



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
18 March 2013  
Russian  
Original: English

---

### Совет по правам человека

Двадцать третья сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

## **Доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Джой Нгози Эзейло**

### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик представляет обзор своей деятельности за период с 1 августа 2012 года по 28 февраля 2013 года.

Доклад содержит проведенный Специальным докладчиком тематический анализ интеграции правозащитного подхода и мер, направленных на противодействие спросу, который порождает эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах и ведет к торговле людьми. В нем рассматривается значение такого спроса в процессе усиления эксплуатации и торговли людьми и излагается обзор различных международных и региональных правовых и политических рамок и инициатив, а также различных подходов и мер, осуществляемых государствами и другими заинтересованными сторонами. Кроме того, Специальный докладчик обращает внимание на ряд нерешенных проблем в контексте интеграции правозащитного подхода и формулирует свод рекомендаций для их решения.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	2–9	3
A. Участие в конференциях и консультациях .....	3–8	3
B. Посещения стран .....	9	4
III. Интеграция основанного на правах человека подхода в осуществление мер, направленных на противодействие спросу, который порождает эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах и ведет к торговле людьми .....	10–82	4
A. Введение .....	10–11	4
B. Значение спроса как фактора, усиливающего эксплуатацию и торговлю людьми, особенно женщинами и детьми .....	12–19	5
C. Существующие международные и региональные правовые рамки и инициативы по противодействию спросу .....	20–34	8
D. Обзор существующих подходов и мер, осуществляемых государствами и другими заинтересованными сторонами .....	35–60	12
E. Усвоенные уроки и сохраняющиеся проблемы в деле интеграции подхода, основанного на правах человека .....	61–82	19
IV. Выводы и рекомендации .....	83–85	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 17/1 Совета по правам человека. В нем содержится краткий обзор деятельности Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, за период с 1 августа 2012 года по 28 февраля 2013 года и излагается тематический анализ интеграции основанного на правах человека подхода и мер, направленных на противодействие спросу, который порождает эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах и ведет к торговле людьми.

## II. Деятельность Специального докладчика

2. Что касается деятельности, осуществленной в период с 1 марта 2012 года по 31 июля 2012 года, то Специальный докладчик ссылается на свой последний доклад, представленный Генеральной Ассамблее (A/67/261). Ее деятельность в период с 1 августа 2012 года по 28 февраля 2013 года кратко описывается ниже.

### A. Участие в конференциях и консультациях

3. 28 февраля 2013 года в ходе двадцать второй сессии Совета по правам человека Специальный докладчик приняла участие в параллельном мероприятии на тему "Доступ женщин к правосудию: модели, стратегии и практика на местах", которое было организовано Международной организацией по праву развития.

4. 12–13 ноября 2012 года Специальный докладчик созвала в Анкаре двухдневное экспертное совещание по вопросам, касающимся торговли людьми и каналов поставок, в частности чтобы подробнее обсудить стандарты, которые применимы в отношении предприятий в рамках борьбы с торговлей людьми в контексте каналов глобальных поставок. В ходе этих консультаций международные эксперты из различных групп заинтересованных сторон обменялись информацией о современных тенденциях, оптимальных видах практики и усвоенных уроках в рамках борьбы с торговлей людьми в контексте каналов глобальных поставок и обсудили элементы возможных стандартов и показателей в целях обеспечения каналов поставок, свободных от торговли людьми. Краткий отчет о работе экспертного совещания содержится в добавлении к настоящему докладу.

5. 26 октября 2012 года в качестве участника дискуссии на тему о торговле людьми и незаконном ввозе мигрантов в контексте международного права Специальный докладчик приняла участие в Семинаре по торговле людьми и незаконному ввозу мигрантов, который организовал в Сантьяго Национальный институт прав человека Чили.

6. 18 октября 2012 года Специальный докладчик приняла участие в Конференции "Совместные усилия по искоренению торговли людьми: путь вперед", которая была организована в Брюсселе Кипром, председательствующим в Совете Европейского союза, и Европейской комиссией в связи с проведением Международного дня борьбы с торговлей людьми.

7. 16 октября 2012 года она приняла участие в шестой сессии Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности в Вене. Она выступила на сессии с заяв-

лением, в котором выделила значение многостороннего и регионального сотрудничества для смягчения факторов, делающих людей уязвимыми для торговли; затронула вопросы о разработке и эффективном осуществлении стратегий по предотвращению торговли людьми и о принятии соответствующих стандартов; а также описала потенциальную роль частного сектора в борьбе с торговлей людьми.

8. 28–30 сентября 2012 года Специальный докладчик выступила с докладом на "Атлантических диалогах" – ежегодной встрече лидеров государственного и частного секторов из стран бассейна Атлантического океана, которая проводится для обсуждения межрегиональной тематики, начиная с проблемы безопасности и заканчивая вопросами экономики и миграции.

## **В. Посещения стран**

9. По приглашению правительств соответствующих стран Специальный докладчик 11–17 апреля 2012 года посетила Объединенные Арабские Эмираты, 14–18 мая 2012 года – Габон и 5–9 ноября 2012 года – Филиппины. Полные доклады об этих визитах содержатся в добавлениях к настоящему докладу.

## **III. Интеграция основанного на правах человека подхода и мер, направленных на противодействие спросу, который порождает эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах и ведет к торговле людьми**

### **А. Введение**

10. В своем первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/10/16) Специальный докладчик подчеркнула сохранение крайне высокого спроса и предложения в контексте торговли людьми, а также необходимость проведения тщательного исследования спроса. Специальный докладчик отметила, что различные эксперты Организации Объединенных Наций приходили к разным выводам в отношении того, какие меры являются адекватными для противодействия спросу, особенно спросу на сексуальные услуги<sup>1</sup>.

11. В течение последнего десятилетия те, кто ведет борьбу с торговлей людьми, обсуждают, какие меры необходимо принять для противодействия спросу и какие действия доказали свою эффективность. Ответы на эти вопросы найти, как оказалось, довольно сложно. Одна из причин заключается в том, что термин "спрос" до сих пор толкуется по-разному: некоторые государства и организации делают акцент на мерах, направленных на противодействие эксплуатации, связанной с оказанием услуг, особенно сексуальных, и эксплуатации проституции другими, считая необходимым побуждать мужчин и мальчиков не оплачивать коммерческие сексуальные услуги при любых обстоятельствах, независимо от того, были или нет предметом торговли женщины, девочки или

<sup>1</sup> Промежуточный доклад Специального докладчика Генеральной Ассамблеи, A/65/288, пункты 32–34.

мужчины и мальчики, которым они платят за секс<sup>2</sup>. Другая причина кроется в том, что решение проблемы спроса требует признания приоритетности мер в тех местах, где подвергаются эксплуатации ставшие предметом торговли люди<sup>3</sup>, а не в местах (и государствах), где взрослых и детей вербуют для последующей продажи, а эксплуатируют в иных местах. Это было проблемой для государств, которые либо вообще не осознают масштабы осуществляемых на их территории торговли и эксплуатации людей, либо отказываются признать масштабы таких противоправных действий (следовательно, они не считают меры по предупреждению торговли людьми приоритетными). Это также требует анализа и прояснения факторов, позволяющих удовлетворять спрос посредством эксплуатации ставших предметом торговли людей, в том числе экономических, социальных и культурных факторов.

## **В. Значение спроса как фактора, усиливающего эксплуатацию и торговлю людьми, особенно женщинами и детьми**

12. В предыдущем докладе Специального докладчика (A/HRC/10/16, пункты 51–52) отмечалось:

«Определение спроса, который является экономическим термином, можно адаптировать для контекста торговли людьми, охарактеризовав его как стремление использовать "труд, который является эксплуататорским, или услуги, которые нарушают права человека лица, предоставляющего такие услуги". Сюда относится спрос на сексуальную эксплуатацию; на дешевый труд и домашнюю прислугу; на извлечение и продажу органов; на незаконное усыновление/удочерение и принудительные браки; на преступные виды деятельности или попрошайничество, либо на эксплуатацию в период прохождения службы в вооруженных силах...". Связанный со спросом аспект проблемы торговли людьми затрагивает характер и масштабы эксплуатации лиц, ставших объектами торговли, после их прибытия в место назначения, а также социальные, культурные, политические, экономические, правовые и относящиеся к развитию факторы, которые формируют спрос и содействуют процессу торговли людьми". Поэтому под ним не следует подразумевать "лишь спрос на проституцию, труд или услуги жертв торговли людьми. Спрос, скорее, должен толковаться расширительно как любой акт, который поощряет эксплуатацию в любой ее форме, что в свою очередь ведет к торговле людьми"».

13. Глобальная инициатива Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми (ГИБТЛ-ООН) определила три уровня спроса, связанного с торговлей людьми: спрос работодателей (хозяев, административных работников или субподрядчиков); потребительский спрос на услуги проституток (в секс-индустрии), корпоративных потребителей (в обрабатывающем секторе), членов

<sup>2</sup> См. добавление к докладу Специального комитета по разработке Конвенции против транснациональной организованной преступности о работе его первой–одиннадцатой сессий, A/55/383/Add.1, пункт 64.

<sup>3</sup> См. Рекомендательные принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми: комментарий (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.10.XIV.1), стр. 115.

домохозяйств (труд домашней прислуги); и спрос третьих сторон, вовлеченных в процесс<sup>4</sup>.

14. В контексте спроса, усиливающего эксплуатацию людей и приводящего к торговле людьми, можно провести различия между прямым и производным спросом. Прямой спрос – спрос на какую-либо услугу, которая конкретно оказывается тем или иным лицом, подвергаемым одной из форм эксплуатации, перечисленных в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Протоколе о торговле людьми). Спрос является также прямым, когда речь идет о спросе на товары, производимые каким-либо лицом, которое становится предметом торговли и подвергается одной из форм упомянутой выше эксплуатации. Среди примеров прямого спроса можно назвать спрос на домашнюю прислугу или спрос на осуществляющих медицинский уход лиц, у которых нет никакой иной альтернативы, кроме как повиноваться. Таким спросом является, как правило, спрос либо на мигрантов, либо на детей в условиях, когда соответствующие работники не могут (или не вправе) уйти от своего работодателя, – в условиях, которые иногда прямо определяются в действующем законодательстве соответствующего государства-участника, и для которых иногда характерно отсутствие мер защиты, особенно детей, – спрос на конкретные коммерческие сексуальные услуги, которые нельзя получить от иных лиц, кроме тех, кто стал предметом торговли. "Производный спрос" является не прямым спросом на услуги лица, ставшего предметом торговли или эксплуатации, или на товар, который они помогают производить, а спросом на нечто иное, как правило, спросом на исключительно дешевые продукты или услуги. В то же время, в ряде случаев представляется очевидным, что такую услугу или такой товар вряд ли можно получить от лиц, не ставших предметом торговли. Среди примеров "производного спроса" можно назвать спрос работодателя на дешевую и послушную рабочую силу; спрос предприятий или учреждений на продукты или услуги других (в частности, в рамках того, что называется "каналом поставки"), иногда в других странах; спрос потребителя на дешевые товары или какие-либо конкретные услуги<sup>5</sup>.

15. На основе результатов исследования, проведенного в пяти азиатских странах (в шести секторах приносящей доход деятельности), в докладе Международной организации труда (МОТ) был сделан вывод о том, что "торговля людьми является чаще всего результатом неоспариваемой способности работодателей создавать их собственные – зачастую приводящие к эксплуатации – условия труда для женщин и детей в неформальных "скрытых" секторах, где они могут легко извлекать пользу из изъянов законодательства<sup>6</sup>. В том же докладе отмечается, что "факторы спроса и предложения тесно взаимосвязаны... Нищета и надежда на получение лучшего заработка побуждают тысячи людей... мигрировать и искать работу в нерегулируемых и неформальных секторах, где они крайне уязвимы с точки зрения эксплуатации. Такое избыточное предложение рабочей силы... повышает уровень спроса, которого в противном случае не было бы"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> *Сборник методических пособий по вопросам борьбы с торговлей людьми* (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.08.V.14), стр. 457.

<sup>5</sup> См. *Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми: комментарий*, стр. 110.

<sup>6</sup> *Demand Side of Human Trafficking in Asia: Empirical Findings* (Bangkok, 2006), p. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 2–3.

16. Предприятия, которые используют лиц, ставших предметом торговли, стремятся свести к минимуму производственные издержки и максимально увеличить свои доходы посредством отказа от выплаты адекватной заработной платы, введения излишне продолжительного рабочего дня или иных действий, идущих вразрез с соблюдением основополагающих санитарных норм и правил безопасности в условиях, которые неизбежно становятся "грязными", сложными или опасными. Законно действующие предприятия могут также извлекать максимум выгоды, поручив наем своих работников поставщику рабочей силы, который использует методы, связанные с торговлей людьми, такие как долговая кабала или запугивания.

17. Что же касается услуг, которые оказывают лица, ставшие предметом торговли, то тот, кто покупает или использует такие услуги, как сексуальные услуги, уход за престарелыми или больными либо труд домашней прислуги, вступает обычно в непосредственный контакт с эксплуатируемым лицом. В то же время потребители, стремящиеся купить дешевые товары, как правило, не имеют никаких личных контактов и зачастую вообще находятся в другой стране. Однако в обоих случаях можно представить, что пользователи предоставляемых услуг не знают о том, что лица, участвовавшие в изготовлении товаров или оказывающие им услуги, были предметом торговли или подверглись противозаконному насилию или принуждению.

18. В ряде регионов есть конкретный спрос на детей для работы в условиях, которые противоречат международно признанным стандартам и зачастую нарушают национальное законодательство. Так, работодатели специально ищут детей для работы в частных домах в качестве домашней прислуги: такие дети слишком молоды, чтобы оказывать им сопротивление или создавать угрозу. Хотя не все подобные случаи связаны с торговлей людьми или принудительным трудом, в некоторых из них дело обстоит именно так. В различных регионах мира, включая промышленно развитые страны, "хозяева" попрошайек также сознательно ищут подходящих детей<sup>8</sup>.

19. В целом ряде случаев за последнее десятилетие высказывалось беспокойство по поводу того, что массовые спортивные мероприятия порождают спрос на услуги лиц, являющихся предметом торговли, и, соответственно, требуют принятия превентивных мер, конкретно направленных на противодействие этому спросу. Такое беспокойство побудило различные учреждения оповещать перед спортивными мероприятиями средства массовой информации о том, что в сети торговцев людьми может попасть значительное число женщин или детей. Некоторые кампании, проведенные недавно с целью противодействовать спросу, связанному со спортивными мероприятиями, вышли на новый уровень, обратив внимание на то, что организаторы спортивных мероприятий несут ответственность не только за предотвращение оказания ставшими предметом торговли лицами сексуальных услуг болельщикам, но и за предотвращение торговли людьми в рамках строительства или производства товаров для продажи во время подобных мероприятий.

---

<sup>8</sup> См. Terre des Hommes and United Nations Children's Fund (UNICEF), *Action to prevent child trafficking in South Eastern Europe: A preliminary analysis* (2006).

## **С. Существующие международные и региональные правовые рамки и инициативы по противодействию спросу**

### **1. Международные правовые и политические рамки и инициативы**

20. основополагающим международным документом, содержащим конкретные положения о спросе, является Протокол о торговле людьми. В пункте 5 статьи 9 Протокола устанавливается, что государства-участники принимают или совершенствуют законодательные или другие меры, например в области образования, культуры или в социальной области, в том числе путем двустороннего и многостороннего сотрудничества, направленные на противодействие спросу, порождающему эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах, поскольку это ведет к торговле людьми. В Протоколе также упоминаются меры предупреждения общего характера, которые необходимо предпринимать для противодействия спросу<sup>9</sup>, но не говорится ничего более конкретного. В Руководстве, опубликованном для консультирования государств относительно того, какие меры надлежит принимать для осуществления Протокола, подчеркивается, что "ослабление спроса... можно достичь частично за счет законодательных или иных мер, направленных против тех, кто сознательно пользуется или не упускает возможности воспользоваться услугами жертв эксплуатации"<sup>10</sup>.

21. Роль отдельных потребителей в поощрении эксплуатации детей, в том числе в случаях, когда дети становятся предметом торговли, признается в Факультативном протоколе к Конвенции о правах ребенка, касающемся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. В этом Протоколе сформулирована необходимость повышения уровня осведомленности населения в целях снижения потребительского спроса на торговлю детьми, детскую проституцию и детскую порнографию. Помимо того что Факультативный протокол обязывает государства-участники карать определенные деяния и действия с помощью криминального или уголовного права, он предусматривает, что государства-участники "содействуют повышению осведомленности широких кругов общественности, включая детей, путем обеспечения информирования с использованием всех соответствующих средств, просвещения и обучения в отношении превентивных мер и вредных последствий преступлений, указанных в настоящем Протоколе", и "принимают надлежащие меры, направленные на обеспечение действенного запрещения производства и распространения материалов, пропагандирующих преступления, указанные в настоящем Протоколе" (пункты 2 и 5 статьи 9).

22. В Рекомендуемых принципах и руководящих положениях по вопросу о правах человека и торговле людьми Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека рекомендовал ряд принципов и руководящих положений, с тем чтобы права человека ставших предметом торговли лиц находились в центре всех усилий, направленных на предотвращение и пресечение торговли людьми, а также на обеспечение защиты, помощи и восстановления прав жертв. В этом документе излагаются конкретные рекомендации в отношении противодействия спросу в рамках превентивных стратегий. В нем подчеркивается важное значение противодействия спросу как одной из коренных при-

<sup>9</sup> Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), *Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней* (2004 года), часть 2, пункт 74.

<sup>10</sup> Там же.



чин торговли людьми и повышения эффективности соблюдения законодательства в целях противодействия спросу, а также рекомендуется провести анализ факторов, порождающих спрос на эксплуатируемую в коммерческих целях проституцию и эксплуатируемый труд, а также принять решительные законодательные, стратегические и другие меры для решения этих проблем. Принцип 2 предусматривает, что государства обязаны по международному праву действовать с должной заботливостью в целях предупреждения торговли людьми, проведения расследований и судебного преследования торговцев людьми и оказания помощи и защиты людям, ставших предметом такой торговли.

23. В 2010 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) опубликовало комментарий к Рекомендуемым принципам и руководящим положениям по вопросу о правах человека и торговле людьми, где излагается более подробная информация об основном на правах человека подходе к предупреждению торговли людьми, включая меры по противодействию спросу.

24. Глобальный план действий Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми содержит несколько положений о мерах, которые надлежит принять для снижения спроса, в том числе положение о необходимости принятия "на национальном уровне конкретных мер для борьбы с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации, а также для принятия мер по просвещению потребителей об этих мерах" (пункт 22).

25. В 2011 году в своей резолюции 66/141 Генеральная Ассамблея вновь призвала государства "бороться с существованием рынка, который поощряет такую преступную практику [все формы торговли людьми, в том числе в целях передачи детских органов ради получения прибыли, детского рабства, сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях, детской проституции и детской порнографии], и принимать меры для ликвидации спроса, который служит для этого питательной средой".

26. В основном международном своде норм об агентствах занятости, в принятой МОТ Конвенции № 181 (1997) о частных агентствах занятости говорится, что "частные агентства занятости не взыскивают с работников прямо или косвенно, полностью или частично никакие гонорары или другие сборы" (пункт 1 статьи 7). Соблюдение этого положения призвано прекратить практику вовлечения работников в долговую кабалу агентствами занятости; однако эта Конвенция еще не ратифицирована многими государствами<sup>11</sup>. Конвенция также обязывает государства принимать "все необходимые и надлежащие меры... для обеспечения адекватной защиты и недопущения злоупотреблений в отношении трудящихся-мигрантов, набор или трудоустройство которых производились на их территории частными агентствами занятости" (статья 8). Упомянутые меры предусматривают наказание тех частных агентств занятости, которые практикуют обман и допускают злоупотребления, включая их закрытие.

27. Ответственность государств по отношению к деятельности предприятий, работающих на их территории и/или под их юрисдикцией, была в общих чертах определена в 2011 году в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/17/31), которые были разработаны Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях. В них подчеркивается, что государства обязаны делать все необходимое для обеспечения

<sup>11</sup> По состоянию на июль 2012 года принятую МОТ Конвенцию № 181 ратифицировали 23 государства.

соблюдения того, что называется "базовым принципом", т.е. "государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках своей деятельности" (принцип 2). Там также отмечается, что государствам, в частности, следует "представлять предприятиям эффективные руководящие указания относительно методов соблюдения прав человека в рамках их деятельности" и "поощрять и, при необходимости, требовать от предприятий представления информации о том, каким образом они устраняют оказанное ими воздействие на права человека" (пункты с) и d) принципа деятельности 3).

## 2. Региональные правовые рамки и инициативы

28. В целом ряде региональных правовых актов есть положения о противодействии спросу. Статья 5 Хартии Европейского союза об основных правах прямо запрещает торговлю людьми. Директива 2011/36/EU Европейского парламента и Совета от 5 апреля 2011 года о предотвращении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв содержит конкретные положения о противодействии спросу. Кроме того, пункт 1 статьи 18 Директивы гласит, что "государства-члены принимают надлежащие меры, в частности в сферах образования и подготовки, для противодействия спросу и снижения спроса, который порождает эксплуатацию, связанную с торговлей людьми, во всех ее формах", а пункт 4 статьи 18 гласит, что "в целях более эффективного предотвращения и пресечения торговли людьми посредством противодействия спросу государствам-членам следует рассмотреть вопрос о принятии мер для признания в качестве уголовного преступления пользование услугами, которые являются объектами эксплуатации, упоминаемыми в статье 2, при осведомленности о том, что данное лицо является жертвой преступления, упоминаемого в статье 2".

29. Стратегия Европейского союза по искоренению торговли людьми на 2012–2016 годы содержит конкретные положения о противодействии спросу. Предусматривается, что в 2014 году будет создана коалиция европейских предприятий против торговли людьми в целях расширения сотрудничества предприятий и других заинтересованных сторон, реагирования на возникающие вызовы и обсуждения мер по предупреждению торговли людьми, в частности в областях высокого риска. В 2016 году Европейская комиссия планирует разработать совместно с этой коалицией модели и руководящие принципы по вопросу о снижении спроса на услуги, оказываемые жертвами торговли людьми, в частности в таких областях высокого риска, как секс-индустрия, сельское хозяйство, строительство и туризм.

30. Несколько соответствующих положений содержится также в Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. Например, ее статья 6 гласит:

"В целях противодействия спросу, порождающему эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах, поскольку это ведет к торговле людьми, каждая Сторона принимает или совершенствует законодательные, административные, образовательные, социальные, культурные или другие меры, включающие в том числе:

- а) изучение передового опыта, методов и стратегий;
- б) меры, направленные на осознание ответственности и важной роли средств массовой информации и гражданского общества в воспри-

ятии спроса в качестве одной из первопричин, порождающих торговлю людьми;

с) адресные информационные кампании с участием, в том числе, в надлежащих случаях, публичных властей и лиц, ответственных за разработку и принятие политических решений;

д) превентивные меры, включающие школьные просветительские программы в отношении мальчиков и девочек с особым упором на недопустимости и пагубных последствиях дискриминации по признаку пола, важности обеспечения равенства между мужчинами и женщинами, а также достоинства и неприкосновенности каждого человека".

31. В принятом в 2003 году Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе Плане действий по борьбе с торговлей людьми рекомендуется "принимать или совершенствовать меры в области законодательства, образования, культуры или в социальной области, а также, где это применимо, в сфере уголовного права, в том числе путем двустороннего и многостороннего сотрудничества, направленные на противодействие спросу, порождающему эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах и ведущему к торговле людьми". Кроме того, в своем решении № 8/07 о борьбе с торговлей людьми в целях трудовой эксплуатации Совет министров Организации настоятельно призвал государства-участники "разработать программы по ограничению используемого некоторыми агентствами по трудоустройству обманного найма, который может привести к повышению для людей риска стать объектом торговли людьми" (пункт 16).

32. В 2004 году в рамках Координируемой меконгской инициативы на уровне министров против незаконной торговли людьми был принят Меморандум о взаимопонимании, в котором государства-члены признают "связь между спросом на торговлю людьми и растущим спросом на эксплуатируемый труд и эксплуатируемые сексуальные услуги". Там также подчеркивается важное значение двусторонних соглашений для "стимулирования безопасной, упорядоченной и эффективно регулируемой миграции, поскольку она содействует снижению спроса на связанные с нелегальной миграцией услуги, из которых могут извлекать выгоду торговцы людьми", и для побуждения стран назначения, включая страны вне субрегиона Большого Меконга, к эффективному соблюдению соответствующих национальных законов в целях снижения уровня согласия с эксплуатацией людей, которая стимулирует спрос на труд тех, кто стал предметом торговли".

33. Резолюция о роли парламента в борьбе с торговлей женщинами и детьми в регионе Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), принятая в 2004 году Межпарламентской организацией АСЕАН, призывает правительства государств АСЕАН "усилить действующее законодательство и механизмы осуществления, особенно для наказания тех, кто создает спрос на нелегальные сексуальные услуги или кто использует силу либо обман для вовлечения женщин и несовершеннолетних в международную секс-торговлю в контексте защиты прав жертв торговли людьми".

34. Первоначальный план действий Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) (на 2002–2003 годы) предусматривал, что государства-члены, в партнерстве с НПО, другими группами гражданского общества, а также с населением и частными средствами массовой информации, должны готовить и распространять информационно-пропагандистские материалы, в которых сделан акцент на повышение уровня осознания населением

того, что торговля людьми является преступлением, поощряется противодействие спросу, приводящему к торговле людьми, и особое внимание уделяется тем, кто, возможно, эксплуатирует жертв торговли людьми, например детей, работающих домашней прислугой, или сельскохозяйственных рабочих.

#### **D. Обзор существующих подходов и мер, осуществляемых государствами и другими заинтересованными сторонами**

35. Хотя и сложился широкий консенсус о том, что противодействие спросу на труд и услуги, которые предоставляют лица, ставшие предметом торговли, имеет важнейшее значение для предотвращения торговли людьми, в ныне действующих правовых актах термин "спрос" не определяется достаточно точно, и толкование этого термина порождает много споров.

36. Хотя государства, представляя информацию о мерах, принимаемых для противодействия этому спросу, сообщают об использовании широкого круга методов – некоторые из них направлены на ограничение предложения<sup>12</sup>, – Специальный докладчик признает, что не все превентивные меры, даже конкретно затрагивающие места, где ставшие предметом торговли лица подвергаются эксплуатации, следует рассматривать в качестве мер по противодействию спросу. Кроме того, в дискуссиях о том, что следует сделать для противодействия спросу, многие заинтересованные стороны сосредоточивают свое внимание исключительно на спросе на сексуальную эксплуатацию в коммерческих целях, особенно женщин и девочек, не обращая внимания на другие формы спроса, такие как спрос на эксплуатируемый труд и человеческие органы.

37. Рабочая группа по торговле людьми Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности рассмотрела ряд мер, которые государства принимают для противодействия спросу. На шестой сессии Конференции участников Конвенции (15–19 октября 2012 года) была представлена подробная информация о мерах, осуществляемых 33 государствами. Помимо общих мер по борьбе с торговлей людьми, несколько государств представили информацию об их трудовом законодательстве и кодексе, которые, по их мнению, содействуют сокращению масштабов торговли людьми в целях использования их принудительного труда. Одни государства подчеркнули, что они приняли специальное законодательство, регулирующее условия труда, особенно иностранных работников. Другие сослались на специальное законодательство, направленное на решение проблемы спроса посредством установления ответственности работодателей за управление их каналами поставок. Несколько государств сообщили о том, что они решали проблему спроса посредством принятия законодательства, запрещающего рекламу сексуальных услуг, и введения уголовной ответственности за покупку сексуальных услуг. Эти государства отмечали, что такое законодательство призвано ликвидировать основные "факторы стимулирования" торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации. Ряд государств сообщили о создании механизмов мониторинга с уделением особого внимания: условиям труда женщин, молодежи и иностранных рабочих, нанятых на временной основе; оценке подлинности предложений о найме, особенно для иностранных рабочих, как на временной, так и на постоянной основе; а также обеспечению обязатель-

<sup>12</sup> См. доклад Секретариата Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности о передовой практике по решению проблемы сокращения спроса на труд, услуги и товары, порождающего эксплуатацию других людей, СТОС/СОП/2012/4.

ного соблюдения работодателями установленных правил и нормативных положений, касающихся трудоустройства<sup>13</sup>.

38. После состоявшегося в 2010 году второго совещания Рабочей группы по торговле людьми Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности ее Председатель отметила, что государствам-участникам следует принять целый ряд мер:

"Государствам-участникам следует вводить и активизировать виды практики, направленные на сокращение спроса на услуги, оказываемые в условиях эксплуатации, в том числе рассмотреть меры по регулированию, регистрации и лицензированию частных кадровых агентств; знакомить работодателей с этой проблематикой для обеспечения того, чтобы их каналы поставок были свободны от торговли людьми; обеспечить соблюдение норм труда посредством проведения инспекций условий труда и использования других соответствующих средств; обеспечить соблюдение нормативных актов об условиях труда; усилить защиту прав трудящихся-мигрантов и/или принять меры по сокращению пользования услугами, оказываемыми жертвами торговли людьми"<sup>14</sup>.

39. Учреждения Организации Объединенных Наций также обобщили меры, которые, по их мнению, необходимо принять для противодействия спросу, и отметили, что:

"В качестве примеров мер по решению проблемы спроса можно привести меры, направленные на повышение уровня осведомленности; на уделение внимания и на проведение с учетом гендерных аспектов исследования всех форм эксплуатации и принудительного труда, а также факторов, которые поощряют спрос на них; на повышение уровня информированности населения о товарах и услугах, которые производятся посредством эксплуатируемого и принудительного труда; на регулирование, лицензирование и мониторинг деятельности частных агентств по трудоустройству; на побуждение работодателей не допускать в их каналы поставок жертв торговли людьми или принудительного труда, будь то субподряды или непосредственно работа на производстве; на обеспечение соблюдения трудовых норм посредством проведения трудовых инспекций и использования других соответствующих средств; на поддержку организации работников; на усиление защиты прав трудящихся-мигрантов и/или введение уголовной ответственности за пользование услугами жертв торговли людьми или принудительного труда"<sup>15</sup>.

40. Во время ее посещений стран и из других источников Специальный докладчик получала информацию о самых разных иных мерах, принимаемых государствами для противодействия спросу. Она узнала, что меры, необходимые для противодействия прямому и производному спросу, бывают, как правило, разными. В случае с прямым спросом (спросом, по сути, на услуги лиц, ставших предметом торговли) адекватными являются законодательные или иные меры,

<sup>13</sup> Там же, пункты 9–11 и 16.

<sup>14</sup> Доклад, представленный Председателем Рабочей группы об ее деятельности, СТОС/СОП/2010/6, пункт 66.

<sup>15</sup> OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNICEF, UNODC, UN-Women and ILO, *Prevent, Combat, Protect – Human Trafficking: Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*, (2011) p. 97.

которые непосредственно влияют на решения покупателей. Однако, когда лишь некоторые из идентичных услуг или товаров, доступных для покупателей, имеют отношение к эксплуатации людей, адекватен иной подход: перенос акцента с конечных покупателей на всех, кто принимает ключевые решения о покупке на любых предыдущих стадиях движения товара или услуги и способен определять, какие товары или услуги связаны либо не связаны с торговлей людьми. Подобный подход, ориентированный на оказание влияния на решения таких посредников о покупке с помощью законодательства или иных мер, зачастую вводит элемент регулирования оказания услуг или поставки товаров. Другие государства приняли законодательство или политику по регулированию найма и приема на работу в секторах, в которых в отсутствие такого регулирования торговля людьми представляется вероятной.

## 1. Предупреждение

41. Как отмечается в Протоколе о торговле людьми, факторы, обуславливающие уязвимость людей с точки зрения торговли людьми и спроса, должны учитываться в стратегиях, направленных на предупреждение торговли людьми. Это нашло свое дальнейшее подтверждение в Рекомендуемых принципах и руководящих положениях по вопросу о правах человека и торговле людьми. Принципы 4 и 5 и руководящее положение 7 предусматривают, что стратегии по предупреждению торговли людьми должны рассматривать спрос в качестве одной из первоочередных, а государствам следует обеспечить, чтобы их меры учитывали такие факторы, повышающие уязвимость с точки зрения торговли, как неравенство, нищета и другие формы дискриминации. На государства может быть возложена юридическая ответственность за непринятие адекватных мер по предупреждению торговли людьми, в том числе мер по противодействию спросу<sup>16</sup>. Государства, в которых имеет место или, как предполагается, осуществляется эксплуатация людей, несут особую ответственность за принятие мер по противодействию спросу.

42. Меры в области образования предусматривают предоставление учащимся школ и высших учебных заведений информации о торговле людьми и о равенстве мужчин и женщин. Государства также поддерживают инициативы по повышению уровня осведомленности для информирования общественности в целом и отдельных групп населения. В одних информационных материалах для общественности речь идет о торговле людьми в целом, в других – основное внимание уделяется конкретно риску того, что покупка определенных услуг (особенно сексуальных) или товаров будет способствовать эксплуатации людей, ставших предметом торговли. Таким образом, цель распространения информации – повлиять на касающиеся расходования средств решения тех, кто получает эту информацию. Для того чтобы информация действительно содействовала снижению соответствующего спроса, необходимо распространять ее среди конкретных групп населения, которые были признаны образующими один из факторов спроса или способными повлиять на спрос, а содержание информации должно быть таким, чтобы оказывать желаемое воздействие. Посещая страны, Специальный докладчик узнавала о случаях, когда информация не являлась четко сформулированной или адресной (и, следовательно, не достигала планируемого эффекта). Она пришла к выводу о том, что при разработке, мониторин-

<sup>16</sup> *Рекомендуемые принципы и руководящие положения: комментарий*, стр. 89–93.

ге и оценке таких усилий необходимо, как правило, проводить консультации с людьми, ставшими предметом торговли<sup>17</sup>.

43. Целый ряд социальных мер и мер по защите детей направлены на облегчение тяжелых социальных и экономических условий, которые также могут поощрять спрос. Государства разных регионов мира сообщают об осуществлении мер, которые конкретно затрагивают мигрантов, работающих домашней прислужкой в частных домашних хозяйствах, особенно когда их работодатели пользуются привилегиями, иммунитетами и льготами. В подобных случаях государства, как правило, делают вывод о том, что мигранты, работающие домашней прислужкой, должны заключать официальный договор, который определяет их минимальную заработную плату и устанавливает для них максимальное количество рабочих часов в неделю, а также иные условия<sup>18</sup>.

44. Сообщалось о некоторых мерах, прямо затрагивающих виды культурной практики, которые порождают спрос, поощряющий эксплуатацию. Так, например, согласно полученным сообщениям, в течение нескольких десятилетий детей продавали в государства Залива из других стран, чтобы использовать их в качестве наездников на верблюжьих бегах. С 2005 года ряд стран данного региона запретили использовать детей как наездников верблюдов.

45. Подаяние нищим характерно для культуры и религиозных верований людей из многих регионов мира. Когда этим пользуются торговцы людьми (например, поставляя детей "хозяевам" попрошаек либо нанося увечья детям или взрослым, чтобы те вызывали больше жалости и зарабатывали больше денег для "хозяев", отбирающих у них выручку), необходимо реагировать посредством мер, которые уважают моральные ценности и чувства подающих и одновременно содействуют защите нищих, которые стали предметом торговли, и не поощряют подаяния, которые частично или в значительной степени уходят в карманы торговцев людьми и/или "хозяев" попрошаек.

46. В подготовленном ею в 2012 году докладе Генеральной Ассамблеи (A/67/261) Специальный докладчик проанализировала проблему торговли людьми в цепочках поставок предприятиям, включая корпоративную ответственность за предупреждение и пресечение торговли людьми в их цепочках поставок. В этом докладе она отметила, что в условиях глобализации в современном мире риск торговли людьми в цепочках поставок значителен во всех секторах экономики, и ни государство, ни сами предприятия не принимают адекватных мер для снижения этого риска (там же, пункт 48).

47. Согласно полученным сообщениям, некоторые предприятия принимают целый ряд мер для предотвращения использования детского труда в целом и сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях в частности. Предприятия и другие организации, покупающие у других услуги или товары, могут осуществлять широкий круг мер по противодействию спросу на эксплуатацию людей в плане противодействия любому спросу, который они могут породить сами (например, стремясь снизить свои производственные издержки за счет урезания заработной платы), и противодействия спросу других, с кем они сотрудничают. Многие из этих мер являются добровольными обязательствами (включая ряд мер, побуждающих то или иное предприятие заключать юридически обязательные соглашения с другими предприятиями в его цепочке поставок или производства). Такие соглашения принимают обычно форму кодексов пове-

<sup>17</sup> Доклад Специального докладчика о ее миссии в Таиланд, A/HRC/20/18/Add.2, пункт 77 с).

<sup>18</sup> СТОС/СОП/2012/4, пункт 28.

дения (соблюдать которые предприятие обязывает своих поставщиков) или документов о принципах закупочной деятельности. Лишь в некоторых из них акцент делается на прекращении торговли людьми: во многих часто упоминаются конкретные формы эксплуатации, такие как принудительный труд или детский труд, в контексте других корпоративных социальных обязательств. Какие-то соглашения сопровождаются процедурами имплементации или проверки, которые призваны контролировать выполнение обязательств всеми заинтересованными сторонами, но независимость и качество такого контроля бывают разными, что ставит под сомнение эффективность подобных обязательств.

48. Потребители и инвесторы играют важную роль в оказании давления на предприятия, с тем чтобы они принимали надлежащие меры. Однако они зависят от точности информации, предоставляемой другими. В этом контексте важную роль играют журналисты и НПО, изучающие цепочки поставок и производства, а точную информацию вполне могут представить организации, представляющие эксплуатируемых работников или оказывающие им помощь.

49. Есть свидетельства, что, когда предприятия сотрудничают в целях прекращения торговли людьми, они могут добиться значительных результатов. Так, десять продовольственных корпораций из Соединенных Штатов Америки, которые занимаются продажей продуктов быстрого приготовления, оказанием связанных с питанием услуг и реализацией бакалейных товаров, подписали в 2010 году так называемые "справедливые продовольственные соглашения" с организацией, представляющей интересы сельскохозяйственных рабочих-мигрантов<sup>19</sup>. Предприятия розничной торговли, покупающие помидоры в больших количествах, согласились взять на себя юридическое обязательство "прекращать закупки в случае выявления аспектов рабства в их канале поставки". Они так поступили после того, как потребители одного из розничных торговцев стали его бойкотировать вследствие кампании, проведенной организацией сельскохозяйственных рабочих-мигрантов. Бойкот потребителей был вызван сообщениями о том, что в нескольких хозяйствах, поставивших помидоры крупным предприятиям розничной торговли, допускалась практика принудительного труда.

50. Другой пример, приведенный Специальным докладчиком по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия, касается Бразилии, где в целях ликвидации формы эксплуатации, известной как "рабский труд" в сельском хозяйстве, правительство инициировало целый ряд мер, в частности осуществление принятого в 2005 году Национального пакта за искоренение рабского труда, присоединиться к которому было предложено предприятиям. Пакт был дополнен кодексом поведения, соблюдать который обязались все стороны, подписавшие Пакт. Специальный докладчик рекомендовала распространить действие Национального пакта на текстильную промышленность Бразилии, поскольку там были выявлены случаи использования принудительного труда (A/HRC/15/20/Add.4, пункт 123). На веб-сайте Пакта сообщалось, что к 2011 году его поддержали более 220 предприятий, деловых организаций и организаций гражданского общества, общий оборот которых составляет более 20% валового внутреннего продукта страны. Однако, несмотря на очевидность того, что многие компании прекратили сотрудничество с поставщиками в соответствии с их обязательствами по Пакту, отмечалось бездействие тех компаний, специализирующихся на производствах, исключительно тесно связанных с рабским трудом, таких как скотоводство и производство мяса, сои и хлопка.

<sup>19</sup> Более подробную информацию о справедливых продовольственных соглашениях см. на сайте [www.ciw-online.org/FFP\\_FAQ.html](http://www.ciw-online.org/FFP_FAQ.html).



51. Что касается всех государственных организаций, которые действуют или осуществляют сделки вне национальной территории, то они также обязаны принимать меры по противодействию спросу, хотя нанятые государством лица и работают в другой стране. В этом случае государство должно не только контролировать политику закупок соответствующих учреждений; но и влиять на индивидуальное поведение государственных служащих, которые могут сами использовать или оплачивать услуги лиц, ставших предметом торговли.

## 2. Защита

52. Государства обязаны обеспечивать защиту от нарушений прав человека (включая торговлю людьми и эксплуатацию людей), совершаемых третьими сторонами, в том числе предприятиями и преступными сообществами, посредством осуществления надлежащей политики, регулирования и судебного контроля. Государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках их деятельности как внутри страны, так и за границей, а также принятия надлежащих мер по прекращению торговли людьми или эксплуатации людей независимо от размера, сектора, сферы деятельности, режима собственности и структуры предприятия<sup>20</sup>.

53. Специальный докладчик отметила, что вариант саморегулирования рынка труда в условиях, когда значительное число людей подвергается эксплуатации в неформальных, незащищенных и низкостатусных секторах приносящей доход деятельности, создает вакуум в правовых нормах, которым могут воспользоваться беспринципные работодатели и уголовники. Доводы в поддержку этой гипотезы получены из нескольких регионов, где торговля людьми и эксплуатация людей признаются несоразмерно распространенными в секторах экономики, которые были созданы относительно недавно, в которых не укоренились процедуры заключения коллективных договоров или которые, по различным причинам, выпали из поля зрения инспекции труда или правоохранительных органов. Среди недавних примеров возникновения секторов, в которых выявлены случаи торговли людьми и эксплуатации людей, можно назвать швейное производство, выращивание и сбор грибов и другой сельскохозяйственной продукции в различных регионах Европы, а также сбор дикорастущих ягод для косметических фирм.

54. Тот факт, что государства не признают некоторые виды приносящей доход деятельности, в частности проституцию и попрошайничество, легитимными или приемлемыми, не служит для государств оправданием игнорирования злоупотреблений, с которыми сталкиваются занятые в таких видах деятельности лица, как и невыделения государствами надлежащих ресурсов для защиты взрослых и детей, продаваемых в этом контексте. Кроме того, тот факт, что ряд государств не могут позволить себе финансировать все правоохранительные мероприятия, необходимые для обеспечения соблюдения трудового законодательства, не служит для них оправданием игнорирования нарушений такого законодательства (и прав человека).

---

<sup>20</sup> Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принципы 1, 11, 13–15, 17, 22 и 24.

### 3. Судебное преследование и наказание

55. В попытках повлиять на спрос на какие-либо конкретные услуги или товары и иногда ввести процедуры урегулирования или иные административные процедуры целенаправленно применяются нормы законодательства.

56. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми предусматривает "установление уголовной ответственности за пользование услугами жертвы". Не обязывая государства-участники признавать в качестве преступления покупку кем-либо услуг лица, которое, как известно, было предметом торговли, Конвенция предлагает государствам-участникам рассмотреть возможность принятия таких мер (статья 19). Согласно докладом Группы экспертов Совета Европы по противодействию торговле людьми, некоторые государства Совета Европы ввели уголовную ответственность за установленное пользование услугами лиц, ставших предметом торговли.

57. Ряд государств предпочли поощрять саморегулирование среди агентств по трудоустройству. Таким был подход в ряде европейских стран, которые позже установили более жесткий контроль и систему лицензирования агентств, в частности после трагических инцидентов, связанных с торговлей людьми<sup>21</sup>.

### 4. Поощрение международного сотрудничества

58. В статье 9 Протокола о торговле людьми отмечается важное значение двустороннего и международного сотрудничества в деле противодействия спросу, порождающему эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах, который ведет к торговле людьми. Поскольку глобализация повышает спрос на дешевую рабочую силу и услуги, а также на секс-туризм, потребность в международном сотрудничестве как для государств, так и для негосударственных образований становится все более насущной.

59. После проведения в Стокгольме в 1996 году первого Всемирного конгресса против сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях усилия по предотвращению сексуальной эксплуатации детей на курортах были сосредоточены на определении мер, которые надлежит принимать гостиницам и туристическим агентствам, а не на простом распространении среди общественности информации, с тем чтобы побудить туристов не оплачивать сексуальные услуги детям. В 2001 году был принят Кодекс поведения туристических агентств в интересах защиты детей от сексуальной эксплуатации в сфере путешествий и туризма с целью обеспечить защиту детей от секс-туризма. Как сообщается, на конец 2012 года этот Кодекс обязались соблюдать более 1 030 компаний из 42 стран.

60. Состоявшийся в Бразилии в ноябре 2008 года третий Всемирный конгресс против сексуальной эксплуатации детей и подростков привел к принятию Декларации и Плана действий Рио-де-Жанейро по предотвращению и прекращению сексуальной эксплуатации детей и подростков, в которых намечена программа международных действий в этой области.

---

<sup>21</sup> См., например, принятый в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Закон 2004 года о лицензировании деятельности посредников по найму рабочей силы; более подробную информацию см. в *Gangmasters Licensing Authority Annual Report and Accounts: 1 April 2011 to 31 March 2012* (London, The Stationery Office, 2012).

## **Е. Усвоенные уроки и сохраняющиеся проблемы в деле интеграции подхода, основанного на правах человека**

### **1. Проблемы с осуществлением существующих основных документов**

61. На глобальном уровне необходимо еще более усилить механизмы, призванные обеспечивать соблюдение обязательств, предусмотренных в статье 9 Протокола в плане предупреждения торговли людьми, включая противодействие "спросу, который порождает эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех формах и приводит к торговле людьми". В то время как за осуществлением аналогичных международных договоров, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, следит специальный комитет, наделенный исключительно широкими полномочиями и обеспечивающий соблюдение обязательств по этим конвенциям, аналогичного комитета, который бы следил за соблюдением положений Протокола, нет.

62. Исследователи и эксперты подчеркивали, что росту числа инцидентов, связанных с торговлей людьми, способствует политика миграции, ограничивающая доступ к легальным каналам миграции, политика торговли, поощряющая либерализацию передвижения денежных средств, товаров и услуг, но не рабочей силы, а также "взрывной рост" международной секс-индустрии. Государствам следует предпринять целенаправленные меры в отношении этих более масштабных процессов, ибо все они подпитывают спрос на торговлю людьми и повышают уязвимость людей для такой торговли.

### **2. Трудовые права**

63. Государства также несут ответственность за принятие надлежащих мер по обеспечению международно признанных трудовых прав по всем категориям рабочих мест, особенно "ключевых трудовых прав, закрепленных, в частности, в двух принятых МОТ Конвенциях о принудительном труде<sup>22</sup>, а также в конвенциях МОТ, направленных на обеспечение права на свободу ассоциации и на запрещение детского труда и дискриминации. В то же время Специальный докладчик и ее предшественник в ходе посещений стран отмечали, что государственные власти нередко делают исключения в законодательстве и на практике, создавая условия для безнаказанного нарушения трудовых прав работодателями.

64. Для обеспечения трудовых прав государствам необходимо формировать и готовить надлежащий контингент профессиональных сотрудников по вопросам соблюдения трудового законодательства – так называемых "трудовых инспекторов". Действительно, государства, в которых не создана трудовая инспекция, обладающая надлежащими специалистами и соответствующими ресурсами для выполнения своих функций, по сути дела потворствуют нарушениям трудовых прав. Вместе с тем даже обладающая всеми ресурсами трудовая инспекция может сталкиваться с проблемами при охвате тех многочисленных мест, где имеет место эксплуатация людей.

65. Собранная за последние десятилетия информация свидетельствует о том, что значительную долю работников, которые становятся предметом торговли и подвергаются принудительному труду, составляют лица, работающие по кон-

<sup>22</sup> Принятые МОТ Конвенция № 29 (1930) о принудительном или обязательном труде и Конвенция № 105 (1957) об упразднении принудительного труда.

трактам, не нанятые или не завербованные непосредственно предприятием, на которое они работают (в частности, речь идет о сельскохозяйственных фермах и строительных участках). Они же были наняты каким-либо агентством или посредником. В таких условиях государствам следует рассмотреть вопрос о регулировании деятельности агентов и агентств по найму. Если государства решат не вводить какую-либо регулируемую систему, они будут и далее нести ответственность за обеспечение того, чтобы агенты и агентства по найму не потворствовали торговле людьми, используя для этого контроль за эффективностью любой системы саморегулирования, используемой агентствами по трудоустройству, а также обеспечение надлежащей подготовки сотрудников правоохранительных органов для расследования всех выявляемых злоупотреблений.

### **3. Предпринимательская деятельность в аспекте прав человека**

66. Как отмечается в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, "обязанность соблюдать права человека требует от предприятий: а) избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в рамках своей деятельности и устранять последствия такого воздействия в случае, когда оно имело место; б) стремиться предотвращать или смягчать неблагоприятное воздействие на права человека, которое непосредственно связано с их деятельностью, продукцией или услугами вследствие их деловых отношений, даже если они непосредственно не способствовали оказанию такого воздействия" (руководящий принцип 13).

67. Даже те предприятия, которые инвестируют значительные суммы в проверку их каналов поставок, страдают от отсутствия международно признанного стандарта для процедуры проверки того, соблюдаются ли минимальные трудовые нормы и нормы прав человека на рабочих местах. Другие предприятия и индивидуальные потребители должны понимать, чем обусловлена низкая стоимость какого-либо продукта – эффективным ведением предпринимательской деятельности или злоупотреблениями в процессе производства. Государства обязаны (в дополнение к обязанности работодателей, собственников предприятий и инвесторов) обеспечивать, чтобы сведение к минимуму производственных издержек и расходов на оплату труда не достигалось противозаконными либо противоправными средствами.

### **4. Права детей**

68. Главная обязанность государств в таких случаях заключается в защите затрагиваемых детей. Если получены данные о том, что большинство детей-попрошайек были предметом торговли или находятся либо в ситуации принудительного труда, либо в ситуации, схожей с рабством, то соответствующий государственный орган, обладающий надлежащей компетенцией в области защиты детей, должен рассмотреть вопрос о принятии адекватных мер реагирования, в частности решить, должны ли такие меры противодействовать тому, чтобы дети определенного возраста занимались попрошайничеством, введя для этого уголовную ответственность за извлечение выгоды из попрошайничества детей или призывая население не давать деньги детям-попрошайкам при определенных или любых условиях. Если поступила информация, что ставшие предметом торговли дети приехали в то или иное государство из соседнего, то наилучшим интересам затронутых детей будет отвечать координация различными заинтересованными государствами их мер реагирования, чтобы торговцы людьми не могли просто-напросто перемещаться вместе с детьми, которых они эксплуатируют, в

соседнее государство, пользуясь тем, что в нем действуют другие законы и нормативные акты.

69. Так, и Комитет по правам ребенка<sup>23</sup>, и Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии<sup>24</sup> отмечали, что государства обязаны выслушивать и принимать во внимание мнения детей, которые могут быть затронуты планируемыми политическими мерами, в частности уделять внимание обеспечению того, чтобы такие находящиеся в ущемленном и неблагоприятном положении дети, как эксплуатируемые дети, безнадзорные и дети-беженцы, не выпадали из процесса консультаций.

70. Сообщалось о том, что меры по бойкотированию или запрещению товаров, сделанных руками детей, имели негативное воздействие на определенные группы детей, которым, как планировалось, они должны были принести пользу, поскольку наиболее распространенной реакцией работодателей было массовое увольнение несовершеннолетних работников без каких-либо предупреждений и компенсаций<sup>25</sup>.

71. Особого упоминания заслуживает кампания, в рамках которой утверждалось, что принудительный детский труд используется при выращивании какао в одной или более стран Западной Африки: в нескольких публикациях сообщалось, что дети стали предметом торговли в целях использования их принудительного труда на фермах по производству какао. После того как в конце 2000 года и еще раз в апреле 2001 года в средствах массовой информации появлялось сообщение о том, что дети из этого региона продаются в рабство или для использования их принудительного труда на фермах, выращивающих какао, Ассоциация производителей шоколада созвала совещание тех, кого она считает основными заинтересованными сторонами. В сентябре 2001 года эти стороны подписали Протокол о выращивании и обработке какао-бобов и продукции их переработки таким образом, чтобы это соответствовало положениям принятой МОТ Конвенции № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда. Однако в 2012 году в рамках своей длившейся год кампании – проекта "Свобода", посвященного искоренению торговли людьми и современного рабства, – информационное агентство "Си-эн-эн" подробно документировало и рассказало о случаях, когда ставшие предметом торговли дети продолжали работать в хозяйствах, выращивающих какао, в регионе Западной Африки.

## 5. Нежелательные негативные последствия мер по противодействию спросу

72. В принципе 3 Рекомендуемых принципов и руководящих положений по вопросу о правах человека и торговле людьми подчеркивается возможность негативного взаимодействия между закрепленными правами и новыми мерами по борьбе с торговлей людьми. В связи с ответными мерами государств против торговли людьми в комментарии к Рекомендуемым принципам и руководящим положениям подчеркивается, что "законодательство по правам человека также подтверждает, что государства не могут нарушать недискриминационные принципы или нормы, защищающие экономические, социальные и культурные права, при разработке или принятии своих ответных мер против торговли людьми

<sup>23</sup> См. принятое Комитетом замечание общего порядка № 12 (2009) о праве ребенка быть заслушанным, пункт 118.

<sup>24</sup> A/67/291, пункт 11.

<sup>25</sup> См., например, *The worldwide movement against child labour – Progress and future directions* (Geneva, ILO, 2007), p. 53.

ми"<sup>26</sup>. Кроме того, в принципе 3 особо упоминаются права тех, кто может стать уязвимым вследствие иммиграции: "Меры по борьбе с торговлей людьми не должны негативно сказываться на правах человека и достоинстве лиц, в частности на правах тех, кто стал предметом такой торговли, и мигрантов, перемещенных внутри страны лиц, беженцев и лиц, ищущих убежище". Тем самым прямо устанавливается обязанность распространить действие принципа соразмерности на всех лиц независимо от их гражданства или иммиграционного статуса.

73. В своем замечании общего порядка № 27 (1999) о свободе передвижения Комитет по правам человека выделил важное значение принципа соразмерности в контексте принципов, которые применимы при определении того, какие ограничения, вводимые государствами в отношении свободы передвижения, являются легитимными. Там говорится: "Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу".

74. Не желая поощрять распространение протекционизма в мировой торговле, Специальный докладчик сознает, однако, что, разрешая импорт товаров, которые, как известно, были полностью или частично произведены лицами, ставшими предметом торговли, государства не используют эту возможность для противодействия спросу. Необходимо проводить важное различие между эксплуатацией лиц (связанной с торговлей людьми) и эксплуатацией детского труда: по данным МОТ, эксплуатация детского труда затрагивает намного более 200 млн. детей<sup>27</sup>. В отсутствие убедительных доказательств организации, преследующие протекционистские цели, могут сравнительно легко выступать с заявлениями о том, что производство тех или иных товаров связано с эксплуатацией. Поэтому Специальный докладчик подтверждает, что как государствам, так и отдельным предприятиям важно содействовать сбору и публикации доказательств независимыми контролирующими структурами.

75. Ориентированные на спрос меры, которые принимают власти в государствах-импортерах, в сочетании с мерами или отдельно от мер розничных торговцев или предприятий, импортирующих товар, который, как предполагается, был произведен лицами, подвергнутыми эксплуатации, могут привести к достижению желаемых результатов лишь в том случае, если они будут сопровождаться принятием надлежащих мер в странах, где имеет место эксплуатация (и, возможно, торговля людьми). Это также свидетельствует о том, как важно учитывать реальные условия на местах, в частности характер товара и процесс производства.

## **6. Консультации как неотъемлемая часть ориентированного на права человека подхода**

76. Исключительно важное значение для основанного на правах человека подхода к торговле людьми имеет обязательство проводить консультации с теми, на кого повлияют или уже повлияли возможные меры. Государствам следу-

<sup>26</sup> *Рекомендуемые принципы и руководящие положения: Комментарий*, стр. 34.

<sup>27</sup> МОТ, *Ускорение усилий по упразднению детского труда: глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда* (Женева, 2010 год), стр. 5.

ет стремиться придавать консультациям высокий статус вопреки, возможно, расхожим представлениям о том, что ставших предметом торговли лиц следует рассматривать лишь как жертв, которые по сути не могут действовать самостоятельно, и, соответственно, исключаемых из числа участников переговоров. Это может стать также новым прецедентом для привлечения таких групп в качестве активных участников обсуждения любых предложений, которые будут затрагивать их будущее.

77. В одном из докладов Глобального альянса против торговли женщинами говорится, что "правозащитный подход к торговле людьми неэффективен и не имеет смысла, если он не признает ключевое значение мнений и представительств ставших предметом торговли женщин и женщин-мигрантов"<sup>28</sup>. Хотя меры по противодействию спросу должны, конечно же, также предусматривать проведение консультаций с мужчинами и детьми, основанный на правах человека подход к торговле людьми призван ставить во главу угла права и благосостояние тех, кто стал предметом торговли, уделяя им и их мнению центральное внимание в дискуссиях о мерах, направленных на противодействие спросу. Практический учет мнений и заявлений тех, кто стал предметом торговли, содействует разработке соразмерных мер реагирования и принятию во внимание прав и пожеланий жертв, а также внутренней сложности данной проблемы. Основанный на консультациях подход способствует осуществлению стратегий, уделяющих приоритетное внимание потенциальным последствиям для таких лиц, в соответствии с международными принципами прав человека в контексте торговли людьми. Верховным комиссаром по правам человека отмечалось, что основанный на правах человека подход "требует от нас оценки на каждом шагу возможных последствий, которыми чреваты законодательство, политика или практические меры для лиц, ставших предметом торговли людьми или могущих оказаться жертвами такой торговли"<sup>29</sup>.

78. Уделение повышенного внимания консультациям с основными группами, которых затрагивают меры по снижению спроса, может снизить риск возникновения непредвиденных негативных последствий таких стратегий или осуществления мер, не желаемых теми, на кого они будут прежде всего воздействовать. В контексте торговли людьми нарушаются целый ряд прав человека в широкой сфере, относящейся к социальным вопросам и связанной с различными видами деятельности. Поэтому меры реагирования требуют междисциплинарного подхода. Консультации с лицами, которых затрагивают меры по снижению спроса, могут высветить всю сложность возникающих проблем, а также предложить новые виды действий и исследования.

## 7. Свобода передвижения

79. Основанный на правах человека подход к торговле людьми должен обеспечивать, чтобы законодательство и политика не посягали на другие права человека. Один из ключевых вопросов в этой связи касается свободы передвижения и рисков, связанных с принятием мер по снижению спроса. Такие меры могут предоставлять государствам возможность рационально активизировать усилия, направленные на предотвращение иммиграции. Кроме того, в одном из недавних докладов ЮНЕСКО отмечается, что меры по борьбе с торговлей людьми зачастую непропорционально ориентированы на борьбу с нелегальной миграцией, а не на условия, с которыми сталкивается жертва, и не на отсутствие ус-

<sup>28</sup> *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World* (Bangkok, 2007), p. viii.

<sup>29</sup> *Рекомендуемые принципы и руководящие положения: комментарий*, стр. 3.

луг по обеспечению помощи и защиты жертвы<sup>30</sup>. Во многих странах оказание помощи, предоставление защиты и даже временная легализация иммиграционного статуса зависят от желания правоохранительных органов.

80. Действительно, вопросы, касающиеся миграции и свободы передвижения, являются, вероятно, наиболее серьезными из тех проблем прав человека, которые сопряжены с мерами по борьбе с торговлей людьми. Те меры, которые ограничивают каналы легальной миграции, могут привести к расширению масштабов как торговли людьми и контрабандных перевозок людей, так и связанных с ними нарушений прав человека. Торговля людьми является одним из результатов глобальной политической и экономической реальности, в частности глобальных различий в уровне благосостояния и жизни. Это необходимо учитывать при разработке любых мер реагирования на спрос на торговлю людьми.

81. Соразмерно реагирование на проблему спроса должно учитывать возможность того, что меры, направленные на борьбу с торговлей людьми, будут ограничивать свободу передвижения и повышать риск контрабандных перевозок людей. Лица, занимающиеся контрабандными перевозками людей, будут запрашивать более высокие цены, а те, кто не сможет платить, станут более уязвимыми с точки зрения эксплуатации.

82. Кроме того, несоразмерный акцент на более жестком контроле за миграцией может также усугубить ситуацию в рамках всего цикла торговли людьми. Исследования показали, что зачастую торговцы людьми пользуются тем, что жертвы боятся возможной депортации, их нелегальным положением или рабочим статусом, для того чтобы помешать жертвам бежать. Такие соображения являются дополнительным аргументом в пользу отказа от мер, в рамках которых слишком много внимания уделяется торговле людьми как одной из проблем миграции.

#### IV. Выводы и рекомендации

83. В соответствии с положениями статьи 9 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, государства-участники "принимают или совершенствуют законодательные или другие меры, направленные на противодействие спросу, порождающему эксплуатацию людей, особенно женщин и детей, во всех ее формах, поскольку это ведет к торговле людьми".

84. В контексте торговли людьми и эксплуатации людей "спрос" означает желание или предпочтение какого-либо определенного товара, рабочей силы или услуги в нарушение международного права прав человека, в том числе основополагающих трудовых прав. Это желание выражается, как правило, в форме денег, которые приносят доход как торговцам людьми, так и их пособникам. Противодействие такому спросу требует принятия мер с учетом характера и масштабов эксплуатации жертв торговли людьми (в основном в местах, где они подвергаются эксплуатации), а также мер с учетом социальных, культурных, политических, экономических, юридиче-

<sup>30</sup> Kristina Touzenis, *Trafficking in Human Beings: Human Rights and trans-national criminal law, developments in law and practices*, UNESCO Migration Studies 3 (Paris, UNESCO, 2010). p. 149.



ских факторов и факторов развития, которые определяют спрос и влияют на процесс торговли людьми или делают его возможным. Этого можно достичь посредством оказания влияния на принятие решений о покупке отдельными лицами и предприятиями, которые преднамеренно или непреднамеренно способствуют получению доходов торговцами людьми и их пособниками. На государствах лежит обязанность принимать с должным усердием меры для предупреждения торговли людьми, в том числе принимать меры по противодействию спросу.

85. Принимая во внимание обязательства государств по международному праву прав человека, Специальный докладчик хотела бы предложить ряд рекомендаций, которые могут служить основой для ориентированных на права человека мер по противодействию спросу, который порождает торговлю людьми или приводит к ней:

а) государствам следует выявлять и проанализировать факторы, которые порождают спрос на сексуальные услуги и труд в целях эксплуатации, а также принимать жесткие законодательные, политические и иные меры по решению этих проблем. Меры по противодействию спросу должны быть основаны на накопленном опыте и точной информации об особенностях торговли людьми на территории под их юрисдикцией (применительно к лицам, ставшим предметом торговли в эти страны, транзитом через них или с их территории);

б) государства несут ответственность за обеспечение защиты от нарушений прав человека (включая торговлю людьми и эксплуатацию людей) третьими сторонами, в том числе предприятиями и преступными сообществами, посредством проведения надлежащей политики, регулирования и судебного преследования. Государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках их деятельности как в стране, так и за границей, и принять надлежащие меры для прекращения торговли людьми или эксплуатации людей независимо от размера, сектора, сферы деятельности, режима собственности и структуры предприятия;

в) противодействие спросу, как правило, требует принятия мер по прекращению дискриминации, в частности дискриминационной практики, которая способствует эксплуатации людей. Речь также идет о дискриминации по признаку пола, этнической принадлежности, национального происхождения и другим признакам, таким как дискриминация в отношении трудящихся-мигрантов в сфере занятости. Государствам следует ликвидировать дискриминационные процедуры и практику, основанные на этих признаках, а также изменить законы и политику, которые институционализируют дискриминацию и, таким образом, также формируют спрос, особенно практику в области занятости и миграции, ибо им надлежит изменить дискриминационное отношение, практику и представления в обществе, которые также формируют спрос;

г) в любом случае необходимо создать регулирующие и контролируемые механизмы, которые поощряли бы или упрощали бы любые виды трудовой миграции, поскольку отсутствие таких механизмов способствует торговле людьми. Законодательство должно обеспечивать защиту каждого, кто в отсутствие надлежащей защиты может сравнительно легко стать жертвой эксплуатации (в частности, трудящихся-мигрантов в целом, работающих детей, особенно не достигших минимального возраста для приема

на работу), и каждого, кто трудится на неофициальных или нерегулируемых рабочих местах (в частности, мигрантов, работающих домашней прислужкой, и других мигрантов, особенно женщин, которые трудятся на нерегулируемых или неофициальных рабочих местах). Кроме того, законодательство, вероятно, должно обеспечивать, чтобы все места, где ставшие предметом торговли лица могут быть приняты на работу или зарабатывать деньги, включая неофициальные места работы или условия, регулировались положениями закона и могли быть при необходимости проинспектированы сотрудниками правоохранительных органов;

e) меры по противодействию спросу должны соответствовать общим принципам верховенства права, в частности нельзя квалифицировать в качестве преступления совершение какого-либо деяния (в том числе покупку определенной услуги или товара) в обстоятельствах, когда нет оснований ожидать от покупателя, что он сознает, что совершает преступление, если, например, какой-либо определенный товар или услуги произведены или оказаны кем-либо, кто был предметом торговли, за исключением случаев, когда доказана недобросовестность покупателя. Это означает, что государствам следует широко информировать о любых изменениях в законодательстве, которые квалифицируют в качестве преступления покупку определенного вида услуг или товаров, произведенных или оказанных лицами, которые были предметом торговли, и распространить среди потенциальных покупателей подробную информацию о таких услугах и товарах;

f) меры по противодействию спросу, которые связаны с ограничением пользования правами человека, в том числе лицами, которые признаются особенно уязвимыми с точки зрения торговли людьми, должны соответствовать принципу соразмерности (в частности, они должны быть уместными для выполнения своей защитной функции, представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат, и являться соразмерными защищаемому интересу);

g) необходимо обеспечить, чтобы меры по борьбе с торговлей людьми не оказывали негативного воздействия на права и достоинство человека, в частности на права тех, кто стал предметом торговли, мигрантов, внутренне перемещенных лиц, беженцев и просителей убежища. Государствам следует активно контролировать воздействие и возможные побочные последствия принятия мер по противодействию спросу и осуществлять надлежащие действия для смягчения всех нежелательных побочных последствий, которые ограничивают пользование правами человека;

h) государствам следует запрашивать мнения представителей любой конкретной группы лиц, которые могут быть существенным образом затронуты мерами по предупреждению торговли людьми, и принимать эти мнения во внимание при разработке мер по противодействию спросу. Запрашивание мнений таких лиц означает сбор соответствующей информации среди лиц, которые с учетом их опыта могут быть хорошо осведомлены о недостатках, пробелах или нежелательных последствиях существующей политики и практики. Как отметил Комитет по правам ребенка, государства несут ответственность за выслушивание и принятие во внимание мнений детей, на которых могут оказать воздействие те или иные меры по противодействию спросу.