисловие к докладу «Торговля людьми в Российской Федерации. Обзор и анализ текущей ситуации по проблеме» [авторы доклада Елена Тюрюканова и Фонд «Институт экономики города». М.: Издательство ЮНИСЕФ, МОТ, КАМ.
- Лебедев, С. Н. (2011). Тезисы выступления Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ С.Н. Лебедева на Конференции высокого уровня в рамках Альянса по борьбе с торговлей людьми, Вена, 20 июня 2011, доступен по адресу: <http://www.osce.org/ru/cthb/80797>, дата доступа: 12 марта 2013.
- Мизулина Е. Б. (2006).. Торговля людьми и рабство в России: международно-правовой аспект. М., Юристъ.
- OSCE (2011).Ароновиц А., Тойерманн Г., Тюрюканова Е. Анализ торговли людьми как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления. Вена, Австрия: OSCE / Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Being.
- Оводков, Д. (2012). Тезисы выступления // Материалы международного круглого стола «Совершенствование сотрудничества между компетентными органами международных универсальных и региональных организаций в борьбе с торговлей людьми». - М.: Верди.
- Постановление (2010). Постановление Правительства Российской Федерации О внесении изменений в типовой проект соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел (компетентным ведомством) иностранного государства от 12 апреля 2010 г. N 227.
- СК (2007).Анализ практики расследования уголовных дел преступлений в сфере торговли людьми.*Следственный комитет МВД РФ. Проект «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации»*, доступен по адресу: <http://www.no2slavery.ru/ru/dokumenty/statistika/>, дата доступа:12 марта 2013.
- Скорыходов, С. (2012). Тезисы выступления // Материалы международного круглого стола «Совершенствование сотрудничества между компетентными органами международных универсальных и региональных организаций в борьбе с торговлей людьми». - М.: Верди.
- Торговля людьми. Социокриминологический анализ(2002). / Под общ. ред. Е.Тюрюкановой и Л. Ерохиной. М.: Academia.
- Тюрюканова. Е. В. (2002). Социальная политика в области трудовой миграции и противодействие торговле людьми // Экономика и социальная политика: гендерное измерение. Курс лекций. М.: Academia, с. 160-187.
- ТюрюкановаЕ. В. (2006). Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Женева, Международное бюро труда.
- Тюрюканова, Е. В., Дзялошинский,И.М.(2008). Торговля людьми: СМИ как ресурс общественного противодействия современному рабству Международная организация по миграции (МОМ) в РФ. Москва, ЗАО «СитиПрессСервис».
- Тюрюканова, Е. В. (2006). Торговля людьми в Российской Федерации. Обзор и анализ текущей ситуации по проблеме» [авторы доклада Елена Тюрюканова и Фонд «Институт экономики города». М.: Издательство ЮНИСЕФ, МОТ, КАМ.

- ФЗ (2012 а). Федеральный закон О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента от 20 июня 2012 года № 121-ФЗ.
- ФЗ (2012 б). Федеральный закон О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. N 272-ФЗ.
- ECOSOC (2011). Экономический и Социальный Совет ООН. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Сорок шестая сессия. Рассмотрение докладов, представленных государствами- участниками в соответствии со статьей 16 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Ответы правительства Российской Федерации на перечень вопросов (E/C.12/RUS/Q/5), подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением пятого периодического доклада Российской Федерации (E/C.12/RUS/5), E/C.12/RUS/Q/5/Add, 25 February 2011.
- HRC (2009). Ответы на перечень вопросов (CCPR/C/RUS/Q/6), подлежащих обсуждению в связи с рассмотрением Второго периодического доклада Российской Федерации (CCPR/C/RUS/6). CCPR/C/RUS/Q/6/Add.1, 24 August.
- ИОМ (2008). Предотвращение и противодействие распространению торговли людьми в Российской Федерации. Науч. ред.: Тюрюканова Е.В. Итоговый доклад по исследовательской части проекта Европейского Союза, реализуемого Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в РФ "Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации". Общее научное руководство - Тюрюканова Е.В. MOM-MOT-EC.
- ИОМ (2011а). Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации, доступен по адресу: <http://www.no2slavery.ru/ru/dokumenty>, дата доступа: 11 марта 2013.
- ИОМ (2011б). Законодательство государств-членов организации Договора о коллективной безопасности в сфере противодействия незаконной (нерегулярной) миграции и торговли людьми. (Сравнительно-правовой анализ и рекомендации по приведению его в соответствие с требованиями общепризнанных международных нормативных правовых документов). – М.: Бюро МОМ.
- State Department (2012). Trafficking in Persons Report 2012, June 2012, доступен по адресу: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/>, дата доступа: 28 февраля 2013.
- Tyuryukanova, E. V. (2005). Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings Geneva, International Labour Office.
- Tyuryukanova, E. V. (2008). Illegal, Trafficked, Enslaved... Irregular Migration and Trafficking in Persons in Russia. In *Political Violence, Organized Crimes, Terrorism and Youth*. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Social Dynamics – Vol. 46. Edited by M. DemetUlusoy. IOS Press.
- UN (2012). Международная Рабочая Группа по проблеме торговли людьми. Организация Объединенных Наций в Российской Федерации, доступен по адресу: <http://www.unrussia.ru/ru/groups/traffic-persons-0>, дата доступа: 28 февраля 2013.