МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

САКАЕВА Олеся Ильдаровна, научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: mp5@izak.ru

Объективно необходимое международное сотрудничество в сфере противодействия торговле людьми осуществляется на основе значительного количества многосторонних (универсальных и региональных) и двусторонних международных договоров. Его институциональные формы также многочисленны и разнообразны. Цель исследования — выявить проблемные вопросы, возникающие при осуществлении международного сотрудничества в сфере противодействия торговле людьми, и сформулировать предложения по повышению эффективности такого сотрудничества.

Методологическую основу исследования составили всеобщие (диалектический), общенаучные (анализ и синтез, индукция и дедукция, системный) и частнонаучные (формально-юридический и нормативно-юридический) методы. Особое внимание уделено сравнительному анализу потенциала для целей международного сотрудничества основного универсального международного договора в сфере противодействия торговле людьми (Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности) и наиболее системного регионального международного договора в данной области (Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми).

Обосновывается необходимость уточнения и согласования концептуальных подходов к определению юридически значимых категорий в сфере противодействия рабству и торговле людьми, поскольку согласование квалификации преступлений имеет критически важное значение для целей международного сотрудничества. Аргументируется вывод, что успешное противодействие торговле людьми без учета региональной специфики не представляется возможным. Вместе с тем во избежание дублирования деятельности региональных органов и организаций, а также для повышения эффективности усилий всех субъектов их практическое взаимодействие должно осуществляться при координирующей роли ООН. Подчеркивается сохраняющаяся необходимость разработки и принятия новых мер, направленных на повышение эффективности международного сотрудничества в сфере противодействия торговле людьми, в частности, это касается развития системы мер борьбы с использованием информационных технологий в целях торговли людьми.

Ключевые слова: торговля людьми, международное сотрудничество, Управление ООН по наркотикам и преступности, ГРЕТА.

INTERNATIONAL LEGAL PROBLEMS OF COOPERATION IN THE FIELD OF COMBATING TRAFFICKING IN PERSONS

O. I. SAKAEVA, research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal legislation and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: mp5@izak.ru

Strongly needed international cooperation in the field of combating human trafficking is carried out on the basis of a significant number of multilateral (universal and regional) and bilateral international treaties. Its institutional forms are also numerous and diverse. The purpose of this study is to identify problematic issues of international cooperation in the field of combating trafficking in human beings and to formulate proposals for improving the effectiveness of this cooperation.

The methodological basis of the research consists of a set of scientific knowledge methods: universal dialectical method, basic (analysis and synthesis, induction and deduction, systematic approach) and special legal (formal-legal and normative-legal) methods. Particular attention is paid to the comparative analysis of the main universal international treaty's cooperation potential in the field of combating human trafficking (2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime), and the most systematic regional international treaty in this field (2005 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings).

The article substantiates the need to clarify and harmonize conceptual approaches to the definition of legally significant categories in the field of combating slavery and trafficking in persons, since the harmonization of the crimes qualifications is of critical importance for the international cooperation purposes. The author considers that successful counteraction to trafficking in persons without taking into account regional specifics is impossible; however, in order to avoid duplication of regional bodies' and organizations' activities and to enhance the effectiveness of all actors, their practical interaction should be carried out with the UN coordinating role. The continuing need to develop and adopt new measures aimed at improving efficiency of international

cooperation in combating trafficking in human beings is emphasized, in particular, it concerns the development of a system of measures aimed at the combating of the use of information technologies for trafficking purposes.

Keywords: trafficking in persons, international cooperation, United Nations Office on Drugs and Crime, GRETA.

DOI: 10.12737/art.2018.4.8

Принцип сотрудничества государств является одним из основных принципов современного международного права. В ст. 1 Устава Организации Объединенных Наций 1945 г. закреплено следующее. ООН преследует, в частности, такую цель: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». К числу проблем, решение которых не представляется возможным без задействования механизма международного сотрудничества, относится международная и транснациональная преступность, в том числе такие преступления, как рабство и торговля людьми, поскольку они наносят ущерб не только непосредственно жертвам, но и общим интересам государств, национальной и международной безопасности. Деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с организацией незаконной миграции и торговлей людьми, в п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ названа одной из основных угроз государственной и общественной безопасности. В Резолюции 2331 Совета Безопасности ООН, принятой 20 декабря 2016 г., специально подчеркивается, что торговля людьми в районах, затрагиваемых вооруженными конфликтами, подрывает верховенство права и способствует другим формам транснациональной организованной преступности, что может усугублять конфликт и обострять небезопасную обстановку.

Объективно необходимое международное сотрудничество в сфере противодействия торговле людьми осуществляется на основе значительного количества универсальных и региональных международных договоров, специально посвященных данной тематике: в рамках ООН следует назвать Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, 2000 г. (далее — Палермский протокол) и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, 2000 г.; в рамках региональных международных организаций — Межамериканскую конвенцию о международной торговле несовершеннолетними 1994 г.,

Конвенцию Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции 2002 г., Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 г., Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека 2005 г., Конвенцию АСЕАН о борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми 2015 г. и др. Принимая во внимание, как правило, небольшое количество государств — участников региональных международных договоров о противодействии торговле людьми, их узкую специфику (Межамериканская конвенция защищает только несовершеннолетних, Конвенция СААРК направлена на предотвращение только торговли женщинами и детьми, преследующей цель проституции) и иные недостатки, было бы преувеличением говорить о них как об основе для комплексного и системного сотрудничества в сфере противодействия торговле людьми. Исключением является Конвенция Совета Европы 2005 г.², положения которой в значительной степени повторяют и развивают положения Палермского протокола и мониторинговый механизм которой, включающий Группу экспертов по вопросам противодействия торговле людьми (ГРЕТА) и Комитет Сторон, способствует ее эффективной имплементации.

К числу задач, которые государства решают в процессе международного сотрудничества в борьбе с преступностью, относятся следующие: 1) согласование квалификации преступлений, представляющих опасность для нескольких или всех государств; 2) координация мер по предотвращению и пресечению таких преступлений; 3) установление юрисдикции над преступлениями и преступниками; 4) обеспечение неотвратимости наказания; 5) оказание правовой помощи по уголовным делам, включая выдачу преступников³.

² Сторонами Конвенции являются все государства — члены Совета Европы (кроме Российской Федерации), а также Республика Беларусь (URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p_auth=OnxLdO9n). Например, ЕСПЧ при рассмотрении дел о торговле людьми обращается к положениям как Палермского протокола, так и Конвенции 2005 г. В постановлении от 30 марта 2017 г. по делу «Човдури и другие против Греции» [Chowdury et autres c. Grèce] (жалоба № 21884/15) ЕСПЧ использовал Конвенцию 2005 г. и ее истолкование ГРЕТА (§ 42—44).

³ См.: *Игнатенко Г. В.* Международное право и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодей-

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Несмотря на наличие выдержавшего проверку временем определения понятия рабства, содержащегося в Конвенции относительно рабства 1926 г., и закрепление к началу XXI в. согласованного на международном уровне определения понятия торговли людьми в Палермском протоколе⁴, говорить об отсутствии проблем при квалификации рассматриваемых и иных смежных деяний видится преждевременным. В современной юридической доктрине и практике термины «рабство» и «торговля людьми» нередко отождествляются или используются для обозначения деяний, выходящих за рамки юридических определений, закрепленных в Конвенции 1926 г. и Палермском протоколе⁵. Словосочетание «современное рабство» встречается даже в документах ООН⁶ и наименованиях законодательных актов государств⁷. Поэтому важно подчеркнуть отсутствие юридического значения и устоявшегося смыслового наполнения данного словосочетания. Так, в Законе Великобритании о современном рабстве 2015 г. оно встречается только в наименовании. Законом криминализованы такие деяния, как рабство, подневольное состояние, принудительный или обязательный труд и торговля людьми. В то же время, например, в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. не все из перечисленных деяний охватываются понятием «современное рабство», поскольку в ней говорится о необходимости «ликвидировать принудительный труд, современное рабство, торговлю людьми и детский труд».

ствия: сб. научных публикаций за сорок лет (1972—2011 годы). М., 2012. С. 218.

⁴ См. ст. 3 Палермского протокола: «“Торговля людьми” означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения либо путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает как минимум эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов».

⁵ Подробнее см.: Сакаева О. И. Понятие рабства и торговли людьми в практике органов международного правосудия // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 110—119.

⁶ См., например: Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Документ ООН A/RES/70/1. 2015.

⁷ Закон Великобритании о современном рабстве (Modern Slavery Act 2015). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>. В Австралии также рассматривается возможность принятия закона с аналогичным наименованием. URL: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/ModernSlavery.

Нередко ставится под сомнение правильность рассмотрения торговли людьми как уголовно-правового понятия. Например, С. И. Винокуров предлагает «по-новому воспринимать и оценивать понятие “торговля людьми” как комплексное криминологическое явление... полное отражение которого одной уголовно-правовой нормой практически невозможно»⁸. Соглашаясь с утверждением о комплексном характере проблемы торговли людьми, отметим, что, многообразием форм характеризуется, на наш взгляд, не само преступление, а эксплуатация, являющаяся его целью. Данный вывод следует из трехсоставного (построенного по принципу «действия, средства, цель») определения торговли людьми, закрепленного в Палермском протоколе. На основе именно этого определения были сконструированы нормы принятых после Палермского протокола региональных международных договоров, а также законодательные нормы его государств-участников, число которых по состоянию на май 2018 г. составляет 173⁹, что ставит Палермский протокол в число международных договоров с наибольшим количеством участников. Влияние формулировок Палермского протокола прослеживается в том числе при дополнении Уголовного кодекса РФ ст. 127¹ «Торговля людьми», а также уголовных кодексов иных государств постсоветского пространства¹⁰. В связи с этим предлагаемый С. И. Винокуровым пересмотр концептуальных подходов, состоящий в «разработке пакета уголовно-правовых норм»¹¹, отражающих содержание торговли людьми как криминологическое явление, на наш взгляд, представляется затруднительным и несет риски создания дополнительных препятствий для осуществления международного сотрудничества в данной сфере, особенно в случае рассинхронизации сроков внесения государствами соответствующих изменений.

Дополнительным косвенным аргументом в пользу отсутствия необходимости изменения подхода к криминализации торговли людьми может служить определение Конституционного Суда РФ от 23 июня

⁸ Винокуров С. И. К вопросу о путях реформирования международного законодательства в сфере борьбы с торговлей людьми (основные тезисы) // Российский следователь. 2014. № 8. С. 49—53.

⁹ United Nations Treaty Collection. URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en.

¹⁰ См. ст. 144-1 УК Азербайджанской Республики, ст. 132 УК Республики Армения, ст. 181 УК Республики Беларусь, ст. 128 УК Республики Казахстан, ст. 124 УК Кыргызской Республики от 1 октября 1997 г. (ст. 171 УК Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г., вводимого в действие с 1 января 2019 г.), ст. 165 УК Республики Молдова, ст. 130(1) УК Республики Таджикистан, ст. 129-1 УК Туркменистана, ст. 135 УК Республики Узбекистан, ст. 149 УК Украины.

¹¹ Винокуров С. И. Указ. соч. С. 49.

2016 г. № 1315-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Малеевой Натальи Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 127¹ Уголовного кодекса Российской Федерации». Суд счел, что общие признаки торговли людьми, которые раскрываются в ч. 1 ст. 127¹ с учетом п. 2 примечаний к ней, не содержат неопределенности, в результате которой лицо было бы лишено возможности осознать общественную опасность и противоправность своего деяния, а также предвидеть наступление ответственности за его совершение.

Безусловно, необходимость установления (доказывания) цели эксплуатации влечет значительные сложности в правоприменительной практике. Вместе с тем сочетание принудительного перемещения и последующей эксплуатации как отличительный признак торговли людьми, позволяющий отграничить ее от иных смежных составов, не может не быть отражено в национальном законодательстве. При этом дословное воспроизведение в тексте закона формулировок международного договора не является обязательным. Более того, как следует, например, из кассационного определения Верховного Суда РФ от 16 августа 2012 г. № 67-О12-54 об оставлении без удовлетворения жалобы обвиняемого в торговле людьми, имеющиеся в уголовном законодательстве государств (в рассматриваемом случае — Российской Федерации и Республики Узбекистан) несовпадения некоторых квалифицирующих признаков преступления в соответствии с Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. не препятствуют его выдаче.

Государства осуществляют взаимодействие на основе как многосторонних, так и двусторонних договоров. Что касается Российской Федерации, то вопросы противодействия торговле людьми включены в качестве одного из направлений сотрудничества в межправительственные и межведомственные соглашения о взаимодействии в борьбе с преступностью, заключенные ею с более чем 60 странами¹². Во многом данные статистики объясняются тем, что в результате внесенных в 2010 г. в типовую проект Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел РФ и компетентными ведомствами иностранных государств¹³ изменений торговля людьми, особенно женщинами и детьми, а также органами и тканями человека пополнила перечень преступлений, в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии которых Стороны осуществляют взаимодействие. От-

метим, что в использовании приведенной формулировки прослеживается влияние Палермского протокола и Соглашения СНГ 2005 г. Несмотря на то что в первоначальной редакции типового Соглашения специального указания на торговлю людьми не содержалось, в ряде заключенных до 2010 г. межведомственных соглашений такое направление сотрудничества также предусмотрено. В частности, в Соглашении о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством безопасности Боснии и Герцеговины от 8 сентября 2004 г. речь идет о сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами, что созвучно формулировкам Конвенции о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г.; в Соглашении о сотрудничестве между Министерством внутренних дел РФ и Министерством внутренних дел Республики Таджикистан от 21 августа 2007 г. — о борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми, что свидетельствует об отсылке к Палермскому протоколу. На основе таких соглашений в сфере двустороннего полицейского сотрудничества широко используется работа постоянно действующих рабочих групп (например, российско-израильская, российско-германская, российско-австрийская) по конкретным проблемам, где, как правило, одним из приоритетных направлений является борьба с торговлей людьми.

Международное сотрудничество осуществляется государствами непосредственно и с использованием потенциала международных организаций. Комплексный характер проблемы, необходимость тесного сотрудничества и избежания дублирования предпринимаемых усилий обусловили создание в 2007 г. Межучрежденческой координационной группы по борьбе с торговлей людьми¹⁴, объединяющей Управление ООН по наркотикам и преступности (далее — УНП ООН), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международную организацию труда, Международную организацию по миграции, Детский фонд ООН и др. Однако существенным недостатком является то, что Межучрежденческая группа представляет собой лишь платформу для обмена информацией о борьбе с торговлей людьми, занимается разработкой согласованной стратегии в данной сфере и не наделена какими-либо полномочиями для обеспечения координации усилий входящих в нее органов и организаций.

Большая скоординированность деятельности, безусловно, требуется, поскольку в одной только системе защиты прав человека ООН вопросов противодействия рабству и торговле людьми касается целый ряд органов и организаций. Так, данные вопросы нап्रा-

¹² См.: Игорь Зубов встретился со Специальным представителем и координатором ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. 9 февраля 2017 г. URL: <https://мвд.рф/news/item/9432126>.

¹³ См. постановление Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 653 «О заключении Соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и компетентными ведомствами иностранных государств».

¹⁴ См.: Улучшение координации усилий по борьбе с торговлей людьми. Документ ООН A/RES/61/180. 2007.

мую рассматриваются сразу тремя Специальными докладчиками (Специальный докладчик по современным формам рабства (с 2007 г.), Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми (с 2004 г.), Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми и сексуальной эксплуатации детей, включая детскую проституцию, детскую порнографию и изготовление прочих материалов о сексуальных надругательствах над детьми (с 1990 г.)), а также затрагиваются в докладах ряда иных специальных процедур Совета по правам человека ООН.

Однако эффективность деятельности такого механизма, как специальные процедуры, нередко ставится под сомнение. Причина критического отношения заключается не только в частичном взаимном дублировании их деятельности и значительных финансовых затратах. Подготавливаемые доклады выражают лишь мнение того или иного докладчика по рассматриваемому вопросу, содержащиеся в таких докладах рекомендации сами по себе не носят обязательного характера, а сессионный характер работы Совета и наличие 44 тематических и 12 страновых мандатов¹⁵ существенно затрудняет детальное обсуждение докладов специальных процедур и принятие по ним конкретных мер. Например, В. А. Карташкин предлагает «сократить количество специальных процедур, в основном за счет их объединения, и выделить необходимое время для рассмотрения их докладов»¹⁶.

На наш взгляд, несмотря на различие понятий рабства и торговли людьми в международном праве, представляется возможным объединение исследования этих вопросов в рамках мандата одного Специального докладчика. Это обусловлено смежными составами и, соответственно, схожестью подходов к их исследованию. Возможное объединение мандатов не станет свидетельством отождествления рабства и торговли людьми, а наоборот, может способствовать выработке критериев их разграничения.

Альтернативным вариантом может стать предлагаемое специалистами углубленное взаимодействие рассматриваемых механизмов, предполагающее соглашение об общих подходах, распределение обязанностей, совместные страновые визиты и последующие совместные доклады, а также исследования вопросов, представляющих общий интерес¹⁷.

Не ясно, почему при рассмотрении институциональных форм противодействия рабству В. А. Карташкин игнорирует собственный тезис о необходимости сокращения количества специальных

процедур и указывает, что «в контексте реформирования правозащитного механизма ООН следует воссоздать в рамках Консультативного комитета Совета по правам человека рабочую группу по рабству, а в самом Совете назначить специальных докладчиков по различным видам и формам рабства»¹⁸. На наш взгляд, помимо очевидных возражений, обусловленных необходимостью экономии ресурсов (финансовых, временных и др.), реализацию данного предложения затрудняет также сложность быстрой и безошибочной квалификации той или иной ситуации в качестве рабства, торговли людьми, подневольного состояния или иных смежных деяний, а также отсутствие исчерпывающего и не меняющегося с течением времени перечня форм рабства и торговли людьми.

Несмотря на значительное количество органов и организаций системы ООН, в мандат которых входят вопросы противодействия торговле людьми, основной универсальный международный договор в сфере противодействия торговле людьми — Палермский протокол — фактически остается без мониторингового механизма. В рамках Конференции участников Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности — механизма для обзора хода осуществления указанной Конвенции и протоколов к ней — действует Рабочая группа по торговле людьми, представляющая собой временную рабочую группу открытого состава под председательством одного из членов Бюро Конференции для представления ей рекомендаций и оказания содействия в осуществлении ее мандата в отношении Палермского протокола. Свои общие рекомендации Рабочая группа готовит в тесном сотрудничестве с УПН ООН. Также Рабочая группа продолжает работать над установлением тесных связей и активизацией обмена с другими договорными органами ООН и Специальным докладчиком по вопросу о торговле людьми¹⁹. Вместе с тем деятельность Рабочей группы по большинству параметров отличается от общепринятых функций договорных органов. Она не рассматривает доклады государств — участников Палермского протокола и, соответственно, не дает им индивидуальных рекомендаций, т. е. не осуществляет постоянное упорядоченное взаимодействие с государствами-участниками.

В рамках Глобального плана действий ООН по борьбе с торговлей людьми 2010 г. учрежден Целевой фонд добровольных взносов ООН для жертв торговли людьми, особенно женщинами и детьми, которым управляет УНП ООН²⁰. Несмотря на то что ежегодно

¹⁵ URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

¹⁶ Карташкин В. А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. С. 144.

¹⁷ См.: Gallagher A. T., Ezeilo J. N. The UN Special Rapporteur on Trafficking: A Turbulent Decade in Review // Human Rights Quarterly. 2015. Vol. 37. P. 933.

¹⁸ Карташкин В. А. Указ. соч. С. 202.

¹⁹ См.: Сводные рекомендации Рабочей группы по торговле людьми: записка Секретариата. Документ ООН CTOC/COP/WG.4/2015/5. 2015.

²⁰ См.: Глобальный план действий ООН по борьбе с торговлей людьми. Документ ООН A/RES/64/293. 2010.

государствами-членами и донорами из частного сектора в Целевой фонд вносится около 400 тыс. долл. США, по оценкам УНП ООН, общий объем полученных взносов значительно ниже уровня, необходимого для оказания того объема помощи, который планировалось обеспечить при создании Целевого фонда²¹.

Эффективное противодействие транснациональной организованной преступности без учета региональной специфики не представляется возможным, поэтому 31 января 2018 г. ОБСЕ и УНП ООН подписали План совместных действий на период 2018—2019 гг.²² по 12 направлениям, одним из которых является противодействие торговле людьми и незаконному ввозу мигрантов. Официальное взаимодействие на основе планов совместных действий было установлено между ОБСЕ и УНП ООН в 2011 г., данный План является четвертым по счету. Еще одним примером использования данного формата сотрудничества может служить подписание 17 мая 2017 г. ОБСЕ и Интерполом Плана совместных действий по борьбе с транснациональной преступностью, рассчитанного на три года²³. Таким образом, на смену спорадическим контактам приходит постоянное упорядоченное взаимодействие универсальных и региональных органов и организаций.

Следует согласиться с неоднократно высказанной Российской Федерацией следующей позицией: во избежание дублирования деятельности региональных органов и организаций по предотвращению и пресечению торговли людьми, а также для повышения эффективности усилий всех субъектов их практическое взаимодействие должно осуществляться при координирующей роли ООН²⁴.

²¹ См.: Деятельность Управления ООН по наркотикам и преступности по оказанию содействия и поддержки осуществлению Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Документ ООН CTOC/COP/2016/2. 2016.

²² OSCE and UNODC sign new 2018-2019 joint action plan. 31.01.2018. URL: <https://www.osce.org/secretary-general/368856>.

²³ OSCE Secretariat and INTERPOL launch joint action plan to combat transnational crime. 17.05.2017. URL: <https://www.osce.org/secretariat/317711>.

²⁴ См., например: Выступление заместителя Постоянного представителя Российской Федерации при ООН Е. Т. Загайнова на заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи ООН, посвященном обзору осуществления Глобального плана действий ООН по борьбе с торговлей людьми. 14 мая 2013 г. URL: http://www.russiaun.ru/ru/news/ga_human_trafficking_1405; Выступление заместителя Постоянного представителя Российской Федерации при ООН Е. Т. Загайнова на открытом заседании Совета Безопасности ООН по проблематике торговли людьми в ситуации конфликта. 24 ноября 2017 г. URL: http://russiaun.ru/ru/news/sc_hts; О международ-

В рамках институционального механизма противодействия торговле людьми на региональном уровне действуют Координатор Европейского союза по борьбе с торговлей людьми, Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, Координатор по борьбе с торговлей людьми Департамента общественной безопасности Организации американских государств и др. Рекомендация о назначении национальных докладчиков содержалась еще в Гаагской декларации министров 1997 г. об общеевропейских руководящих принципах в отношении мер по эффективному предупреждению и пресечению торговли женщинами в целях сексуальной эксплуатации. Предусматривалось, что докладчики должны готовить для правительств доклады о масштабах торговли женщинами и мерах по ее предупреждению и борьбе с ней; вырабатывать критерии для подготовки докладов о масштабе, характере и механизмах торговли женщинами и оценки эффективности политики и мер, касающихся этого явления, а также что их следует стимулировать к сотрудничеству на регулярной основе²⁵.

Должности национальных координаторов (докладчиков) предусмотрены законодательством ряда государств, в том числе государств — участников СНГ (но не Российской Федерации). Вместе с тем в новой, третьей по счету, Программе сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с торговлей людьми²⁶ не получило развития содержавшееся в предыдущей Программе (на 2011—2013 гг.) предложение проработать вопрос о создании единого межгосударственного координационного органа по проблемам противодействия торговле людьми, состоящего из национальных координаторов государств — участников СНГ по данным вопросам.

Также следует учитывать, что для осуществления функций национального координатора часто не учреждается специальный независимый орган (единоличный или коллегиальный), а ими наделяется то или иное должностное лицо, задействованное в механизме противодействия торговле людьми (например, Министр внутренних дел Республики Беларусь, первый заместитель Министра внутренних дел Азербайджанской Республики), что может препятствовать объективной оценке эффективности

ной конференции под эгидой ОБСЕ «Государственно-частное партнерство в противодействии торговле людьми». 21 июля 2017 г. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2822376 и др.

²⁵ См.: Борьба с торговлей людьми. Руководство для парламентариев / Межпарламентский союз и ЮНОДК. 2009. С. 77.

²⁶ См.: Решение Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 г. «О Программе сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014—2018 годы». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2980>.

противодействия этому явлению. Так, рекомендував Республике Беларусь рассмотреть возможность назначения отдельной организационной структуры в качестве национального докладчика или введения другого независимого механизма мониторинга деятельности государственных учреждений в области противодействия торговле людьми, ГРЕТА, на наш взгляд, справедливо подчеркнула, что структурное разделение контрольной и исполнительной функций позволяет объективно оценивать выполнение законодательства, политики и деятельности в области противодействия торговле людьми, дает возможность выявлять пробелы и недостатки и формулировать комплексные рекомендации в сфере политики и законодательства²⁷.

В рамках данной статьи невозможно подробно рассмотреть вопросы международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, тем более что применительно к делам о торговле людьми такое сотрудничество не отличается ярко выраженной спецификой. Как известно, существующие правовые конструкции процедур взаимодействия правоохранительных органов государств не обеспечивают оперативного реагирования на изменение криминальной обстановки, являются громоздкими и излишне зарегулированными²⁸. Соответственно, длительный срок исполнения запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам по-прежнему остается в числе основных нерешенных проблем международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью²⁹, в частности с таким преступлением, как торговля людьми, о чем наглядно свидетельствуют сложности, с которыми столкнулась Российская Федерация при взаимодействии с властями Кипра в ходе расследования гибели на Кипре россиянки О. Ранцевой, ставшей жертвой торговли людьми³⁰.

В заключение следует обратить внимание на необходимость совершенствования противодействия торговле людьми в свете развития информационно-коммуникационных технологий³¹. К сожалению, торговля

людьми с развитием таких технологий быстро видоизменяется. Отличающееся и без того высокой латентностью такое преступление, как торговля людьми, в сети Интернет становится практически «невидимым». Так, выявлению действовавшей в США сети посредников и торговцев усыновленными детьми предшествовал продолжавшийся более года мониторинг деятельности закрытых сообществ в социальных сетях³². Ситуация усугубляется тем, что универсальный международный договор о борьбе с киберпреступностью до сих пор не принят, отсутствует международно-правовая база для взаимодействия государств в киберпространстве — пространстве, в котором по причине отсутствия границ такое взаимодействие приобретает наибольшую необходимость.

В Дохинской декларации 2015 г. подчеркивается необходимость разработки и применения конкретных мер по созданию защищенной и устойчивой киберсреды, предупреждению и пресечению осуществляемой с помощью сети Интернет преступной деятельности, уделяется особое внимание краже личных данных, вербовке с целью торговли людьми и защите детей от эксплуатации и надругательства через Интернет, укреплению сотрудничества между правоохранительными органами на национальном и международном уровнях³³.

Таким образом, сохраняется необходимость разработки и принятия новых мер, направленных на повышение эффективности международного сотрудничества в сфере противодействия торговле людьми. Рассмотренные в статье проблемные вопросы такого сотрудничества во многом обусловлены сложным и постоянно изменяющимся характером торговли людьми, фрагментарностью внутригосударственной имплементации норм международных договоров и недостатками институционального механизма противодействия (в частности, отсутствием полноценного мониторингового механизма Палермского протокола при наличии целого ряда органов и ор-

Act; Stop Enabling Sex Traffickers Act), запрещающий секс-торговлю в Интернете.

³² См.: Комментарий Уполномоченного МИД России по вопросам прав человека, демократии и верховенства права К. К. Долгова в связи с новыми фактами грубых нарушений прав детей в США, включая усыновленных россиян. 13.09.13. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/humanitarian_cooperation/-/asset_publisher/acpY620dyC5B/content/id/96790.

³³ Дохинская декларация о включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня ООН в целях решения социальных и экономических проблем и содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях, а также участию общественности. Тринадцатый Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Доха, 2015 г. URL: http://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504153_Russian.pdf.

²⁷ См.: Отчет по выполнению Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми Республикой Беларусь. Первый мониторинговый раунд. GREТА(2017)16. С. 28.

²⁸ См.: Халиулин А. Г., Кебеков Т. М. Взаимодействие правоохранительных органов в сфере международно-правового сотрудничества // Законность. 2011. № 7. С. 29—31.

²⁹ См.: Никитина И. Э. Модернизация системы межгосударственного обмена информацией в международном сотрудничестве государств — членов Европейского Союза при раскрытии и расследовании преступлений трансграничного характера // Государство и право. 2014. № 6. С. 87.

³⁰ См. п. 48, 52, 55, 57, 61—62 постановления ЕСПЧ от 7 января 2010 г. по делу «Ранцев против Кипра и России» [Rantsev v. Cyprus and Russia] (жалоба № 25965/04).

³¹ См., например, подписанный Президентом США 11 апреля 2018 г. Пакет SEXTA-FOSTA (Stop Enabling Sex Traffickers

ганизаций, в той или иной степени занимающихся вопросами противодействия торговле людьми). Решение возникающих проблем значительно упростят заключение и реализация межправительственных и (или) межведомственных международных договоров о противодействии торговле людьми, а также планов совместных действий, предусматривающих

постоянное упорядоченное взаимодействие универсальных и региональных органов и организаций, осуществляемое при координирующей роли ООН (прежде всего УНП ООН) и отражающее такие направления, как предупреждение торговли людьми, наказание виновных и защита жертв рассматриваемого преступления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Gallagher A. T., Ezeilo J. N. The UN Special Rapporteur on Trafficking: A Turbulent Decade in Review // Human Rights Quarterly. 2015. Vol. 37.

Винокуров С. И. К вопросу о путях реформирования международного законодательства в сфере борьбы с торговлей людьми (основные тезисы) // Российский следователь. 2014. № 8.

Игнатенко Г. В. Международное право и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия: сб. научных публикаций за сорок лет (1972—2011 годы). М., 2012.

Карташкин В. А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009.

Никитина И. Э. Модернизация системы межгосударственного обмена информацией в международном сотрудничестве государств — членов Европейского Союза при раскрытии и расследовании преступлений трансграничного характера // Государство и право. 2014. № 6.

Сакаева О. И. Понятие рабства и торговли людьми в практике органов международного правосудия // Журнал российского права. 2017. № 11.

Халиулин А. Г., Кебеков Т. М. Взаимодействие правоохранительных органов в сфере международно-правового сотрудничества // Законность. 2011. № 7.