

**С.Д. СТЕПАКОВ**

АСПИРАНТ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА  
МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ  
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)  
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ-ЭКСПЕРТ ОТДЕЛА ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ  
ДЕПАРТАМЕНТА ЗАНЯТОСТИ И ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ МИНЗДРАВСОЦРАЗВИТИЯ РОССИИ

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ В ЕС

В настоящее время торговля людьми является серьезным и быстрорастущим видом транснациональной организованной преступности, приносящим огромные доходы преступным сетям, которые могут быть также замешаны в таких преступных деяниях как контрабанда мигрантов, незаконный оборот наркотиков и оружия. По оценкам экспертов, ЕС стал одним из основных реципиентов «живого товара», а странами его происхождения и транзита являются, в первую очередь, государства СНГ (Украина, Россия, Молдавия, Белоруссия), а также Западных Балкан<sup>1</sup>.

**Ключевые слова:** торговля людьми, Европейский Союз, криминальные сети, транснациональная организованная преступность.

**S.STEPAKOV**

RESEARCH STUDENT, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW, INTERNATIONAL INSTITUTE  
OF ADMINISTRATION, MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA,  
CHIEF SPECIALIST-EXPERT, EMPLOYMENT POLICY DIVISION, DEPARTMENT OF EMPLOYMENT AND LABOR  
MIGRATION, MINISTRY OF PUBLIC HEALTHCARE SERVICE AND SOCIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

## LEGAL REGULATION OF THE FIGHTING AGAINST TRAFFICKING IN PERSONS IN THE EUROPEAN UNION

Nowadays trafficking in persons is a serious and fast developing kind of transnational organized crime, bringing a great profit for the criminal net, which can be involved in such criminal action as contraband of migrants, illegal circulation of the drugs and weapons. According to the experts opinion EU became one of major recipients of the "living good" and countries of origin are mainly CIS (Ukraine, Russia, Moldavia and Belarus) and Western Balkan countries.

**Key words:** trafficking in persons, European Union, criminal net transnational organized crime.

Несмотря на то, что рабство как таковое отменено более 200 лет назад и принят ряд международных договоров в этой области, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, современность возродила сходный с ним институт, который затрагивает все без исключения страны-члены ЕС.

В условиях мирового финансового кризиса риск некоторых категорий лиц быть вовлеченными в торговлю людьми несоизмеримо вырос. Данная проблема имеет большое значение, поскольку преступления, связанные с торговлей людьми, включают в себя такие вопиющие криминальные действия как принудительное содержание в заточении, насилие, пытки и другие грубейшие нарушения прав человека.

Жертвами данного вида преступлений становятся отдельные лица (или группы лиц), которых

перемещают через границы государств - членов ЕС с целью последующего содержания в подневольном состоянии, фактически в условиях рабства, или для принудительного труда независимо от того, оплачивается такой труд или нет. Транснациональные криминальные организации, которые руководят сетями торговли людьми, могут представлять угрозу, как национальной безопасности отдельных государств, так и безопасности Европейского союза в целом. Поэтому борьба с торговлей людьми занимает одно из ведущих мест в политике ЕС в области юстиции, внутренних дел и международных отношений.

Имеющиеся в настоящее время в распоряжении ЕС правовые инструменты можно условно разделить на две группы:

1. Группа внешних источников права ЕС: международные договоры, заключаемые Сообществами<sup>2</sup> и государствами-членами ЕС с третьими странами и международными организациями.

2. Группа внутренних источников права ЕС, куда входят нормы:

- первичного права - правовые нормы, закрепленные в учредительных договорах ЕС;
- вторичного права - правовые нормы, создаваемые институтами ЕС (например, регламенты, директивы).

Группа внешних источников права ЕС. На нее полностью распространяются такие принципы международного права, как обязательность соблюдения договоров (*pacta sunt servanda*), неизменяемость в одностороннем порядке, верховенство по отношению к внутренним источникам права (т.е. по отношению к первичному и вторичному праву ЕС, а также к национальному законодательству государств-членов).

Европейское сообщество, наряду с большинством государств-членов, является договаривающейся стороной Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее<sup>3</sup>, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности<sup>4</sup>. Данный Протокол, известный также как «Протокол Палермо», является первым универсальным документом, содержащим конкретные обязательства государств-участников и, что наиболее важно, дающим определение термину «торговля людьми»<sup>5</sup>. Последний факт призван помочь сблизить национальные подходы к толкованию термина «торговля людьми» с тем, чтобы государства-участники «Протокола Палермо» могли отгалькиваться от согласованного международным сообществом термина при принятии национальных уголовных норм в сфере борьбы с торговлей людьми. Помимо предупреждения торговли людьми и борьбы с ней, поощрения сотрудничества между государствами-участниками данный универсальный международно-правовой документ направлен также на защиту и помощь жертвам такой торговли при полном уважении прав человека, которыми они обладают (ст. 2).

Конвенция о борьбе с торговлей совершенными женщинами от 11 октября 1933 г., Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами от 21 марта 1950 г., Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда от 17 января 1959 г., Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 7 сентября 1956 г.<sup>6</sup>, Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 г., Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия<sup>7</sup>, Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми<sup>8</sup> составляют

необходимую региональную и универсальную международно-правовую базу, позволяющую государствам осуществлять двустороннее и многостороннее сотрудничество в деле борьбы с торговлей людьми.

По сравнению с остальными международными правовыми актами, Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми идет дальше в ужесточении наказаний ответственных за торговлю людьми лиц, усиливает меры по ее предупреждению, предоставляет большую номенклатуру мер по защите прав и достоинства жертв. Она, во-первых, делает обязательными базовые меры в области оказания помощи жертвам, такие как оказание медицинской и юридической помощи, консультаций, предоставление услуг переводчика, а также возможности детям посещать учебные заведения. Во-вторых, она запрещает наказание жертв торговли людьми и требует от правительств стран назначения принять меры по уменьшению спроса. На практике это означает, что, независимо от юридического статуса проституции в стране, власти должны преследовать тех, кто оплачивает сексуальные услуги, если «клиент» заведомо знает, что оказывающий их - жертва торговли людьми. В-третьих, Конвенция предусматривает для жертв торговли людьми 30-дневный период для восстановления и размышления с возможностью получения временного вида на жительство вне зависимости от решения жертвы сотрудничать с правоохранительными органами. В-четвертых, она создает постоянный механизм отслеживания, GRETA, в рамках которого страны происхождения, транзита и назначения смогут работать сообща, обмениваться информацией и положительным практическим опытом<sup>9</sup>.

Нормы первичного права. Среди актов первичного права ЕС первым учредительным договором, который затронул проблему борьбы с торговлей людьми, стал Амстердамский договор 1997 г. Ст. 29 этого документа, прямо упоминающая борьбу с торговлей людьми, содержится в Главе VI «Положения о полицейском и судебном сотрудничестве по уголовным делам». Данная статья гласит, что «без ущерба для полномочий Европейского сообщества, задачей Союза должно быть обеспечение граждан высоким уровнем безопасности в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия путем расширения совместных действий государств-членов в сферах полицейского и судебного сотрудничества по уголовным делам и путем предотвращения и борьбы с расизмом и ксенофобией. Эта задача должна быть достигнута путем предотвращения и борьбы с преступностью как организованной, так и любой иной, в частности с терроризмом, торговлей людьми и преступлениями против

детей, незаконным оборотом наркотиков или оружия, коррупцией и мошенничеством посредством:

- более тесного сотрудничества между правоохранительными, таможенными и иными компетентными органами государств-членов непосредственно через Европол;
- более тесного сотрудничества судебных органов государств-членов ЕС;
- сближения, если это представляется необходимым, уголовных норм государств-членов ЕС».

Ниццкий договор 2001 г.<sup>10</sup> также отмечает важность борьбы с организованной преступностью, координацию усилий правоохранительных и судебных органов государств-членов на этом направлении<sup>11</sup> и вводит новое положение об усовершенствовании их сотрудничества через специальный орган Европейского союза – Евроюст<sup>12</sup>.

Прямая ссылка к борьбе с торговлей людьми содержится и в Лиссабонском договоре 2007 г. Согласно ст. 63 (а) Лиссабонского договора, «Союз должен выработать общую миграционную политику, направленную на обеспечение на всех уровнях эффективного управления миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, проживающих на законных основаниях на территории государств-членов, и на предотвращение и принятие всевозможных мер по борьбе с незаконной миграцией и торговлей людьми».

На основании ст. 69 Лиссабонского договора Европарламент и Совет ЕС будут наделены полномочиями по принятию норм, касающихся борьбы с торговлей людьми, в особенности женщинами и детьми. Кроме того, они смогут принимать директивы, направленные на установление минимальных норм по определению преступлений и установлению уголовных наказаний за тяжкие транснациональные преступления. Среди прочих видов преступлений, для борьбы с которыми может быть применен такой подход, гармонизирующий законодательство государств-членов, значится «торговля людьми и сексуальная эксплуатация женщин и детей».

Лиссабонского договора говорит о развитии сотрудничества между правоохранительными органами государств-членов, направленного на обмен опытом и проведение специальных курсов по подготовке и повышению квалификации<sup>13</sup>. Единообразный подход к борьбе с торговлей людьми, согласно данной статье, существенно облегчит задачу по выявлению и последующему слежению за лицами, подозреваемыми в занятии торговлей детьми, а также позволит государствам-членам получить доступ

к уголовным досье тех, кто был осужден за совершение данного преступления.

Важной представляется ст. 6 Лиссабонского договора. Она признает юридически обязательный характер положений Хартии основных прав Европейского союза<sup>14</sup>. Некоторые положения Хартии можно рассматривать как своеобразную правовую основу для защиты прав детей, ставших жертвами торговли людьми. Ст. 5 Хартии «О запрете рабства и принудительного труда» по сравнению с аналогичной статьей Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. дополнена запретом на торговлю людьми (п. 3). Ст. 32 Хартии содержит также запрет на детский труд.

Нормы вторичного права. Фактически уже с 1997 года Еврокомиссия стала осознавать необходимость и активно продвигать создание на уровне ЕС полномасштабной правовой базы, направленной на предотвращение и борьбу с торговлей людьми.

После принятия Европейским парламентом 18 января 1996 г. резолюции, призывающей уделить внимание проблеме торговли людьми и обеспечению прав человека, Еврокомиссия опубликовала два документа:

- информацию от 20 ноября 1996 г. «О полномасштабном подходе к борьбе с торговлей людьми в качестве средства мобилизации всех имеющихся в распоряжении ЕС инструментов»;
- текст от 9 декабря 1998 г., озаглавленный «Для дальнейших мер по борьбе с торговлей женщинами», который содержал призыв разработать меры, которые бы охватывали всю преступную цепочку, занимающуюся торговлей людьми.

Европарламент 19 мая 2000 г. принял резолюцию, в которой предложил разработать необходимые правовые нормы, направленные на «выработку ясного и гармонизированного определения термина торговли людьми, охватывающего рабство, принуждение к занятию проституции, подневольный труд и принуждение к вступлению в брак» и на «защиту и поддержку жертв торговли людьми».

Следуя отчасти резолюции Европейского парламента, Совет ЕС принял ряд правовых актов:

- Решение от 29 мая 2000 г. о борьбе с детской порнографией в глобальной сети Интернет;
- Резолюцию от 20 октября 2003 г. об инициативах в сфере борьбы с торговлей людьми, особенно женщинами;
- Рамочное решение № 2004/68/ЈНА от 22 декабря 2003 г. о борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией;
- Рамочное решение № 2001/202/ЈНА от 15 марта 2001 г. о положении жертв в уголовном процессе;

- Директиву № 2004/81/ЕС от 29 апреля 2004 г. о предоставлении разрешения на проживание гражданам третьих стран, ставших жертвами торговли людьми. Директива обязывает государства-члены предоставить лицу, ставшему жертвой данного вида преступления, «время на размышление» и разрешение на проживание, а также оказать ему различные виды поддержки и помощи;

- Рамочное решение № 2002/629/ЈНА от 19 июля 2002 г. о борьбе с торговлей людьми, которое является одним из основных документов вторичного права ЕС, направленных на борьбу с торговлей людьми. Оно выступает в роли главного элемента в процессе гармонизации уголовно-правовых стандартов в данной сфере на территории Европейского союза. Документ ставит целью усилить борьбу с таким видом преступных посягательств на личность, как торговля людьми. Понятие торговли людьми, точнее, «преступлений, связанных с торговлей людьми», закреплено в параграфе 1 ст. 1 Рамочного решения<sup>15</sup>.

Определяющим признаком преступлений, связанных с торговлей людьми, выступает цель (мотив) их совершения. Она может быть двоякой: либо эксплуатация труда, либо сексуальная эксплуатация человека.

При наличии ряда отягчающих обстоятельств нижний предел уголовно-правовой санкции за торговлю людьми во всех государствах-членах должен составлять не менее 8 лет лишения свободы<sup>16</sup>. Как и другие источники уголовного права, Рамочное решение предусматривает уголовное наказание за покушение на совершение преступления и за различные формы соучастия в нем<sup>17</sup>. Кроме того, статьи 4 и 5 содержат основания и меры ответственности юридических лиц.

В последующих статьях документа указаны сфера действия уголовных норм государств-членов, на основании которых будет производиться уголовное преследование и привлечение к наказанию виновных лиц, закрепляются основания, по которым то или иное государство-член сможет осуществлять свою юрисдикцию в отношении совершенного преступления<sup>18</sup>. Ст. 7 перечисляет различные меры помощи, которую необходимо оказать жертвам торговли людьми и их семьям.

В настоящее время ведется работа по адаптации правовой базы Европейского союза к новым реалиям жизни и к новым угрозам для общества. Так, стремительное развитие информационных и цифровых технологий часто используется в преступных целях, в том числе для торговли людьми. Чтобы «идти в ногу со временем», Совет ЕС на своем заседании 6-7 апреля 2009 года обсудил проект рамочного решения,

направленного на усиление мер в сфере борьбы с торговлей людьми, который должен заменить действующее Рамочное решение № 2002/629/ЈНА. Среди планируемых новшеств следует назвать следующие:

- устанавливается принцип экстерриториальной юрисдикции, который позволит преследовать в судебном порядке граждан Европейского союза, совершивших преступление за его пределами;

- органам правопорядка в ходе проведения следственно-оперативных мероприятий будет предоставлен доступ к финансовой информации, они также смогут прибегать к прослушиванию телефонных разговоров и видеонаблюдению;

- укрепляются более высокие требования защиты и помощи жертвам торговли людьми, при этом особое внимание уделено защите детей.

Новое рамочное решение направлено на дальнейшее сближение национальных правовых норм, развитие международного сотрудничества правоохранительных и судебных органов.

Законодательство ЕС длительное время не могло провести четкого различия между двумя видами преступлений: незаконным перемещением людей и торговлей людьми. Отчасти это было вызвано совместным и почти синонимичным упоминанием в различных правовых актах ЕС этих двух преступлений, как, например, в заключениях, принятых Советом ЕС в 1999 г. в Тампере. Только в «Комплексном плане по борьбе с незаконной миграцией и торговлей людьми в Европейском союзе», который Совет ЕС принял в 2002 г., содержится четкое различие между незаконным перемещением людей<sup>19</sup> и торговлей людьми<sup>20</sup>.

Не внесла ясность в разрешение терминологической проблемы и Резолюция Совета ЕС от 20 октября 2003 г. об инициативах в сфере борьбы с торговлей людьми, особенно женщинами, которая упоминалась выше. Она, в свою очередь, определяет торговлю людьми как «преступление, имеющее целью сексуальную или трудовую эксплуатацию лиц, в особенности сексуальную эксплуатацию и домашнее рабство женщин и детей». Термин «домашнее рабство» не используется ни в одном другом есовском нормативно-правовом акте. Такой неоднородный подход к дефиниции «торговля людьми» не способствует созданию прочной правовой базы, регулирующей борьбу с этим преступлением.

Несмотря на весь имеющийся массив правовых норм, направленных на борьбу с торговлей людьми, и тесное сотрудничество между правоохранительными органами

государств-членов, не следует ожидать резкого снижения числа преступлений, связанных с торговлей людьми. Данный вид преступлений продолжит находиться в поле зрения законодателей Евросоюза, тем более что в нынешней экономической ситуации высока вероятность того, что случаи трудовой эксплуатации в Европе только возрастут. Для того чтобы сдвинуть дело с «мертвой точки», необходимо принять такие правовые нормы, которые бы превратили торговлю людьми из преступления с малыми рисками и высокой

прибылью в низко доходное преступление с высокими рисками.

Кроме того, торговля людьми наиболее остро проявляет себя в зонах конфликтов, число и масштаб которых в Европе за последнее десятилетие увеличились. Именно поэтому Российская Федерация заинтересована в активизации сотрудничества с ЕС по предотвращению и пресечению торговли людьми. Такое сотрудничество может осуществляться в виде обмена как практическим, так и нормотворческим опытом.

<sup>1</sup> Комплексный план по борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми, принятый Европейским советом 21 июня 2002 г. в Севилье, подчеркивает взаимосвязь этих двух явлений.

<sup>2</sup> В соответствии со ст. 1 (b) Лиссабонского договора они будут заключаться Европейским союзом

<sup>3</sup> Протокол ратифицирован всеми государствами - членами ЕС за исключением Греции, Ирландии и Чехии. Европейское сообщество участвует в нем с 6 сентября 2006 г, Российская Федерация - с 26 мая 2004 г.

<sup>4</sup> Одобрен резолюцией № 55/25 ГА ООН от 15 ноября 2000 г., вступил в силу 25 декабря 2003 г.

<sup>5</sup> Согласно ст. 3 «Протокола Палермо», «торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов.

<sup>6</sup> Интересно сравнить определение, которое дает данная конвенция термину «работоторговля» с более современным термином «торговля людьми». Так, согласно конвенции, под термином «работоторговля» понимаются и в него включаются все действия, связанные с захватом, приобретением какого-либо лица или с распоряжением им с целью обращения в рабство; все действия, связанные с приобретением раба с целью его продажи или обмена; все действия по продаже или обмену лица, приобретенного с этой целью, и вообще всякое действие по торговле или перевозке рабов какими бы то ни было транспортными средствами/

<sup>7</sup> Конвенция недавно была открыта для подписания. Подписана 19 государствами - членами ЕС, ратифицирована пока только Грецией. В силу не вступила.

<sup>8</sup> Конвенция вступила в силу 1 февраля 2008 г. Подписана всеми государствами - членами ЕС за исключением Чехии и Эстонии. Ратифицирована Австрией, Бельгией, Болгарией, Великобританией, Данией, Францией, Кипром, Латвией, Мальтой, Норвегией, Польшей, Португалией, Румынией, Словакией, Испанией и Люксембургом (для последних двух стран начала действовать с 1 августа 2009 г.). Несмотря на предусмотренную в Конвенции возможность для Европейского сообщества стать ее участником, оно ее не подписало. Российская Федерация Конвенцию также не подписала.

<sup>9</sup> <http://www.hri.ru> – электронная библиотека международных документов по правам человека

<sup>10</sup> Вступил в силу 1 февраля 2003 г., должен быть заменен Лиссабонским договором.

<sup>11</sup> См.: ст. 31 Ниццкого договора

<sup>12</sup> См.: там же, ст. 29.

<sup>13</sup> См.: Лиссабонский договор, ст. 69 (f)

<sup>14</sup> Стоит отметить, что если бы Конституция ЕС была принята, то Хартия основных прав ЕС приобрела бы статус юридически обязательного, даже конституционного документа, поскольку она была инкорпорирована в текст Конституции в качестве ее второй части.

<sup>15</sup> В целом этот термин заимствован из «Протокола Палермо».

<sup>16</sup> См.: Ст. 3 рамочного решения № 2002/629/JHA от 19 июля 2002 г. о борьбе с торговлей людьми.

<sup>17</sup> См.: там же, ст. 2.

<sup>18</sup> См.: там же, ст. 6.

<sup>19</sup> Транснациональное преступление, когда одно лицо помогает другому незаконно пересечь границу иностранного государства и обосноваться в нем

<sup>20</sup> Преступление, ключевым элементом которого является цель эксплуатации человека, независимо от того, каким образом жертва оказалась в месте, где она подверглась эксплуатации

#### Список использованной литературы:

1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.
2. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.
3. Конвенция о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами.
4. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами.

5. Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда.
6. Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством.
7. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.
8. Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия.
9. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми.
10. Решение Совета ЕС от 29 мая 2000 г. о борьбе с детской порнографией в глобальной сети Интернет;
11. Резолюция Совета ЕС от 20 октября 2003 г. об инициативах в сфере борьбы с торговлей людьми, особенно женщинами;
12. Рамочное решение Совета ЕС № 2004/68/ЈНА от 22 декабря 2003 г. о борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией;
13. Рамочное решение Совета ЕС № 2001/202/ЈНА от 15 марта 2001 г. о положении жертв в уголовном процессе;
14. Директиву ЕС № 2004/81/ЕС от 29 апреля 2004 г. о предоставлении разрешения на проживание гражданам третьих стран, ставших жертвами торговли людьми.
15. Рамочное решение Совета ЕС № 2002/629/ЈНА от 19 июля 2002 г. о борьбе с торговлей людьми, которое является одним из основных документов вторичного права ЕС, направленных на борьбу с торговлей людьми.