



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



LA
STRADA
Moldova

Новые тенденции в эволюции феномена торговли людьми в Республике Молдова в контексте внешних факторов влияния

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ОБЗОР**

г. Кишинев, 2020



Авторы: Татьяна Фомина, Анна Ревенко

Настоящий аналитический отчет разработан в рамках регионального проекта международной технической помощи «Поддержка национальных властей в продвижении ответных мер политики в сфере противодействия торговле людьми при полном соблюдении прав человека и прав жертв торговли людьми (“Supporting national authorities to advance policy response to THB with full respect to HR and rights of trafficked persons”), который реализуется в Республике Молдова Общественным объединением Международный центр «LA STRADA» при поддержке Министерства иностранных дел Норвегии. Мнения, изложенные в настоящем отчете, носят дискуссионный характер и отражают точку зрения авторов и ОО Международный центр «LA STRADA», но необязательно - позицию Министерства иностранных дел Норвегии.

© ОО Международный центр «LA STRADA», Кишинев, 2020
www.lastrada.md

Все права защищены. Отдельные материалы из настоящего отчета могут быть скопированы и воспроизведены без согласия авторов только в образовательных, научных и других аналогичных целях, не преследующих получение прибыли, при условии указания авторов и источника информации.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	4
Краткое содержание отчета	5
Введение	6
Программа исследования	8
1. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА В ДАННОЙ ОБЛАСТИ	9
1.1. Существующие модели феномена торговли людьми	9
1.2. Глобальные тенденции в эволюции феномена торговли людьми	12
1.3. Основные проблемы противодействия торговле людьми	17
1.4. Рекомендации международных экспертов по проблематике	19
2. СОСТОЯНИЕ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЕГО ЭВОЛЮЦИИ	24
2.1. Состояние феномена торговли людьми в Республике Молдова	24
2.2. Основные тенденции в эволюции феномена торговли людьми в Молдове	25
3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА	32
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	44
Список цитируемых источников информации	54

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Ж/ТИР	Управление по мониторингу и борьбе с торговлей людьми Государственного Департамента США (U.S. State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons)
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Варшавская Конвенция	Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (Варшава, 2005)
ГРЕТА/GRETA	Группа экспертов по вопросам противодействия торговле людьми, сформированная из представителей стран Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми для мониторинга выполнения странами указанной конвенции
ЕС	Европейский Союз
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
КЛДЖ	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (ООН)
МЗТСЗ	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты
МОМ	Международная организация по миграции (с 2016 года именуется также, как Агентство ООН по миграции)
МОТ	Международная организация труда
МСНД	материалы, содержащие изображения сексуального надругательства над детьми
НМПЖ	Национальный механизм перенаправления для оказания помощи и защиты жертвам преступлений
НПО	неправительственная организация
НСП	Национальная система перенаправления для предоставления помощи и защиты жертвам и предполагаемым жертвам торговли людьми
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
Палермо протокол	Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Палермо, 2000)

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЕТА

Настоящее аналитическое исследование проведено в целях выявления основных тенденций в эволюции феномена торговли людьми и степени готовности Республики Молдова противостоять новым вызовам в контексте внешних факторов влияния и имеющихся проблем национальной системы противодействия этому явлению.

Инновационным аспектом исследования является сравнительный анализ:

- × глобальных тенденций в эволюции феномена торговли людьми с тенденциями внутри страны;
- × общих рекомендаций для глобальной и национальной политики в сфере противодействия торговле людьми с рекомендациями, сделанными для Республики Молдова в рамках внешнего мониторинга усилий страны по выполнению международных обязательств в данной области.

Как показывают результаты исследования, феномен торговли людьми продолжает быть актуальным для Республики Молдова. Так, согласно официальной статистике правоохранительных органов за последние 5 лет, число зарегистрированных жертв торговли людьми варьировалось в пределах от 232 до 365 человек в год. Однако, согласно научной оценке, проведенной в 2019 году специалистами исследовательской организации из Украины “Info Sapiens” по заказу МОМ, ежегодно торговле людьми и эксплуатации подвергается около 7.700 граждан Республики Молдова.

Кроме того, в последние годы, проявляются тенденции к росту числа случаев эксплуатации иностранных граждан на территории Республики Молдова, которые:

- × пересекают страну в рамках транзитных смешанных миграционных потоков в страны ЕС;
- × прибывают на работу в Молдову в связи с нехваткой рабочей силы внутри страны, вызванной массовой эмиграцией граждан Республики Молдова.

Так, в 2019 году впервые были опубликованы официальные данные о 45 гражданах Турции, подвергнутых эксплуатации в строительной сфере на территории Молдовы.

Новые тенденции в эволюции феномена торговли людьми в Республике Молдова также включают:

- × изменение стран назначения торговли людьми (в 2019 году основными странами назначения стали страны ЕС, в первую очередь – Германия);
- × рост использования ИКТ на всех этапах процесса торговли людьми, начиная от вербовки и заканчивая эксплуатацией.
- × снижение роли вербовки в процессе торговле людьми;
- × повышение роли и рост распространения трудовой эксплуатации.

В Республике Молдова прослеживается негативное влияние на феномен торговли людьми следующих факторов, которые отмечены внешними экспертами:

- × сохраняющийся уровень бедности и неравенства, насилия в семьях;
- × высокий спрос на дешевую рабочую силу;
- × высокий уровень коррупции в правоохранительных органах и судебных инстанциях;
- × увеличение роли экономических агентов, оказывающих услуги по трудоустройству за рубежом с нарушением законодательства;
- × пандемия COVID-19, усиливающая все перечисленные выше факторы негативного влияния.

В отчете подробно анализируется состояние национальной системы противодействия торговле людьми с учетом выводов и рекомендаций отчетов J/TIP, GRETA, MOM и LA STRADA, опубликованных в 2020 году. Для удобства использования основные выводы и рекомендации исследования систематизированы по основным направлениям организации противодействия торговле людьми и сведены в таблицу, приведенную в заключительной части отчета.

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 году исполняется **20 лет** со дня принятия Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятого в конце 2000 г. в итальянском городе Палермо (далее – **Палермо протокол**), и **15 лет** - со дня принятия *Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми*, принятой в Варшаве в мае 2005 года (далее – **Варшавская конвенция**). Эти два документа являются основными международными актами в сфере противодействия торговле людьми.

Юбилейные даты – это всегда повод для осмысления пройденного пути и систематизации результатов. Неслучайно в этом году появился ряд публикаций специалистов в области противодействия торговле людьми, которые содержат различные мнения касательно влияния международной политики в данной области и рекомендации по ее улучшению. Некоторые международные эксперты предлагают коренным образом переосмыслить и существенно изменить существующие подходы к организации противодействия торговле людьми с тем, чтобы сделать его более эффективным. Предлагаемые инновационные подходы к организации противодействия торговле людьми представляют несомненный интерес, особенно с учетом того, что глобальные цели в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятые ООН, включают такую цель, как искоренение принудительного труда и торговли людьми.¹

Республика Молдова ратифицировала Палермо протокол о торговле людьми в 2005 году и Варшавскую конвенцию – в 2006 году. Эти международные акты оказали огромное влияние на построение национальной системы противодействия торговле людьми в нашей стране. За прошедшие годы в Молдове, при поддержке международного сообщества, было много сделано для преодоления этого опасного явления современного мира. Однако, многочисленные усилия в этой сфере позволили только преломить ситуацию и поставить ее под некоторый контроль государства. Феномен торговли людьми не был искоренен и продолжает существовать в Республике Молдова, как, впрочем, и во многих других странах. К сожалению, 2020 год всем запомнится такими событиями, как, пандемия COVID-19, экономический спад и снижение доходов населения. Преодоление этих новых вызовов современности является приоритетом для Правительства и общественности. В то же время, эти

новые вызовы создают предпосылки для усугубления проблемы торговли людьми, что не может вызывать озабоченность специалистов по проблематике.

АО Международный центр «LA STRADA» (Молдова), является организацией гражданского общества, бенефициарами которой с момента ее создания (2001 год) являются жертвы торговли людьми и эксплуатации. За прошедшие годы нашу помощь и поддержку (информационную, психологическую, юридическую, социальную и др.) в этой области получили сотни людей. Кроме того, наша организация на протяжении многих лет старается конструктивно взаимодействовать с государственными органами и вносить посильный вклад в построение общей системы противодействия торговле людьми в Республике Молдова, заполнять, по мере своих возможностей, «ниши» и «бреши» в решении данной социально-значимой проблемы общества.

В настоящее время наша организация серьезно озабочена некоторым снижением активности государства в сфере противодействия торговле людьми, который наблюдается в последнее 2 года. В числе прочего, озабоченность вызывает и тот факт, что, к сожалению, до настоящего времени не удалось по-настоящему развить потенциал государственных структур в проведении исследований феномена торговли людьми и выработку прогнозов в этой области, без чего невозможна разработка эффективной государственной политики² в сфере противодействия торговле людьми. Поэтому мы считаем своим долгом продолжать исследования феномена торговли людьми, которые наша организация уже проводит, начиная с 2005 года.

Настоящее аналитическое исследование проведено в целях выявления основных тенденций в эволюции феномена торговли людьми и степени готовности Республики Молдова противостоять новым вызовам. Инновационным аспектом настоящего исследования является тот факт, что анализ проведен в контексте внешних факторов влияния на состояние феномена внутри страны, а также с учетом самых последних рекомендаций международных экспертов по проблематике в данной области.

Не секрет, что национальная политика в сфере противодействия торговле людьми развивается во многом под влиянием глобальной и региональной политики в данной области. Это связано с тем, что в эпоху глобализации и усиления миграционных процессов наблюдаются общие тенденции в эволюции проблем, с которыми сталкивается мировое сообщество, а также общие факторы

1 Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», A/70/L.1 (25 сентября 2015 г.), цель 8.7.

2 Под термином «государственная/национальная политика» здесь и далее понимается деятельность государства в определенной области.

влияния на состояние феномена торговли людьми. Учет таких тенденций и факторов влияния, которые, возможно, еще недостаточно проявлены в нашей стране, но могут проявиться в ближайшем будущем, позволит усилить стратегический аспект политики противодействия торговле людьми в нашей стране.

Выводы и рекомендации настоящего исследования предназначены для:

- × выработки мер государственной политики в сфере противодействия торговле людьми;
- × разработки нового стратегического плана АО Международный центр «LA STRADA» (Молдова) на последующие 5 лет.

ПРОГРАММА ИССЛЕДОВАНИЯ

Цели и задачи исследования

Настоящее аналитическое исследование проведено в целях выявления новых тенденций в эволюции феномена торговли людьми в Республике Молдова и степени готовности национальной системы противодействия торговле людьми успешно противостоять этим вызовам.

Задачи исследования включают:

1. Анализ информации о глобальных тенденциях и вызовах феномена торговли людьми;
2. Анализ рекомендаций международных организаций и известных экспертов касательно мер по улучшению противодействия торговле людьми;
3. Анализ информации о проявлениях феномена торговли людьми в Республике Молдова и факторах влияния;
4. Анализ институциональной структуры, нормативной базы, в том числе политических документов, и других компонентов системы противодействия торговле людьми в Республике Молдова;
5. Выявление недостатков существующей национальной системы противодействия торговле людьми;
6. Обеспечение платформы для разработки стратегического плана АО Международный центр «LA STRADA» (Молдова) на 2021-2025 г.г.;
7. Выработку рекомендаций для повышения эффективности государственной политики в сфере противодействия торговле людьми.

Гипотеза исследования

Феномен торговли людьми не является стабильным, и его черты постоянно меняются под воздействием различных факторов, существующих как внутри страны, так внешних. Поэтому для выработки мер эффективной политики противодействия этому явлению необходимо производить периодический анализ феномена и его тенденций в контексте глобальных и региональных факторов влияния. В эпоху глобализации, в нашей стране неизбежно должны проявляться тенденции в эволюции феномена торговли людьми, схожие с общими тенденциями, выявленными в других странах региона и в мире. Кроме того, рекомендации международных экспертов по проблематике могут быть полезны для выработки национальной политики

в сфере противодействия торговле людьми, а также для внутренней политики АО Международный центр «LA STRADA» (Молдова).

Методы исследования

Для достижения целей и выполнения задач исследования использованы следующие методы:

1. анализ документов международной политики, научной литературы и другой информации касательно основных тенденций в эволюции феномена торговли людьми, подходов и мер противодействия этому феномену;
2. сравнительный анализ состояния феномена торговли людьми в Республике Молдова с глобальными и региональными тенденциями, а также сравнительный анализ мер национальной политики с рекомендациями международных экспертов по проблематике;
3. интерпретация и синтез полученной информации.

Ограничения исследования

Настоящее исследование является качественным. Ввиду латентности феномена торговли людьми, в рамках данного исследования не ставилась задача количественной оценки распространенности данного явления в Республике Молдова.

1. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА В ДАННОЙ ОБЛАСТИ

1.1. СУЩЕСТВУЮЩИЕ МОДЕЛИ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Торговля людьми является сложным социальным явлением, имеющим глубокие социальные корни и затрагивающим самые уязвимые слои населения. Для его изучения, понимания и выработки мер противодействия необходима концептуализация – выработка концептуальной модели явления, отражающей самые существенные его стороны. Однако, сложность и многоплановость природы феномена торговли людьми вызывали и вызывают трудности в его концептуализации. Эксперты по проблеме предлагают различные подходы к концептуализации, и споры не утихают по сей день. Самыми известными и хорошо описанными в литературе по проблематике являются:

- * модель, основанная на юридическом определении торговли людьми и
- * бизнес -модель.

Модель, основанная на юридическом определении торговли людьми

Наиболее известная и широко используемая модель феномена торговли людьми основана на международно-признанном юридическом определении этого понятия, которое вначале получило закрепление в статье 3 Палермо протокола (2000 г.), а затем и в статье 4 Варшавской конвенции (2005 г.). Определение «торговля людьми» довольно сложное –включает много элементов, которые можно подразделить на **три основные группы элементов**:

- A. Действия** - вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей;
- B. Способы воздействия** - угроза силой или ее применение, или другие формы принуждения, похищение, мошенничество, обман, злоупотребление властью или уязвимостью положения, подкуп в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, и другие незаконные способы воздействия;

- C. Цели** – эксплуатация, которая 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.

Необходимо отметить, что реальные случаи торговли людьми включают в себя только некоторые элементы из тех, которые перечислены в определении «торговля людьми». Поэтому для использования данной модели на практике важным является вопрос, какая комбинация элементов характеризует конкретный случай торговли людьми. Ответ на этот вопрос содержит публикация Управления ООН по наркотикам и преступности «Руководства для законодательных органов по осуществлению Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее»³:

«Любое деяние, которое сочетает в себе любое из названных действий, совершенное с помощью названных способов и совершается ради цели эксплуатации, должно преследоваться, как торговля людьми.»

То есть, по замыслу разработчиков Палермо протокола, торговля людьми представляет собой комбинацию трех групп элементов – хотя бы одного действия из группы А, хотя бы одного из способов воздействия из группы В и хотя бы одной из целей эксплуатации из группы С. Эта идея служит основой для наиболее распространенной в настоящее время модели феномена торговли людьми, которую формируют **3 группы элементов**, которые еще называют **признаками торговли людьми**. Для практического использования данной модели важно иметь четкое юридическое определение и описание каждого признака, что должно осуществляться в каждой стране при переносе норм Палермо протокола в национальное законодательство.

В настоящее время данная модель феномена торговли людьми:

- a. получила закрепление в национальном законодательстве, прежде всего - в уголовном праве большинства стран, ратифицировавших Палермо протокол (при сохранении некоторых отличий в используемой терминологии);

3 UNODC (2020), *Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, para 169.

- b. используется для идентификации жертв торговли людьми, как в рамках уголовного процесса, так и вне этого процесса – сотрудниками организаций, оказывающих непосредственную помощь жертвам;
- c. широко используется для проведения исследований - сбора и анализа информации о феномене торговли людьми, которые чаще всего осуществляются на основе данных о реальных случаях торговли людьми, выявленных полицией (уголовных делах по торговле людьми) либо другими организациями, оказывающими помощь пострадавшим от торговли людьми.

Следует отметить, что перечень элементов определения «торговля людьми», приведенный в статье 3 Палермо протокола, не является исчерпывающим, и дополняется со временем в тех странах, где проявляются новые грани этого феномена. Кроме того, некоторые элементы этого определения являются сложными (принудительный труд, эксплуатация, рабство и другие) и нуждаются в отдельной концептуализации и определении. Если такие официальные определения отсутствуют или их определение не связано логически с определением «торговля людьми», это негативно влияет на понимание феномена торговли людьми и борьбу с ним.

Информация о состоянии феномена торговли людьми, кроме информации о признаках торговли людьми, может включать и другие данные, такие как:

- * описание **среднестатистических портретов жертвы и преступника**, как индивидов (возраст, пол, социальное происхождение, семейное положение, уровень образования, уровень доходов, наличие и характер прежней работы и другое), что позволяет понять причины вовлечения этих людей в ситуации торговли людьми;
- * информацию о **географии стран** назначения, транзита и происхождения торговли людьми, их связи/пути торговли людьми;
- * роли и влияния организованной преступности в распространении феномена;
- * другое.

Несмотря на широкое применение на практике данной модели, основанной на юридическом определении торговли людьми, специалисты отмечают ее недостатки. Прежде всего, проблема заключается в том, что нет международно-признанных определений элементов/признаков торговли людьми, а значит у стран нет единого подхода к этому вопросу. Кроме того, информация о состоянии феномена торговли людьми, накапливаемая с использованием данной модели, **отражает торговлю людьми в основном, как преступление**. Ведь основное внимание разработчиков юридического определения

торговли людьми в рамках Палермо протокола было сосредоточено на искоренении международных преступных сетей. Поэтому использование данной модели не позволяет изучить, описать и понять торговлю людьми в более широком спектре - оценить экономические, политические, социальные и культурные факторы влияния на данный феномен, масштабы рынка эксплуатации жертв торговли людьми, его связь с официальным рынком труда и другие факторы.

Некоторые эксперты также считают, что данная модель устарела, поскольку она базируется на международно-признанном определении торговли людьми, сформированном на основе выводов исследований, которые проводились более 20 лет тому назад, а за прошедшие годы феномен значительно изменился под влиянием различных факторов, таких как развитие сети интернет и ее использование преступниками, ростом миграционных процессов и др.

Бизнес-модель феномена торговли людьми

Второй известной моделью, применяемой для изучения феномена торговли людьми, является бизнес-модель, которая может применяться как отдельно, так и совместно с описанной выше моделью. При использовании бизнес-модели упор делается на **экономические и социальные аспекты торговли людьми**, и данный феномен рассматривается как своеобразный рынок, на котором существует предложение и спрос на дешевый труд/услуги, причем спрос удовлетворяется путем перемещения людей из страны постоянного проживания или, как ее еще называют, страны происхождения торговли людьми, в страну назначения торговли людьми или в другую административно-территориальную единицу этой же страны постоянного проживания с более высоким уровнем экономического развития, где жертвы подвергаются эксплуатации. При перемещении в другую страну речь идет о транснациональной торговле людьми, а при перемещении внутри страны – о внутренней торговле людьми.

Торговцы людьми в рамках этой модели рассматриваются как бизнесмены, которые, «...отвечая на потребности глобального рынка труда, содействуют трудоустройству мигрантов, сталкивающихся с мерами по ограничению миграции, при этом нарушая трудовое законодательство, нацеленное на защиту прав трудящихся».⁴ Кроме того, при этом, как правило, нарушается и миграционное законодательство страны назначения, регламентирующее работу иностранных граждан в этой стране.

4 TRACE-partners & Pijnenburg, A. (2016), Handbook for policy makers, law-enforcement agencies and civil society organizations "Trafficking as a Criminal Enterprise", p.11.

В задачи анализа феномена торговли людьми в рамках бизнес-модели входит выявление факторов, придающих этому явлению черты прибыльного криминального бизнеса и способствующих его распространению в мире, в том числе изучение спроса, затрат, рисков и прибыльности. В рамках этой модели тщательно анализируется *modus operandi*/методы работы торговцев людьми (индивидов и преступных сообществ), их мотивация, пути взаимодействия с другими преступными бизнес-структурами, а также связи с легальными коммерческими предприятиями и официальными лицами.

Анализ феномена торговли людьми, как бизнес-модели, позволяет понять глубинные причины и движущие силы феномена торговли людьми. По мнению представителей научного сообщества и ведущих экспертов в данной области, основной причиной торговли людьми является **неравенство**,⁵ которое проявляется, как в глобальном, так и индивидуальном масштабе. При этом, катализатором торговли людьми, прежде всего, служит неравенство в глобальном масштабе - различие в экономическом развитии стран происхождения и назначения торговли людьми или в развитии регионов одной страны. Это позволяет объяснить повсеместное распространение торговли людьми в конце XX века:

«...во всем мире всегда существовал спрос на услуги сектора проституции и дешевый труд. Но этот спрос вырос вместе с ростом зарплат в высокоразвитых странах, особенно в сферах рынка неквалифицированного труда – работы в качестве домашней прислуги, по уходу за стариками и больными в семьях, труд в сельскохозяйственном секторе, в секторе заготовки продуктов и строительстве.»⁶

Кроме того, торговлю людьми подпитывает неравенство в социально-экономическом положении индивидов в обществе. Под этим, прежде всего, понимается неравенство сторон трудовых отношений,⁷ поскольку работодатель всегда находится в более выгодном положении, чем работник. Это неравенство сторон трудовых отношений должно сглаживаться заключением трудового договора, защищающим трудовые права работника, но такой договор, как правило, не заключается в случаях торговли людьми.

Неравенство в индивидуальном масштабе проявляется и до попадания людей в ситуацию

торговли людьми, поскольку жертвами торговли людьми чаще всего становятся представители уязвимых слоев населения, часто из неблагополучных семей с низким уровнем доходов, которые находятся на низших ступенях социальной лестницы. Имеет значение и **гендерное неравенство** - более низкий экономический, социальный и правовой статус женщин и девочек по сравнению с тем, который имеют мужчины и мальчики, что делает женщин и девочек более уязвимыми к торговле людьми.⁸ Как показывают многие исследования, подавляющее большинство женщин и девочек – жертв торговли людьми, еще до того, как они оказались в ситуации торговли людьми, подвергались множественным формам плохого обращения, таким как домашнее насилие, посягательства сексуального характера и другое.⁹

Неравенство индивидов способствует развитию у будущих жертв, еще до их попадания в ситуацию торговли людьми, привычки к принуждению и насилию, неспособности оказать сопротивление, влияет на их восприятие эксплуатации, как нормальной, а не унижительной ситуации, которой она является на самом деле. Собственно, это делает их **уязвимыми к торговле людьми и эксплуатации**. В итоге, по мнению ученых, именно

«...неравенство в глобальном и индивидуальном масштабе делает возможными эксплуатацию человека и отношение к нему как к товару».¹⁰

Использование бизнес-модели торговли людьми позволяет выявить сегменты экономической деятельности, наиболее уязвимые для торговли людьми, в зависимости от местных условий, сезонной занятости и других факторов. Это, в свою очередь, помогает выработать меры противодействия торговле людьми в отношении таких ее аспектов, как спрос и предложение, а также по повышению затрат и рисков для торговцев людьми при одновременном сокращении прибыли, получаемой в результате этого преступления. То есть, **это помогает бороться не с отдельными преступлениями торговли людьми, а с рынком торговли людьми**. Такой подход считается более эффективным не только для достижения успеха в борьбе с этим явлением, но и полного искоренения.

Однако, несмотря на явные преимущества в использовании бизнес-модели торговли людьми, ее редко используют для анализа феномена, поскольку для этого требуются глубокие теоретические знания в различных областях. Поэтому такой анализ

5 UN Committee on Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No.38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration, p.3.

6 Арновиц А., Тойерман Г. и Тюрюканова Е. «Анализ торговли людьми, как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления» (ОБСЕ, 2010), стр.25.

7 Weatherburn, A. "Clarifying the scope of labour exploitation in human trafficking law: Towards a legal conceptualisation of exploitation", (Tilburg University, 2019) p. 167.

8 UN Committee on Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No.38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration, p.50.

9 БДИПЧ и UN WOMEN (2020), Руководство «Ответ на новые тенденции в торговле людьми и последствия пандемии COVID-19», стр.34.

10 Силуянова Ю. «Факторы, способствующие развитию индустрии торговли людьми в России и в мире», Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Сетевой научный журнал «Государственное управление. Электронный вестник» №77, 2019, стр.102.

выполняется в основном представителями научного сообщества и требует значительных затрат времени и средств.

1.2. Глобальные тенденции в эволюции феномена торговли людьми

Феномен торговли людьми не является статичным и постоянно изменяется - со временем проявляются новые элементы торговли людьми, а некоторые элементы, наоборот, утрачивают свое значение. В интересах настоящего исследования были проанализированы результаты недавних исследований, проведенных с применением двух названных моделей с тем, чтобы выявить основные тенденции в изменении феномена торговли людьми, а также важные факторы влияния.

Масштаб распространения торговли людьми

Несмотря на предпринимаемые в мире в течение последних 20 лет усиленные меры по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, это явление продолжает существовать. Точно оценить истинный масштаб распространения феномена торговли людьми сложно, по причине его латентного характера - далеко не все случаи торговли людьми попадают в поле зрения компетентных органов. Поэтому для оценки масштаба распространения торговли людьми используются не только данные официальной статистики о зарегистрированных случаях торговли людьми, но и методы научной оценки.

Необходимо отметить, что цифры официальной статистики о выявленных случаях торговли людьми разительно отличаются от цифр научной оценки масштаба распространения феномена, полученных с применением математических методов. Так, по данным **Государственного Департамента США**, которые отражают официальную информацию разных стран, в 2019 году правоохранительные органы во всем мире зарегистрировали около 119 тысяч жертв торговли людьми,¹¹ большинство которых являются взрослыми людьми. При этом, согласно официальной статистике, дети составляют около 30% пострадавших от торговли людьми.¹²

Сотрудники правоохранительных органов разных стран признают, что реальное число пострадавших от торговли людьми значительно превышает число официально зарегистрированных жертв. Поэтому они используют специальные методы, для того, чтобы приблизительно оценить общее число пострадавших от торговли людьми с учетом латентности феномена.

В развитых странах правоохранительные органы проводят специальные исследования, чтобы оценить реальные рынки сексуальной и трудовой эксплуатации. При этом итоговые цифры оценки общего числа пострадавших варьируются в разных странах и могут превышать число официально зарегистрированных жертв в 2 раза (Кипр, Румыния), 5 раз (Нидерланды), 10 раз (Испания и Франция) и даже в 20 раз (такой множитель был использован Управлением ООН по наркотикам и преступности для оценки общего числа жертв сексуальной эксплуатации в Европе в 2010 году). То есть, по мнению исследователей, на каждую официально зарегистрированную жертву торговли людьми может приходиться до 20 не зарегистрированных жертв.¹³

Хорошо известны специалистам данные научной оценки масштаба распространения принудительного труда, которую периодически проводит **Международная организация труда (МОТ)**. По данным этой организации, ежегодно от принудительного труда страдает около 25 миллионов человек в мире.¹⁴ При этом следует иметь в виду, что концепция принудительного труда, которую использует МОТ, отличается от концепции принудительного труда, которая истекает из определения «торговля людьми» в Палермо протоколе. По концепции данной организации, принудительный труд является более широким понятием, чем торговля людьми, и включает в себя торговлю людьми во всех формах. Следовательно, в рамках оценки МОТ, число пострадавших от торговли людьми меньше, чем число пострадавших от принудительного труда. Но такие данные не выделяются МОТ.

Важным является ответ на вопрос о том, как повлияли на масштаб распространения торговли людьми в мире меры, принятые государствами после ратификации Палермо протокола и Варшавской конвенции. Но на этот вопрос нет однозначного ответа. Большинство специалистов признает, что эти документы международного права оказали положительное влияние на ситуацию в мире и позволили остановить рост распространения феномена. Однако торговлю людьми не удалось искоренить. Более того, некоторые эксперты полагают, что реальный масштаб распространения данного явления в мире существенно не сократился. Это, прежде всего, связано с тем, что принятые меры затронули только самые жестокие формы проявления торговли людьми и эксплуатации и способствовали их сокращению, но они не оказали влияния на глубинные причины существования этого феномена, такие как сохраняющееся неравенство в развитии стран и индивидов, высокий спрос на дешевую рабочую силу и другие социально-экономические факторы, которые способствуют сохранению торговли людьми.

11 U.S. Department of State (2020), *Trafficking in Persons Report, 20th Edition*, p.43.

12 U.S. Department of State (2020), *Trafficking in Persons Report, 20th Edition*, p.17.

13 European Parliamentary Research Service "Implementation of Directive 2011/36/EU: Migration and gender issues. European implementation assessment", 20 September 2020, p.30.

14 ILO (2017), "Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage", p.5.

В докладе Специального докладчика ООН по вопросу о торговле людьми Марии Грации Джаммаринаро от 17 июля 2020 года, посвященном 20-й годовщине принятия Палермо протокола, отмечено, что мигранты остаются уязвимыми к торговле людьми и эксплуатации и «...сегодняшняя ситуация носит еще более сложный характер, чем во время принятия Протокола о торговле людьми». По мнению автора, причины такой ситуации объясняются тем, что:

*«За последние 20 лет стало еще более очевидным, что торговля людьми, рабство, принудительный труд и другие формы эксплуатации являются системными компонентами экономики и рынков во всем мире...».*¹⁵

Также в данном докладе отмечено, что меры по борьбе с торговлей людьми, предпринимаемые в мире в последние 20 лет, в основном были направлены на борьбу с торговлей людьми, как с уголовным преступлением, и не затронули коренные причины – экономические и социальные аспекты, порождающие этот феномен. Торговля людьми, как выгодный бизнес, продолжает существовать и адаптируется к изменениям. Неравенство между странами сохраняется и возможно растет, а уязвимые к торговле людьми и эксплуатации люди стали еще более уязвимыми, особенно в связи с пандемией COVID-19, которая оставила без работы миллионы людей.

Влияние миграционного кризиса

Торговлю людьми можно рассматривать, как одну из проблем миграции, поскольку феномен торговли людьми можно трактовать, как крайнее проявление нарушений прав мигрантов, а миграционный статус иностранца в стране назначения напрямую влияет на его уязвимость к эксплуатации. Поэтому наблюдаемое в мире увеличение потоков миграции,¹⁶ особенно рост нерегулируемой/нелегальной миграции, негативно влияет на состояние феномена торговли людьми.

В то же время, эксперты ранее предостерегали от того, чтобы смешивать проблему нерегулируемой миграции и проблему торговли людьми. Исследования, проведенные в конце 90-х годов XX века, до принятия Палермо протокола, показывали, что миграционные потоки торговли людьми значительно отличались от потоков незаконного ввоза/контрабанды мигрантов. Торговля людьми обязательно начиналась с вербовки в стране происхождения жертвы, с использованием обмана, злоупотребления уязвимостью положения и других незаконных средств воздействия, что подтверждало наличие преступного умысла эксплуатации жертвы уже на этапе вербовки. Незаконный ввоз мигрантов осуществлялся по инициативе самого

мигранта и за его счет, перевозчики незаконных мигрантов не занимались и не были связаны с их эксплуатацией. Поэтому в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности сделан акцент на отличии торговли людьми от незаконного ввоза мигрантов – борьба с этими явлениями регулируется отдельными протоколами/приложениями к названной Конвенции.

В противоположность этому, недавние исследования, которые проводились в связи с массовым перемещением мигрантов в страны Европейского Союза (далее - ЕС) из региона Ближнего Востока (прежде всего из таких стран, как Афганистан, Иран и Сирия), а также из других стран Азии и Африки, показали, что в настоящее время торговля людьми часто связана с незаконным ввозом мигрантов.¹⁷ Миграционные потоки являются смешанными и в них входят разные **категории мигрантов**:

- × экономические мигранты, в том числе те, которые перемещаются нелегально;
- × беженцы и просители убежища;
- × жертвы торговли людьми;
- × другие мигранты в уязвимом положении.

Разные категории мигрантов имеют разные права, поэтому специалисты, работающие с мигрантами, должны уметь отличать одну категорию мигрантов от другой. Но делать это становится все сложнее. В настоящее время, люди не обязательно с самого начала перемещаются в страну назначения, как жертвы торговли людьми - вследствие их вербовки в стране происхождения. Они могут стать жертвами эксплуатации (трудовой, сексуальной и другой) во время их передвижения в странах транзита или по достижении ими страны назначения, поскольку беженцы, просители убежища и другие мигранты в уязвимом положении всегда подвержены риску эксплуатации и торговли людьми.

Миграция может начинаться человеком самостоятельно или с помощью контрабандного перевозчика, но позднее может превратиться в акт торговли людьми. Например, в том случае, если перевозчик перевез мигранта в долг, который установлен в несоразмерном размере, и его нужно отработать. Так, исследования показывают, что женщины, прибывающие в страны ЕС из Нигерии при помощи организаторов незаконной миграции, имеют долг по 20-30 тыс. евро каждая и затем подвергаются эксплуатации. Таким образом, анализ новых тенденций в изменении феномена торговли людьми показывает, что **различия между торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов все больше размываются**. В настоящее время **феномен торговли людьми может быть «вкраплен»** в феномен незаконной миграции или незаконного ввоза мигрантов.

¹⁵ Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммаринаро, 17 июля 2020 г., A/75/169, п.п. 52, 53, 56.

¹⁶ По оценке Секретариата ООН, в 2020 году общее число мигрантов во всем мире составило 272 млн. человек (A/75/542*).

¹⁷ Healy C. "The Strength to Carry On. Resilience and Vulnerability to Trafficking and Other Abuses among People Travelling along Migration Routes to Europe" (ICMPD, 2019), p.246.

В этой ситуации, особую значимость обретают **специальные процедуры для предварительной идентификации жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках и косвенные признаки торговли людьми**, позволяющие определить **уязвимость** мигрантов к торговле людьми и эксплуатации. Косвенные признаки торговли людьми разрабатываются на основе данных исследований о среднестатистическом социальном и психологическом портрете жертв торговли людьми, способе организации миграции, обстановке и окружении, юридическом статусе жертвы в стране назначения и других обстоятельствах, связанных с личностью жертвы и ее жизнью.

Снижение роли вербовки

Вербовка в стране происхождения, до начала миграции, которой ранее придавалось ключевое значение для распознавания преступлений торговли людьми (ее признавали совершенным преступлением торговли людьми), в реалии уже не является обязательным первоначальным этапом торговли людьми. Как уже было отмечено, в наши дни вербовка может происходить и на разных этапах миграционного процесса.

Это свидетельствует о том, что модель торговли людьми, основанная на юридическом определении торговли людьми в соответствии с нормами международного и регионального права, больше не охватывает все реальные случаи торговли людьми. Специалисты также отмечают, что становится все труднее выделить среднестатистический портрет жертвы торговли людьми и среднестатистический портрет преступника/трафиканта.¹⁸ Провести идентификацию жертв торговли людьми становится все сложнее.

Повышение роли эксплуатации

В условиях, когда вербовка утратила свое ключевое значение, как этап торговли людьми, наиболее важным этапом становится эксплуатация жертвы торговли людьми. Однако, до настоящего времени не разработано международно-признанное определение этого термина, а значит не существует общепризнанных признаков эксплуатации.

Эксплуатация жертв торговли людьми с годами становится все более разнообразной. Так, наряду с такими давно и хорошо известными ее формами, как сексуальная эксплуатация, принудительный труд и принудительное извлечение органов, со временем проявились, были изучены, а в некоторых странах и криминализованы такие формы эксплуатации, которые не упоминаются в Палермо протоколе:¹⁹

- × принудительное попрошайничество;
- × заключение принудительного брака;
- × незаконное усыновление;
- × принудительное вовлечение в военные конфликты;
- × принудительное вовлечение в преступную деятельность (карманные и магазинные мелкие кражи, контрабанда и торговля наркотиками, а также другие виды запрещенной деятельности, которые влекут уголовное или административное наказание).

К сравнительно новым формам эксплуатации относится **регистрация в целях получения социальных пособий или банковских кредитов**, финансовую выгоду от которых получали не заявители, а присвоившие их преступники.²⁰

Кроме того, в последние годы в общем количестве зарегистрированных случаев торговли людьми растет доля случаев, совершенных с целью трудовой эксплуатации жертв, принудительного попрошайничества, принудительного вовлечения в преступную деятельность и принудительного заключения брака.

Особо следует отметить такую форму эксплуатации жертв торговли людьми, как **трудовая эксплуатация**, поскольку по данным ООН, эта форма стала наиболее распространенной формой эксплуатации людей в мире.²¹ В регионе ЕС, по официальным данным, трудовая эксплуатация является второй по распространенности формой эксплуатации после сексуальной эксплуатации. Согласно официальной статистике ЕС (28 стран) за 2017-2018 г.г., 46% всех жертв торговли людьми, зарегистрированных в этом регионе, были подвергнуты сексуальной эксплуатации и 22% - трудовой эксплуатации.²²

Несмотря на то, что международно-признанного юридического определения трудовой эксплуатации не существует, и такая форма эксплуатации не упоминается ни в Палермо протоколе, ни - в Варшавской конвенции, она, тем не менее, была криминализована во многих странах ЕС. Возможно, это связано с тем, что трудовая эксплуатация была упомянута в Директиве №2011/36/ЕС «О предупреждении и противодействии торговле людьми, о защите пострадавших и замене рамочного решения Совета ЕС 2002/629/ЈНА».²³ Эта Директива служит краеугольным камнем организации противодействия торговле людьми в странах-членах ЕС и представляет собой более высокий правовой стандарт в области противодействия торговле

18 UNODC (2018), *Thematic Paper "Countering Trafficking in Persons in Conflict Situations"*, p.8.

19 UNODC (2012), *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, p.12.

20 Арновиц А., Тойерман Г. и Тюрюканова Е. «Анализ торговли людьми, как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления» (ОБСЕ, 2010), стр.58-59.

21 Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммариноро, 06 апреля 2020 г., А/НRC/44/45, para 2.

22 European Commission (2020), *"Data collection on trafficking in human beings in the EU"*, p.6.

23 DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human

людьми по сравнению с Палермо протоколом и Варшавской конвенцией. Очевидно, под влиянием данного регионального стандарта, многие страны ЕС криминализовали не только торговлю людьми в целях эксплуатации принудительного труда, но и торговлю людьми в целях трудовой эксплуатации.

Единого мнения по вопросу признаков трудовой эксплуатации среди международных экспертов по проблематике – нет. Большинство экспертов сходятся во мнении, что трудовая эксплуатация, как и принудительный труд, находится за рамками достойных условий труда работника, но в то же время трудовая эксплуатация - это что-то менее тяжелое, чем принудительный труд. Ясно также, что понятие «трудовая эксплуатация» подразумевает:

- ✗ нарушения норм охраны труда (безопасных условий труда, установленной законодательством продолжительности рабочего дня и рабочей недели);
- ✗ нарушения в оплате труда (несвоевременная выплата заработной платы и выплата заработной платы ниже рыночного уровня);
- ✗ нарушения в организации быта работников/внепроизводственной сферы жизни (санитарных норм проживания, норм питания, отсутствие доступа к медицинской и социальной помощи);
- ✗ несправедливый характер отношений работника с работодателем, унижающий человеческое достоинство.

Таким образом, трудовая эксплуатация, прежде всего, сопряжена с нарушением трудовых прав мигрантов или установленных норм трудового права (норм охраны и оплаты труда). Но эти нормы действуют в рамках легального трудового рынка, а уязвимые к торговле людьми и эксплуатации мигранты чаще всего трудятся на нелегальном трудовом рынке, поэтому эксплуатацию сложно доказать. Кроме того, эксплуатация мигранта сопряжена с моральными факторами - степенью удовлетворенности мигранта условиями труда и восприятием эксплуатации с точки зрения культуры. Зачастую нечеткий и неформальный режим работы воспринимается мигрантами, как обычные, а не унижительные условия труда.

Как отмечается в одном из общих докладов **GRETA** - группы экспертов по вопросам противодействия торговле людьми, сформированной из представителей стран *Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми* для мониторинга выполнения странами указанной конвенции,²⁴ торговля людьми с целью трудовой эксплуатации является одним из наиболее сложных аспектов этого феномена. Это сложно по многим причинам. Прежде

всего, на практике возникают различия в толковании и применении трудовых стандартов, в определении трудовой эксплуатации и сборе доказательств о ее применении. Кроме того, жертвы предпочитают не подавать официальные жалобы и не выступать в качестве свидетелей, поскольку они часто зависят от своих торговцев в плане работы и жилья.

Изменение способов воздействия на жертв

В отношении **способов воздействия** на жертв торговли людьми, используемых преступниками для того, чтобы контролировать их поведение и удерживать в ситуации эксплуатации, можно отметить, что в последние годы все реже применяется насилие. В тоже время, проявились некоторые способы воздействия, которые не упоминаются в Палермо протоколе, такие как:²⁵

- ✗ создание несоразмерных долгов и принуждение к их возвращению;
- ✗ психологическая манипуляция жертвами;
- ✗ принудительное введение жертвам наркотических или лекарственных препаратов;
- ✗ и другие.

Особо необходимо выделить такой недостаточно изученный способ воздействия на жертв, как **психологическая манипуляция**, которую сложно доказать и криминализовать. Психологическая манипуляция представляет собой способ убеждения, основанный на предумышленном обмане. При таком воздействии манипулятор создает в сознании жертвы двойную иллюзию: во-первых, что действительность такова, какой он ее изображает, и во-вторых, что реакция на эту действительность зависит от усмотрения жертвы. Например, известны случаи, когда будущих жертв сексуальной эксплуатации, прежде чем подвергнуть этой эксплуатации, заставляли несколько месяцев жить в одном помещении с теми, кто уже смирился со своим положением. Тем самым в их сознание внедрялась новая поведенческая модель. В то же время им постоянно активно напоминали о том, что у них нет иного выбора. В результате они дали согласие на эксплуатацию без видимого принуждения.

Или, известны случаи, когда молодые люди - торговцы людьми использовали соблазнение молоденьких, часто несовершеннолетних, девушек из уязвимых групп с целью, чтобы заставить их влюбиться в себя и держать под контролем, подвергая сексуальной эксплуатации или побуждая к совершению мелких преступлений.²⁶ Такой тип торговцев людьми получил название «**loverboys**»/«альфонсы».

beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, p.(3) of preamble.

24 GRETA (2018), 7-th General Report on GRETA's Activities (covering the period from 1 January to 31 December 2017), p.32.

25 Арновиц А., Тойерман Г. и Тюрюканова Е. «Анализ торговли людьми, как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления» (ОБСЕ, 2010), стр.11.

26 Federal Migration Centre, Belgium, Annual Report 2015 "Tightening the Links, Trafficking and Smuggling in Human Beings" (Myria, 2016), p. 2.

Рост влияния информационно-коммуникационных технологий

Исследования показывают, что глобальное развитие онлайн-инфраструктуры сделало интернет важнейшим инструментом для торговцев людьми.²⁷ Интернет и другие информационно-коммуникационные технологии (далее - ИКТ) используются преступниками на всех этапах процесса торговли людьми, начиная с вербовки и заканчивая эксплуатацией. Это позволяет им скрывать свою личность и создает препятствия для раскрытия преступлений. Преступники и их партнеры общаются через зашифрованные приложения или используя Dark Web для подключения. Кроме того, использование ИКТ и криптовалюты позволяет преступникам производить финансовые транзакции и анонимно переводить доходы, полученные преступным путем.²⁸

Вербовка жертв происходит через фейковые/поддельные аккаунты в социальных сетях и поддельные профили в приложениях. Анализ случаев торговли людьми приведенный в Глобальном отчете Управления ООН по наркотикам и преступности за 2018 год, показывает, что преступники во многих странах стали выявлять потенциальных жертв торговли людьми через социальные сети, устанавливая с ними доверительные отношения, а затем вовлекая их в ситуацию эксплуатации.²⁹

Неправомерное использование ИКТ также помогает расширять криминальные рынки. Например, интернет предоставляет возможность секс-торговцам рекламировать сексуальные услуги и привлекать больше клиентов и, в свою очередь, сексуально эксплуатировать жертв. Так, Европол в своих отчетах отмечает, что онлайн-реклама сексуальных услуг, связанная с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации, получает все большее распространение, при этом дети рекламируются наряду со взрослыми.³⁰ Дети особенно подвержены риску из-за их специфической уязвимости, и угроза того, что торговцы людьми эксплуатируют детей с использованием интернет, растет. Кроме того, сама сексуальная эксплуатация может производиться в виртуальном пространстве. Преступники используют прямую онлайн-трансляцию для выхода на более широкий рынок клиентов, которые могут никогда не иметь физического контакта с жертвами.

Неправомерное использование ИКТ также помогает преступникам контролировать и принуждать жертв торговли людьми к выполнению их требований.

Например, преступники используют программное обеспечение GPS в телефонах для отслеживания перемещения жертв торговли людьми или, в случае домашнего подневольного труда и других форм трудовой эксплуатации - для мониторинга и контроля жертв посредством видеонаблюдения. В контексте торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации, для контроля над жертвами также используются угрозы распространить их изображения откровенно-сексуального характера.

Влияние пандемии COVID-19

Как уже было отмечено, пандемия COVID-19 усугубила неравенство в глобальном и индивидуальном масштабе, которое является основной причиной торговли людьми. Недавние исследования содержат неблагоприятные прогнозы. Так, ожидается дальнейшее ухудшение экономической ситуации в слабо развитых в экономическом отношении странах. Это может привести к усугублению показателей феминизации нищеты и гендерной дискриминации в ряде стран, а также стать «выталкивающим фактором» для потенциальных мигрантов - способствовать усилению нерегулируемой миграции в ближайшем будущем,³¹ и как следствие – росту торговли людьми и эксплуатации мигрантов.

Кроме того, это может способствовать распространению наихудших форм детского труда, поскольку в кризисных ситуациях дети часто становятся основным источником дохода для своих семей.³² Прогнозируется, что многие дети будут вынуждены бросить школу и будут вовлечены в детский труд или вынуждены вступить в ранний брак.³³ Ожидается также, что ухудшение экономической ситуации в слабо развитых странах приведет к росту спроса на услуги незаконного ввоза мигрантов в развитые страны, увеличивая уязвимость к торговле людьми тех людей, которые используют эти услуги.

Во многих развитых странах, в которых существует экономическое неравенство между этническими и расовыми группами (например, в доступе к хорошо оплачиваемой работе), уязвимые группы столкнутся с потерей работы, доходов, ограничениями в доступе к охране здоровья и социальной защите. По этой причине они станут еще уязвимее к торговле людьми и эксплуатации, поскольку они будут склонными к принятию рискованных предложений работы для обеспечения своих базовых потребностей.³⁴

27 EUROPOL (2016), Situation Report "Trafficking in human beings in the EU", p.12.

28 ICAT, "Human Trafficking and Technology: Trends, Challenges and Opportunities", Issue Brief 07, (United Nations, 2019), p.1.

29 UNODC (2018), Global Report on Trafficking in Persons 2018, p.38. UNODC (2018), Global Report on Trafficking in Persons 2018, p.38.

30 ICAT, "Human Trafficking and Technology: Trends, Challenges and Opportunities", Issue Brief 07, (United Nations, 2019), p.1.

31 OECD (2020), "Towards more sustainable solutions to forced displacement: what measures are donor countries applying to forced displacement in developing countries?" (Development Policy Papers, December 2020 - No.34), p.9.

32 Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммариноро, 17 июля 2020 г, A/75/169, para.58.

33 БДИПЧ и UN WOMEN (2020), Руководство «Ответ на новые тенденции в торговле людьми и последствия пандемии COVID-19», стр.36.

34 Там же, стр.33.

Помимо этого, уже возросла уязвимость мигрантов, работающих в неформальном секторе, особенно женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, поскольку многих из них увольняют. Потеря заработка мигрантов повлечет снижение денежных переводов и рост бедности в их семьях. По прогнозу Всемирного банка, из-за пандемии поток денежных переводов в 2020 году может сократиться приблизительно на 20%.³⁵

В то же время, растет трудовая эксплуатация мигрантов, которые не потеряли работу. Их работодатели все чаще требуют работы в выходные дни и угрожают увольнением в случае отказа. Сообщается также, что некоторые владельцы съемного жилья, сдающие его в аренду женщинам-мигрантам, стали требовать от них сексуальные услуги вместо платы за жилье.

Большой проблемой, возникшей в период самоизоляции, введенной в связи с пандемией COVID-19, стал резкий рост домашнего насилия во всем мире. Эта проблема в непропорционально высокой степени затронула женщин и девочек, которые не могли покинуть место своего проживания и стали объектом постоянного контроля и насилия со стороны совместно проживающих с ними лиц. При этом, постоянное пребывание в изоляции с человеком, совершающим насилие, часто лишало их возможности обратиться за помощью в полицию. Пережитый опыт домашнего насилия повышает уязвимость к торговле людьми, поскольку жертва домашнего насилия может почувствовать необходимость покинуть свой дом.³⁶ Постоянное пребывание дома и неконтролируемый доступ к интернету также увеличили риск **груминга** через интернет для уязвимых женщин и детей. Власти Австралии в мае 2020 года даже сообщили о появлении руководства по онлайн-грумингу, распространяемого преступниками. Данные опросов также показали, что во время самоизоляции со многими детьми пытались связаться через интернет, предлагая работу или прося личные фотографии.³⁷

Пандемия также способствовала развитию торговли людьми и эксплуатации онлайн. Это было вызвано возросшим спросом на порнографию, материалы, содержащие изображения сексуального надругательства над детьми (далее – **МСНД**), и онлайн-трансляции в странах, в которых был введен режим самоизоляции. Имеются свидетельства того, что некоторые лица, вовлеченные в секс-индустрию, в связи с карантином перевели свою деятельность в онлайн-формат. Распространители МСНД разрабатывают сложные стратегии, реализуемые на различных популярных платформах и закодированные таким образом, чтобы избежать обнаружения и перенаправить заинтересованных потребителей на частные каналы.

1.3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

На состояние феномена торговли людьми оказывает влияние не только изменение феномена торговли людьми, но и наличие у стран эффективной системы противодействия данному явлению, функционирующей в соответствии с международными стандартами и рекомендациями. Несмотря на прогресс, достигнутый государствами в борьбе с торговлей людьми после принятия Палермо протокола и Варшавской конвенции, недостатки в этой сфере все же остаются.

Мария Грация Джаммаринаро, Специальный докладчик ООН по вопросу о торговле людьми, в своем обзорном докладе от 17 июля 2020 года, посвященном 20-й годовщине принятия Палермо протокола, подготовленном в конце ее пребывания на этом высоком посту в течение предшествующих 6 лет, выделила следующие основные недостатки в организации противодействия торговле людьми в разных странах мира:³⁸

1. основной упор политики противодействия торговле людьми делается на борьбу с торговлей людьми, как с преступлением, не затрагивая глубинные причины существования этого феномена, что способствует его сохранению; при разработке указанной политики гендерному аспекту феномена торговли людьми, а также особой уязвимости женщин и детей к этой проблеме уделяется недостаточное внимание;
2. ограничительная миграционная политика, в том числе отсутствие возможности легального трудоустройства для мигрантов, введение уголовной ответственности за незаконный въезд и незаконное пребывание в стране, увеличивают уязвимость мигрантов к торговле людьми и эксплуатации;
3. в национальных планах действий почти нет мероприятий, направленных на снижение уязвимости и комплексную защиту лиц, находящихся в уязвимом положении с точки зрения торговли людьми и эксплуатации, особенно с учетом последствий пандемии COVID-19;
4. отсутствуют инструменты/процедуры для идентификации жертв в смешанных миграционных потоках и при предоставлении международной защиты, а также нет четких процедур получения (i) права на пребывание в стране для реализации права на период для восстановления и обдумывания и (ii) вида на жительство для жертв торговли людьми;

³⁵ UN General Assembly, Report of Secretary - General "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", 26 October 2020, A/75/542*, para 25.

³⁶ БДИПЧ и UN WOMEN (2020), Руководство «Ответ на новые тенденции в торговле людьми и последствия пандемии COVID-19», стр. 34.

³⁷ Там же, стр. 37-38.

³⁸ Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммаринаро, 17 июля 2020 г., A/75/169.

5. виды на жительство выдаются жертвам торговли людьми исключительно, как вознаграждение за сотрудничество в уголовном судопроизводстве; личная ситуация жертвы при этом не учитывается;
 6. торговле людьми в целях трудовой эксплуатации уделяется недостаточно внимания; в документах национальной политики в сфере противодействия торговле людьми отсутствуют меры по уважению и продвижению прав в сфере труда, включая право на достойный труд; слабая роль трудовых инспекций в идентификации жертв торговли людьми;
 7. идентификация жертв торговли людьми, как бенефициаров социальной помощи, осуществляется на основе признаков преступления торговли людьми, что существенно отличается от процесса идентификации других бенефициаров социальной помощи и приводит к тому, что **на практике приходится доказывать статус жертвы торговли людьми. В итоге доступ к помощи обуславливается участием пострадавших в уголовном судопроизводстве**, что противоречит правозащитному подходу;
 8. нарушается международный принцип неприменения наказания в отношении жертв торговли людьми за нарушения миграционного законодательства, занятие проституцией и другие правонарушения, вынужденно совершенные ими в ситуации торговли людьми; жертвы торговли людьми часто рассматриваются, как преступники или нелегальные мигранты и не получают доступа к необходимой помощи и средствам правовой защиты;
 9. меры помощи жертвам торговли людьми в основном ограничиваются оказанием краткосрочной помощи; отсутствуют долговременные программы помощи для жертв торговли людьми, которые бы обеспечивали их социальную (ре)интеграцию, что часто приводит к повторному вовлечению жертв в ситуацию торговли людьми;
 10. у жертв торговли людьми отсутствует возможность обжаловать отказ в выдаче вида на жительство в стране назначения; для их возвращения в страны происхождения используют программы так называемого «добровольного возвращения» мигрантов, хотя на самом деле они не хотят возвращаться; риски, связанные с возвращением, часто не оценивают и не принимают во внимание;
 11. коммерческие организации, в том числе корпорации, не занимаются предотвращением торговли людьми и трудовой эксплуатации в производственно – сбытовых цепочках, в которых широко распространены низкая заработная плата, нестабильная занятость и эксплуататорские практики; некоторые предприятия даже не осведомлены о существовании проблемы торговли людьми и трудовой эксплуатации в производственно – сбытовых цепочках;
 12. право жертв на компенсацию на практике реализуется хуже всего; компенсационные фонды для жертв преступлений созданы только в нескольких странах;
 13. на деятельность организаций гражданского общества, оказывающих помощь и поддержку жертвам торговли людьми во всем мире, негативно влияют ограничения и недостатки национальных правовых систем.
- Эксперты GRETA в своих тематических отчетах, изданных в 2019³⁹ и 2020⁴⁰ годах, а также эксперты Европарламента, которые в 2020 году провели оценку внедрения Директивы №2011/36/ЕС – основного стандарта ЕС в сфере противодействия торговле людьми, также отметили некоторые иные недостатки политики в данной сфере:⁴¹
1. изъяны национального права у ряда стран, включая отсутствие криминализации спроса на услуги жертв торговли людьми; короткий период на восстановление и обдумывание, недостаточно четкий запрет на судебное преследование и наказание жертв;
 2. разработка и оценка политики в сфере противодействия торговле людьми не опирается на данные исследований;
 3. снижение, начиная с 2016 года, количества судебных преследований и обвинительных приговоров за торговлю людьми, что может привести к развитию чувства безнаказанности у преступников, будь то торговцы людьми или пользователи услуг, которые знают, что они являются соучастниками эксплуатации жертв;
 4. отсутствие специализации у следователей, прокуроров и судей в уголовном судопроизводстве по делам о торговле людьми; ограниченное применение специальных методов расследования и слабое развитие финансовых расследований; правоохранительные органы при проведении расследований в основном полагаются на показания потерпевших, что снижает результаты уголовного

39 GRETA (2019), the 8-th General Report on GRETA's activities (covering the period from 1 January to 31 December 2018), (Council of Europe, October 2019).

40 GRETA (2020), Compendium of Good Practices in Addressing Trafficking in Human Beings for Purpose of Labour Exploitation (Council of Europe, September 2020).

41 European Parliamentary Research Service (2020), "Implementation of Directive 2011/36/EU: Migration and gender issues. European implementation assessment", 20 September 2020, p.39, 61-63, 75-76, 102-103, 116-118.

судопроизводства, которое часто заканчивается условным или другим слишком мягким наказанием для преступников;

5. недостаточное вовлечение частного сектора в деятельность по предотвращению торговли людьми;
6. конфликтующие между собой модели борьбы с незаконной миграцией и борьбы с торговлей людьми, как нарушением прав человека; зачастую это является препятствием для идентификации жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках;
7. недостаточное развитие межведомственного и межсекторного сотрудничества внутри стран в разрешении случаев торговли людьми;
8. проблемы с финансированием и другими формами государственной поддержки организаций гражданского общества, оказывающих помощь жертвам торговли людьми;
9. отсутствие у национальных трудовых инспекций достаточных полномочий, знаний и ресурсов для борьбы с торговлей людьми; слабое развитие транснационального сотрудничества между национальными трудовыми инспекциями, что негативно влияет на борьбу с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации;
10. отсутствие четких процедур и трудности в поиске информации о контактных лицах и координаторах транснационального перенаправления жертв торговли людьми для оказания помощи;
11. другое.

1.4. РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОБЛЕМАТИКЕ

Торговля людьми - это посягательство на человеческое достоинство, серьезное нарушение прав человека и преступление, которое извлекает выгоду из уязвимости различных групп, таких как мигранты с неурегулированным статусом, женщины и дети. Поэтому государственная политика в сфере противодействия торговле людьми должна строиться с учетом подхода, основанного на правах человека и ориентированного на интересы жертв. Если же, реакция стран на торговлю людьми не учитывает этот подход и в основном опирается на работу правоохранительных органов либо теряется в борьбе с нелегальной миграцией, то это вероятно, будет способствовать распространению торговли людьми и эксплуатации.

Поэтому международные эксперты в сфере противодействия торговле людьми считают, что

торговлю людьми невозможно искоренить, используя только арсенал мер, предусмотренных в Палермо протоколе, так как этот документ изначально разрабатывался для борьбы с торговлей людьми, как с организованной преступностью. Несмотря на то, что принятие этого документа в 2000 году позволило восполнить серьезные пробелы в международном праве и мобилизовать политическую волю международного сообщества для борьбы с этим явлением, со временем проявились существенные недостатки этого документа.

Самым важным недостатком является то, что Палермо протокол не содержит определения эксплуатации, которая в настоящее время стала ключевым элементом торговли людьми. Кроме того, большинство положений этого документа, касающихся прав жертв, не имеют обязательной силы. В Палермо протоколе не предусмотрен важный принцип неприменения наказания в отношении лиц, занимающихся незаконной деятельностью по причине их нахождения под контролем преступников в ситуации торговли людьми. Отсутствует механизм международного мониторинга исполнения странами своих обязательств в рамках Палермо протокола. Поэтому ряд экспертов считают, что этот международный документ уже исчерпал свой потенциал и предлагают разработать новый международный документ, направленный на **борьбу с эксплуатацией в рамках правозащитного подхода**.⁴² Таким образом, важнейшая рекомендация международных экспертов состоит в разработке этого нового международного стандарта, который призван придать новый импульс в развитии национальной политики стран в этой области.

Кроме того, международные эксперты рекомендуют уделять больше внимания некоторым аспектам организации противодействия торговле людьми. Для удобства анализа, сгруппируем эти рекомендации в соответствии с основными направлениями национальной политики в этой сфере, рекомендуемыми на международном уровне⁴³ и применяемыми на практике в нашей стране:

Общие меры поддержки системы противодействия торговле людьми

1. Усилить **координацию** противодействия торговле людьми, включая:
 - × развитие взаимодействия всех заинтересованных сторон, в том числе международных организаций и организаций гражданского общества;
 - × вовлечение профсоюзов в противодействие торговле людьми и трудовой эксплуатации;
2. Внести изменения в **национальное законодательство** по противодействию торговле людьми с тем, чтобы:

⁴² Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммаринаро, 17 июля 2020, A/75/169, para 59.

⁴³ ICMPD (2006), Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response.

- × криминализовать сознательное использование услуг жертв торговли людьми, декриминализовать сексуальные услуги, если они не представляют сексуальную эксплуатацию, и **декриминализовать незаконный въезд и незаконное пребывание мигрантов в стране** (тем странам, которые еще не сделали этого);
 - × ввести концепцию достойного труда;
 - × усилить роль правозащитного подхода в организации противодействия торговле людьми в соответствии с международными стандартами в области прав человека;
 - × принять более четкие нормы касательно **запрета на судебное преследование и наказание жертв торговли людьми, особенно детей, за преступления, совершенные ими в период нахождения в ситуации торговли людьми**;
 - × введение запрета на административное задержание детей;
 - × исключить нормы, обуславливающие предоставление защиты для жертв их сотрудничеством с правоохранительными органами;
 - × ввести возможность обжаловать в судебном порядке отказ в предоставлении помощи для жертв и в выдаче вида на жительство;
 - × увеличить длительность гарантированного жертвам периода для восстановления и размышления;
 - × **гарантировать право на компенсацию** для жертв торговли людьми и эксплуатации, независимо от их присутствия или правового статуса в стране, в том числе путем предоставления бесплатной юридической помощи, обеспечения представительства, создания государственных фондов для выплаты компенсаций;
 - × улучшить государственное регулирование работы агентств по трудоустройству за рубежом, в том числе посредников;
 - × обязать предприятия выявлять риски эксплуатации в их производственно-сбытовых цепочках, разрабатывать планы по их минимизации, а также установить ответственность предприятий за причиненный ущерб, если они не соблюдают эти требования законодательства;
3. При разработке мер **политики** противодействия торговле людьми:
- × учитывать **глубинные причины торговли людьми** и эксплуатации такие как бедность, гендерная дискриминация, насилие в семьях и сексуальное насилие, влияние миграционных процессов, вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, пандемий;
 - × обеспечить **гармонизацию** политики противодействия торговле людьми с политикой в связанных областях, таких как **миграционная политика, борьба с бедностью, борьба с коррупцией, борьба с насилием в семьях, гендерная политика** и др.;
 - × учитывать роль и рекомендации организаций гражданского общества, а также мнение жертв торговли людьми;
4. Повысить эффективность **обучения специалистов/потенциал специалистов**, работающих в данной области:
- × обучающие программы для специалистов по проблеме торговли людьми должны быть доступными на регулярной основе (в рамках утвержденных обязательных программ подготовки и переподготовки кадров);
 - × обучающие программы должны включать темы прав человека и гуманитарной защиты мигрантов, гендерные аспекты, особые права детей;
 - × проведение регулярных оценок воздействия тренингов с учетом того, что конечной целью обучения должно быть изменение парадигмы и создание культуры, ориентированной на интересы жертв и основанной на правах человека;
5. Повысить роль **исследований** в разработке национальной политики и оценке ее эффективности;
6. Обеспечить необходимое **финансирование** мер национальной политики в указанной области, включая обеспечение ресурсами, необходимыми для:
- × **оказания долговременной помощи жертвам**;
 - × **борьбы с торговлей людьми в интернете и с применением ИКТ**;
 - × проведения тренингов на регулярной основе, расширения групп профессионалов, которые проходят обучение;
 - × повышения осведомленности общественности о распространенности торговли людьми;
 - × увеличения числа трудовых инспекций, усиления их потенциала и роли в борьбе с торговлей людьми и трудовой эксплуатацией;
 - × устойчивости работы организаций гражданского общества, оказывающих помощь жертвам торговли людьми и уязвимым мигрантам;

Предотвращение торговли людьми

7. Усилить меры **предотвращения торговли людьми**, включая:

- × меры, направленные на снижение уязвимости потенциальных жертв/группы риска в целях создания социальных и культурных условий, в которых эксплуатация была бы недопустима; просвещение по вопросам уважительных взаимоотношений, в том числе гендерной точки зрения;
- × расширение программ обучения и помощи, ориентированных на уязвимые группы населения, прежде всего инвалидов и детей;
- × повышение прозрачности в производственно-сбытовых цепочках предприятий; информирование менеджеров и рабочих о рисках и последствиях нарушений норм охраны и оплаты труда, эксплуатации и торговли людьми;
- × воздействие через систему государственных закупок на вовлечение частного сектора в предотвращение торговли людьми и трудовой эксплуатации;

Помощь жертвам торговли людьми

8. Улучшить **помощь, предоставляемую жертвам торговли людьми**, включая:

- × развитие идентификации предполагаемых и потенциальных жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках, для чего обеспечить уполномоченные органы инструментами и ресурсами, включая временные ресурсы, необходимыми для предварительной идентификации предполагаемых жертв торговли людьми не на основе признаков преступления торговли людьми, а на основе косвенных признаков - уязвимости мигрантов к торговле людьми и эксплуатации;
- × информирование мигрантов, в том числе лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, о правах жертв торговли людьми и существующих процедурах, возможности получения юридической помощи и поддержки культурных посредников;

- × развитие межведомственного и межсекторного, и что важно - хорошо финансируемого сотрудничества заинтересованных сторон в рамках **национального механизма перенаправления жертв** торговли людьми; обеспечение связи этого механизма с механизмом получения международной защиты;
- × проявление приверженности правительств к развитию межсекторного сотрудничества и развитию координации работы в этой области;
- × усиление роли междисциплинарных групп в предоставлении доступа к помощи и доступа к получению вида на жительство;
- × исключение случаев, когда доступ к помощи обуславливается участием жертв в уголовном судопроизводстве;
- × защиту жертв торговли людьми от вторичной виктимизации и обеспечение их доступа к долговременной помощи, направленной на их социальную (ре)интеграцию, включая содействие в поиске работы или открытии своего бизнеса;
- × осуществление оценки рисков до принятия решения о возвращении жертв в страну происхождения;

Преследование за преступления торговли людьми

9. Повысить эффективность уголовного **преследования за преступления** торговли людьми и эксплуатации, включая:

- × развитие специализации следователей, прокуроров и судей;
- × усиление роли и потенциала трудовых инспекций в противодействии торговле людьми; развитие сотрудничества между трудовой инспекцией и полицией;
- × повышение контроля за деятельностью агентств по трудоустройству за рубежом;

Развитие международного сотрудничества

10. Усилить **международное сотрудничество** в разрешении случаев торговли людьми.

Анализ информации о глобальных тенденциях и вызовах феномена торговли людьми, проведенный в рамках данного исследования, показал, что меры, предпринятые мировым сообществом под влиянием Палермо протокола и Варшавской конвенции, оказали положительное влияние на ситуацию в мире и позволили остановить рост распространения феномена. Однако предпринятые меры затронули только самые грубые формы проявления торговли людьми и эксплуатации и способствовали их сокращению. Но эти меры не оказали влияния на глубинные причины существования феномена, такие как, неравенство в развитии стран и индивидов, высокий спрос на дешевую рабочую силу и другие социально-экономические факторы, способствующие сохранению торговли людьми. Поэтому торговлю людьми не удалось искоренить. Этот **феномен со временем изменился**, но продолжает существовать.

Глобальные тенденции в эволюции феномена торговли людьми включают:

- × стирание граней между феноменом торговли людьми и незаконным ввозом мигрантов;
- × снижение роли вербовки в процессе торговле людьми;
- × повышение роли эксплуатации и рост распространения трудовой эксплуатации;
- × изменение используемых преступниками способов воздействия на жертв с целью удержания в ситуации эксплуатации (снижение случаев применения физического насилия, рост применения психологической манипуляции жертвами и др.);
- × рост использования ИКТ на всех этапах процесса торговли людьми, начиная от вербовки и заканчивая эксплуатацией.

Специалисты отмечают негативное влияние пандемии COVID-19 на состояние феномена торговли людьми, которая, по данным исследований, повышает уязвимость людей к торговле людьми и эксплуатации, а также способствует развитию этого феномена в виртуальном пространстве.

Международные эксперты считают, что существующие проблемы в противодействии торговле людьми во многом вызваны недостатками Палермо протокола, который в основном направлен на борьбу с торговлей людьми, как с организованной преступностью. Прежде всего отмечаются следующие недостатки:

- × документ не содержит определения эксплуатации;
- × большинство норм Палермо протокола, которые определяют права жертв, не имеют обязательной силы;
- × в нем не предусмотрен принцип неприменения наказания жертв за преступления, совершенные в ситуации торговли людьми;
- × отсутствует механизм международного мониторинга за его исполнением государствами-участниками.

Поэтому международные эксперты считают необходимой разработку нового международного стандарта, направленного на **борьбу с эксплуатацией в рамках правозащитного подхода**. Кроме того, международные эксперты рекомендуют устранить имеющиеся недостатки в организации противодействия торговле людьми, включая:

- × усиление координационных органов и мер координации;
- × развитие нормативной базы, включая **гармонизацию** политики противодействия торговле людьми с политикой в связанных областях, таких как **миграционная политика**, борьба с бедностью, борьба с коррупцией, борьба с насилием в семьях, гендерная политика и др.;
- × повышение эффективности обучения специалистов;
- × повышение роли исследований в принятии важных решений, включая определение национальной политики в данной сфере;
- × обеспечение необходимого финансирования таких направлений политики и мер, как оказание **долговременной помощи жертвам**, борьба с торговлей людьми в интернете с применением ИКТ;

- ✦ усиление предотвращения торговли людьми, включая меры, направленные на снижение уязвимости жертв, борьбу с эксплуатацией в производственно-сбытовых цепочках предприятий; повышение социальной ответственности частного сектора;
- ✦ улучшение помощи жертвам, прежде всего, посредством развития **национального механизма перенаправления жертв торговли людьми** и обеспечения его связи с механизмом международной защиты;
- ✦ повышение эффективности уголовного преследования за преступления торговли людьми посредством развития специализации специалистов правоохранительных органов, усиления роли трудовых инспекций и повышения контроля за деятельностью агентств по трудоустройству за рубежом;
- ✦ усиление международного сотрудничества в разрешении случаев торговли людьми.

2. СОСТОЯНИЕ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЕГО ЭВОЛЮЦИИ

2.1. Состояние феномена торговли людьми в Республике Молдова

По официальным данным правоохранительных органов, которые ежегодно публикуются Государственной Канцелярией Республики Молдова, число жертв торговли, официально зарегистрированных в рамках уголовного судопроизводства по делам о торговле людьми (ст. 165 Уголовного кодекса «Торговля людьми» и ст.206 «Торговля детьми»), в последние 5 лет варьировалось в пределах от 232 до 365 человек в год.⁴⁴

Таблица 1

	Общее число жертв торговли людьми (ст.165 УК и ст. 206 УК)	В том числе:		
		Взрослые (мужчины и женщины)	Дети (мальчики и девочки до 18 лет)	% детей в общем количестве жертв
2015	310	242	68	22%
2016	232	197	35	15%
2017	249	201	48	19%
2018	365	305	60	16%
2019	341	232	109	32%

Также необходимо отметить, что в последние годы, в Республике Молдова постоянно фиксируются случаи внутренней торговли людьми, когда жертв перемещают и подвергают эксплуатации внутри страны. Число пострадавших от торговли людьми внутри страны также варьируется по годам:

Таблица 2

	Число жертв внутренней торговли людьми	% пострадавших от внутренней торговли людьми в общем числе пострадавших
2015	97	31%
2016	22	9%
2017	25	10%
2018	59	17%
2019	45	13%

Анализ данных, приведенных в таблице 1, показывает, что в течение 2015-2019 г.г. не наблюдалось устойчивых тенденций к росту или снижению числа жертв торговли людьми. В этой связи следует отметить, что количество жертв - показатель многофакторный, на который влияет, уровень занятости населения, уровень миграции, уровень коррупции, уровень подготовки и специализации сотрудников правоохранительных органов, их оснащение необходимыми ресурсами, активность и другие факторы.

Кроме того, на изменение статистики может оказывать влияние выявление резонансных случаев торговли людьми с большим количеством пострадавших. Например, на показатель значительного роста торговли детьми в 2019 году (+32%) главным образом повлияла регистрация одного случая эксплуатации 70 детей, граждан Республики Молдова в Греции в культурно-развлекательной сфере, когда талантливых детей пригласили для участия в конкурсе, а вместо этого заставили бесплатно развлекать туристов на теплоходе.

⁴⁴ Отчеты о внедрении государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми за соответствующие годы доступны на: www.antitrafic.gov.md.

В целом, число официально зарегистрированных жертв торговли людьми относительно невелико, если сопоставлять его с масштабом эмиграции граждан Республики Молдова, уровень которой очень высок. Так, по официальной оценке Министерства иностранных дел и европейской интеграции, которая была осуществлена на основе данных предоставленных дипломатическими представительствами Республики Молдова за рубежом, в конце 2017 года около 600.000 граждан нашей страны (из 3,5 млн. всего населения страны) находились в других странах. Если говорить об уровне трудовой эмиграции, то, согласно исследованиям Национального бюро статистики, в том же 2017 году около 320.000 трудовых мигрантов, граждан Республики Молдова находились за рубежом.⁴⁵ В этом же году правоохранные органы официально зарегистрировали 249 жертв торговли людьми, что составило менее 0,1% от числа трудовых мигрантов.

Как уже было отмечено, правоохранным органам удается выявить далеко не всех жертв торговли людьми. Реальное число лиц, пострадавших от торговли людьми, обычно значительно выше, чем число жертв, официально зарегистрированных правоохранными органами. Поэтому во многих странах ЕС сотрудники правоохранных органов используют специальные математические методы или множители (от 2 до 20) для того, чтобы оценить реальный рынок торговли людьми в стране. Однако, в нашей стране такие методы не используются правоохранными органами либо их результаты не публикуются.

Но периодически подобные оценки проводятся специализированными исследовательскими организациями по заказу Международной организации по миграции (МОМ). Так, в 2019 году, исследовательская организация из Украины "Info Sapiens", по заказу Миссии МОМ в Украине, провела исследование в 4-х странах, таких как Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. В рамках этого исследования были опрошены 1106 респондентов из Республики Молдова с использованием методологии «Омнибус». Основываясь на анализе полученных ответов респондентов о различных факторах, влияющих на принятие ими предложений о работе за рубежом, степени знания о проблеме торговли людьми, восприятия личных рисков и других факторов, а также используя специальные математические методы, специалисты "Info Sapiens" пришли к выводу, что реальное число трудовых эмигрантов в Республике Молдова должно составлять около 520.000 человек, а реальное число граждан Республики Молдова, пострадавших от торговли людьми за рубежом за 3 года (2017-2019 гг.) должно составлять около 23.000 человек⁴⁶ или около 7.700 человек в год. Таким образом, научная

оценка в 22 раза превысила число официально зарегистрированных жертв торговли людьми.

2.2. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В МОЛДОВЕ

Изменение потоков трудовой эмиграции из Республики Молдова и стран назначения торговли людьми

Как показало исследование, проведенное специалистами исследовательской организации "Info Sapiens" по заказу МОМ в 2019 году в Республике Молдова, наибольшей популярностью у трудовых эмигрантов из Молдовы в настоящее время пользуются страны ЕС, прежде всего Германия и Италия. Российская Федерация находится на третьем месте в списке стран, в которых желают трудиться эмигранты. При этом 17% опрошенных заявили, что они готовы принять предложение о работе за рубежом даже при наличии риска торговли людьми. Несмотря на то, что 75% опрошенных знали о проблеме торговли людьми, 57% из них были уверены, что с ними такое никогда не случится, а 16% считали, что вероятность того, что они могут оказаться в подобной ситуации очень небольшая.⁴⁷

Аналогичные тенденции стали проявляться и в официальных данных правоохранных органов касательно стран назначения для жертв торговли людьми из Республики Молдова. Так, достаточно длительное время (в период 2011-2018 г.г.) главной страной назначения для жертв торговли людьми из Молдовы была Российская Федерация. Это объясняется тем, что гражданам Республики Молдова не нужна виза для въезда в эту страну, и большинство из них владеет русским языком, а значит отсутствует языковой барьер для трудоустройства в этой стране. Однако в последние 2-3 года в Российской Федерации произошло ужесточение миграционной политики – была введена обязательная регистрация трудовых мигрантов (на платной основе) и усилен контроль за соблюдением этого требования закона со стороны миграционной службы. Кроме того, произошло снижение курса российского рубля по отношению к другим валютам, в том числе к молдавскому лею, вызванное экономическими санкциями. В итоге, это привело к тому, что трудовая эмиграция в эту страну стала менее привлекательной для граждан Молдовы. Потоки трудовой эмиграции из Республики Молдова изменились и переориентировались, главным образом, на страны ЕС.

45 Biroul Migrație și Azil (2018), Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova pentru anii 2015-2017, p.p.10-12, p.26.

46 IOM Mission in Ukraine, Survey on migration and human trafficking in Ukraine, Moldova, Belarus and Georgia, 2019 (IOM/UN Migration, 2019), p.13.

47 IOM Mission in Ukraine, Survey on migration and human trafficking in Ukraine, Moldova, Belarus and Georgia, 2019 (IOM/UN Migration, 2019), p.7 and p.p.10-12.

В связи с изменением потоков трудовой эмиграции, в том числе нерегулируемой, произошло изменение и в странах назначения торговли людьми. Согласно официальной статистике, в 2019 году основным направлением для потоков торговли людьми из Республики Молдова стали страны ЕС и главной страной назначения - Германия.⁴⁸

Рост трудовой эксплуатации иностранцев на территории Республики Молдова

На протяжении многих лет Республика Молдова позиционировалась в основном, как **страна-источник торговли людьми**, граждане которой подвергаются эксплуатации в других странах, более развитых в экономическом плане. Это связано с высоким уровнем трудовой эмиграции граждан нашей страны, в которую вовлечено, как было отмечено, по самым скромным оценкам около четверти трудоспособного населения страны.

Как страна транзита торговли людьми

Республика Молдова долго не позиционировалась. Озабоченность возможным ростом негативных тенденций в этой области появилась после присоединения Румынии к ЕС в 2007 году. В результате этого события наша страна стала граничить с ЕС и поэтому стала более привлекательна, как возможная страна транзита для тех мигрантов из других стран, которые мечтают попасть в страны ЕС в обход законных путей. Это подтверждает статистика выявления случаев **нерегулируемой миграции иностранцев**, включая случаи нарушения государственной границы и случаи нарушения режима пребывания, установленного для иностранцев в Республике Молдова. Так, по данным Инспектората пограничной полиции, в 2018 году 116 иностранцев (граждане Турции, Бангладеш, Украины, Российской Федерации и других стран) были задержаны за попытку незаконно пересечь границу Республики Молдова в обход установленных пунктов пересечения границы, с использованием поддельных документов, тайком/в специально оборудованных транспортных средствах или другим незаконным способом. В том же 2018 году 1330 иностранцев (граждан Украины, Российской Федерации, Румынии, Турции и многих других стран) нарушили установленный режим пребывания иностранцев в Республике Молдова (не задекларировали свой въезд в страну в установленный срок или не покинули страну в установленный срок).⁴⁹

Кроме того, в Молдове ежегодно регистрируются случаи **вынужденной миграции** иностранных

граждан. По данным Бюро по миграции и убежищу, число заявлений о предоставлении убежища существенно возросло в 2012-2015 г.г. Так, в 2015 году было подано 276 заявлений о предоставлении убежища. Но в последующие годы число просителей убежища стало снижаться и в 2018 году составило 104 чел. Рост вынужденной миграции в 2012-2015 г.г. был вызван военными конфликтами - гражданской войной в Сирии и вооруженным конфликтом на востоке Украины. Согласно статистике Бюро по миграции и убежищу, чаще заявления о предоставлении убежища подают граждане Сирии, Украины, России, Турции и Грузии.⁵⁰ Как отмечают специалисты, большинство просителей убежища не остается в Молдове, а предпринимает попытки въехать на территорию ЕС.

Достаточно высоким является число **апатридов**, проживающих в Республике Молдова. Так, по данным Бюро по миграции и убежищу по состоянию на 31.12.2018, в нашей стране находилось 2629 апатридов, при этом у 721 из них были не в порядке документы, удостоверяющие личность. Кроме того, на эту же дату были зарегистрированы 1822 чел., гражданство которых не установлено.⁵¹

Как показывают масштабные исследования в других странах, все мигранты, которые вовлечены в нерегулируемую и вынужденную миграцию, не имеют документов, удостоверяющих личность, или документы которых не в порядке, находятся, как правило, в опасной ситуации. Для этих категорий мигрантов характерна высокая уязвимость к эксплуатации и торговле людьми. Но случаи эксплуатации на территории Молдовы таких мигрантов проявляются крайне редко. Во многом это вызвано отсутствием необходимой подготовки и инструментов для идентификации жертв торговли людьми смешанных миграционных потоках у специалистов, вступающих в контакт с такими категориями уязвимых мигрантов, как мигранты с неурегулированным статусом, беженцы, апатриды и др.⁵²

Необходимо также отметить, что, начиная с 2019 года, начала проявляться тенденция постепенного превращения Республики Молдова в **страну назначения торговли людьми**. Эта тенденция, которая затрагивает легальных рабочих мигрантов из других стран, впервые была отмечена в одном из исследований Международного центра «LA STRADA», проведенном в 2019 году. Как отмечено в этом исследовании, высокий уровень эмиграции граждан Республики Молдова привел к нехватке рабочей силы на внутреннем трудовом рынке. По данным средств

48 Raportul național de realizare a politicii de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anul 2019 (Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2020), p.12.

49 Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (AO Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.64.

50 Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (AO Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.p. 61-62.

51 Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (AO Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.62-63.

52 Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.98-102.

массовой информации, в конце 2018 года в стране было около 13.000 вакантных рабочих мест,⁵³ что вызывало нарекания предпринимателей.

Для преодоления этой проблемы, было решено привлечь иностранную рабочую силу. В конце 2018 года Парламентом были внесены существенные изменения в миграционное законодательство в целях упрощения въезда в нашу страну для иностранных рабочих. Так, список стран, гражданам которых необходимо иметь официальное приглашение для въезда в Республику Молдова, был сокращен с 85 до 38 стран, а список стран, гражданам которых была необходима виза для въезда в нашу страну, был сокращен со 100 до 58.⁵⁴ Кроме того, был упрощен порядок трудоустройства иностранных граждан в Республике Молдова.

Принятые меры дали ощутимый результат, и вакантные рабочие места стали заполняться рабочими - мигрантами из других стран.⁵⁵ Это происходит при активном участии частных агентств, которые занимаются трудоустройством. По данным *Горячей линии Международного центра «LA STRADA» по вопросам безопасной миграции и противодействия торговле людьми – 0800777777*, частные агентства, занимающиеся трудоустройством за рубежом граждан Республики Молдова, быстро отреагировали на указанные изменения в государственной миграционной политике. Они начали оказывать не только услуги по трудоустройству за рубежом граждан Молдовы, но и услуги работодателям из Молдовы по найму иностранной рабочей силы для трудоустройства внутри нашей страны.

Новая государственная политика по привлечению иностранной рабочей силы на трудовой рынок Республики Молдова вызывает опасения специалистов в сфере противодействия торговле людьми. Как показывает опыт других стран, незнание языка, значительная удаленность от страны постоянного проживания и отсутствие помощи от родных делают таких людей крайне уязвимыми к торговле людьми и эксплуатации. Случаи эксплуатации иностранных рабочих в Республике Молдова уже стали проявляться. Так, в 2019 году впервые были опубликованы официальные данные о 45 гражданах Турции, подвергнутых эксплуатации в строительной сфере на территории Республики Молдова.⁵⁶ Это вызывает беспокойство, потому что Молдова имеет хороший опыт в противодействии торговле людьми только, как страна-источник, но пока не готова противостоять этому явлению, как страна назначения. Эта тенденция требует значительных усилий по адаптации к новым вызовам созданной в стране национальной системы

противодействия торговле людьми.

Рост влияния ИКТ

Роль ИКТ в организации миграционных процессов и в совершении преступлений торговли людьми значительно возросла. Прежде всего, ИКТ активно используются для вербовки жертв торговли людьми, что помогает вербовщикам скрывать свою личность и затрудняет расследование. Так, по данным исследований/наблюдений *Горячей линии Международного центра «LA STRADA» по вопросам безопасной миграции и противодействия торговле людьми – 0800777777*, абсолютное большинство (84%) трудовых эмигрантов из Республики Молдова ищут и находят работу за рубежом, используя интернет.⁵⁷ Зачастую они общаются с посредниками и работодателями, используя программные приложения для мобильных телефонов, предназначенные для бесплатного обмена информацией через интернет (Viber и другие). При этом они готовы рисковать: мало заботятся о гарантиях трудоустройства, принимают предложения о работе за рубежом от посредников, чаще всего – юридических лиц, и оплачивают их услуги, не проверяя легитимность работы посредников (наличие лицензии на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством за рубежом граждан Республики Молдова).

В то время, как посредники по трудоустройству за рубежом постоянно наращивают использование интернета в своей деятельности, в Республике Молдова нет хорошего **государственного информационного ресурса**/платформы, где каждый потенциальный трудовой эмигрант мог бы легко (по ключевому слову) получить доступ к официальной и достоверной информации об организациях, предоставляющих услуги по трудоустройству за рубежом (где был бы приведен полный список организаций, которые работают в этой сфере на законных основаниях, с указанием вида деятельности, на который выдана лицензия и срока ее действия), а также другой важной информации о порядке трудовой миграции. Звонящие на Горячую линию Международного центра «LA STRADA» жалуются, что они не могут найти такую официальную информацию в интернете.

Снижение роли вербовки и повышение роли трудовой эксплуатации

В связи с активным использованием ИКТ, вербовку стало сложно доказать, и она постепенно утрачивает свое значение, как ключевой элемент торговли людьми. Ключевым элементом процесса торговли

⁵³ <https://brw.md/rynok-truda-moldova/>

⁵⁴ Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (AO Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.18.

⁵⁵ По данным Национального агентства занятости населения, число вакантных рабочих мест в Республике Молдова по состоянию на 28.12. 2020 составило 5933 (<https://www.anofm.md/node/710>), то есть сократилась более чем на 50% по сравнению с тем же периодом 2018 года.

⁵⁶ Raportul național de realizare a politicii de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anul 2019 (Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2020), p.11.

⁵⁷ International Center “LA STRADA”, Moldova (2019), “Migration of Citizens of the Republic of Moldova for Work Purposes – Risks Associated with Human Trafficking and Forced Labour. Conclusions and observations post-national information campaign”, p.5. <http://lastrada.md/eng/resources>

людьми становится эксплуатация. В Республике Молдова в основном проявляются такие формы эксплуатации жертв торговли людьми, как трудовая эксплуатация, сексуальная эксплуатация, принудительное попрошайничество, принудительное вовлечение в преступную деятельность, а также изъятие органов, тканей или клеток.

Долгое время в официальной статистике преобладали случаи торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации. Однако, начиная с 2015 года трудовая эксплуатация стала преобладать над другими формами эксплуатации жертв торговли людьми - граждан Республики Молдова. Так, статистика случаев торговли людьми, официально зарегистрированных правоохранительными органами в 2019 году, показывает, что жертвы торговли людьми были подвергнуты следующим формам эксплуатации:⁵⁸



Как уже было отмечено, трудовая эксплуатация является сложным элементом торговли людьми. В международном и в национальном праве отсутствует четкое определение трудовой эксплуатации, ее признаки нечеткие, их сложно отделить от нарушений трудовых прав мигранта. Среднестатистический портрет жертвы торговли людьми в целях трудовой эксплуатации размыт - его сложно составить, поскольку в ситуацию трудовой эксплуатации может попасть любой трудовой эмигрант.

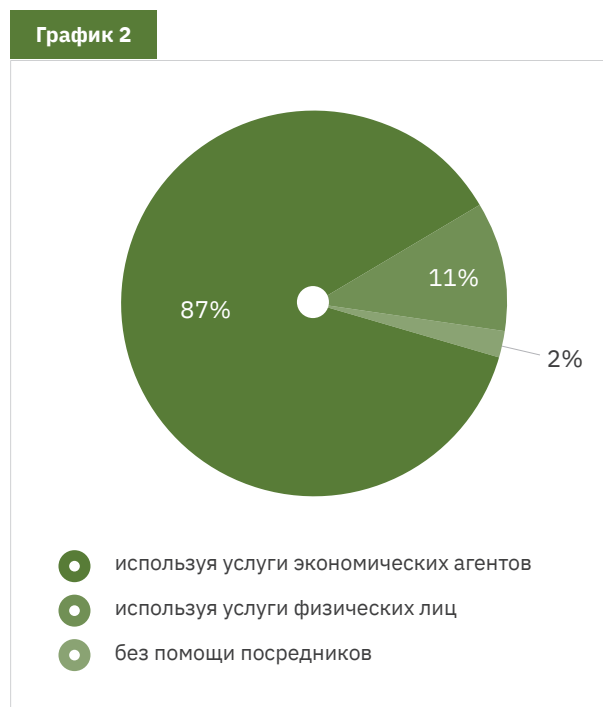
⁵⁸ Raportul național de realizare a politicii de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anul 2019 (Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2020), p.11.

⁵⁹ International Center "LA STRADA" Moldova (2020), Annual Thematic Report of National Toll-Free Hot-Line on Prevention of Human Trafficking and Promotion of Safety Migration, p.9.

По данным Горячей линии Международного центра «LA STRADA» по вопросам безопасной миграции и противодействия торговле людьми – 0800777777, трудовые эмигранты – граждане Республики Молдова, подвергнутые трудовой эксплуатации в других странах, чаще всего не решаются сообщить об этом полиции ни в стране назначения, ни по возвращению на родину. Но если они даже обращаются в правоохранительные органы, то представители полиции обычно не поощряют подачу подобных жалоб, ссылаясь на отсутствие доказательств. Расследование таких дел может занять годы, а вернуть неполученную заработную плату очень сложно или невозможно, если человек работал неофициально. А именно этот аспект больше всего возмущает людей, подвергнутых трудовой эксплуатации.

Повышение роли экономических агентов, оказывающих услуги по трудоустройству за рубежом

По данным Горячей линии Международного центра «LA STRADA» по вопросам безопасной миграции и противодействия торговле людьми – 0800777777, абсолютное большинство трудовых эмигрантов из Республики Молдова (98%) находят работу за рубежом, используя услуги посредников, а именно:



Только 2% наших сограждан трудоустраиваются за рубежом без помощи посредников, напрямую общаясь с работодателями.⁵⁹

Из этого следует, что росту трудовой эксплуатации граждан Республики Молдова в других странах во

многим содействует деятельность посредников – экономических агентов, специализирующихся на трудоустройстве граждан Молдовы за рубежом. При этом сложно доказать, что они знают заранее о том, что люди, которым они помогают найти работу в другой стране, будут подвергнуты эксплуатации. Возможно, они об этом просто не думают, а пытаются заработать, отвечая на потребности глобального рынка труда. Однако, при этом они зачастую нарушают законодательство Республики Молдова и принимающих стран, а также этические нормы ведения бизнеса. Образ их действий совпадает с бизнес-моделью торговли людьми.

Многие трудовые эмигранты, особенно из сельской местности, мало знают о порядке легального трудоустройства за рубежом, например, о том, что для этого необходимо получить рабочую визу, заключить трудовой договор с работодателем. Они не понимают в чем заключается различие между трудовым договором, заключаемым с работодателем, и договором на оказание посреднических услуг по трудоустройству. Они наивно доверяют посредникам, верят их общим заверениям, что «все будет в порядке», или прямому обману. Например, посредники часто вводят в заблуждение трудовых эмигрантов утверждая, что рабочая виза не нужна в том случае, если работаешь в другой стране менее 3-х месяцев. На самом деле это означает, что трудовой мигрант будет работать неофициально.

Известно также, что сотрудники организации – посредники часто торопят своих клиентов с принятием решения и подписанием договора об оказании посреднических услуг по трудоустройству за рубежом, включая в эти договора различные кабальные или незаконные условия. Например, такие договора предусматривают уплату штрафа в размере 10.000 леев и более в случае отказа клиента от выполнения договора, или устанавливают вознаграждение за свою работу в виде определенной части заработка трудового эмигранта. В то же время они предоставляют неполную информацию или утаивают от трудовых эмигрантов информацию о том, какую конкретно работу им предстоит выполнять, какие удержания из заработной платы будет делать работодатель, в каких условиях они будут работать и жить, информацию о реальных сопутствующих расходах (стоимости жизни в принимающей стране), которые им предстоят в принимающей стране, что может существенно повлиять на размер реального дохода трудового эмигранта. В то же время эти договора не предусматривают возмещение ущерба трудовому эмигранту в случае, если по каким-либо причинам процедура трудоустройства будет нарушена.

Трудовые эмигранты редко проверяют легитимность

работы экономических агентов, занимающихся трудоустройством за рубежом, к которым они обращаются - наличие у такого посредника необходимой лицензии и ее содержание (срок действия лицензии и страны, для которых лицензиат имеет право осуществлять подбор рабочей силы и направлять для трудоустройства). Между тем, государственный контроль в этой сфере недостаточен, и многие организации, оказывающие посреднические услуги по трудоустройству за рубежом, не обладают необходимой лицензией, а значит не предоставляют никаких гарантий своим клиентам.

Положительным является тот факт, что в 2020 году Парламент Республики Молдова принял ряд поправок в национальное законодательство⁶⁰ с тем, чтобы улучшить регулирование деятельности по трудоустройству, как внутри страны, так и за рубежом, а также усилить контроль за деятельностью посредников в этой сфере. В частности, Государственная инспекция труда наделена полномочиями по осуществлению государственного контроля за деятельностью частных агентств и нелегализованных посредников, осуществляющих деятельность по трудоустройству граждан Республики Молдова за рубежом, в том числе посредством проведения внезапных проверок. К процедуре контроля могут быть привлечены представители Центра по борьбе с торговлей людьми или других компетентных органов. Важными являются также поправки в *Закон о содействии занятости населения и страховании по безработице №105/2018*, которые касаются обязанностей Правительства по рационализации механизмов легального трудоустройства граждан Республики Молдова за рубежом, по разработке и продвижению схем циркулярной миграции со странами назначения в форме совместных программ или путем заключения международных договоров в области трудовой миграции.⁶¹ Эти изменения вступают в силу в начале 2021 г., что позволяет надеяться, что ситуация в этой сфере улучшится в ближайшем будущем.

Влияние пандемии COVID-19

Специальные исследования по влиянию пандемии COVID-19 на состояние феномена торговли людьми в Республике Молдова не проводились. Однако в августе 2020 г. специалистами Международного центра «LA STRADA» было проведено исследование о влиянии пандемии на феномен насилия в семье, которое, как известно, служит «выталкивающим фактором» для потенциальных жертв торговли людьми – заставляет их принимать рискованные предложения о трудоустройстве за рубежом. Данное исследование показало, что в период чрезвычайного

60 Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты №137 от 16.07.2020 (Официальный монитор Республики Молдова, 2020 г., № 199–204, ст.414) и Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты №191 от 19.11.2020 (Официальный монитор Республики Молдова, 2020 г., № 353–357, ст.260).

61 Закон о содействии занятости населения и страховании по безработице № 105/2018 (Официальный монитор Республики Молдова, 2018 г., № 295–308, ст.448), статья 56.

положения и режима самоизоляции, введенных в Республике Молдова в связи с пандемией COVID-19, резко возросло число случаев насилия в семьях и число обращений в полицию с просьбой применить меры защиты для жертв насилия в семье, предусмотренные законодательством. По данным правоохранительных органов в это период было выдано в 2 раза больше незамедлительных ограничительных предписаний, по сравнению с предыдущим годом.⁶²

Многие семьи уже столкнулись с нехваткой финансовых средств в связи с потерей работы или в связи с пребыванием в вынужденном отпуске без оплаты.⁶³ Многие перестали получать поддержку от членов семьи, работающих за рубежом, либо получаемые денежные переводы уменьшились. Экономические прогнозы неблагоприятные, и по этой причине можно ожидать, что многие люди станут уязвимее к торговле людьми и эксплуатации.

Феномен торговли людьми продолжает быть актуальным для Республики Молдова. Согласно официальной статистике правоохранительных органов за последние 5 лет, число зарегистрированных жертв торговли людьми варьировалось в пределах от 232 до 365 человек в год. Однако, феномен торговли людьми является латентным, и цифры официальной статистики не отражают реальную распространенность феномена. Согласно научной оценке, проведенной в 2019 году специалистами исследовательской организации из Украины "Info Sapiens" по заказу МОМ, ежегодно около 7.700 граждан Республики Молдова подвергается торговле людьми и эксплуатации. Таким образом, научная оценка распространенности торговли людьми в Республике Молдова превышает цифры официальной статистики более, чем в 20 раз.

Республика Молдова больше известна, как страна происхождения торговли людьми. На протяжении 8 лет (2011-2018 г.г.) главной страной назначения для жертв торговли людьми из Молдовы была Российская Федерация. Однако, в последние несколько лет, в связи с изменениями миграционной политики и экономическими трудностями в Российской Федерации, потоки трудовой эмиграции из Республики Молдова, переориентировались на страны ЕС. Лидером среди принимающих стран для жертв торговли людьми из Республики Молдова стала Германия.

В последние несколько лет отмечаются тенденции к тому, что Молдова становится страной транзита и даже - назначения торговли людьми. Проявлению роли страны транзита для жертв торговли людьми из других стран способствовало приближение границ ЕС в связи с вступлением Румынии в ЕС, а также связанный с этим рост нерегулируемых миграционных потоков в ЕС через территорию Молдовы. Кроме того, на эту тенденцию влияет наличие потоков вынужденной миграции из стран с военными конфликтами, таких, как Сирия и Украина. Как показывают масштабные исследования, мигранты с нерегулированным статусом, беженцы и апатриды часто бывают уязвимы к торговле людьми и эксплуатации. Однако, такие случаи проявляются в Республике Молдова редко. Скорее всего это вызвано отсутствием необходимой подготовки у специалистов, вступающих в контакт с мигрантами из других стран, а также отсутствием инструментов для идентификации жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках.

Тенденция к превращению Республики Молдова в страну назначения торговли людьми появилась в связи с тем, что высокий уровень трудовой эмиграции из страны привел к нехватке рабочей силы на внутреннем трудовом рынке. Для преодоления этой проблемы, в конце 2018 года Парламент внес изменения в миграционное и трудовое законодательство с тем, чтобы привлечь иностранную рабочую силу в страну. По мнению специалистов, это может способствовать росту числа случаев эксплуатации иностранных рабочих на территории Республики Молдова. Так, в 2019 году впервые были опубликованы официальные данные о 45 гражданах Турции, подвергнутых эксплуатации в строительной сфере на территории Молдовы.

В Республике Молдова прослеживается влияние на феномен торговли людьми тех же факторов, которые отмечаются при проведении масштабных исследований в Европейском регионе и мире. В первую очередь, отмечается рост влияния ИКТ в совершении преступлений торговли людьми. Использование ИКТ позволяет преступникам скрывать свою личность и делает преступления торговли людьми еще

62 Micail-Nichitin D., Istrate-Burciu L., Evaluarea rapidă „Nevoile femeilor afectate de violență în familie, violență în bază de gen și răspunsul sistemic la cazurile de violență în familie în contextul crizei COVID-19” (AO Centrul Internațional "LA STRADA" și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor/UN Women, 2020), p.28.

63 Micail-Nichitin D., Istrate-Burciu L., Evaluarea rapidă „Nevoile femeilor afectate de violență în familie, violență în bază de gen și răspunsul sistemic la cazurile de violență în familie în contextul crizei COVID-19” (AO Centrul Internațional "LA STRADA" și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor/UN Women, 2020), p.13.

более латентными. В связи с тем, что вербовка производится чаще всего через интернет, ее роль в процессе торговли людьми снижается. Значение трудовой эксплуатации, наоборот, повысилось. Начиная с 2015 г., случаи торговли людьми в целях трудовой эксплуатации значительно преобладают в общей статистике над другими случаями торговли людьми, совершенными в целях сексуальной эксплуатации, принудительного попрошайничества и др. В то же время, в национальном праве нет четкого определения трудовой эксплуатации, как следствие - ее признаки также нечеткие и их сложно отделить от нарушений трудовых прав мигранта.

Как показывает анализ в рамках настоящего исследования, значительно возросла роль экономических агентов, оказывающих услуги по трудоустройству за рубежом. К их помощи обращается абсолютное большинство (свыше 80%) трудовых эмигрантов из Республики Молдова. Между тем, эти экономические агенты часто работают с нарушениями установленного законодательства - у многих из них нет необходимой лицензии, их сотрудники вводят в заблуждение или утаивают важную для эмигрантов информацию, устанавливая кабальные условия в договорах о предоставлении посреднических услуг и др. Государственный контроль в этой сфере пока недостаточен, и отсутствует хороший государственный информационный ресурс, где потенциальные трудовые эмигранты могли бы получить официальную информацию о порядке трудоустройства за рубежом, включая достоверную информацию об экономических агентах, которые оказывают посреднические услуги в этой сфере.

Органы государственной власти уже приняли некоторые меры для улучшения ситуации в области трудоустройства, как внутри страны, так и за рубежом. В начале 2021 г. вступают в силу дополнения и изменения в национальное законодательство, принятые Парламентом в целях улучшения государственного регулирования и контроля за деятельностью в этой сфере. В частности, Государственная инспекция труда получит полномочия по осуществлению государственного контроля за деятельностью частных агентств и нелегализованных посредников, осуществляющих деятельность по трудоустройству, в том числе посредством проведения внезапных проверок. Важными являются также поправки в законодательство, которые касаются обязанностей Правительства по рационализации механизмов легального трудоустройства граждан Республики Молдова за рубежом, по разработке и продвижению схем циркулярной миграции со странами назначения в форме совместных программ или путем заключения международных договоров в области трудовой миграции.

Пандемия COVID -19 оказывает негативное влияние на состояние феномена торговли людьми в Республике Молдова, поскольку она усиливает основные «выталкивающие факторы» для потенциальных жертв торговли людьми, такие как бедность, безработица, насилие в семье.

К давно известным факторам, негативно влияющим на состояние феномена торговли людьми, относится уровень коррупции в стране. Это неоднократно отмечали в своих отчетах эксперты GRETA, U.S. Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (J/TIP) и другие.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Координация

Координация государственной политики является важнейшим элементом противодействия торговле людьми, за который несут ответственность:

- × Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми (далее – **Национальный комитет**) и
- × Управление постоянных секретариатов Государственной канцелярии, которое в октябре 2020 года было переименовано в **Управление координации в области прав человека и социального диалога**.⁶⁴

Управление координации в области прав человека и социального диалога/Постоянный секретариат

Национальный комитет является консультативным органом Правительства, созданным в целях координации деятельности по предотвращению и борьбе с торговлей людьми.⁶⁵ В его состав входят министры и руководители других организаций, наделенных полномочиями в этой сфере, согласно законодательству. Однако, многочисленные функции, возложенные на Национальный комитет, включая разработку и мониторинг государственной политики в сфере противодействия торговле людьми, не могут быть выполнены консультативным органом, т.е. по сути дела совещанием, которое обычно проводится 1-2 раза в год.

Поэтому в 2011 году Правительство создало в рамках штата Государственной канцелярии специальное подразделение со штатом сотрудников, работающих на постоянной основе, которое стали именовать Постоянным секретариатом Национального комитета. Постоянный секретариат эффективно функционировал, в ранге одного из управлений Государственной канцелярии со штатом **3-4 специалиста**, вплоть до сентября 2018 года и выполнял следующие функции:

- a. разработка и мониторинг документов национальной политики (разработал 3 национальных плана и стратегию, а также подготовил и опубликовал 7 национальных отчетов);

- b. подготовка отчетов для механизмов внешнего мониторинга усилий государства по выполнению международных обязательств в сфере противодействия торговле людьми;
- c. разработка предложений по усовершенствованию нормативно-правовой базы в сфере противодействия торговле людьми;
- d. развитие сотрудничества на национальном, региональном и международном уровне;
- e. координация проектов международной технической помощи и организация проведения исследований и мероприятий по развитию потенциала специалистов и обмену опытом (рабочие совещания, семинары, тренинги, конференции);
- f. создание и обновление тематической web-страницы www.antitrafic.gov.md;
- g. другие функции.

Осенью 2018 года, Постоянный секретариат, в соответствии с Постановлением Правительства №915/2018,⁶⁶ был преобразован в **Управление постоянных секретариатов** путем слияния с другими секретариатами, работающими в рамках штата Государственной канцелярии. При этом численность сотрудников не была увеличена, а функции значительно возросли. В результате этой реформы, вопросами координации политики в сфере противодействия торговле людьми постоянно занимается только 1 специалист. Этого явно недостаточно для поддержания всех функций, которые возложены на этот орган. Поэтому специалисты GRETA в своем отчете по итогам 3-его раунда оценки внедрения Варшавской Конвенции в Республике Молдова, опубликованном в декабре 2020 года, настоятельно призвали власти Молдовы увеличить штат Постоянного секретариата.⁶⁷

В начале 2020 года, при финансовой поддержке Миссии МОМ в Молдове, внешним экспертом была проведена оценка потенциала Управления постоянных секретариатов. Выводы отчета об оценке подтвердили, что реформирование

64 Hotărârea Guvernului nr. 763/2020 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr.657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 272-277, art. 897).

65 Hotărârea Guvernului nr.472/2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 69-71, art.453), Anexa nr.2, p.1.

66 Hotărârea Guvernului nr.915/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.366-376, art.976).

67 GRETA (2020), Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings" (Council of Europe, 03 December 2020), page 52.

Управления в 2018 году существенно снизило его потенциал в разработке, внедрении и мониторинге государственной политики в сфере противодействия торговле людьми, и это неизбежно окажет негативное влияние на эффективность и устойчивость государственной политики в этой сфере, в среднесрочной и долгосрочной перспективе.⁶⁸ Кроме того, в отчете указаны такие недостатки, как противоречивость нормативной базы/дублирование полномочий координационных органов, наделение Управления различными функциями, не связанными с координацией политики, отсутствие у Управления необходимых трудовых и финансовых ресурсов, отсутствие необходимой свободы в принятии административных решений и другие недостатки.

Следует также отметить, что по просьбе автора указанного отчета об оценке, его содержание было подвергнуто национальной экспертизе специалистом Международного центра «LA STRADA», который на протяжении ряда лет оказывал консультационную поддержку Постоянному секретариату в рамках различных проектов технической помощи. В результате, была подготовлена Аналитическая записка к данному отчету (National Peer-Review Note), в которой поддержаны выводы и рекомендации внешней экспертизы, в также изложены дополнительные рекомендации по улучшению координационного механизма. В частности, «LA STRADA» предложила преобразовать *Управление постоянных секретариатов* в самостоятельный государственный административный орган, подчиненный Правительству (*Национальное бюро по координации политики в области прав человека*), с сохранением функции координации (включая разработку и мониторинг национальной политики) в сфере противодействия торговле людьми, а также с выделением дополнительных ресурсов. Это решение позволит обеспечить устойчивость функционирования координационного механизма в будущем, увеличить степень самостоятельности координационного органа в принятии решений и финансовой самостоятельности, развить государственную закупку необходимых услуг и решить другие проблемы. Кроме того, это позволит сохранить условия для интеграции политики в сфере противодействия торговле людьми с общей политикой в области и прав человека.

Некоторые из перечисленных рекомендаций уже находят воплощение. Так, в октябре 2020 года Управление постоянных секретариатов было переименовано в *Управление координации в области прав человека и социального диалога*, что более точно отражает его роль. Кроме того, в проект **Плана действий на 2021-2022 г.г.** по реализации *Национальной стратегии по предотвращению и борьбе*

с торговлей людьми (2018-2023), разработанный Управлением в конце 2020 года, включен пересмотр нормативной базы, относящейся к деятельности Национального комитета и постоянного секретариата, в контексте рекомендаций отчета об оценке потенциала Управления постоянных секретариатов.

Технико-координационная группа

Технико-координационная группа по борьбе с торговлей людьми является совещательным органом Управления координации в области прав человека и социального диалога. Она была создана в 2013 году из числа назначенных представителей различных министерств – руководителей среднего звена с опытом практической работы в сфере противодействия торговле людьми. В состав этой группы также вошли представители организаций гражданского общества и международных организаций, реализующих проекты в сфере противодействия торговле людьми и оказывающих прямую помощь пострадавшим.

Создание *Технико-координационной группы по борьбе с торговлей людьми* позволило существенно повысить качество разрабатываемых документов политики и активизировать мониторинг их выполнения. К сожалению, после реформирования Постоянного секретариата в 2018 году заседания этого координационного органа проводятся гораздо реже, чем раньше.

Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты

Согласно ст.10 *Закона о предотвращении и пресечении торговли людьми №241/2005*, Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты (далее – **МЗТСЗ**) отвечает за координацию *Национальной системы перенаправления для предоставления помощи и защиты жертвам и предполагаемым жертвам торговли людьми* (далее – **НСП**). В рамках МЗТСЗ создано Национальное подразделение по координации НСП. Для поддержания этой функции Правительство выделило МЗТСЗ специальную штатную единицу, которая была введена в штат *Управления политики обеспечения равенства между женщинами и мужчинами*.

Следует отметить, что мандат МЗТСЗ отличается от мандата *Управления координации в области прав человека и социального диалога Государственной канцелярии*, поскольку функции МЗТСЗ охватывают не весь спектр координации организации противодействия торговле людьми, а только его часть, которая касается оказания помощи жертвам торговли людьми.

⁶⁸ H. Antonova "Assessment of the capacity of the Directorate of Permanent Secretariats of the State Chancellery of the Republic of Moldova to coordinate counter-trafficking policies and of the feasibility of the introduction of a National Rapporteur on Combating Trafficking in Human Beings in Moldova" (IOM Mission in Moldova, 2020), p.44.

Инновационным аспектом деятельности МЗТСЗ в этой сфере является то, что координация НСП носит межведомственный и межсекторный характер и распространяется на организации, которые не входят в компетенцию МЗТСЗ – различные органы центрального отраслевого и местного публичного управления, общественные объединения и международные организации, действующие в области предоставления защиты и помощи жертвам торговли людьми.

Основные проблемы в этой области заключаются в нехватке трудовых ресурсов, отсутствии знаний и опыта в управлении межсекторным сотрудничеством. В настоящее время намечается реформирование НСП, включая механизм координации сотрудничества в этой области, о чем более подробно изложено в следующем разделе настоящего Отчета.

Нормативно-правовая база

К основным нормативным актам в сфере противодействия торговле людьми относятся:

- * Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми №241/2005;
- * ст. 165 «Торговля людьми», ст.206 «Торговля детьми» и некоторые другие связанные статьи Уголовного кодекса №985/2002;
- * документы политики (планы и стратегии) в этой сфере;
- * ряд положений, которые регулируют работу определенных органов (Национального комитета, территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми и др.) или определенные процедуры (репатриации и другой помощи жертвам торговли людьми).

Основные нормативные акты, рекомендуемые для регулирования общественных отношений в сфере противодействия торговле людьми уже разработаны. Основные проблемы состоят в отсутствии корреляции этих документов с основными профильными законами в связанных областях, что негативно влияет на их применение на практике. Необходима поэтапная гармонизация нормативной базы на основе документов политики.

В период 2001 - 2020 г.г. Правительство утвердило 7 Национальных планов действий по предупреждению и пресечению торговли людьми (далее – **Национальный план**). Следует отметить, что

специалисты Международного центра «LA STRADA» оказали большое влияние на разработку документов национальной политики в данной области. Так, например, второй Национальный план (2005 – 2006 г.г.) был разработан в рамках одного из региональных проектов *Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD, Vienna)*, координация которого в Республике Молдова осуществлялась Международным центром «LA STRADA». Структура этого плана соответствует международным рекомендациям и используется в почти неизменном виде до настоящего времени.

В 2018 году Постоянный секретариат решил повысить стратегический уровень планирования политики в области противодействия торговле людьми и разработать не только Национальный план, но и стратегию. В результате, при консультационной поддержке Международного центра «LA STRADA», была разработана *Национальная стратегия по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2018-2023 г.г.* и План действий на 2018-2020 г.г. по ее внедрению⁶⁹ (седьмой Национальный план по счету, начиная с 2001 года).

Большое влияние на развитие системы противодействия торговле людьми в Республике Молдова оказала *Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления помощи и защиты жертвам и предполагаемым жертвам торговли людьми (2009-2016)*, утвержденная Парламентом в конце 2008 года.⁷⁰ За ее реализацию отвечало МЗТСЗ. Цели Стратегии НСП (согласно п.8) включали создание особой **модели межсекторного сотрудничества в реализации прав жертв торговли людьми**, а также интеграцию этой модели в национальную систему социальной защиты. Еще на этапе реализации этой стратегии в 2012 году, эта созданная в Молдове модель межсекторного сотрудничества в реализации прав жертв торговли людьми была признана экспертами США передовой практикой и образцом для других стран региона.⁷¹ Затем, в 2016 году, эта модель была отмечена, как пример передового опыта в Европе, специалистами GRETA.⁷²

Однако, в результате реализации этого политического документа цель интеграции в национальную систему социальной защиты не была достигнута. Глубинное исследование результатов внедрения Стратегии НСП, проведенное в рамках одного из проектов МОМ в 2018 году,⁷³ показало, что это было обусловлено целым рядом факторов, таких как реформы в сфере социальной защиты и других

69 Hotărârea Guvernului nr.461/2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acestora (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.167-175 art.512).

70 Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.257/2008 privind aprobarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane pe anii 2009–2011 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.27-29 art.66).

71 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, June 2012, p.251.

72 GRETA (2016), *Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* (Council of Europe, 2016), p.8.

73 Lutenco A., Fomina T. "Funcționarea Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova. Lecții învățate și perspective" (Chișinău: OIM, 2018).

связанных областях, существующие ведомственные барьеры, постепенное расширение категорий жертв преступлений, имеющих право на получение бесплатной социальной помощи (принятие *Закона о реабилитации жертв преступлений №137/2016*) и другое.

Анализ этих факторов привел к выводу, что необходимо адаптировать созданную модель НСП к изменившимся нуждам жертв торговли людьми и нуждам жертв других преступлений, а также развить в рамках этой модели многоуровневую интеграцию:

- ✦ государственной политики и услуг для жертв различных преступлений с различным правовым статусом;
- ✦ социальной политики и услуг для жертв преступлений с политикой и услугами для других категорий социально-уязвимых лиц;
- ✦ социальной политики и услуг жертвам преступлений, предоставляемых в рамках системы социальной защиты, с политикой и услугами, предоставляемыми жертвам поставщиками публичных услуг вне рамок системы социальной защиты (медицинская, психологическая, педагогическая, юридическая и другая помощь);
- ✦ социальной политики в отношении жертв преступлений с политикой в области прав человека и существующим механизмом мониторинга соблюдения прав человека.

Для решения этих задач, в 2019-2020 г.г. Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты (далее – **МЗТСЗ**) при экспертной поддержке Международного центра «LA STRADA», разработало проект Программы создания и развития *Национального механизма перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам преступлений 2021-2025* (далее – проект **Программы НМПЖ**). В числе прочего, Программой НМПЖ предусмотрены меры по **развитию и гармонизации нормативной базы и методических пособий**, разработанных в области оказания помощи жертвам торговли людьми, с аналогичными документами, разработанными для других бенефициаров социальной защиты, а также с нормативной базой в области здравоохранения, миграции, юридической помощи, гарантированной государством и других связанных областях.

В феврале 2020 года Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее - **КЛДЖ**) выразил свою поддержку в принятии этого документа политики, включив это в свои рекомендации по итогам рассмотрения 6-ого периодического доклада Республики Молдова.⁷⁴

⁷⁴ КЛДЖ (2020), *Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Республики Молдова (приняты Комитетом 10–28 февраля 2020 года)*, п.25, с).

⁷⁵ Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr.153-158, art.509).

В 2020 году этот проект уже прошел несколько стадий публичного обсуждения. Однако, дальнейшее его продвижение столкнулось с препятствиями, вызванными реформой системы планирования и мониторинга государственной политики, начатой Правительством в июне 2020 г.

Реформа системы управления государственной политикой

В июне 2020 года Правительство своим Постановлением №386/2020 утвердило *Положение о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик*.⁷⁵ Это Положение нацелено на создание интегрированной национальной системы стратегического планирования и существенно повысило требования к разработке документов политики. Оно предусматривает глубинную реформу всей существующей системы управления государственной политикой в Республике Молдова.

Под системностью внутренней политики страны понимается не только соответствие каждого разрабатываемого документа политики установленным единым требованиям, но также и его логическая связь с соответствующим документом отраслевой политики, а также с тремя наиболее важными для страны политическими документами (Национальная стратегия развития „Молдова-2030”; Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и ЕС, Программа действий Правительства). Обязательным требованием стала связь/поддержка исполнения разработанного проекта документа политики за счет запланированных средств государственного бюджета.

Несмотря на несомненную прогрессивность концептуальных идей данного Положения, его практическое внедрение вызывает ряд вопросов, поскольку не готова еще база для проведения этой реформы. Так, документы отраслевой политики, разработаны не во всех министерствах. Проект Национальной стратегии развития „Молдова-2030”, утвержденный Правительством в ноябре 2018 года и переданный на утверждение Парламенту, до сих пор не был утвержден высшим законодательным органом страны. Специалисты министерств не обладают знаниями о том, как производить расчеты необходимых средств для внедрения политики и как увязывать их с бюджетным прогнозом. При этом качество самого *Положения о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик* вызывает много вопросов, поскольку его содержание не вполне ясное, а по некоторым аспектам - противоречивое.

Кроме того, Постановлением Правительства №386/2020 запланирован пересмотр (в течение 2-х первых лет реализации данного документа - до 17 июня 2022 г.) всех ранее принятых политических документов, которые остаются в силе до указанного срока. Это означает, что *Национальная стратегия по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2018-2023 г.г.* утратит силу на полтора года раньше срока, на который она была принята.

Развитие профессионального потенциала специалистов

Наличие специальных знаний о феномене торговли людьми является необходимой предпосылкой для борьбы с этим явлением. Такое обучение проводится не первый год в Молдове, как при поддержке проектов международной технической помощи, так и в рамках государственной системы подготовки и переподготовки кадров.

К сожалению, высокая текучесть кадров в государственном секторе требует постоянных усилий в этой области. Неслучайно специалисты GRETA рекомендовали властям Молдовы продолжить усилия по обучению специалистов во многих пунктах своего отчета по итогам 3-его раунда оценки в Республике Молдова.⁷⁶ Эти рекомендации касаются обучения представителей судейского корпуса, прокуратуры, полиции, инспекторов труда, социальных работников, сотрудников дипломатических представительств Республики Молдова за рубежом, юристов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь жертвам, гарантированную государством, и других специалистов. КЛДЖ также рекомендовал укреплять потенциал полиции и других правоохранительных органов в том, что касается методов расследования случаев торговли людьми, с учетом гендерных аспектов феномена.⁷⁷ Особую проблему представляет нехватка знаний у специалистов, работающих на местном уровне.

Необходимо обновить утвержденные ранее программы обучения и куррикулумы с учетом рекомендаций GRETA и КЛДЖ. При этом необходимо принять во внимание то, что у специалистов нет достаточных знаний о новых тенденциях в изменении торговли людьми, о порядке работы с жертвами, проведения идентификации и многом другом. Необходимо учесть проявление тенденций того, что Молдова становится страной транзита и назначения торговли людьми.

Немаловажным аспектом повышения потенциала кадров является организация **совместного обучения** специалистов из разных ведомств/структур, что помогает устанавливать личные контакты и устранять ведомственные барьеры в противодействии торговле

людьми. Привычные рамки ведомственного обучения становятся тесными, когда речь идет о борьбе с феноменом, затрагивающим самые разные сферы общественной жизни.

Сбор данных и проведение исследований

Как показывает настоящее исследование и многие другие исследования, проводимые за рубежом, феномен торговли людьми изменяется со временем. Знания о тенденциях в изменении феномена и организации противодействия этим изменениям необходимы для выработки эффективной политики в данной области.

В настоящее время, проведение исследований в данной области в большой степени поддерживаются за счет проектов международной технической помощи. Государственные структуры развили только способность осуществлять сбор и анализ данных об официально зарегистрированных случаях торговли людьми. Однако, при этом сбор и обработка данных ведется без использования современных инструментов автоматизации. Способности специалистов в интерпретации полученных данных, проведении тематических исследований не развиты. Повышение потенциала специалистов государственных структур в проведении исследований является важным резервом для повышения эффективности политики в этой области.

Финансирование

На протяжении 20 лет Республика Молдова получала помощь в организации противодействия торговле людьми от других стран и международную помощь в рамках различных проектов. Несмотря на то, что размер государственных средств, выделяемых на противодействие торговле людьми, с годами возрос, этих средств по-прежнему недостаточно. Выполнение *Национальной стратегии по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2018-2023 г.г.* во многом зависит от помощи доноров.

Однако, в последние годы размер помощи неуклонно снижается и несомненно продолжит снижаться в связи с экономическим кризисом, вызванным пандемией COVID-19. Это оказывает негативное влияние на состояние всей системы противодействия торговле людьми и, прежде всего, на положение пострадавших от торговли людьми.

В отчете J/TIP по Молдове за 2019 год указано на глубинные причины существующих недостатков этой области:

«Бедность, наряду с широко распространенной коррупцией и уклонением от уплаты налогов,

⁷⁶ GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), p.p. 53, 81, 93, 107, 124, 132, 172, 185.

⁷⁷ КЛДЖ (2020), *Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Республики Молдова (приняты Комитетом 10–28 февраля 2020 года)*, n.25, d).

ограничивала способность Правительства финансировать ключевые правоохранительные органы и учреждения системы социальной защиты».⁷⁸

В отчете GRETA по итогам 3-его раунда оценки в Республике Молдова указано на то, что помощь жертвам продолжает зависеть от финансовой поддержки международных организаций.⁷⁹ Кроме того, как уже было отмечено, не хватает финансовых ресурсов, выделяемых на координацию работы в этой сфере.

Предотвращение торговли людьми

Многие годы предотвращение торговли людьми в Республике Молдова осуществляется с учетом трех основных направлений этой работы, рекомендованных международной экспертизой:

- a. повышение осведомленности населения о проблеме торговле людьми;
- b. снижение уязвимости группы риска;
- c. административный контроль за деятельностью экономических агентов в связанных областях.

Как уже было отмечено, по данным недавнего исследования МОМ, уровень информированности населения о проблеме торговле людьми составляет 75%. Для повышения информированности населения о данной проблеме большое значение имеет использование средств массовой информации, особенно телевидения. Однако, размещение социальной рекламы на популярных TV каналах осложнено высокой стоимостью таких услуг.

Снижение уязвимости группы риска осуществляется, прежде всего, также путем информирования о проблеме торговли людьми. Для эффективности этой работы важно четко определить, какие категории населения входят в группу риска и направить свои усилия на их обучение. Эту работу все больше усложняет размывание среднестатистического портрета жертвы торговли людьми. Кроме того, как показывают исследования, даже информированные о проблеме торговли людьми люди все равно готовы рисковать.

Опыт работы Международного центра «LA STRADA» показывает, что в настоящее время наибольшую пользу для снижения уязвимости группы риска приносят программы помощи эмигрантам в безопасном трудоустройстве за рубежом. Но пока такие программы охватывают очень незначительное число трудовых эмигрантов. Хочется надеяться,

что недавние дополнения в Закон о содействии занятости населения и страховании по безработице №105/2018, которые вступили в силу с 01.01.2021 и предусматривают продвижение механизмов легального трудоустройства граждан Республики Молдова за рубежом, принесут ощутимые результаты в ближайшем будущем.

Эти же законом предусмотрены меры по усилению административного контроля за деятельностью экономических агентов, занимающихся трудоустройством. Эта мера отвечает рекомендациям внешней экспертизы в области предотвращения торговли людьми. Так, отчет J/TIP по Молдове за 2019 год подчеркивает, что ключевая уязвимость мигрантов к торговле людьми в Молдове обусловлена слабостью административного контроля за деятельностью кадровых/рекрутинговых агентств, особенно тех, которые предлагают возможности трудоустройства за рубежом.⁸⁰

Многочисленные призывы и рекомендации по усилению предотвращения торговли людьми содержит отчет GRETA по итогам 3-его раунда оценки в Республике Молдова. Так, эксперты GRETA настоятельно призвали власти Молдовы усилить **предотвращение торговли детьми**, уделяя особое внимание следующим аспектам:⁸¹

- × торговля детьми с использованием ИКТ;
- × усиление мер по защите детей (потенциала специалистов и финансовых ресурсов в этой области);
- × повышение осведомленности населения о формах торговли детьми (в целях принудительного попрошайничества, принудительных браков и вовлечения в преступную деятельность);
- × обеспечение защитной среды для детей на улице, детей без сопровождения и детей-просителей убежища, разлученных с родителями/семьями;
- × обеспечения адекватного финансирования для специализированных неправительственных организаций (далее –НПО), работающих с детьми.

Специалисты GRETA также настаивают на том, чтобы власти Молдовы усилили предотвращение торговли людьми в целях **трудовой эксплуатации**, а именно:⁸²

- × проводили кампании и другие мероприятия по повышению осведомленности о проблеме торговли людьми и трудовой эксплуатации, в т.ч. по осведомленности юридических лиц частного права;

⁷⁸ U.S. Department of State (2020), *Trafficking in Persons Report, 20-th Edition*, page 352.

⁷⁹ GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), page 4.

⁸⁰ U.S. Department of State (2020), *Trafficking in Persons Report, 20-th Edition*, page 353.

⁸¹ GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), page 54.

⁸² GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), pages 52-53.

- ✘ усилили роль трудовых инспекторов в осуществлении административного контроля за деятельностью частных коммерческих структур в областях, уязвимых к трудовой эксплуатации;
- ✘ продвигали идею социальной ответственности бизнеса.

Кроме того, специалисты GRETA рекомендовали властям Молдовы принять:⁸³

- ✘ законодательные меры для обеспечения прозрачности производственно–сбытовых цепочек и предотвращения торговли людьми и трудовой эксплуатации в этих цепочках;
- ✘ устойчивые социальные, экономические и другие меры по повышению потенциала уязвимых групп, включая их доступ к профессиональному обучению и к рынку труда.

Доступ жертв торговли людьми к необходимой помощи

Идентификация жертв торговли людьми -граждан Республики Молдова

Идентификация жертв торговли людьми для обеспечения доступа к необходимой помощи коренным образом отличается от идентификации других бенефициаров социальной помощи, поскольку она осуществляется на основе признаков из юридического определения торговли людьми. Это вызывает затруднения у специалистов организационных структур, находящиеся в сфере компетенции МЗТСЗ, и они предпочитают опираться на выводы правоохранительных органов. В итоге, как и в других странах, это привело к тому, что в последние годы, доступ к помощи предоставляется в основном для жертв, участвующих в уголовном процессе. Такой подход противоречит международным обязательствам страны в данной сфере.

Специалисты МЗТСЗ согласны с тем, что нужен более гибкий подход к идентификации жертв торговли людьми для обеспечения их доступа к социальной помощи. Однако при этом, большинство специалистов склоняется к тому, что даже если идентификация жертв торговли людьми будет осуществляться вне рамок уголовного процесса, то все равно нужна особая комиссия и официальная процедура для подтверждения статуса жертвы. Однако, такая организация процесса идентификации существенно отличается от установленного порядка идентификации бенефициаров социальной помощи. Интересно, что идентификации жертв насилия в семье осуществляется без бюрократических проволочек, поскольку считается, что такие

преступления очевидны, и не нужно получить дополнительное подтверждение от специалистов правоохранительных органов.

Однако, использование разных подходов для обеспечения доступа к помощи для двух разных категорий жертв преступлений, можно расценить, как дискриминацию по отношению к жертвам торговли людьми. Необходимо усилить роль специалистов социальной защиты в идентификации жертв торговли людьми, не допуская дискриминации по какому-либо признаку.

Идентификация жертв торговли людьми – граждан других стран

Разные категории уязвимых мигрантов имеют разный правовой статус и разный объем гарантируемых законом прав: мигранты, которые перемещаются нелегально, беженцы, просители убежища и жертвы торговли людьми. От того, к какой категории будет причислен мигрант, зависит и размер получаемой помощи. Однако, связь между процедурами в области работы с жертвами торговли людьми и процедурами работы с мигрантами, гражданами других стран и просителями убежища отсутствует. Идентификация жертв торговли людьми не является частью установленной процедуры работы с мигрантами, беженцами и просителями убежища.

Статистика выявленных случаев торговли людьми в рядах мигрантов – граждан других стран очень низка в Республике Молдова. Правозащитники озабочены тем, что жертв торговли людьми не идентифицируют в смешанных миграционных потоках и не обеспечивают их доступ к необходимой помощи и защите. Сами мигранты – граждане других стран неохотно идут на контакт и предпочитают получить статус беженца, чем статус жертвы торговли людьми. Ведь многие права жертв торговли людьми обуславливаются участием в уголовном процессе.

На международном уровне отмечается тот факт, что установленные признаки торговли людьми не работают при идентификации жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках. Рекомендуется организовывать идентификацию жертв торговли людьми не как одноэтапный процесс, а в несколько этапов (предварительная и окончательная идентификация). Для предварительной идентификации предполагаемых жертв торговли людьми рекомендуется использовать **признаки уязвимости мигрантов к торговле людьми**. Но такие признаки пока не используются в Молдове.

Специалисты GRETA рекомендовали властям Молдовы улучшить идентификацию жертв торговли людьми посредством:⁸⁴

83 GRETA (2020), Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings" (Council of Europe, 03 December 2020), pages 52-53.

84 GRETA (2020), Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings" (Council of Europe, 03 December 2020), pages 54 and 49

- × развития межведомственного и межсекторного сотрудничества в рамках НМПЖ;
- × развития проактивной идентификации жертв торговли людьми;
- × улучшения информирования предполагаемых жертв и жертв об их правах.

Оказание помощи жертвам торговли людьми

Несмотря на достигнутый прогресс в развитии услуг для жертв торговли людьми, в этой области остается много проблем. Это вызывает критику внешней экспертизы в отчетах J/TIP и GRETA.

Так, в отчете J/TIP по Молдове за 2019 год отмечено, что жертвы торговли людьми не могут получить бесплатно полис обязательного медицинского страхования несмотря на то, что им законодательно гарантирована бесплатная **медицинская помощь** (ст. 20 Закона №241/2005).⁸⁵ Это, прежде всего, связано с тем, жертвы торговли людьми не упоминаются в *Законе об обязательном медицинском страховании №1585/1998*. Жертвы торговли людьми часто являются безработными, не состоящими на учете в территориальных агентствах занятости населения, а Правительство, согласно законодательству, обязано бесплатно страховать только официально зарегистрированных безработных. Поэтому доступ жертв торговли людьми к необходимой медицинской помощи часто затруднен и зависит того, сможет ли МОМ выделить на необходимую сумму для покупки полиса медицинского страхования.

Доступ жертв торговли людьми к необходимой помощи осложняется и тем, что у них часто нет **документов, удостоверяющих личность**. Агентство государственных услуг выдает жертвам бесплатно документы, удостоверяющие личность, как это предусмотрено законодательством, но делает это не в ускоренном порядке. Это приводит к тому, жертвы, нуждающиеся в срочной помощи и направляемые в специализированный центр, не могут получить доступ к помощи в течение 1 месяца, пока не получат документы, удостоверяющие личность.

Психологическая помощь предоставляется в недостаточном объеме, и в основном только в *Центре помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми*, расположенном в муниципии Кишинэу. Несмотря на то, что исследования подтверждают высокую востребованность данного вида помощи, эти услуги пока не очень развиты в Молдове. В этой связи, специалисты GRETA рекомендовали развить психологическую помощь для жертв торговли людьми на местном уровне.

Специалисты GRETA также отметили проблемы с доступом жертв торговли людьми к **бесплатной юридической помощи**, гарантированной законодательством, и настойчиво призвали власти Молдовы обеспечить доступ жертв к этому виду необходимой помощи на ранних этапах (после идентификации), выделять необходимые средства на эти цели, осуществлять обучение юристов, предоставляющих такую помощь и др.⁸⁶

Критику вызывает и то, что предоставляемая помощь очень ограничена в объеме и представляется в основном в кризисной ситуации. Доступ к услугам **долговременной помощи** и поддержки для жертв торговли людьми, таким, как профессиональное ориентирование и консультирование, профессиональное обучение, посредничество в трудоустройстве, помощь в открытии малого бизнеса) на бесплатной основе затруднен. Большой проблемой является также отсутствие **социального жилья**, что зачастую существенно затрудняет (ре)интеграцию жертв торговли людьми.

В этой связи специалисты GRETA настоятельно призвали власти Молдовы:⁸⁷

- × обеспечить доступ жертв к государственному здравоохранению и бесплатному получению полисов медицинского страхования;
- × усилить межведомственное сотрудничество с тем, чтобы обеспечить выдачу документов, удостоверяющих личность, для жертв более эффективным способом;
- × обеспечить надлежащее финансирование центров помощи и защиты жертв и торговли людьми, включая возможность использования конфискованных доходов от преступлений, как это предусмотрено ст.15 (4) Варшавской Конвенции;
- × предоставлять долговременную помощь жертвам торговли людьми, чтобы содействовать их (ре)интеграции.

Исследования Международного центра «LA STRADA» показывают также, что существующие услуги для жертв торговли не адаптированы к нуждам жертв-иностранцев граждан:⁸⁸

- × отсутствует специализированный центр, где можно было бы разместить семьи с детьми;
- × нет переводчиков;
- × нет средств для документирования этих лиц;
- × проблемы в получении разрешения на пребывание

⁸⁵ U.S. Department of State (2020), *Trafficking in Persons Report, 20-th Edition*, page 352.

⁸⁶ GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), page 49.

⁸⁷ GRETA (2020), *Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings"* (Council of Europe, 03 December 2020), page 62.

⁸⁸ Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (AO Centrul Internațional „LA STRADA”, 2020), p.101.

в Республике Молдовы для данной категории лиц (не установлено в какой форме должен выдаваться этот документ);

- × и другие проблемы.

Специалисты GRETA отметили также отсутствие четких инструкций касательно предоставления периода на обдумывание для жертв торговли людьми, как это предусмотрено Варшавской Конвенцией, и рекомендовали разработать такие инструкции.

Необходимо отметить, что в Республике Молдова существуют разные механизмы социальной защиты: защита жертв торговли людьми и жертв других преступлений, защита детей, защита мигрантов по гуманитарным основаниям и др. Но эти механизмы не связаны между собой. Поэтому перенаправление бенефициариев для получения помощи в рамках разных механизмов не осуществляется, и они не могут реализовать свои права.

Все перечисленные недостатки в обеспечении доступа жертв торговли людьми к помощи, гарантированной законодательством, проанализированы и учтены в проекте **Программы НМПЖ**. В этом политическом документе также предусмотрены меры по устранению выявленных проблем.

Уголовное судопроизводство

Главные достижения последних лет в уголовном судопроизводстве по делам о торговле людьми связаны с развитием специализации судебного корпуса в этой сфере. Специализированные органы полиции и прокуратуры, функционирующие в данной сфере, были созданы гораздо раньше. Кроме того, к недавним успехам в этой области также относится развитие финансовых расследований, включая конфискацию имущества, сопряженных с расследованием уголовных дел по торговле людьми.

Однако, в области уголовного судопроизводства по делам о торговле людьми имеется много недостатков, которые подробно описаны в последних отчетах J/TIP и GRETA.

Недостатки в уголовном преследовании

Прежде всего, необходимо отметить высокую текучесть кадров в Центре по борьбе с торговлей людьми – специализированном органе полиции. Кроме того, по имеющейся информации, более года остается неуккомплектованным штат Бюро по борьбе с торговлей людьми Прокуратуры по борьбе с организованной преступностью и специальным делам, созданное в рамках реформы Генеральной прокуратуры в 2016 году. Это негативно влияет на расследование сложных случаев торговли людьми, включая те, которые совершены с участием транснациональной организованной преступности или государственных чиновников.

Специалисты GRETA и J/TIP также обеспокоены:

- × высоким уровнем коррупции в судебной системе и в правоохранительных органах, что является главной помехой в привлечении трафикантов к уголовной ответственности;
- × длительными сроками рассмотрения уголовных дел в судебных инстанциях, которое может длиться годами при том, что, согласно законодательству, срок содержания лица под стражей не может превышать 12 месяцев. Трафикантов выпускают на свободу, что дает им возможность скрыться за границей или отомстить свидетелям;
- × недостатком знаний у сотрудников правоохранительных органов о подходе, ориентированном на жертву, о правах жертв торговли людьми – участников уголовного процесса, о порядке работы с жертвами во избежание их повторной виктимизации;
- × частыми нарушениями нормы закона об освобождении жертв торговли людьми от наказания за преступления, совершенные в ситуации торговли людьми;
- × использованием очных ставок – одновременных допросов жертв и трафикантов;
- × недостаточным развитием материальной базы и программного обеспечения правоохранительных органов.

Специалисты J/TIP рекомендовали:

- × усиление мер по борьбе с коррупцией в судебных инстанциях и правоохранительных органах, включая борьбу с внешним влиянием на ход расследования и коррупцию внутри системы;
- × освобождение жертв торговли людьми от очных ставок с преступниками во избежание повторной виктимизации жертв;
- × усиление мер защиты жертв и свидетелей и усиление наказания за случаи давления на свидетелей;
- × обучение судей и сотрудников правоохранительных органов, включая тему особых прав жертв торговли людьми и порядок работы с ними;
- × усиление сотрудничества правоохранительных органов с НПО, предоставляющими услуги жертвам.

Специалисты GRETA также поддержали в своем отчете все названные рекомендации, которые приведены в отчете J/TIP за 2019 год. Кроме того, GRETA настоятельно призвала власти Молдовы:

- × не допускать превышения разумных сроков в расследовании уголовных дел по торговле

людьми, учитывая прецедентное право Европейского суда по правам человека;

- ✗ обеспечить, чтобы на практике применялись специальные меры защиты для детей-жертв торговли людьми, включая детей старше 14 лет.

GRETA также рекомендовала:

- ✗ развивать проактивную идентификацию случаев торговли людьми, независимо от факта подачи жалобы пострадавшими, и использовать при этом специальные техники расследования преступлений, позволяющие собирать необходимые доказательства, с тем, чтобы не опираться всецело только на показания жертв;
- ✗ проводить обучение специалистов правоохранительных органов возможности использования ИКТ для идентификации жертв и сбора доказательств совершения преступления, а также обучения правилам работы с жертвами;
- ✗ избегать повторных и длительных допросов жертв, разработав соответствующие внутренние регламенты по этому вопросу;
- ✗ усилить международное сотрудничество в расследовании случаев торговли людьми, включая финансовые расследования.

Проблемы с доступом к компенсациям

Право жертв торговли людьми на возмещение ущерба установлено статьей 23 (2) Закона №241/2005. Однако в этой статье закона содержится только ссылка на общие нормы законодательства в этой области. Под этим подразумеваются, прежде всего, нормы Уголовно-процессуального кодекса, которые позволяют лицу, которому причинен моральный, физический или материальный вред, и признанному потерпевшим в рамках уголовного судопроизводства, требовать **возмещения нанесенного ущерба виновным лицом**, предъявляя гражданский иск. Однако, зачастую компенсацию от преступника сложно получить, поскольку выгоду от торговли людьми чаще всего получают граждане других стран, на территории которых произошла эксплуатация.

Позднее Закон о реабилитации жертв преступлений №137/2016 гарантировал право на получение **компенсации от государства** жертвам торговли людьми и некоторым другим категориям жертв преступлений. Необходимо отметить, это право на получение компенсации от государства ограничено различными условиями. Прежде всего, это право имеет только лицо, которое участвовало в уголовном процессе и акт, констатирующий совершение в отношении данного лица преступления, вступивший в силу (является окончательным и не подлежит обжалованию), однако потерпевшая сторона не смогла получить возмещение ущерба за счет преступника или получила возмещение не в полном объеме.

Несмотря на существование нормативной базы, регулирующей доступ к компенсациям, на практике многие жертвы не информированы о том, что они имеют право на компенсацию и не получают помощь в реализации этого права. Но даже если жертвы пытаются добиться возмещения ущерба от преступников или подают заявление на получение компенсации от государства, то случаи получения таких выплат крайне редки. Проблем в этой сфере немало, начиная от трудностей с расчетом размера нанесенного ущерба и заканчивая исполнением решений судебных инстанций о выплате ущерба.

Отчет GRETA по итогам 3-его раунда оценки в Республике Молдова (п.83) содержит вывод о том, что в Молдове пока не удалось создать работающий механизм выплаты компенсаций. В этой связи, специалисты GRETA призвали власти Молдовы принять следующие меры:

- ✗ развитие потенциала юристов для поддержки жертв в требовании компенсации;
- ✗ включение темы компенсации в программы обучения сотрудников правоохранительных органов и судей;
- ✗ обеспечения доступа жертв к психосоциальной поддержке и юридической помощи на протяжении всего судебного разбирательства;
- ✗ изменение установленных процедур возмещения ущерба в рамках уголовного судопроизводства с тем, чтобы сделать их более гибкими и защитить права жертв;
- ✗ предоставление возможности для жертв подать иск о возмещении ущерба в рамках гражданского судопроизводства, даже при отсутствии обвинительного приговора;
- ✗ обеспечение того, чтобы сбор доказательств о вреде, причиненном потерпевшему, включая финансовую выгоду от эксплуатации жертвы, являлся частью уголовного расследования с целью обоснования требований о возмещении ущерба в судебном порядке;
- ✗ применение на практике норм законодательства о замораживании и конфискации преступных активов и использование международного сотрудничества в этой сфере в целях возмещения нанесенного ущерба жертвам торговли людьми, а также в целях финансирования компенсации от лица государства;
- ✗ пересмотр норм Исполнительного кодекса с целью освобождения жертв торговли людьми от установленной оплаты, связанной с исполнением судебных решений о возмещении нанесенного им ущерба;
- ✗ пересмотр Закона №137/2016, в целях (i) исключения установленного лимита выплаты финансовой компенсации от государства,

(ii) исключения условия о законности нахождения на территории Молдовы на день совершения преступления для предоставления государственной компенсации иностранным гражданам, (iii) исключение условия о невозможности получения возмещения ущерба от преступника и другое.

Как показывает анализ в рамках настоящего исследования, в национальной системе противодействия торговле людьми Республики Молдова остается много проблем. Реформы центрального управления, включая децентрализацию и реформу системы управления политикой, проведенные в последние 5 лет, оказывают негативное воздействие на эффективность и устойчивость этой системы, ее способность реагировать на новые вызовы. К недостаткам в организации противодействия торговле людьми относится следующее:

Общие меры поддержки

- 1.** *ослабление потенциала Государственной канцелярии в координации политики в сфере противодействия торговле людьми (отсутствие необходимых трудовых и финансовых ресурсов, противоречивость нормативной базы и отсутствие необходимой свободы в принятии административных решений);*
- 2.** *отсутствие гармонизации нормативной базы, включая документы политики, созданной в сфере противодействия торговле людьми, с нормативной базой в области социальной защиты, здравоохранения, миграции, а также в других связанных областях (конфликтующие модели политики и оказания услуг);*
- 3.** *высокая текучесть кадров в государственных органах, которая снижает эффективность обучения специалистов по теме торговли людьми и развитию у них необходимых навыков в работе; совместное обучение специалистов не развито; программы обучения и куррикулумы нуждаются в обновлении;*
- 4.** *способность государственных структур проводить исследования развита недостаточно, сбор и обработка данных осуществляются без использования средств автоматизации;*
- 5.** *недостаточное выделение бюджетных средств на противодействие торговле людьми, в т.ч. на закупку услуг у НПО, работающих в этой сфере, и другие формы поддержки НПО;*

Предотвращение торговли людьми

- 6.** *слабая поддержка трудовых эмигрантов в безопасном трудоустройстве за рубежом;*
- 7.** *недостаточные меры по повышению потенциала групп риска, уязвимых к торговле людьми, включая доступ к профессиональному обучению и рынку труда;*
- 8.** *слабый административный контроль за деятельностью кадровых/рекрутинговых агентств; отсутствие у трудовых инспекций достаточных полномочий, знаний и ресурсов для борьбы с торговлей людьми и эксплуатацией;*
- 9.** *коммерческие организации недостаточно осведомлены о проблеме торговли людьми и трудовой эксплуатации, в т.ч. эксплуатации в производственно – сбытовых цепочках; концепция социальной ответственности бизнеса пока не получила распространения в Молдове;*

Помощь жертвам торговли людьми

- 10.** *идентификация жертв торговли людьми – граждан Республики Молдова осуществляется в основном правоохранительными органами на основе признаков преступления торговли людьми, поэтому доступ к помощи часто обусловлен участием жертв в уголовном процессе;*
- 11.** *процесс идентификации жертв торговли людьми, как бенефициаров социальной помощи, коренным образом отличается от процесса идентификации других категорий бенефициариев социальной помощи;*

12. отсутствуют процедуры/инструменты для идентификации жертв торговли людьми–иностранных граждан в смешанных миграционных потоках;
13. жертвы часто не знают об их правах;
14. доступ жертв к бесплатной медицинской помощи затруднен из-за того, что им не предоставляются бесплатно полисы медицинского страхования и документы, удостоверяющие личность, не выдаются в срочном порядке;
15. психологическая помощь предоставляется в незначительном объеме и в основном в мун. Кишинэу; на местном уровне такая помощь не развита;
16. затруднен доступ жертв к бесплатной юридической помощи, гарантированной государством;
17. меры помощи жертвам торговли людьми в основном ограничиваются оказанием краткосрочной помощи; отсутствуют государственные услуги психосоциальной поддержки жертвам на протяжении судебного разбирательства; отсутствуют программы долговременной помощи и доступ к получению социального жилья, что в итоге существенно осложняет (ре)интеграцию жертв торговли людьми;
18. существующие услуги не адаптированы к нуждам жертв торговли людьми –иностранцев; доступ к получению видов на жительство для жертв торговли людьми затруднен;
19. созданная в Молдове модель НСП-межведомственного сотрудничества в реализации прав жертв торговли людьми нуждается в адаптации к изменившимся условиям и в дальнейшем развитии/ многоуровневой интеграции в целях преодоления недостатков в этой области;
20. созданные механизмы сотрудничества для разных категорий уязвимых лиц не связаны между собой, и бенефициары не перенаправляются для получения помощи в рамках разных механизмов;

Уголовное судопроизводство по делам о торговле людьми

21. высокий уровень текучести кадров в правоохранительных органах;
22. высокий уровень коррупции в судебной системе и правоохранительных органах;
23. длительные сроки рассмотрения уголовных дел по торговле людьми в судебных инстанциях;
24. недостаток знаний у сотрудников правоохранительных органов о подходе, ориентированном на жертву, о правах жертв торговли людьми – участников уголовного процесса, о порядке работы с жертвами во избежание их повторной виктимизации;
25. частые нарушения нормы закона о неприменении наказания в отношении жертв торговли людьми за преступления, совершенные вынужденно в ситуации торговли людьми;
26. расследование случаев торговли людьми часто опирается исключительно на показания свидетелей, что снижает результаты уголовного судопроизводства;
27. использование очных ставок – одновременных допросов жертв и трафикантов, что представляет риск повторной виктимизации жертв;
28. недостаточное развитие материальной базы и программного обеспечения правоохранительных органов;
29. отсутствие работающего механизма выплаты компенсаций жертвам торговли людьми; права жертв торговли людьми на компенсацию на практике не реализуются.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Настоящее исследование феномена торговли людьми в Республике Молдова в контексте внешних факторов влияния, подтвердило основную гипотезу о том, что в эпоху глобализации в нашей стране неизбежно должны проявляться тенденции в эволюции феномена торговли людьми, схожие с общими тенденциями, выявленными в других странах региона и в мире. Кроме того, в рамках настоящего исследования были собраны, проанализированы и

систематизированы рекомендации международных и национальных экспертов по проблематике, которые могут быть полезны для подготовки документов политики в данной сфере. Для удобства использования основные выводы и рекомендации исследования систематизированы по основным направлениям организации противодействия торговле людьми и сведены в таблицу:

Тенденции в эволюции феномена торговли людьми и основные проблемы в организации противодействия этому явлению в Республике Молдова	Рекомендации международной и национальной экспертизы для Республики Молдова	Общие рекомендации международной экспертизы для глобальной и национальной политики в данной сфере
1. Тенденции в эволюции феномена торговли людьми в Республике Молдова и факторы влияния		
1.1. Потоки трудовой эмиграции и торговли людьми из РМ переориентировались на страны ЕС. Лидером среди принимающих стран стала Германия.	Усилить сотрудничество со странами ЕС в целях создания механизмов легального трудоустройства граждан РМ в этих странах в форме совместных программ или путем заключения международных договоров в области трудовой миграции.	
1.2. В связи с приближением границ ЕС, в Молдове стали проявляться признаки того, что она становится страной транзита торговли людьми.	Рекомендуется пересмотр всех элементов созданной системы противодействия торговле людьми с учетом этой угрозы.	При разработке мер политики учитывать глубинные причины изменения феномена (в т.ч. влияние миграционных процессов, вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, пандемий) и международные стандарты в области прав человека.
1.3. В связи с изменениями миграционной политики, направленными на привлечение иностранной рабочей силы в РМ, проявилась тенденция к превращению РМ в страну назначения торговли людьми.	Рекомендуется пересмотр всех элементов созданной системы противодействия торговле людьми с учетом этой тенденции.	При разработке мер политики учитывать глубинные причины изменения феномена и международные стандарты в области прав человека.
1.4. Растет использование ИКТ при совершении преступлений торговли людьми.	Проводить исследования в этой области и использовать ИКТ для выявления случаев торговли людьми, совершенных с использованием ИКТ.	Рекомендуется больше использовать ИКТ для борьбы с этим явлением
1.5. Значение вербовки в процессе торговли людьми снижается, т.к. ее трудно доказать из-за использования ИКТ.	Пересмотреть законодательство с тем, чтобы повысить ответственность за эксплуатацию.	
1.6. Растет число случаев торговли людьми в целях трудовой эксплуатации.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усилить законодательство в этой области. 2. Исследовать области деятельности, наиболее уязвимые к трудовой эксплуатации и проводить целевые кампании по повышению осведомленности в этой сфере. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рекомендуется разработка нового международного акта в целях борьбы с эксплуатацией с учетом правозащитного подхода. 2. Ввести в национальное право концепцию достойного труда.

<p>1.7. Экономические агенты, оказывающие услуги по трудоустройству за рубежом, работают с нарушениями законодательства и этических норм, что негативно влияет на ситуацию торговли людьми.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Повысить контроль за деятельностью агентств по трудоустройству за рубежом. 2. Обеспечить трудовую инспекцию необходимыми ресурсами и полномочиями для выполнения этой работы. 3. Усилить сотрудничество трудовой инспекции и полиции. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Улучшить государственное регулирование работы агентств по трудоустройству за рубежом, в том числе посредников. 2. Повысить контроль за деятельностью агентств по трудоустройству за рубежом.
<p>1.8. Пандемия COVID-19 усиливает основные «выталкивающие факторы» для потенциальных жертв торговли людьми, такие, как бедность, безработица и насилие в семье</p>	<p>Усилить работу по снижению уязвимости групп риска.</p>	<p>Ввести в национальные планы действий мероприятия, направленные на снижение уязвимости и комплексную защиту лиц, находящихся в уязвимом положении с точки зрения торговли людьми и эксплуатации, особенно с учетом последствий пандемии COVID -19.</p>
<h2>2. Основные проблемы в организации противодействия торговле людьми в Республике Молдова</h2>		
<h3>2.1. Общие меры поддержки</h3>		
<p>2.1.1. Ослабление потенциала Государственной канцелярии в координации политики в сфере противодействия торговле людьми (отсутствие необходимых трудовых и финансовых ресурсов, противоречивость нормативной базы и отсутствие необходимой свободы в принятии административных решений).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выделить трудовые и финансовые ресурсы, необходимые для эффективной работы координационных органов, осуществляющих координацию противодействия торговле людьми в рамках штата Государственной канцелярии и МЗТСЗ. 2. Устранить противоречия в нормативной базе, выявленные внешней экспертизой. 3. Провести передачу части полномочий на более низкие уровни управления с учетом реформы децентрализации, с тем, чтобы обеспечить их устойчивую работу в будущем. 	<p>Усилить координацию в сфере противодействия торговле людьми, вовлекая в сотрудничество международные организации, организации гражданского общества и профсоюзные организации.</p>
<p>2.1.2. Отсутствие гармонизации нормативной базы, включая документы политики созданной в сфере противодействия торговле людьми, с нормативной базой в области социальной защиты, здравоохранения, миграции, а также в других связанных областях (конфликтующие модели политики и оказания услуг).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Утвердить проект Программы НМПЖ – документа политики, нацеленного на многоуровневую интеграцию политики и услуг. 2. Принять законодательные меры для обеспечения прозрачности производственно–сбытовых цепочек и предотвращения торговли людьми и трудовой эксплуатации в этих цепочках. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рекомендуется гармонизация политики противодействия торговле людьми с политикой в связанных областях, таких как миграционная политика, борьба с бедностью, борьба с коррупцией, борьба с насилием в семьях, социальная политика и гендерная политика. 2. Рекомендуется при разработке политики учитывать роль и рекомендации организаций гражданского общества, а также мнение жертв торговли людьми.

<p>2.1.3. Высокая текучесть кадров в государственных органах, которая снижает эффективность обучения специалистов по теме торговля людьми и развитию у них необходимых навыков в работе; совместное обучение специалистов не развито; программы обучения и куррикулумы нуждаются в обновлении.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усилить обучение специалистов по тематике торговля людьми с учетом правозащитного подхода и новых тенденций, а также развитию у них необходимых навыков в борьбе с этим явлением. 2. Обновить программы обучения и куррикулумы, утвержденные для проведения подготовки и переподготовки кадров на регулярной основе. 3. Принимать меры по развитию совместного обучения специалистов из разных структур в целях развития сотрудничества (особенно в рамках НМПЖ). 	<p>Повысить эффективность обучения специалистов, обеспечив, чтобы:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. обучающие программы для специалистов по проблеме торговли людьми были доступны на регулярной основе (в рамках утвержденных обязательных программ подготовки и переподготовки кадров); b. обучающие программы включали темы прав человека и гуманитарной защиты мигрантов, гендерные аспекты, особые права детей; c. проводилась регулярная оценка воздействия тренингов с учетом того, что конечной целью обучения является изменение парадигмы и создание культуры, ориентированной на интересы жертв и основанной на правах человека.
<p>2.1.4. Способность государственных структур проводить исследования развита недостаточно, сбор и обработка данных осуществляются без использования средств автоматизации; Разработка и оценка политики зависит от исследований, проводимых в рамках проектов международной технической помощи.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рекомендуется проводить обучение специалистов государственных структур в области проведения исследований, включая методологию проведения исследований. 2. Приобретать и использовать средства программного обеспечения для сбора и обработки больших массивов информации. 3. Развить государственную закупку услуг для выполнения исследований. 	<p>Повысить роль исследований в разработке национальной политики и оценке ее эффективности.</p>

<p>2.1.5. Недостаточное финансирование/ выделение бюджетных средств на противодействие торговле людьми, в т.ч. на закупку услуг у НПО, работающих в этой сфере, и другие формы поддержки НПО.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предусмотреть в законодательстве возможность использования конфискованных доходов от преступлений, как это предусмотрено ст.15 (4) Варшавской Конвенции. 2. Разработать методические рекомендации для государственных структур о порядке выполнения расчетов финансовых средств, необходимых для реализации запланированных мероприятий политики. 	<p>Обеспечить необходимое финансирование политики, включая обеспечение ресурсами, необходимыми для:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. оказания долговременной помощи жертвам; b. борьбы с торговлей людьми в интернете и с применением ИКТ; c. проведения обучения на регулярной основе и расширения категорий обучаемых специалистов; d. повышения осведомленности общественности о распространенности торговли людьми; e. увеличения числа трудовых инспекций, усиления их потенциала и роли в борьбе с торговлей людьми и трудовой эксплуатацией; f. устойчивости работы организаций гражданского общества, оказывающих помощь жертвам торговли людьми и уязвимым мигрантам.
<p>2.2. Предотвращение торговли людьми</p>		
<p>2.2.1. Слабая поддержка трудовых эмигрантов в безопасном трудоустройстве за рубежом.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развивать механизмы легального трудоустройства граждан РМ за рубежом. 2. Предоставлять услуги по оказанию помощи в трудоустройстве за рубежом. 	
<p>2.2.2. Недостаточные меры по повышению потенциала групп риска, уязвимых к торговле людьми, включая доступ к профессиональному обучению и рынку труда.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Принять устойчивые социальные, экономические и другие меры по повышению потенциала уязвимых групп, включая их доступ к профессиональному обучению и к рынку труда. 2. Усилить меры по защите детей (потенциал специалистов и финансовых ресурсов в этой области). 3. Повысить осведомленность населения о формах торговли детьми (в целях принудительного попрошайничества, принудительных браков и вовлечения в преступную деятельность). 4. Обеспечить защитную среду для детей на улице, детей без сопровождения и детей- просителей убежища, разлученных с родителями/семьями. 5. Обеспечить адекватное финансирование НПО, работающих с детьми. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расширить программы обучения и помощи, ориентированные на уязвимые группы населения, прежде всего инвалидов и детей. 2. Создавать социальные и культурные условия, в которых эксплуатация была бы недопустима. 3. Осуществлять просвещение населения по вопросам уважительных взаимоотношений, в том числе гендерной точки зрения.

<p>2.2.3. Слабый административный контроль за деятельностью кадровых/рекрутинговых агентств; отсутствие у трудовых инспекций достаточных полномочий, знаний и ресурсов для борьбы с торговлей людьми и эксплуатацией.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создать удобный для использования государственный информационный ресурс, где потенциальные трудовые эмигранты могли бы получить официальную информацию о лицензированных кадровых агентствах и о порядке трудоустройства за рубежом. 2. Усилить роль трудовых инспекторов в осуществлении административного контроля за деятельностью частных коммерческих структур в областях, уязвимых к трудовой эксплуатации. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усилить роль и потенциал трудовых инспекций в противодействии торговле людьми. 2. Развивать сотрудничество между трудовой инспекцией и полицией.
<p>2.2.4. Коммерческие организации недостаточно осведомлены о проблеме торговли людьми и трудовой эксплуатации, в т.ч. эксплуатации в производственно-сбытовых цепочках; концепция социальной ответственности бизнеса пока не получила распространения в Молдове.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проводить информационные кампании и другие мероприятия по повышению осведомленности о проблеме торговли людьми и трудовой эксплуатации, в т.ч. по осведомленности юридических лиц частного права. 2. Продвигать в обществе идею социальной ответственности бизнеса. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обязать коммерческие организации выявлять риски эксплуатации в производственно-сбытовых цепочках, разрабатывать планы по их минимизации, а также установить ответственность за причиненный ущерб, если они не соблюдают эти требования закона. 2. Информировать менеджеров и рабочих о рисках и последствиях нарушений норм охраны и оплаты труда, эксплуатации и торговли людьми. 3. Оказывать воздействие через систему государственных закупок на вовлечение частного сектора в предотвращение торговли людьми и трудовой эксплуатации.
<p>2.3. Помощь жертвам торговли людьми</p>		
<p>2.3.1. Идентификация жертв торговли людьми – граждан Республики Молдова осуществляется в основном правоохранительными органами на основе признаков преступления торговли людьми, поэтому доступ к помощи часто обусловлен участием жертв в уголовном процессе.</p>	<p>Улучшить идентификацию жертв торговли людьми посредством:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. развития межведомственного и межсекторного сотрудничества в рамках НМПЖ; b. развития проактивной идентификации жертв торговли людьми; c. улучшения информирования предполагаемых жертв и жертв об их правах. 	<p>Исключить из нормативных актов нормы, обуславливающие предоставление защиты и помощи для жертв их участием в уголовном судопроизводстве.</p>
<p>2.3.2. Процесс идентификации жертв торговли людьми, как бенефициаров социальной помощи, коренным образом отличается от процесса идентификации других категорий бенефициариев социальной помощи.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Упростить существующий процесс идентификации жертв торговли людьми в целях доступа к необходимой помощи и гармонизировать его с процессом идентификации других бенефициаров социальной помощи, 2. Развить идентификацию жертв силами специалистов системы социальной защиты (без участия сотрудников правоохранительных органов). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отказаться от использования признаков преступления торговли людьми, используемых полицией, для идентификации жертв в целях оказания помощи. 2. Использовать признаки уязвимости для идентификации жертв торговли людьми в целях обеспечения доступа к необходимой помощи.

<p>2.3.3. Отсутствуют процедуры/инструменты для идентификации жертв торговли людьми – иностранных граждан в смешанных миграционных потоках</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечить специалистов, вступающих в контакт с уязвимыми мигрантами (Инспектората пограничной полиции, Бюро по миграцию и убежищу и др.), инструментами и ресурсами, необходимыми для предварительной идентификации предполагаемых жертв торговли людьми. 2. Развить сотрудничество в рамках НМПЖ в перенаправлении предполагаемых жертв для получения помощи. 3. Адаптировать услуги для жертв торговли людьми к нуждам жертв-иностранцев. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рекомендуется гармонизировать конфликтующие между собой модели борьбы с незаконной миграцией и борьбы с торговлей людьми, как нарушением прав человека, что зачастую является препятствием для идентификации жертв торговли людьми в смешанных миграционных потоках. 2. Обеспечить уполномоченные органы инструментами и ресурсами, включая временные ресурсы, необходимыми для предварительной идентификации предполагаемых жертв торговли людьми не на основе признаков преступления торговли людьми, а на основе косвенных признаков - уязвимости мигрантов к торговле людьми и эксплуатации.
<p>2.3.4. Жертвы часто не знают об их правах.</p>	<p>Развить средства для информирования жертв торговли людьми об их правах на понятном языке и в доступной форме.</p>	<p>Информировать мигрантов, в т.ч. числе лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, о правах жертв торговли людьми и существующих процедурах, возможности получения юридической помощи и поддержки культурных посредников.</p>
<p>2.3.5. Доступ жертв к бесплатной медицинской помощи затруднен из-за того, что им не предоставляются бесплатно полисы медицинского страхования и документы, удостоверяющие личность, не выдаются в срочном порядке.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечить доступ жертв к государственному здравоохранению и бесплатному получению полисов медицинского страхования. 2. Усилить межведомственное сотрудничество с тем, чтобы обеспечить выдачу документов, удостоверяющих личность, для жертв более эффективным способом. 	
<p>2.3.6. Психологическая помощь предоставляется в незначительном объеме и в основном в мун. Кишинэу; на местном уровне такая помощь не развита.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработать минимальные стандарты качества психологических услуг, предоставляемых государством на бесплатной. 2. Выделить необходимые средства для развития услуг психологической помощи в рамках НМПЖ (в т.ч. на местном уровне) с применением ИКТ. 	
<p>2.3.7. Затруднен доступ жертв к бесплатной юридической помощи, гарантированной государством.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществлять обучение юристов, предоставляющих жертвам торговли людьми бесплатную юридическую помощь, гарантированную государством. 2. Развивать потенциал юристов в области поддержки жертв в предъявлении требований компенсации ущерба. 	

<p>2.3.8. Отсутствуют государственные услуги психосоциальной поддержки жертвам на протяжении судебного разбирательства.</p>	<p>Разработать минимальные стандарты качества и выделить необходимые средства для развития услуг психосоциальной поддержки жертвам в ходе уголовного судопроизводства в рамках НМПЖ.</p>	
<p>2.3.9. Отсутствуют программы долговременной помощи и доступ к получению социального жилья.</p>	<p>Предоставлять долговременную помощь жертвам торговли людьми, чтобы содействовать их (ре)интеграции.</p>	<p>Обеспечить доступ жертв торговли людьми к долговременной помощи, направленной на их социальную (ре)интеграцию, включая содействие в поиске работы или открытии своего бизнеса.</p>
<p>2.3.10. Существующие услуги не адаптированы к нуждам жертв торговли людьми –иностранцев.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Открыть специализированный центр для оказания помощи жертвам торговли людьми-иностранцам, где можно было бы разместить семьи с детьми. 2. Выделить средства на оплату услуг переводчиков и на документирование жертв торговли людьми-иностранцев. 	<p>Усилить роль междисциплинарных групп в предоставлении доступа к помощи и доступа к получению вида на жительство.</p>
<p>2.3.11. Доступ к получению видов на жительство для жертв торговли людьми-иностранцев затруднен.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внести изменения в законодательство с тем, чтобы определить вид документа, удостоверяющего личность/вида на жительство, который должен быть выдан жертве торговли людьми-иностранцу. 2. Разработать инструкции о предоставлении периода на обдумывание для жертв торговли людьми. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Изменить законодательство с целью предоставления возможности обжаловать отказ в выдаче вида на жительство в судебном порядке. 2. Увеличить длительность гарантированного жертвам периода для обдумывания (восстановления и обдумывания). 3. Осуществлять оценку рисков до принятия решения о возвращении жертв в страну происхождения.
<p>2.3.12. Созданная в Молдове модель НСП-межведомственного сотрудничества в реализации прав жертв торговли людьми нуждается в адаптации к изменившимся условиям и в дальнейшем развитии.</p>	<p>Утвердить проект Программы НМПЖ 2022-2025 и обеспечить его поэтапную реализацию.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рекомендуется развить межведомственное и межсекторное, и что важно - хорошо финансируемое сотрудничество заинтересованных сторон в рамках национального механизма перенаправления жертв. 2. Обеспечить связь этого механизма с механизмом предоставления международной защиты. 3. Проявлять приверженность правительств к развитию межсекторного сотрудничества и развитию координации работы в этой области.

<p>2.3.13. Созданные механизмы сотрудничества для разных категорий уязвимых лиц не связаны между собой, и бенефициары не перенаправляются для получения помощи в рамках разных механизмов.</p>	<p>Утвердить проект Программы НМПЖ 2022-2025, который предусматривает решение этой задачи, и обеспечить его поэтапную реализацию.</p>	
<p>2.4. Уголовное судопроизводство по делам о торговле людьми</p>		
<p>2.4.1. Высокий уровень текучести кадров и неуккомплектованность штатов в некоторых подразделениях правоохранительных органов, ответственных за борьбу с торговлей людьми.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выявить причины того, что не укомплектован штат подразделений правоохранительных органов, ответственных за борьбу с торговлей людьми и принять меры по решению этой проблемы. 2. Осуществлять обучение судей и сотрудников правоохранительных органов на регулярной основе. 3. Обновить утвержденные программы обучения и куррикулумы, а также включить в них тему особых прав жертв торговли людьми и порядок работы с жертвами. 	
<p>2.4.2. Высокий уровень коррупции в судебной системе и правоохранительных органах.</p>	<p>Усилить меры по борьбе с коррупцией в судебных инстанциях и правоохранительных органах, включая борьбу с внешним влиянием на ход расследования и коррупцию внутри системы.</p>	
<p>2.4.3. Длительные сроки рассмотрения уголовных дел по торговле людьми в судебных инстанциях.</p>	<p>Не допускать превышения разумных сроков в расследовании уголовных дел по торговле людьми, учитывая прецедентное право Европейского суда по правам человека.</p>	
<p>2.4.4. Меры защиты свидетелей, включая специальные меры защиты детей, не всегда применяются на практике. Известны случаи мести свидетелям со стороны обвиняемых.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усилить меры защиты жертв и свидетелей. 2. Обеспечить, чтобы на практике применялись специальные меры защиты для детей-жертв торговли людьми, включая детей старше 14 лет. 3. Увеличить наказание за давление на свидетелей. 4. Усилить сотрудничество правоохранительных органов с НПО, предоставляющими услуги жертвам. 	

<p>2.4.5. Недостаток знаний у сотрудников правоохранительных органов о подходе, ориентированном на жертву, о правах жертв торговли людьми – участников уголовного процесса, о порядке работы с жертвами во избежание их повторной виктимизации.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществлять обучение судей и сотрудников правоохранительных органов на регулярной основе. 2. Обновить программы обучения и куррикулумы для регулярного обучения и включить в них следующие темы: <ol style="list-style-type: none"> a. особые права жертв торговли людьми-участников уголовного судопроизводства; b. порядок работы с жертвами во избежание повторной виктимизации; c. использования ИКТ для идентификации жертв и сбора доказательств совершения преступления; d. право жертв на возмещение ущерба. 	
<p>2.4.6. Частые нарушения нормы закона о неприменении наказания в отношении жертв торговли людьми за преступления, совершенные вынужденно в ситуации торговли людьми.</p>	<p>Проводить обучение сотрудников правоохранительных органов по теме неприменение наказания в отношении жертв торговли людьми за преступления, совершенные вынужденно в ситуации торговли людьми.</p>	<p>Принять более четкие нормы касательно запрета на судебное преследование и наказание жертв торговли людьми, особенно детей, за преступления, совершенные ими в период нахождения в ситуации торговли людьми.</p>
<p>2.4.7. Расследование случаев торговли людьми часто опирается только на показания свидетелей, что снижает результаты уголовного судопроизводства.</p>	<p>Развивать проактивную идентификацию случаев торговли людьми, независимо от факта подачи жалобы пострадавшими, и использовать при этом специальные техники расследования преступлений, позволяющие собирать необходимые доказательства, с тем, чтобы не опираться всецело только на показания жертв.</p>	
<p>2.4.8. Использование очных ставок – одновременных допросов жертв и трафикантов представляет риск повторной виктимизации жертв.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Освободить жертв торговли людьми от очных ставок с преступниками во избежание повторной виктимизации жертв. 2. Избегать повторных и длительных допросов жертв, разработав соответствующие внутренние регламенты по этому вопросу. 3. Обеспечить доступ жертв торговли людьми к психосоциальной поддержке и юридической помощи на протяжении всего судебного разбирательства. 	<p>Рекомендуется принять меры по защите жертв торговли людьми от вторичной виктимизации.</p>
<p>2.4.9. Недостаточное развитие материальной базы и программного обеспечения правоохранительных органов.</p>	<p>Выделять необходимые средства для обеспечения борьбы с торговлей людьми, включая программное обеспечение.</p>	

<p>2.4.10. Права жертв на компенсацию не реализуются на практике.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сделать более гибкими установленные процедуры возмещения ущерба в рамках уголовного судопроизводства с тем, чтобы защитить права жертв. 2. Предоставить возможность жертвам подать иск о возмещении ущерба в рамках гражданского судопроизводства, даже при отсутствии обвинительного приговора. 3. Обеспечить, чтобы сбор доказательств об ущербе, причиненном потерпевшему, включая упущенную финансовую выгоду, являлся частью уголовного расследования и включал обоснование исковых требований о возмещении ущерба. 4. Обеспечить применение на практике норм законодательства о замораживании и конфискации преступных активов. 5. Пересмотреть нормы Исполнительного кодекса с целью освобождения жертв торговли людьми от установленной оплаты, связанной с исполнением судебных решений о возмещении нанесенного им ущерба. 6. Пересмотреть Закон №137/2016, в целях: <ol style="list-style-type: none"> a. исключения установленного лимита выплаты финансовой компенсации от государства; b. исключения условия о законности нахождения жертвы на территории РМ на день совершения преступления для предоставления компенсации иностранным гражданам; c. исключение условия о невозможности получения возмещения ущерба от преступника для предоставления компенсации от государства. 	<p>Гарантировать право на компенсацию для жертв торговли людьми и эксплуатации, независимо от их присутствия или правового статуса в стране, в том числе путем предоставления бесплатной юридической помощи, обеспечения представительства, создания государственных фондов для выплаты компенсаций.</p>
<p>2.5. Международное сотрудничество</p>		
<p>2.5.1. Недостаточное развитие международного сотрудничества в расследовании случаев торговли людьми.</p>	<p>Усилить международное сотрудничество в расследовании случаев торговли людьми, включая финансовые расследования в целях возмещения нанесенного ущерба жертвам торговли людьми, а также в целях финансирования компенсации от лица государства.</p>	<p>Усилить международное сотрудничество в разрешении случаев торговли людьми.</p>

СПИСОК ЦИТИРУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ

Источники международного и европейского права

1. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Палермо, 2000).
2. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (Варшава, 2005).
3. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.
4. Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», A/70/L.1 (25 сентября 2015 г.).

Источники национального права Республики Молдова

5. Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми №241/2005 (Официальный монитор Республики Молдова, 2005, № 164–167, ст.812).
6. Закон о содействии занятости населения и страховании по безработице №195/2018 (Официальный монитор Республики Молдова, 2018, № 295–308, ст.448).
7. Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты №137 от 16.07.2020 (Официальный монитор Республики Молдова, 2020, № 199–204, ст.414).
8. Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты №191 от 19.11.2020 (Официальный монитор Республики Молдова, 2020, № 353–357, ст.260).
9. Постановление Парламента №257/2008 об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми на 2009–2011 годы (Официальный монитор Республики Молдова, 2009, № 27–29, ст.66).
10. Национальная стратегия по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2018-2023 г.г. и План действий на 2018-2020 г.г. по ее внедрению, утвержденные Постановлением Правительства №461/2018 (Официальный монитор Республики Молдова, 2018, № 353–357, ст.260).
11. Hotărârea Guvernului nr.472/2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 69-71, art.453).
12. Hotărârea Guvernului nr.915/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.366-376, art.976).
13. Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr.153-158, art.509).
14. Hotărârea Guvernului nr.763/2020 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr.657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 272-277, art. 897).

Официальные документы международных организаций

15. UN General Assembly, Report of Secretary - General “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, 26 October 2020, A/75/542*.
16. UN Committee on Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No.38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration.
17. Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммаринаро, 17 июля 2020 г., A/75/169.

18. Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу торговли людьми, особенно женщинами и детьми Марией Грацией Джаммаринаро, 06 апреля 2020 г., A/HRC/44/45.
19. GRETA, Evaluation Report Republic of Moldova. Third evaluation round. "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings" (Strasbourg: Council of Europe, 03 December 2020).
20. ООН, Комитет по ликвидации насилия в отношении женщин, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Республики Молдова (приняты Комитетом 10–28 февраля 2020 года).

Публикации, изданные в разных странах

21. ICAT "Human Trafficking and Technology: Trends, Challenges and Opportunities", Issue Brief 07/2019 (United Nations, 2019)..
22. ILO "Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage" (Geneva: International Labour Office/ ILO, 2017).
23. UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2012 (New York: United Nations, 2012).
24. UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2018 (New York: United Nations, 2018).
25. UNODC, Legislative Guide for the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Vienna: United Nations, 2020).
26. UNODC, Thematic Paper "Countering Trafficking in Persons in Conflict Situations" (Vienna: United Nations, 2018).
27. U.S. Department of State (2012), Trafficking in Persons Report, June 2012.
28. U.S. Department of State (2020), Trafficking in Persons Report, 20th edition.
29. European Parliamentary Research Service, "Implementation of Directive 2011/36/EU: Migration and gender issues. European implementation assessment" (Brussels: European Union, 20 September 2020).
30. European Commission "Data collection on trafficking in human beings in the EU" (Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2020).
31. EUROPOL, Situation Report "Trafficking in human beings in the EU" (Hague: EUROPOL, 2016).
32. GRETA, Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (Strasbourg: Council of Europe, 2016).
33. GRETA, 7-th General Report on GRETA's Activities (covering the period from 1 January to 31 December 2017),(Strasbourg: Council of Europe, March 2018).
34. GRETA, 8-th General Report on GRETA's activities (covering the period from 1 January to 31 December 2018), (Strasbourg: Council of Europe, October 2019).
35. GRETA, Compendium of Good Practices in Addressing Trafficking in Human Beings for Purpose of Labour Exploitation (Council of Europe, September 2020).
36. Federal Migration Centre, Belgium, Annual Report 2015 "Tightening the Links, Trafficking and Smuggling in Human Beings" (Brussels: Myria, 2016).
37. Healy, C. "The Strength to Carry On. Resilience and Vulnerability to Trafficking and Other Abuses among People Travelling along Migration Routes to Europe"(Vienna: ICMPD, 2019).
38. ICMPD, Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response (Vienna: ICMPD, 2006).
39. IOM Mission in Ukraine, Survey on migration and human trafficking in Ukraine, Moldova, Belarus and Georgia, 2019 (Kyiv: IOM/UN Migration, 2019).
40. OECD "Towards more sustainable solutions to forced displacement: what measures are donor countries applying to forced displacement in developing countries?" (Development Policy Papers, December 2020 - No.34).
41. TRACE-partners & Pijnenburg, A., Handbook for policy makers, law-enforcement agencies and civil society organizations "Trafficking as a Criminal Enterprise" (TRACE Project consortium, 2016).

42. Weatherburn, A. "Clarifying the scope of labour exploitation in human trafficking law: Towards a legal conceptualisation of exploitation", (Tilburg University, 2019).
43. Арновиц А., Тойерман Г. и Тюрюканова Е. «Анализ торговли людьми, как бизнес-модели: путь к более эффективному предотвращению преступления» (Вена: ОБСЕ, 2010).
44. БДИПЧ и UN WOMEN, Руководство «Ответ на новые тенденции в торговле людьми и последствия пандемии COVID-19» (ODIHR/OSCE & UN WOMEN, 2020).
45. Силуянова Ю. «Факторы, способствующие развитию индустрии торговли людьми в России и в мире», Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Сетевой научный журнал «Государственное управление. Электронный вестник» №77, 2019.

Публикации, изданные в Республике Молдова

46. Biroul Migrație și Azil, Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova pentru anii 2015-2017 (Chișinău: Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, 2018).
47. Cheianu-Andrei D. „Vulnerabilitate migranților la trafic de ființe umane și exploatare, pe teritoriul Republicii Moldova” (Chișinău: AO Centrul Internațional „LA STRADA”/Moldova, 2020).
48. H. Antonova “Assessment of the capacity of the Directorate of Permanent Secretariats of the State Chancellery of the Republic of Moldova to coordinate counter-trafficking policies and of the feasibility of the introduction of a National Rapporteur on Combating Trafficking in Human Beings in Moldova” (IOM Mission in Moldova, 2020).
49. International Center “LA STRADA”, Moldova (2019), “Migration of Citizens of the Republic of Moldova for Work Purposes – Risks Associated with Human Trafficking and Forced Labour. Conclusions and observations post-national information campaign”, <http://lastrada.md/eng/resources>.
50. International Center “LA STRADA”, Moldova (2020), Annual Thematic Report of National Toll-Free Hot-Line on Prevention of Human Trafficking and Promotion of Safety Migration.
51. Lutenco A., Fomina T. ”Funcționarea Sistemului național de referire pentru protecția și asistența victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane (SNR) în Republica Moldova. Lecții învățate și perspective” (Chișinău: OIM, 2018).
52. Micail-Nichitin D., Istrate-Burciu L., Evaluarea rapidă „Nevoile femeilor afectate de violență în familie, violență în bază de gen și răspunsul sistemic la cazurile de violență în familie în contextul crizei COVID-19” (Chișinău: AO Centrul Internațional ”LA STRADA” și Entitatea Națională Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor/UN Women, 2020).
53. Raportul național de realizare a politicii de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anul 2019 (Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2020).