



Комитет по социальным вопросам, образованию,
науке, культуре и здравоохранению
Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

ОТЧЕТ

ПО ИТОГАМ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
«О ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ»
ЗА 2019 ГОД

Бишкек – ноябрь 2019 г.



КОМИТЕТ ПО СОЦИАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ, ОБРАЗОВАНИЮ, НАУКЕ, КУЛЬТУРЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В отчете представлены итоги проведения четвертого мониторинга и анализа реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», инициированного Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке и здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Отчет содержит методику проведения мониторинга и оценку исполнения Закона, соответствия его правоприменительной практики обязательствам страны в рамках исполнения Протокола о предупреждении и пересечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности, ратифицированного Кыргызстаном 2 октября 2003 г. Настоящий отчет также отражает статус исполнения рекомендаций, предложенных в первом, втором и третьем отчетах по мониторингу и оценке, разработанных соответственно в 2015, 2016 и 2018 гг.

Комитет по социальным вопросам, образованию, науке и здравоохранению
Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
г. Бишкек, пр. Чуй, 205, Тел.: +996 312 638914
www.kenesh.kg

Публикация отчета стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID) в рамках проекта USAID «Достоинство и права», реализуемого Международной организацией по Миграции (МОМ). Содержание публикации не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США, а также МОМ.

Издатель: Миссия Международной Организации по Миграции (МОМ)/Агентство ООН по Миграции, 2019

г. Бишкек, ул. Ибраимова, 103, Тел: +996 312 988011, Факс: +996 312 988014

Email: iomkyrgyzstan@iom.int

Website: www.kyrgyzstan.iom.int

© Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, сохранена в информационно-поисковых системах или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, с помощью фотокопирования, звукозаписи или любыми иными способами, без предварительного письменного разрешения издателя.

Вашему вниманию предлагается отчет по итогам проведения мониторинга эффективности реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» за период 2018 – 2019 годы, выполненный с участием преподавателей и студентов специальности «Правоведение» пяти ВУЗов Кыргызстана (Американского Университета Центральной Азии - АУЦА, Кыргызской Государственной Юридической Академии - КГЮА, Ошского Государственного Юридического Института - ОШГЮИ (на базе правовых клиник), а также Академии Государственного Управления при Президенте Кыргызской Республики - АГУПКР и Дипломатической Академии Министерства иностранных дел Кыргызской Республики – ДА МИД КР) при координации Тянь-Шаньского аналитического центра Американского университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА). Отчет разработан в рамках регионального проекта МОМ «Достоинство и права», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID), при содействии Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и уполномоченного органа по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике – Государственной службой миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

Отчет содержит:

- общие результаты проведения мониторинга реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» за период с декабря 2018 года по октябрь 2019 года на основании проведенных экспертных интервью с представителями уполномоченных государственных органов и некоммерческих организаций, независимыми экспертами, работающими в сфере предупреждения и борьбы с торговлей людьми;
- обзор законодательных и институциональных мер, принятых за указанный период в целях обеспечения соответствия положений Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным стандартам в этой сфере;
- статус исполнения рекомендаций, содержащихся в предыдущих мониторинговых отчетах по реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», проведенных в 2015-2018 годах;
- ряд заключительных рекомендаций законодательного, институционального и организационного характера по основным направлениям противодействия торговле людьми, таким как предупреждение, пресечение, помощь пострадавшим от торговли людьми и региональное сотрудничество.

Настоящий отчет завершает пятилетний цикл проведения мониторингов эффективности реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».

Исполнители отчета выражают признательность за поддержку Комитету по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Государственной службе миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

Исполнители отчета: Жылкичиева Кундуз (Правовая клиника АУЦА), Ковальчук Жаннат (Правовая клиника АУЦА), Жолонбаева Ажар (АГУПКР), Ажигулова Замира (ТАЦ АУЦА), Злобина Татьяна (ТАЦ АУЦА), редакция: Ногойбаева Э. К. (АУЦА).

Содержание

Преамбула	2
Содержание	5
Список сокращений	6
Глава 1. Введение. Методика проведения мониторинга реализации и оценки соответствия Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми (выполнен с участием студентов юридических факультетов пяти ВУЗов КР)	8
Глава 2. Общие результаты мониторинга реализации и оценки соответствия Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам Кыргызской Республики в борьбе с торговлей людьми	9
2.1. Законодательные и институциональные меры в сфере противодействия торговле людьми	14
2.1.1. Краткий обзор изменений в законодательстве Кыргызской Республики в сфере противодействия торговле людьми за период 2018 – 2019 гг.	14
2.1.2. Программные документы	20
2.1.3. Международные документы	21
2.1.4. Краткий обзор институциональной структуры в сфере противодействия торговле людьми	22
2.1.5. Уполномоченный орган по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми	25
2.1.6. Реализация положений Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» по созданию и внедрению национального механизма перенаправления жертв торговли людьми	27
2.1.7. Идентификация жертв торговли людьми	28
2.1.8. Правила организации убежищ для жертв торговли людьми	29
Глава 3. Краткий обзор выполнения рекомендаций, содержащихся в предыдущих мониторинговых отчетах по реализации и оценке соответствия	

Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам КР в борьбе с торговлей людьми, проведенных в 2015-2018 гг.	31
Глава 4. Выводы и рекомендации мониторингового отчета за 2019 год	48
Приложение 1. Список государственных органов, некоммерческих и международных организаций, с представителями которых проводились экспертные интервью или предоставивших информацию	51
Приложение 2. Таблица. Опыт оказания и виды поддержки лиц, пострадавших от торговли людьми, в регионах КР за период 2018-2019 гг. (до принятия Постановления Правительства Кыргызской Республики от 19 октября 2019 года №493 «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в Кыргызской Республике»)	53

Список сокращений

БТЛ – борьба с торговлей людьми

ГСМ при ПКР – Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики

ГКНБ КР – Государственный комитет национальной безопасности Кыргызской Республики

ГП/Генпрокуратура КР – Генеральная прокуратура Кыргызской Республики

ГПС КР – Государственная пограничная служба Кыргызской Республики

ГТС КР – Государственная таможенная служба Кыргызской Республики

ЖТЛ – жертва торговли людьми

КР – Кыргызская Республика

МВД КР – Министерство внутренних дел Кыргызской Республики

МИД КР – Министерство иностранных дел Кыргызской Республики

МО – международные организации

МОМ – Международная организация по миграции/Агентство ООН по миграции

МОиН КР – Министерство образования и науки Кыргызской Республики

МОТ – Международная организация труда

МТСР КР – Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики

НМП – Национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми

НКО – некоммерческие организации

НСК КР – Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

ОБСЕ – Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН – Организация объединенных наций

ПКР – Правительство Кыргызской Республики

ППКР – Постановление Правительства Кыргызской Республики

ТЛ – торговля людьми

УНП ООН – Управление ООН по наркотикам и преступности

USAID – Агентство США по международному развитию

Глава 1.

Введение.

Методика проведения мониторинга реализации и оценки соответствия Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам Кыргызской Республики по противодействию торговле людьми (выполнен с участием студентов юридических факультетов пяти ВУЗов КР)

Мониторинг, результатом проведения которого является настоящий отчет, выполнялся с целью повышения эффективности реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», продвижения его соответствия национальным и международным обязательствам Кыргызской Республики по противодействию торговле людьми. Мониторинг был инициирован Комитетом по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и проводился в рамках реализуемого MOM регионального проекта USAID «Достоинство и права». Сбор мониторинговой информации стал возможным благодаря содействию Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и уполномоченного органа по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике – Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

Еще одной целью проведения этого мониторинга было содействие формированию наиболее эффективной системы защиты прав жертв торговли людьми (ЖТЛ), снижение рисков попадания трудящихся мигрантов из КР в ситуацию ТЛ, путем приобретения студентами, обучающимися в правовых клиниках пяти ВУЗов страны, знаний и навыков защиты прав ЖТЛ и трудящихся мигрантов из КР.

В мониторинге были задействованы студенты специальности «Правоведение» пяти ВУЗов Кыргызстана (АУЦА, КГЮА, ОшГУ (на базе правовых клиник), а также АГУПКР и Дипакадемии МИД), предварительно прошедшие тренинги по правовым основам противодействия ТЛ и, в особенности, защиты прав ЖТЛ в КР, а также по методике проведения мониторинга эффективности реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», разработанной ТАЦ АУЦА ранее, в мониторинговом отчете за 2016 год. Под руководством преподавателей/тренеров проекта студенты провели экспертные интервью с представителями НКО, вовлеченными международными организациями и независимыми экспертами для целей настоящего мониторингового отчета.

Настоящий мониторинговый отчет за 2019 год, четвертый по счету за период с 2015 по 2019 годы, содержит суммарный, итоговый анализ выполнения всех

рекомендаций, разработанных и содержащихся в трех предшествующих мониторинговых отчетах по эффективности реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» и завершается рядом заключительных рекомендаций законодательного, институционального и организационного характера по основным направлениям противодействия торговле людьми: предупреждение, пресечение, помощь пострадавшим и региональное сотрудничество, разработанных на основе проведения экспертных интервью с представителями ответственных государственных органов, вовлеченных НКО и МО, с учетом новых дополнений и изменений в законодательство КР по противодействию ТЛ, принятых в период с января 2018 года по октябрь 2019 года.

Глава 2.

Общие результаты мониторинга реализации и оценки соответствия Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам Кыргызской Республики в борьбе с торговлей людьми

Трудовая миграция играет значительную роль в жизни Кыргызстана. Социально-экономическое положение страны, конкурентная несостоятельность среднего уровня заработной платы по сравнению с традиционными центрами притяжения трудовых мигрантов (Российской Федерацией, Казахстаном, Турцией и пр.), высокий уровень бедности в стране¹ стимулируют граждан покидать страну в поисках более высоких заработков.

Стимулы к выезду в целях заработка вкупе с правовой неграмотностью, обладание неполной информацией о месте назначения, условиях труда, законодательства принимающей страны ведут к уязвимости трудовых мигрантов, превращая их в потенциальных жертв торговли людьми. В связи с этим, в Кыргызстане не снижается актуальность проблемы торговли людьми – как мужчинами, так и женщинами и детьми.

Мужчины, женщины и дети из Кыргызстана подвергаются принудительному труду в большинстве случаев в РФ, Казахстане, но также и внутри страны, в основном в таких секторах, как сельское хозяйство, строительство, текстильная и швейная промышленность, домашний труд, а также вовлекаются в распространение наркотиков, попрошайничество и др. Женщины и девочки подвергаются сексуальной эксплуатации за рубежом помимо упомянутых стран, в ОАЭ, Индии, Южной Корее, Турции, также внутри страны. В большой зоне риска находятся трудящиеся мигранты-мужчины. Есть сообщения о кыргызстанцах, вынужденных присоеди-

1 Данные Национального статистического комитета КР. Режим доступа: <http://stat.kg/ru/opendata/category/20/>

нившихся к экстремистским группировкам в Сирии и пребывающих там вопреки своей воле.²

По экспертным оценкам до 15 тысяч граждан Кыргызстана ежегодно становятся жертвами торговли людьми³, до 24 тысяч граждан Кыргызстана находятся в условиях современного рабства.⁴

Кыргызстан предпринимает решительные меры по развитию системы противодействия торговле людьми. Принципиально важным достижением стало появление в стране уполномоченного органа по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми – Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики (ППКР от 5 марта 2019г. №101). В то же время, данные опросов государственных органов, НКО и международных организаций показывают, что существует проблема взаимодействия министерств и ведомств, органов МСУ, нет четкой координации деятельности органов, осуществляющих противодействие торговле людьми. Проведенными опросами также отмечено, что серьезное препятствие создается отсутствием средств, которые могли бы быть заложены в местные бюджеты на оказание поддержки и проведение реабилитации ЖТЛ.

Основными странами, в которые выезжают граждане Кыргызской Республики в поисках работы, являются Россия, Казахстан, Турция, ОАЭ. Гражданам страны, ставшим жертвами торговли людьми или оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в сотрудничестве с дипломатическими учреждениями Кыргызской Республики за рубежом при содействии МОМ оказывается помощь, в т.ч. в возвращении на родину.

В соответствии с Положением о возвращении в Кыргызскую Республику детей-граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей и находящихся за пределами Кыргызской Республики⁵, Министерством труда и социального развития КР возвращены: в 2018 году - 16 детей, в первом полугодии 2019 года – 6 детей, оставшихся без попечения родителей на территории Российской Федерации.

2 «Доклад Государственного Департамента США о торговле людьми», 2019. Режим доступа: https://kg.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/190/2019-TIP-Report-Country-Narrative_RU.pdf

3 Противодействие торговли людьми и помощь мигрантам в Центральной Азии. Режим доступа: http://iom.kg/?page_id=116

4 Global Slavery Index – 2018. Режим доступа: <https://www.globallslaveryindex.org/2018/data/maps/#prevalence>

5 Постановление Правительства КР от 21 октября 2013 года № 571

Согласно данным ГПС при ПКР, в целях исключения риска незаконного вывоза за пределы страны граждан КР, не достигших 16-летнего возраста, Правительство КР приняло Постановление от 5 марта 2019 г. № 106 «О принятии мер по исключению из оборота вкладышей в свидетельство о рождении детей, не достигших 16-летнего возраста», согласно которому, с 1 июля 2019 г., вместо вкладышей в свидетельство о рождении, подтверждающих наличие у ребенка гражданства КР, будут выдаваться общегражданские паспорта граждан КР.

Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» гарантирует, что жертвы торговли людьми должны быть признаны судом, прокурором, следователем потерпевшими в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством КР и не должны подвергаться преследованию со стороны правоохранительных органов или содержаться в местах временного содержания (ИВС, СИЗО) за совершение действий, являющихся административным или уголовным правонарушением, если такое правонарушение было совершено жертвами в результате вовлечения их в процесс торговли людьми.

Правительством ведётся работа по повышению потенциала сотрудников правоохранительных, судебных органов в сфере борьбы с торговлей людьми, на региональном уровне были учреждены несколько координационных советов по борьбе с торговлей людьми⁶. Однако, согласно проведенным интервью, назначенные ответственные лица в ведомствах зачастую не обладают достаточными знаниями в сфере противодействия и борьбы с торговлей людьми, навыками работы с ЖТЛ, что критически важно.

Были отмечены случаи, когда ЖТЛ отказывались от обращения в органы здравоохранения ввиду того, что органы здравоохранения обязаны передавать полученные ими данные в правоохранительные органы для регистрации дела, проведения следственных действий и пр., а ЖТЛ зачастую не желают огласки такой информации и ситуации в целом.

Очень остро стоит проблема оказания медицинской помощи ЖТЛ. В настоящее время не разработан Клинический протокол в отношении жертв торговли людьми и программы оказания медицинской помощи, включая психиатрическую помощь, для жертв торговли людьми. Также медицинские учреждения не обеспечены лекарственными средствами во исполнение норм, предусмотренных пунктом 10 статьи 9 Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» нет. Зачастую НКО приходится обращаться в частные клиники для медицинского осмотра и оказания медицинской помощи ЖТЛ.

6 Также были проинтервьюированы

С другой стороны, отмечалось отсутствие фиксированности соответствующих функций в документах, регламентирующих работу вовлеченных ведомств, органов МСУ, а также кадровая текучесть в ответственных государственных органах. В МВД при содействии МОМ разработан учебный модуль для сотрудников правоохранительных органов КР по борьбе с торговлей людьми, который содержит теоретические основы и практические задания, повышающие уровень понимания норм международного и национального законодательства КР по вопросам противодействия торговле людьми. Разработанное пособие призвано помочь сотрудникам правоохранительных органов в осуществлении расследования уголовных дел, возбужденных по признакам преступлений, предусмотренных статьей 171 «Торговля людьми» УК КР.

Расследование уголовных дел, возбужденных по признакам преступления, предусмотренного статьей 124 УК КР⁷, в 2016-2018 годах.

ст. 124 Уголовного кодекса КР «Торговля людьми»			
Годы	Возбуждено уголовных дел	Раскрыто	Не раскрыто
2016	7	6	1
2017	2	1	1
2018	9	9	0

За период с 2018 г. по первое полугодие 2019 г., МВД КР совместно с МО для руководителей территориальных подразделений органов внутренних дел проведены семинары и тренинги по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми и смежными преступлениями.

Согласно данным Аппарата Правительства КР, за период 2016-2018 гг., МВД КР обучило по данной тематике 570 сотрудников органов внутренних дел и 140 сотрудников тамошни. С начала 2019 года, во всех регионах республики состоялись однодневные семинары по вопросам профессиональной ориентации, безопасной миграции и предотвращению торговли людьми для заместителей директоров по воспитательной работе и социальных педагогов общеобразовательных организаций.

В целях минимизации негативных последствий торговли людьми ведется дальнейшее повышение информированности населения о рисках незаконной миграции и торговле людьми. Несомненным достижением является работа информационной горячей линии 1899, действующей при Информационно-консультацион-

⁷ Ст. 171 УК КР, введенного в действие с 1 января 2019 г.

ном Центре (ИКЦ) ГСМ при ПКР. Через неё активно ведётся информационно-разъяснительная работа по вопросам безопасной миграции и рискам торговли людьми. Согласно данным ГСМ при ПКР, всего на 1 июля 2019 года в ИКЦ получили консультацию **21 946** человек, из них **6 691** женщин; трудоустроено **5 331** человек, из них **2 432** женщин, проконсультировано по вопросам «о выезде за рубеж с целью трудоустройства» - **345**, из них женщин - **115**.

Исключительная важность проведения превентивных мероприятий отмечена всеми проинтервьюированными НКО. НКО ведут превентивную работу в социальных сетях, мессенджерах.

Например, в городе Ош общественный фонд «Благодать» проводит информационные кампании по предупреждению торговли людьми, продвижению информированности и осведомленности сообщества о рисках торговли людьми. НКО работают и в сфере сотрудничества с профессиональными лицами, Фондом развития навыков для поддержки ЖТЛ и уязвимых мигрантов.

«В школах, начиная со старших классов, необходимо проводить классные часы по теме «Миграция и торговля людьми»⁸.

«Речь идет о скрытости данной проблемы, очень много элементарной информации, которой женщины не знают, мы информируем о мобильном приложении «Справочник мигранта», о том, какие документы необходимо иметь при себе, о телефонах доверия, адресах посольств, о том, какими правами обладают мигранты и т.д. Все это уменьшает риски стать жертвой работорговца»⁹.

Активно ведётся превентивная работа, при содействии международных организаций разработаны информационно-справочные сборники: о международном и национальном законодательстве; о ресурсных источниках по борьбе с торговлей людьми; материалы об оказании помощи жертвам торговли людьми, распространяются листовки, проводятся тренинги для старшеклассников и др., однако, такая работа не ведется от лица государства. Чаще всего тренинги, информационные кампании проводятся при поддержке международных организаций при наличии финансирования.

К тому же, проводимая профилактическая работа ограничена временными, географическими рамками проектов. В связи с этим, подобные мероприятия не имеют должного охвата целевых групп населения.

Подобные мероприятия должны проводиться на систематической основе и от лица государства, совместно с НКО и международными организациями. Это по-

8 Из интервью с ОО «НурЖолБер»

9 Из интервью с ОФ «ФЕЦА-Кыргызстан»

может добиться большего охвата целевых групп и эффективности проведения таких кампаний.

Кроме того, такая работа должна способствовать пониманию обществом принципа работы национального механизма перенаправления, что, в свою очередь, поможет ЖТЛ без боязни обращаться за помощью в соответствующие органы, а также повысит правовую культуру населения.

Сложным вопросом остаётся идентификация ЖТЛ. 19 октября 2019 года Правительством КР было принято Постановление № 493, в котором содержатся критерии идентификации ЖТЛ, анализ этого Постановления сделан далее в настоящем отчете.

2.1. Законодательные и институциональные меры в сфере противодействия торговле людьми

Кыргызская Республика имеет эффективную правовую основу для борьбы с торговлей людьми, состоящую из Конституции КР, Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», нормативных правовых актов КР, а также международных договоров и соглашений в сфере противодействия торговле людьми, участницей которых является Кыргызская Республика.

В настоящее время продолжается процесс совершенствования законодательства КР в сфере противодействия торговле с целью приведения в соответствие с международными стандартами.

Отмечаем, что законодательство КР в сфере противодействия торговле людьми достаточно широко описано в предыдущих трех мониторингах и оценке реализации Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми, в связи с чем, проведен краткий обзор изменений в законодательстве КР в 2018-2019 годах.

2.1.1. Краткий обзор изменений в законодательстве Кыргызской Республики в сфере противодействия торговле людьми за период 2018 г. – первое полугодие 2019 г.

Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» заложил основы государственной политики КР в сфере противодействия торговле людьми.

В январе 2018 года принят Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» (далее - Закон), предусматривающий:

- введение понятия «идентификация жертв торговли людьми - правила отнесения лица к жертве торговли людьми на основе критериев, утвержденных Правительством Кыргызской Республики» (ст. 1);

- введение понятия «национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми - это совокупность действий, формирующих структуру сотрудничества между государственными органами, некоммерческими организациями, а также специализированными учреждениями, направленной на оказание помощи и защиты жертвам торговли людьми» (ст. 1);
- включение уполномоченного органа в сфере миграции в перечень субъектов, осуществляющих деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми и определение сферы ее компетенции (ст. 6);
- включение в перечень полномочий Правительства КР в сфере предупреждения и борьбы с торговлей людьми «создание и обеспечение функционирования национального механизма перенаправления жертв торговли людьми», являющегося наиболее важной мерой в вопросах выявления, идентификации, перенаправления и реабилитации жертв торговли людьми (ст. 7);
- определение порядка формирования и деятельности уполномоченного органа по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми Правительством КР (ст. 8).

Закон устанавливает, что «выявление и идентификация, перенаправление, реабилитация жертв торговли людьми, взаимодействие уполномоченных государственных органов, некоммерческих и международных организаций по урегулированию отношений с жертвами торговли людьми, а также специализированными учреждениями, осуществляется в рамках национального механизма перенаправления жертв торговли людьми»¹⁰. Механизм перенаправления предусматривает взаимодействие всех субъектов, осуществляющих деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, при оказании необходимой правовой, социальной и иной помощи жертвам торговли людьми в соответствии с их потребностями.

Принимая во внимание, что для полноценной реализации вышеуказанных положений Закона необходимо разработать и утвердить ряд подзаконных нормативных правовых актов, Правительству КР было предоставлено пять месяцев со дня официального опубликования Закона для приведения своих решений в соответствие с Законом, т.е. в течение первого полугодия 2018 года необходимо было завершить данную работу.

Однако, только в сентябре 2019 года Правительством КР был утвержден пакет нормативных правовых актов по созданию национального механизма перенаправления жертв торговли людьми. При этом отмечаем, что для обеспечения функционирования механизма перенаправления жертв торговли людьми необходимо также разработать и утвердить ряд ведомственных актов. Таким образом,

¹⁰ Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», ст. 19-1

практическая реализация указанного механизма находится еще на начальной стадии внедрения.

Постановление Правительства КР «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в Кыргызской Республике» от 19 сентября 2019 года № 493

Указанным постановлением Правительства КР утверждены следующие документы:

- Критерии идентификации жертв торговли людьми;
- Типовая инструкция по выявлению, идентификации и перенаправлению жертв торговли людьми;
- Типовая инструкция о конфиденциальности информации персонального характера о жертвах торговли людьми
- Инструкция по оказанию помощи жертвам торговли людьми в социальной реабилитации;
- Инструкция по применению правоохранительными органами подхода, ориентированного на нужды жертвы торговли людьми.

Согласно постановлению Правительства КР вышеуказанные Критерии и инструкции являются составными частями национального механизма перенаправления жертв торговли людьми, в рамках которого предусматривается оказание медицинской, психологической, социальной, правовой и иной помощи жертвам торговли людьми, т.е. им должна предоставляться комплексная помощь по реабилитации и реинтеграции.

Критерии идентификации жертв торговли людьми определяют правила отнесения лиц к жертвам торговли людьми для обеспечения их безопасности, а также оказания бесплатной правовой и социальной помощи.

Субъектами, осуществляющими идентификацию жертв торговли людьми, как на территории Кыргызской Республики, так и за ее пределами, являются уполномоченные государственные органы, определенные в Законе КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», кроме органов прокуратуры, а также по согласованию - Акыйкатчы (Омбудсмен) КР, некоммерческие организации и международные организации.

Субъекты идентификации проводят анкетирование, по установленной форме, на основе критериев идентификации и анализа сведений, полученных от лица, пострадавшего от торговли людьми; подписывают анкету, которая содержит письменное заключение о признании данного лица жертвой торговли людьми.

Критерии идентификации призваны создать единый стандарт по идентификации жертв торговли людьми для получения защиты и помощи, гарантированной Законом КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».

Типовая инструкция по выявлению, идентификации и перенаправлению жертв торговли людьми определяет порядок проведения идентификации предполагаемой жертвы торговли людьми в форме интервьюирования указанного лица на соответствие либо несоответствие критериям идентификации жертв торговли людьми; действия по перенаправлению жертв торговли людьми для предоставления помощи и реабилитации, в которой она нуждается; работу с несовершеннолетними жертвами торговли людьми.

Типовая инструкция о конфиденциальности информации персонального характера о жертвах торговли людьми устанавливает порядок защиты персональных данных о предполагаемых жертвах торговли людьми и жертвах торговли людьми; регламентирует действия по сбору и защите персональных данных, а также порядок и условия их предоставления; определяет круг уполномоченных органов на получение сведений о жертве торговли людьми; регулирует вопросы трансграничной передачи персональных данных.

Инструкция по оказанию помощи жертвам торговли людьми в социальной реабилитации устанавливает порядок оказания социальной помощи жертвам торговли людьми; порядок выявления и социального сопровождения детей-жертв торговли людьми. Основной целью социальной реабилитации является помощь лицам, пострадавшим от торговли людьми, в реализации и защите их прав и законных интересов. Для оказания помощи жертве торговли людьми в социальной реабилитации местными государственными администрациями создаются постоянно действующие межведомственные комиссии по социальной реабилитации жертв торговли людьми.

Инструкция по применению правоохранительными органами подхода, ориентированного на нужды жертвы торговли людьми определяет порядок оказания содействия жертвам торговли людьми в ходе подготовки и проведения следственных мероприятий; подготовки к судебному производству; проведения судебного разбирательства; послесудебных мероприятий. Подход, ориентированный на нужды жертвы торговли людьми, определяется как систематическая установка на нуждах, потребностях и интересах жертвы торговли людьми. При данном подходе нужды и безопасность жертв торговли людьми имеют приоритет перед всеми иными вопросами и процедурами. Данный подход позволяет минимизировать риск повторной травматизации в уголовном процессе. Субъектом реализации Инструкции выступает уполномоченный государственный орган в сфере внутренних дел.

Принятие вышеуказанных документов обусловлено актуальностью вопросов оказания помощи жертвам торговли людьми в соответствии с международными стандартами.

Эти критерии были разработаны с учетом международной практики... Если следовать этим критериям, то можно избежать ошибок и с точностью определить пострадавших от торговли людьми. Это как образец, на основании данных стандартов государственные органы должны разработать внутренний регламент, включающий в себя большой объем работы. И на наш взгляд, это является следующим этапом внедрения национального механизма перенаправления. Несмотря на то, что постановление Правительства № 493 содержит все инструкции (формы, анкеты), возможно например, Министерство труда и социального развития КР на основании данной нормы решит разработать дополнительные 5-6 форм, которые необходимы в использовании внутри ведомства, в качестве локального нормативного правового акта, и все это займет какое-то время. Тогда можно говорить о том, что начнется работа по оказанию помощи жертвам¹¹.

Согласно законодательству КР, жертвам торговли людьми гарантируется предоставление бесплатной медицинской и правовой помощи, социальная реабилитация, включающая психологическую, медицинскую, профессиональную реабилитацию, трудоустройство, предоставление им жилья. До настоящего времени указанные виды помощи в основном предоставляются организациями гражданского общества при финансовой поддержке международных организаций. Помощь, предоставляемая жертвам торговли людьми в основном финансируется в рамках программ МОМ, а также в рамках государственного социального заказа.

Следует отметить, что представители некоммерческих и международных организаций подчеркивают необходимость финансирования мер по оказанию помощи, а также проведение обучающих тренингов для сотрудников уполномоченных государственных органов, задействованных в национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми.

Только обучение и обучение представителей госструктур по процедурам идентификации жертв торговли людьми. Должны на это выделяться средства, а то Закон есть, и он не поддержан никаким образом финансово¹².

Необходим целый ряд тренингов для всех органов, которые идут как исполнители этого закона и не только для центрального аппарата, но также для межрайонных и других государственных органов. Принципы подхода, ориентированного на нужды пострадавшего (например, защита данных, «не навреди», конфиденциальность, этическое проведение интервью, и т.д.) - это целый комплекс знаний, методик, которые должны знать все те, кто будут работать с пострадавшими. Для институционализации следует проводить углубленные тренинги с ответственными за сферу противодействия торговле

11 Из интервью с представителем МОМ

12 Из интервью с представителем ОФ «Благодать»

людьми в каждом ведомстве. У каждого ведомства есть структуры во всех регионах, со всеми сотрудниками необходимо проводить тренинги¹³.

Уголовный Кодекс Кыргызской Республики

С 1 января 2019 года введен в действие Уголовный Кодекс КР в новой редакции, который содержит ряд статей, устанавливающих уголовную ответственность за преступления, связанные с торговлей людьми: статья 171. Торговля людьми; статья 172. Незаконное лишение свободы; статья 173. Принудительное использование труда (рабский труд); статья 381. Преступления против человечности.

Уголовный кодекс КР в новой редакции предусматривает определенное смягчение наказаний за торговлю людьми. Так, максимальный срок наказания за торговлю людьми в виде лишения свободы составляет 10 лет, тогда как ранее за данное преступление предусматривалось наказание в виде лишения свободы сроком до 20 лет.

При этом, за принудительное использование труда (рабский труд) предусматривается некоторое ужесточение наказания: в настоящее время максимальное наказание - лишение свободы до 10 лет со штрафом до 2200 расчетных показателей, ранее наказание было в виде лишения свободы на срок до 10 лет без штрафа.

Кодекс Кыргызской Республики о проступках

Также с 1 января 2019 года введен в действие Кодекс КР о проступках, предусматривающий наказание за преступления небольшой тяжести (проступки). К таковым можно отнести следующие проступки, косвенно связанные с торговлей людьми: статья 80. Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка; Статья 108. Нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике иностранной рабочей силы; статья 122. Организация незаконной миграции.

Отмечаем, что размеры штрафов за вышеуказанные проступки были увеличены, к примеру, за незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка предусмотрено наказание в виде штрафа от 600 до 800 расчетных показателей, ранее – штраф от 400 до 500 расчетных показателей; за нарушение правил привлечения и использования в Кыргызской Республике иностранной рабочей силы - наказание в виде штрафа от 400 до 600 расчетных показателей, ранее – административный штраф от 200 до 300 расчетных показателей; за организацию незаконной миграции - наказание в виде штрафа от 600 до 800 расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ранее - административный штраф на юридическое лицо в размере от 200 до 500 расчетных показателей.

13 Из интервью с представителем MOM

Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях

По Кодексу КР о нарушениях, вступившему в силу 1 января 2019 года, к ответственности привлекаются граждане и юридические лица, совершившие деяние против порядка публичного управления. К деяниям, сопряженным с торговлей людьми, можно отнести следующие нарушения: статья 88. Прием на работу без паспорта или без регистрации; статья 89. Незаконное изъятие паспорта.

С вступлением в силу Кодекса увеличены размеры штрафов за вышеуказанные нарушения. Так, прием работодателем на работу граждан без паспорта или без регистрации - влечет наложение штрафа в размере 10 расчетных показателей, ранее – максимально до 3 расчетных показателей; за незаконное изъятие паспорта – штраф в 30 расчетных показателей, ранее – 2 расчетных показателя.

Иные нормативные правовые и ведомственные акты, связанные с мерами по противодействию торговле людьми

В целях исключения риска незаконного вывоза граждан КР, не достигших 16-летнего возраста, за пределы Кыргызской Республики принято **Постановление Правительства КР от 5 марта 2019 года № 106 «О принятии мер по исключению из оборота вкладышей в свидетельство о рождении детей, не достигших 16-летнего возраста»**, согласно которому, с 1 июля 2019 года, вместо вкладышей в свидетельство о рождении, подтверждающих наличие у ребенка гражданства КР, выдаются общегражданские паспорта граждан КР.

В 2019 году Государственной службой миграции, при содействии МОМ, разработаны Минимальные требования к предотъездной подготовке трудящихся-мигрантов из Кыргызской Республики для консультантов государственных учреждений и частных агентств занятости, оказывающих услуги гражданам по трудоустройству за рубежом; для сотрудников некоммерческих организаций, занимающихся информированием граждан о миграции. Целью Минимальных требований является предоставление рекомендаций, которые помогут организовать и повысить эффективность предотъездной подготовки трудящихся-мигрантов перед их выездом в государство трудоустройства.

2.1.2. Программные документы

В соответствии с Законом КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» Постановлением Правительства КР от 15 ноября 2017 года № 743 утверждены Программа Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы и План мероприятий по ее реализации.

Целями Программы являются защита личности, общества и государства от торговли людьми в любых ее формах; противодействие деятельности по торговле людьми и минимизация ее последствий. План мероприятий включает меры по предупреждению и пресечению торговли людьми, межведомственному и меж-

дународному сотрудничеству, оказанию помощи и защите лиц, пострадавших от торговли людьми.

Решением Государственной службы миграции от 30 июля 2018 года № 144 создана межведомственная рабочая группа, которая должна «оперативно анализировать причины возникшего отклонения и вырабатывать предложения по дальнейшей реализации Программы»¹⁴. Однако, положение о межведомственной рабочей группе отсутствует, в связи с чем, сложно определить эффективность ее работы в вопросах контроля, мониторинга и оценки выполнения Плана мероприятий.

2.1.3. Международные документы

Кыргызстан подписал и ратифицировал следующие основные международные документы в сфере противодействия торговле людьми: Конвенция о рабстве (1926 г.) и Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве; Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами (1950 г.); Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956 г.); Конвенция о запрещении всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющие ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990г.); Конвенция ООН против коррупции (2003 г.).

Также Кыргызстаном ратифицирован ряд конвенций МОТ, связанных с противодействием торговле людьми: Конвенция о принудительном труде (№29); Конвенция об упразднении принудительного труда (№105); Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№182); Конвенция о трудящихся-мигрантах (№97).

Кыргызстан является стороной Конвенции о правах ребенка (1989 г.), которая содержит положения, связанные с предотвращением торговли детей, Факультативных протоколов, касающихся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии и участия детей в вооруженных конфликтах. Кыргызстаном ратифицирована Гагская конвенция 1993 года о защите детей и сотрудничестве в области международного усыновления.

14 Постановлением Правительства КР от 15 ноября 2017 года № 743

2.1.4. Краткий обзор институциональной структуры в сфере противодействия торговле людьми

Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» устанавливает полномочия Правительства КР в сфере предупреждения и борьбы с торговлей людьми (ст. 7); определяет перечень субъектов, осуществляющих деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми (ст. 6) и сферу компетенции каждого субъекта (ст. 9); задачи и направления деятельности уполномоченного органа по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми (ст. 8).

Координационные механизмы в сфере противодействия торговле людьми

Координационный совет по вопросам миграции

В целях обеспечения эффективного взаимодействия государственных органов, общественных и международных организаций по регулированию миграционных процессов, включая вопросы по борьбе с торговлей людьми образован Координационный совет по вопросам миграции¹⁵, председателем которого является вице-премьер-министр по социальным вопросам. Основными задачами Координационного совета являются координация деятельности государственных органов, общественных и международных организаций по разработке предложений в части совершенствования законодательства в сфере миграции, регулированию процессов миграции, по предупреждению и борьбе с торговлей людьми и выработке эффективного механизма взаимодействия государственных органов по вопросам миграции; подготовка рекомендаций по реализации мер в сфере миграции. Рабочим органом Координационного совета определена Государственная служба миграции. Вопросы противодействия торговле людьми рассматривались на заседании Координационного совета по вопросам миграции в 2017 году.

Территориальные (региональные) координационные советы по предупреждению и противодействию торговле людьми

В целях реализации Плана мероприятий по реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы¹⁶ решениями полномочных представителей Правительства КР в областях созданы координационные советы по предупреждению и противодействию торговле людьми во всех областях, а также решением мэра города Ош – в городе Ош; утверждены их положения и планы работ. В состав координационных советов включены сотрудники Аппаратов полномочных представителей Правительства

15 Распоряжение Премьер-министра КР от 6 мая 2016 года № 254

16 Постановление Правительства КР «О Программе Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы» от 15 ноября 2017 года № 743

КР в областях, территориальных подразделений уполномоченных государственных органов, представители организаций гражданского общества и международных организаций.

Отмечаем, что планы работ координационных советов имеют различия по структуре. Так, председателем Координационного совета по предупреждению и противодействию торговле людьми на территории Чуйской области утвержден План действий по предупреждению и борьбе с принудительным трудом в рамках реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы, который включает следующие компоненты: мероприятия, ответственные исполнители, сроки исполнения. При этом, отсутствуют компоненты «ожидаемые результаты» или «индикаторы реализации», что затрудняет проведение мониторинга и оценку принятых мер в области. В Ошской области утвержден План проведения мониторинга мер по предупреждению торговли людьми.

Полагаем, что планы работ координационных советов были разработаны с учетом проблематики борьбы с торговлей людьми на местном уровне

Решением Комитета Жогорку Кенеша КР по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению от 28 января 2019 года, в целях контроля исполнения и совершенствования законодательства в сфере миграции, борьбы с торговлей людьми и принудительным трудом создана рабочая группа под руководством депутата Жогорку Кенеша КР Строковой Е.Г. В состав рабочей группы вошли депутаты Жогорку Кенеша КР, заместители руководителей государственных органов, представители организаций гражданского общества, а также в качестве наблюдателей – руководители и представители МОМ, МОТ, УНП ООН и ОБСЕ. Указанным Решением Комитета рабочей группе поручено вносить информацию о результатах своей деятельности по итогам каждого полугодия.

Субъектами, осуществляющими деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми в пределах своей компетенции, являются органы прокуратуры; органы внутренних дел; уполномоченный орган в сфере иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений Кыргызской Республики; уполномоченный орган в сфере обеспечения национальной безопасности; уполномоченный орган в сфере охраны и защиты государственной границы; уполномоченный орган в сфере таможенного дела; уполномоченный орган в сфере труда и социального развития; уполномоченный орган в сфере образования и науки; уполномоченный орган в сфере охраны здоровья граждан; уполномоченный орган в сфере миграции; местные государственные администрации; органы местного самоуправления в пределах делегированных государственных полномочий¹⁷.

17 Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми»

Отмечаем, что в положениях только трех уполномоченных государственных органов – это Министерство иностранных дел КР¹⁸, Министерство труда и социального развития КР¹⁹ и Государственная служба миграции²⁰, отражены функции, связанные с противодействием торговле людьми.

В структуре отдельных уполномоченных государственных органов созданы специальные отделы, ответственные за борьбу с торговлей людьми. Так, в центральном аппарате МВД КР при Службе криминальной милиции функционирует отдел по организации борьбы с азартными играми, преступлениями против иностранных граждан и торговлей людьми²¹.

Относительно других субъектов реализации Закона отмечаем, что вопросы противодействия торговле людьми возложены на одного из сотрудников, в дополнение к другим функциональным обязанностям, что возможно приемлемо в нынешних условиях. Однако, в должностных обязанностях сотрудника не закреплена ответственность за ведение указанных вопросов, что отмечалось и в предыдущих мониторингах Закона.

Одной из проблем реализации мер по противодействию торговле людьми является текучесть кадров, отсутствие преемственности и институциональной памяти в государственных органах.

В ответственных органах просто номинально назначают специалистов, которые даже не знают о проблеме торговли людьми, что это такое и как работать с жертвами торговли людьми. Нужно специалистов обучать по специфике работы с жертвами торговли людьми²².

Основная проблема также в том, что происходит постоянная перестановка кадров. С нами в рабочей группе работали одни специалисты, которые очень хорошо понимали и прониклись проблемой торговли людьми, но сейчас эти специалисты находятся совершенно на других должностях и заменяющие их лица достаточно долго знакомятся с этой проблемой. Основная проблема не в том, что нет реализации Закона, основной проблемой выступает постоянная перестановка кадров. На наш взгляд, когда уходит один сотрудник, необходимо полностью проводить обучение нового сотрудника относительно работы в этой конкретной области²³.

18 Постановление Правительства КР от 20.02.2012 г. № 113

19 Постановление Правительства КР от 28 декабря 2015 г. № 888

20 Постановление Правительства КР от 11 декабря 2015 г. № 854

21 Информация МВД КР (письменный вопросник)

22 Из интервью с представителем ОФ «Аймира»

23 Из интервью с представителем ОФ «Арыш»

Нужна институциональная память в каждом ведомстве, в каждой организации, которая работает и это тоже залог успеха²⁴.

Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» предусматривает участие **некоммерческих организаций** в оказании помощи жертвам торговли людьми и предоставлении им услуг в рамках национального механизма перенаправления; привлечения их при создании и функционировании убежищ и центров поддержки и помощи жертвам торговли людьми; поддержку их деятельности, направленной на предупреждение и борьбу с торговлей людьми. НКО имеют значительный опыт работы по оказанию помощи лицам, пострадавшим от торговли людьми. Предупреждение торговли людьми занимает значительную часть в деятельности НКО.

В основном, содействие уполномоченным государственным органам КР в реализации мер по борьбе с торговлей людьми осуществляется следующими **агентствами ООН и международными организациями**: МОМ, УНП ООН, МОТ, ЮНИСЕФ, ООН женщины, ОБСЕ, Агентством США по международному развитию (USAID) в рамках своих миссий, полномочий и мандатов.

2.1.5. Уполномоченный орган по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми

Основная ответственность за реализацию государственной политики в сфере противодействия торговле людьми возложена на уполномоченный орган по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми.

Постановлением Правительства КР от 5 марта 2019 года № 101 «О вопросах предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике» уполномоченным органом по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми определена Государственная служба миграции при Правительстве КР (далее - Государственная служба миграции).

Полномочия координирующего органа отражены в **Положении о Государственной службе миграции²⁵**.

Для выполнения данной задачи на Государственную службу миграции возложены следующие функции:

24 Из интервью с представителем МОМ

25 Постановление Правительства КР «О вопросах Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики» от 11 декабря 2015 года № 854

- функции отраслевой политики: вырабатывает основы государственной политики в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике; осуществляет сбор и анализ информации о масштабах, состоянии и тенденциях торговли людьми на территории Кыргызской Республики; принимает участие в подготовке международных договоров Кыргызской Республики в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми; вырабатывает предложения о совершенствовании законодательства Кыргызской Республики в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми; совместно с заинтересованными государственными, муниципальными органами и общественными объединениями создает убежища для временного проживания жертв торговли людьми;
- функции координации и мониторинга: осуществляет мониторинг международных договоров, национальных и государственных программ ... в сфере предотвращения торговли людьми; осуществляет контроль за работой и функционированием специальных учреждений по предупреждению и борьбе с торговлей людьми в соответствии с возложенными на них задачами;
- функции поддержки: проводит совместно с заинтересованными государственными и некоммерческими организациями Кыргызской Республики, а также с международными организациями и их представительствами работу по развитию сети центров социальной поддержки жертв торговли людьми и пунктов временного размещения беженцев и лиц, ищущих убежище.

Таким образом, Государственная служба миграции имеет достаточные полномочия и функции по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми.

Представители некоммерческих организаций отмечают предпочтение мигрантов получать информацию через социальные сети, которые для них являются одними из основных источников информации в интернете. Мигранты в социальных сетях активно обсуждают возникшие проблемы, делятся своими мнениями, сообщают о каких-либо нарушениях, предлагают поддержку в адаптации, распространяют информацию об оказываемой помощи со стороны различных организаций.

Государственной службе миграции предлагается активно использовать социальные сети для проведения информационной работы по повышению осведомленности мигрантов по вопросам противодействия торговле людьми, рисков нелегальной миграции; предоставления необходимой информации, консультации и т.д.

Ведь все мигранты с телефонами. Наши клиенты, бенефициары, наши жертвы торговли людьми, они говорят, что больше берут информацию с соци-

альных сетей. Хорошо было бы работать с социальными сетями такими, как Facebook, Instagram, Telegram²⁶.

Проблема в том, что у координирующего органа, Государственной службы миграции нет представителей в регионах, насколько помню, работают через партнерские отношения с другими государственными структурами, которые занимаются вопросами миграции и борьбы с торговлей людьми. Это одна из возможных препятствий в реализации политики в том же самом национальном механизме перенаправления²⁷.

Другой немало важный вопрос, который упоминают все НПО – это повышение статуса ГСМ, потому что, работая в составе около 40 человек и выполняя такой огромный объем работы – это тяжело. Мы очень надеялись, что статус ГСМ поднимется. Повестка по решению вопросов в сфере миграции стоит на высоком уровне. И мы надеемся, что статус ГСМ будет поднят²⁸.

2.1.6. Реализация положений Закона по созданию и внедрению национального механизма перенаправления жертв торговли людьми

Постановление Правительства КР «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми» № 493 принято 19 сентября 2019 г., в нём утверждены критерии идентификации жертв торговли людьми; типовая инструкция по выявлению, идентификации и перенаправлению жертв торговли людьми; типовая инструкция о конфиденциальности информации персонального характера о жертвах торговли людьми; инструкция по оказанию помощи жертвам торговли людьми в социальной реабилитации; инструкция по применению правоохранительными органами подхода, ориентированного на нужды жертвы торговли людьми.

По данному плану предусмотрено создание межведомственных комиссий в каждом и районном центрах. МВК должны состоять из представителей государственных органов, местного самоуправления и неправительственных организаций. Назначается инструктор по делам, который встречается с ЖТЛ, спрашивает о тех или иных нуждах, составляет план по решению этих проблем, и затем встречается с МВК, которая решает, что каждый государственный орган или НПО могут сделать в соответствии с этими нуждами, которые были определены. Создание

26 Из интервью с представителем ЦРГИ «Айкол»

27 Из интервью с представителем МОТ

28 Из интервью с представителем МОМ

МВК – это первое, что необходимо для того, чтобы Национальный механизм перенаправления ЖТЛ эффективно функционировал.

Немаловажным является вопрос информированности государственных органов и органов МСУ о принятии подобного механизма, о полномочиях, ответственности за реализацию Постановления. Соответственно должны быть внесены изменения в регламент и внутренние подведомственные планы работы.

2.1.7. Идентификация жертв торговли людьми

11 января 2018 года был принят Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», который предусматривал включение в ст.1 ряда новых понятий, используемых в Законе. Среди них было введено понятие «идентификация жертв торговли людьми», определенное как «правила отнесения лица к жертве торговли людьми на основе критериев, утвержденных Правительством Кыргызской Республики». Этот же Закон предусматривал введение понятия «национального механизма перенаправления жертв торговли людьми» как «совокупности действий государственных органов, некоммерческих организаций, а также специализированных учреждений, направленных на оказание помощи и защиту жертв торговли людьми».

Таким образом, Закон предусматривал проведение идентификации жертв торговли людьми, создание и обеспечение функционирования национального механизма перенаправления жертв торговли людьми. Закрепление этих понятий в законодательстве КР о противодействии торговле людьми сделало возможным следующий шаг - дальнейшую работу по разработке критериев идентификации ЖТЛ в КР.

В соответствии с п.1 ст. 19 настоящего Закона, «выявление, идентификация, перенаправление и реабилитация жертв торговли людьми, взаимодействие уполномоченных государственных органов, некоммерческих и международных организаций по урегулированию отношений с жертвами торговли людьми, а также специализированными учреждениями, осуществляются в рамках национального механизма перенаправления жертв торговли людьми».

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2019 года №493 «Об утверждении Национального механизма перенаправления жертв торговли людьми» как одно из пяти приложений к данному Постановлению, были утверждены Критерии идентификации жертв торговли людьми. Таким образом, Критерии идентификации жертв торговли людьми явились составной частью национального механизма перенаправления ЖТЛ, на их основе лица, попавшие в ситуацию торговли людьми, будут признаваться жертвами торговли людьми. Эти

Критерии формируют собой единый стандарт в КР по идентификации ЖТЛ для получения ею защиты и помощи, гарантированной Законом КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», Критерии разработаны с учетом национальных и международных обязательств Кыргызской Республики по противодействию торговле людьми.

Принимая во внимание то, что вышеупомянутое Постановление Правительства принято недавно, необходимо провести определенную подготовительную работу с целью его реализации.

2.1.8. Правила организации убежищ для жертв торговли людьми

В рамках реализации Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» постановлением Правительства КР «О вопросах предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике» от 5 марта 2019 года № 101 утверждены Правила организации убежищ, порядок их деятельности, управления, финансирования и организации контроля за их деятельностью (далее - Правила организации убежищ).

Правила организации убежищ устанавливают порядок организации деятельности, управления, финансирования, а также контроля за деятельностью убежища для временного проживания жертв торговли людьми.

Основными задачами убежища являются обеспечение доступной, своевременной и эффективной помощи жертвам; защита и оказание помощи жертвам в соответствии с индивидуальным планом работы с жертвой; содействие процессу социальной реабилитации жертвы; соблюдение конфиденциальности личности жертвы и ее частной жизни.

Основными функциями убежища являются прием и размещение жертв; проведение мероприятий по социальной реабилитации жертв; оказание услуг жертвам с учетом их индивидуальных потребностей; взаимодействие с уполномоченными государственными органами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления, некоммерческими и международными организациями для решения вопросов социальной реабилитации жертв.

Необходимость наличия Правила организации убежищ, т.е. стандартов организации деятельности убежищ обусловлена рядом причин, в числе которых обеспечение защиты прав и интересов жертв торговли людьми; оказание гарантированных услуг и снижение риска получения услуг низкого качества; подотчетность убежищ независимо от форм собственности перед клиентами, государством и донорскими организациями.

В настоящее время в стране отсутствуют убежища для временного проживания жертв торговли людьми, финансируемые за счет государства. Деятельность того малого количества имеющихся в стране убежищ осуществляется за счет средств международных организаций и средств местного бюджета города Бишкек (КЦ «Сезим»).

По информации Государственной службы миграции в настоящее время проводится работа по изысканию помещений для создания убежища, функционирование которого будет поддерживаться за счет средств республиканского бюджета.

Учитывая ограниченность средств республиканского бюджета, полагаем возможным создание и обеспечение деятельности убежища в рамках государственного социального заказа. Система государственного социального заказа позволяет снизить нагрузку на уполномоченные государственные органы и обеспечить адресную социальную помощь жертвам торговли людьми в рамках национального механизма перенаправления.

Необходимо, чтобы Постановление Правительства работало. На сегодняшний день ни одного убежища, организованного государством, нет, и даже нет планов организации убежища в моем регионе²⁹.

Необходимо, чтобы постановление было финансово подкреплено. Я знаю только в Бишкеке – это «Сезим», но там и жертвы торговли людьми, и жертвы насилия. У нас в «Ак-Журук» там тоже и жертвы насилия. А чтобы организовать убежище опять-таки необходимо, чтобы финансово было поддержано, чтобы там работали квалифицированные сотрудники³⁰.

Мы девять лет управляли убежищем (шелтером), это был единственный шелтер на юге. Мы оказывали прямую помощь жертвам, соцработники сопровождали жертв. У нас не было в штате медиков и соцработников, психологи были. Поэтому их временно привлекали. У нас тогда был адвокат, консультировали у юриста. Но проект закончился, соответственно шелтер тоже закрыт. Нам мэрия города Ош выделила деньги на три года, потом по пролонгации мы ещё поработали, в общем получилось девять лет работали. Тяжело содержать шелтеры из государственного бюджета. Международные организации могут софинансировать какую-то часть. Правительству надо работать над этим вопросом³¹.

29 Из интервью с представителем ОФ «Аймира»

30 Из интервью с представителем ОФ «Благодать»

31 Из интервью с представителем ОФ «ДИА»

Глава 3. Краткий обзор выполнения рекомендаций, содержащихся в предыдущих мониторинговых отчетах по реализации и оценке соответствия Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» национальным и международным обязательствам КР в борьбе с торговлей людьми, проведенных в 2015-2018 годах

№	Рекомендации Специального мониторингового отчета за 2015 год	Информация о выполнении По состоянию на 31 декабря 2017 года
1.	<p>Внести в Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» дополнение о создании Национального механизма перенаправления жертв торговли людьми.</p> <p>Существующий механизм перенаправления жертв торговли людьми основан на неформальном сотрудничестве правоохранительных органов с НПО. Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» может быть использован как базовый документ для создания Национального механизма перенаправления жертв торговли людьми (преамбула Закона: «Закон устанавливает систему мер по защите и помощи жертвам торговли людьми»).</p> <p>В ходе интервью сотрудники МВД, Генпрокуратуры, МИД сообщили, что в случае выявления пострадавшего при проведении операций по противодействию незаконной миграции и торговле людьми, пострадавший будет перенаправлен в НКО или МОМ для оказания необходимой помощи. Ни в одном из указанных государственных органов не имеется соглашения о сотрудничестве с НКО.</p>	<p>Исполнено</p> <p>Закон от 11 января 2018 года №2 О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» Законом вводится понятие «национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми», являющегося одним из наиболее важных инструментов в вопросах оказания помощи жертвам торговли людьми (далее – ЖТЛ).</p>

<p>2.</p>	<p>Создать утвержденный Президентом Кыргызской Республики уполномоченный орган на национальном уровне по координации исполнения Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми».</p> <p>В настоящее время из-за отсутствия уполномоченного координирующего органа каждая структура работает разрозненно, нет целостной системы работы по противодействию торговле людьми</p>	<p>Исполнено</p> <p>Постановление Правительства от 5 марта 2019 года № 101 «О вопросах предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике» определяет уполномоченным органом по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми Государственную службу миграции при Правительстве Кыргызской Республики.</p>
<p>3</p>	<p>Разработать и утвердить стандарты по социальной защите и социальной реабилитации лиц, пострадавших от торговли людьми.</p> <p>Из-за отсутствия стандартов жертвы торговли людьми не всегда получают социальную помощь, хотя Закон предусматривает разработку Порядка осуществления социальной реабилитации жертв торговли людьми.</p>	<p>Исполнено</p> <p>Инструкция по оказанию помощи жертвам торговли людьми в социальной реабилитации</p>
<p>4.</p>	<p>Перевести состав преступления по статье 124 Уголовного кодекса Кыргызской Республики из разряда дел частного-публичного порядка в разряд дел публичного обвинения</p>	<p>Исполнено</p> <p>ч.5 ст.23 УПК КР относит ст.171 УККР «Торговля людьми» к разряду дел публичного обвинения (п.2 и 3 вышеуказанной статьи определены конкретные статьи Кодекса о проступках и УККР, относящиеся к делам частного, частного-публичного обвинения, и указано, что все остальные статьи УК подпадают под категорию публичного обвинения)</p>

5.	<p>Ввести изменение в ст. 124 Уголовного Кодекса Кыргызской Республики о том, что вне зависимости от факта сотрудничества с правоохранительным органом, лицо, ставшее жертвой торговли людьми, должно освобождаться от уголовной ответственности за совершение действий, являющихся уголовным правонарушением, если такое правонарушение было совершено жертвой в результате вовлечения ее в процесс торговли людьми</p>	<p>Не исполнено</p> <p>Примечание к ст.171 действующего УК КР до сих пор содержит положение о том, что основанием для освобождения от уголовной ответственности является сотрудничество лица, ставшего жертвой торговли людьми за совершение действий, являющихся уголовным правонарушением, если такое правонарушение было совершено жертвой в результате вовлечения ее в процесс торговли людьми.</p>
6.	<p>Внести дополнения в Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» в список практик, признаваемых эксплуатационными.</p>	<p>Не исполнено</p>
7.	<p>Необходимо привести дефиницию термина «жертва торговли людьми» в Законе Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» в соответствии с Протоколом ООН.</p> <p>С учетом рекомендации ЮНОДК при оценке законодательства Кыргызской Республики в сфере противодействия торговле людьми дефиниция в Законе соответствует дефиниции, изложенной в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, за исключением понятия «купи-продажи» и «незаконных сделок» в отношении человека, которое было введено дополнительно к списку действия по торговле людьми, указанных в Протоколе. Данное дополнение</p>	<p>Исполнено</p> <p>Ст. 1 Закона «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» (<i>В редакции Законов КР от 11 января 2018 года N 2</i>) определяет, что «жертва торговли людьми - лицо, пострадавшее от торговли людьми, независимо от того, имелось ли согласие данного лица на вербовку, перевозку, передачу, продажу или иные действия, связанные с торговлей людьми».</p>

	широко интерпретирует дефиниции и может привести к ошибочной идентификации жертв торговли людьми	
8.	<p>Внести соответствующие дополнения в УК КР и УПК КР по обеспечению защиты личных данных жертв торговли людьми.</p> <p>В настоящее время не приняты меры по обеспечению защиты личных данных жертв торговли людьми. В ст.17 Закона говорится, что слушание дел по торговле людьми может быть проведено в закрытом судебном заседании, но данная норма не может быть напрямую применима пока не будут внесены соответствующие изменения в УК КР и УПК КР, на основании которых дела по торговле людьми будут отнесены к категории дел, разбираемых в закрытом заседании.</p>	<p>Не исполнено</p> <p>пункт 2 ст.281 УПК КР предусматривает основания по которым дело может слушаться в закрытом судебном заседании, однако потерпевшие-жертвы торговли людьми не охвачены этими основаниями.</p>
9.	<p>Необходимо увеличить количество дней нахождения жертв торговли людьми в приютах от 30 и более дней для прохождения необходимой реабилитации. Создавать государственные приюты.</p>	<p>Исполнено</p> <p>Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» предусматривает возможность пребывания жертв торговли людьми на любой необходимый срок (п.4 ст.21 Закона).</p>

<p>10.</p>	<p>Ввести дополнения в УК КР и УПК КР по ограничению доступа к личным данным жертв торговли людьми. Ст.25 Закона позволяет ввести ограничения на доступ к личным данным жертв торговли людьми. Однако, для практического применения данной статьи необходимо сначала ввести соответствующие изменения в УК КР и УПК КР. Кодексы имеют преимущество над остальными документами национального права, но в них не содержатся положения о защите личных данных потерпевших от преступлений.</p>	<p>Исполнено</p> <p>Согласно гл.9 Обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства УПК предусмотрены меры для обеспечения безопасности потерпевшего, свидетеля, и др. лиц. В числе других мер обеспечения безопасности в соответствии с пп.2 п.1 ст.80 УПК КР указано «ограничение доступа к сведениям о защищаемом лице». П.3 этой же статьи определяет, что по заявлению лица на основании постановления следователя из материалов уголовного дела изымаются сведения об анкетных данных лица и хранятся отдельно от основного производства, лицу присваивается псевдоним и образец подписи, который в дальнейшем применяется. Материалы со сведениями анкетных данных хранятся отдельно в опечатанном конверте и с содержимым могут быть ознакомлен судья, прокурор и следователь.</p>
------------	---	---

№	Рекомендации специального мониторингового отчета за 2016 год	Информация о выполнении по состоянию на 31 декабря 2017 года
1.	Разработать методику идентификации жертв торговли людьми для сотрудников правоохранительных и других задействованных государственных органов.	Исполнено Критерии идентификации жертв торговли людьми приняты Постановлением правительства КР от 19 октября 2019 года № 493
2.	Разработать национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми, определяющий порядок взаимодействия между организациями и ведомствами, структуру сотрудничества и координацию усилий, в стратегическом партнерстве с гражданским обществом и другими субъектами	Исполнено
3.	<p>3.1. Осуществлять подготовку специалистов государственных органов для первичного выявления жертв торговли людьми (например, инспекции труда, социальные службы, органы здравоохранения).</p> <p>3.2. Организовывать, по мере необходимости, учебные курсы для должностных лиц по актуальным тенденциям и аспектам борьбы с торговлей людьми, включая изучение методов, используемых преступниками (Интернет и другие информационно-коммуникационные технологии, запугивание и др.</p>	Исполняется частично. Согласно Плану мероприятий по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы

<p>4.</p>	<p>4.1. Стимулировать разработку и внедрение учебных программ по вопросам, связанным с торговлей людьми.</p> <p>4.2. В целях обеспечения повышения квалификации специалистов на постоянной основе, разработать и внедрить специализированные курсы по повышению квалификации (модули и учебные программы) на базе действующих учебных центров субъектов – исполнителей Закона.</p>	<p>Исполнено</p> <p>МОиН выпустило Учебное пособие для образовательных организаций «Торговля людьми – актуальная проблема современного общества»</p> <p>Центр повышения квалификации прокурорских работников и Высшая школа правосудия имеют тренинговые модули по борьбе с торговлей людьми</p> <p>За 2018 год МВД КР совместно с МО проведены семинары и тренинги по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми и смежными преступлениями.</p> <p>МОиН КР с начала 2019 года на всей территории республики провело однодневные семинары по вопросам профессиональной ориентации, безопасной миграции и предотвращению торговли людьми.</p> <p>Также, в 88 пилотных общеобразовательных организациях республики был проведен конкурс на лучшее знание миграционных процессов и вопросов предотвращения торговли людьми.</p>
<p>5.</p>	<p>Обеспечить выделение финансовых средств из республиканского бюджета для создания отдельного центра по защите жертв и свидетелей, а также функционирования «телефона доверия»</p>	<p>Исполнено частично</p> <p>ППКР от 5 марта 2019 года № 101 приняты стандарты по убежищам</p>

6.	<p>Обеспечить регулярную проверку законности деятельности туристических фирм, а также юридических и физических лиц, оказывающих консультационные и иные услуги иностранным гражданам и гражданам КР.</p>	<p>Не исполнено Согласно Плану мероприятий по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы. Законопроект «О Частных агентствах занятости» разработан, внесен на рассмотрение в ЖК и одобрен в первом чтении.</p>
7.	<p>Уполномоченным государственным органам совместно с НПО обеспечить финансирование и регулярное проведение образовательных и информационных кампаний, направленных на повышение осведомленности граждан КР о рисках внешней трудовой миграции и торговли людьми, об оказании услуг для лиц, пострадавших от торговли людьми.</p>	<p>Исполнено Информационно-консультационным центром ГСМ ПКР осуществляется деятельность по информированию и предоставлению консультаций по вопросам миграции, в т.ч. по предупреждению торговли людьми. Всем обратившимся предоставляется информационно-консультационная помощь, разъяснения о правилах пребывания в стране трудоустройства, предоставляются буклеты о порядке пребывания на территории РФ, в рамках ЕАЭС. Проводятся выездные консультации во всех регионах республики. В 2018 г. Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики</p>

		провело 100-дневную национальную инициативу по повышению осведомленности населения о проблемах торговли людьми и нерегулируемой миграции в Кыргызстане.
--	--	---

№	Рекомендации мониторингового отчета за 2017 год	Информация о выполнении по состоянию на 1 октября 2019 года
1.	<p>Считается целесообразным исследовать ситуацию по противодействию и борьбе с торговлей людьми на местном и страновом уровне с разработанной и утвержденной методикой на трех уровнях: государственном, гражданском и международном, дабы повысить эффективность проводимых изменений и получить обзорную информацию по данному направлению;</p>	<p>Исполнено</p> <p>ГСМ - Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека, г. Москва, от 25 ноября 2005 года (Ратифицировано Законом КР от 5 декабря 2006 года N 193)</p> <p>Программа сотрудничества государств - участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы, утвержденная Решением Совета глав государств СНГ о Программе сотрудничества государств участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы от 25 октября 2013 года.</p>
2.	<p>Необходимо на постоянной основе проводить мониторинг и анализ реализации законодательства КР по предупреждению и борьбе с торговлей людьми не только законодательной ветвью власти, но и государственным органам в полной мере содействовать гражданскому обществу и международным организациям в проведении подобных исследований</p>	<p>Исполнено</p> <p>Специальный отчет по итогам мониторинга и анализа реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» Июнь 2015 г. Отчет основан на результатах независимой оценки и представлен Межведомственной комиссии по вопросам предупреждения и борьбы с торговлей людьми, созданной решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальной политике от 23 декабря 2014 г.</p>

		<p>Отчет по итогам мониторинга реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» за 2016 год подготовлен Тянь-Шаньским аналитическим центром Американского университета в Центральной Азии (ТАЦ АУЦА) при поддержке Миссии Международной организации по миграции в Кыргызской Республике (МОМ) в рамках реализации Регионального проекта Агентства США по международному развитию (USAID) «Достоинство и права человека» под эгидой Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Жогорку Кенеша КР.</p> <p>Специальный отчет по итогам третьего мониторинга и анализа реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» составлен под эгидой Комитета Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению при активном содействии Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики.</p> <p>Согласно Положения о Государственной службе миграции при ПКР (Постановление от 11.12.2015 г. № 854), ее функциями являются - выработка основ государственной политики в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике, осуществляет мониторинг международных договоров, национальных и государственных программ в сфере предотвращения торговли людьми.</p>
--	--	---

3.	Обеспечить соответствие внутренним и международным стандартам и обязательствам по обеспечению прав и свобод человека для оказания своевременной помощи потенциальным жертвам торговли людьми и лицам, попавшим в рабство	<p>Исполнено</p> <p>Постановление Правительства №493 от 19.09.2019 г. утвердило комплекс подзаконных актов для оказания своевременной помощи потенциальным жертвам торговли людьми и лицам, попавшим в рабство.</p>
4.	Разрабатывать изменения и дополнения в консультациях с судебными органами, национальными правозащитными организациями, международным организациям, а также с вовлеченными организациями гражданского общества	<p>Исполнено</p> <p>Проекты НПА, направленные на предупреждение и борьбу с торговлей людьми, а также оказания своевременной помощи ЖТЛ были размещены на официальных сайтах для публичного обсуждения согласно требованиям Законов КР «О нормативных правовых актах» и «О Правительстве».</p>
5.	Проводить мониторинг эффективности реализации национальных и местных стратегий, программ, планов действий по противодействию торговле людьми, с целью оценки их соответствия национальным и международным стандартам в данной сфере	<p>Исполнено частично</p> <p>Национальным планом действий по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, утвержденном на 2017-2020 гг. предусматривается мониторинг эффективности национальной стратегии, однако, существуют ряд проблем, которые не решены и откладываются из года в год.</p>
6.	Освещать на официальном уровне ситуацию в сфере предупреждения и торговли людьми через СМИ и другие информационные каналы для профилактики торговли людьми и ее предупреждения;	<p>Исполнено</p>

7.	Необходимо регламентировать порядок вертикального и горизонтального межведомственного взаимодействия между государственными и местными органами - исполнителями, вовлеченными в реализацию Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» для повышения эффективности деятельности и оптимизации процесса обеспечения надлежащего исполнения Закона на местах.	<p>В процессе исполнения</p> <p>Согласно Постановлению Правительства от 9 июля 2013 года N 404 «Об утверждении Типового регламента взаимодействия государственных органов исполнительной власти по реализации смежных функций» предусмотрен порядок взаимодействия гос. органов.</p>
8.	Принять разработанные МВД КР критерии идентификации жертв торговли людьми для сотрудников правоохранительных и других задействованных государственных органов с непосредственным привлечением органов местной власти, как исполнителей Закона на местах.	<p>Исполнено</p> <p>Постановление Правительства №493 от 19.09.2019 г. Приложение 1.</p>
9.	Принять разработанный МВД КР (и другими ведомствами, при поддержке МОМ и МОТ) национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми, определяющий порядок взаимодействия между	<p>Исполнено</p> <p>Постановление Правительства №493 от 19.09.2019 г.</p>
	организациями и ведомствами, структуру сотрудничества и координацию усилий, в стратегическом партнерстве с гражданским обществом и другими субъектами););	

10.	Осуществлять подготовку специалистов как государственных, так и местных органов для первичного выявления жертв торговли людьми (например, инспекции труда, социальные службы, органы здравоохранения).	<p>Исполнено частично</p> <p>Ожидается реализация в рамках принятого НМП</p>
11.	Предусмотреть финансирование из республиканского и местного бюджетов для долгосрочного функционирования убежищ и центров поддержки ЖТЛ, а также усилить информационно-консультационные центры для предупреждения торговли людьми, особенно в южных регионах и в г. Ош.	<p>Исполнено частично</p> <p>Приняты стандарты убежища для ЖТЛ (ППКР от 5 марта 2019 года № 101)</p>
12.	Обеспечить регулярную проверку законности деятельности туристических фирм, а также юридических и физических лиц, оказывающих консультационные и иные услуги иностранным гражданам и гражданам	<p>Не исполнено</p> <p>Функции надзора за точным и единообразным исполнением законов и подзаконных актов на территории КР всеми лицами возложен на органы прокуратуры согласно ст.104 Конституции КР и Закону «О прокуратуре». Однако в информации, предоставленной Генеральной прокуратурой КР не</p>
	КР, на всей территории страны.	указано, проводятся ли отдельные проверки законности деятельности туристических фирм, оказывающих консультационные и иные услуги иностранным гражданам и гражданам КР, на всей территории страны.

13.	Необходимо регламентировать деятельность частных агентств связи, путем принятия закона.	<p>Исполнено</p> <p>Закон Кыргызской Республики от 2 апреля 1998 года N 31 «Об электрической и почтовой связи»</p> <p>С изменениями и дополнениями регламентирует деятельность частных агентств связи и в области торговли людьми.</p>
14.	Также видится целесообразным привлекать к проведению информационно-просветительской деятельности в сфере противодействия и борьбы с торговлей людьми частные агентства занятости.	<p>Исполнено</p> <p>При ГСМ ПКР функционирует информационно-консультационный центр, есть база данных работодателей и список вакансий за рубежом по отдельным странам (РФ, РК, Южная Корея, ОФЭ и др.). Внутренним документом ИКЦ приняли к использованию минимальные требования для предвыездной подготовки трудящихся мигрантов.</p>
15.	Освещать деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих специальные разрешения на осуществление деятельности по трудоустройству граждан КР за границей	<p>Исполнено</p> <p>На официальном сайте ИКЦ ГСМ КР (oec.kg) имеется информация о юр. лицах, занимающихся деятельностью в сфере занятости (частным агентствам занятости) и имеющих разрешение на данную деятельность, а также их черный список.</p>
16.	Необходимо постоянно повышать потенциал сотрудников как государственных органов, так и местных органов для исполнения Плана мероприятий, т.к. структура и технологии торговли людьми постоянно изменяются и адаптируются;	<p>Исполняется</p> <p>Силами международных организаций и НКО, с участием госорганов проводятся постоянные тренинги и семинары по теме предупреждения и борьбы с торговлей людьми.</p>

17.	Проводить проактивную политику в сфере предупреждения и борьбы с торговлей людьми, т.к. возраст работоторговли не имеет границ и нужно проводить информационно-просветительские работы с населением всех возрастов во всех регионах.	<p>На постоянном исполнении</p> <p>Была проведена 100 дневная кампания против торговли людьми (участвовали ГСМ, Агентство по делам молодежи, УНП ООН, МОМ, МОТ, ОБСЕ, молодежные организации, НКО и т.д.)</p>
18.	Усилить деятельность ГСМ при ПКР в г. Ош путем передачи соответствующих координирующих полномочий и создания рабочих мест в регионах для обеспечения и координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми.	<p>Частично исполнено</p> <p>Постановление Правительства от 5 марта 2019 года № 101 «О вопросах предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Кыргызской Республике» определяет уполномоченным органом по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми Государственную службу миграции при Правительстве Кыргызской Республики.</p>
19.	Закрепить за государственными органами-исполнителями в г. Ош Закона КР ответственных сотрудников для координации деятельности по своим курируемым направлениям	<p>Частично исполняется</p> <p>Созданы региональные Координирующие Советы по предупреждению и борьбе с торговлей людьми.</p>
20.	Вести и обновлять официальные статистические и аналитические данные реальных ЖТЛ не реже одного раза в 2 года, обобщенные и с разбивкой по регионам и крупным городам (Бишкек и Ош);	<p>Не исполнено</p>
21.	Необходимо уделять больше внимания южным областям, т.к. этот регион уязвим и обладает высокой миграционной тенденцией;	<p>В процессе реализации</p>

<p>22. Требуется привести в соответствие настоящую методологию МиО для осуществления последующей эффективной оценки деятельности органов на местном уровне по предупреждению и БТЛ. В частности некоторые индикаторы предполагают проведение мониторинга и оценки только деятельности государственных органов (Например: Раздел 3.1.3, индикатор: 1) Наличие соглашений, регламентирующих порядок взаимодействия и координации деятельности государственных органов, вовлеченных в реализацию Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми»; 2) Наличие соглашений о сотрудничестве между государственными органами и НПО в сфере противодействия торговле людьми в КР; Раздел 3.1.4, индикатор: Наличие концепции (подходов) к созданию обучающих программ (курсов) для подготовки специалистов по противодействию торговле людьми для вовлеченных государственных органов.)</p>	<p>Частично исполнено</p> <p>Методология была разработана лишь для ее применения некоммерческими организациями.</p>
---	--

Глава 4. Выводы и рекомендации мониторингового отчета за 2019 год

Выводы

1. Законодательство КР в сфере противодействия торговле людьми позволяет в достаточной мере обеспечить реализацию соответствующих положений Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», относящихся к компетенции уполномоченных государственных органов.
2. За период 2018 г.- первое полугодие 2019 г. продолжен процесс совершенствования законодательства КР в целях предоставления помощи и защиты жертвам и предполагаемым жертвам торговли людьми, включая детей.
3. Практическая реализация национального механизма перенаправления жертв торговли людьми находится на начальной стадии, т.к. постановление Правительства КР «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в Кыргызской Республике»³², которым утвержден соответствующий пакет документов, вступило в силу в октябре 2019 года.
4. На сайте Государственной службы миграции отсутствует информация о ходе выполнения Плана мероприятий по реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы.
5. На национальном и областном уровне созданы механизмы для координации деятельности в сфере противодействия торговле людьми.
6. Полномочия субъектов, осуществляющих деятельность по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, не в полной мере отражены в соответствующих положениях, регламентирующих их деятельность.
7. Государственная служба миграции имеет достаточные полномочия по координации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми.
8. При этом имеет место недостаточность кадрового потенциала координирующего органа: только 1 специалист является ответственным за разработку и реализацию государственной политики в сфере противодействия торговле людьми, а также за координацию деятельности в данной сфере
9. До настоящего времени убежище для временного проживания жертв торговли людьми, финансируемого за счет государственных средств, не создано.

32 Постановление Правительства КР от 19 сентября 2019 года № 493

Рекомендации

1. Уполномоченным государственным органам, к компетенции которых отнесены вопросы внедрения национального механизма перенаправления жертв торговли людьми, необходимо:

- ускорить приведение своих ведомственных инструкций в соответствие с постановлением Правительства КР от 19 сентября 2019 года № 493;
- определить потребности в обучении сотрудников по вопросам национального механизма перенаправления жертв торговли людьми и по вопросам реализации НПА в целом в сфере противодействия торговле людьми;
- совместно с некоммерческими и международными организациями организовать проведение обучающих мероприятий для сотрудников, ответственных за внедрение национального механизма перенаправления жертв торговли людьми;
- функционально закрепить полномочия в положениях соответствующих структурных подразделений.

2. Государственной службе миграции необходимо:

- провести анализ и оценку выполнения Плана мероприятий по реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы и разместить аналитическую информацию на своем сайте.
- в целях реализации статьи 8 Закона КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» разработать и утвердить решением Правительства КР Положение о порядке деятельности уполномоченного органа по координации мер предупреждению и борьбе с торговлей людьми;
- расширить круг специалистов (до 2-х штатных единиц), ответственных за реализацию государственной политики и координацию мер в сфере противодействия торговле людьми;
- активизировать усилия по изысканию помещений для убежища, а также произвести расчеты по финансированию расходов убежища для рассмотрения при формировании республиканского бюджета на соответствующий год и прогнозе на последующие годы
- учитывая ограниченность средств республиканского бюджета, рассмотреть возможность создания и обеспечения деятельности убежища в рамках государственного социального заказа;
- в консультациях с ЖК, Минфином, МО и НКО предусмотреть в бюджете средства на реабилитацию ЖТЛ с внесением данной категории в соответствующие НПА;
- проводить информационные кампании превентивного характера на постоянной основе в партнёрстве с НКО и международными организациями;

- проводить систематическую профилактическую работу, в том числе открытые занятия для старшеклассников, лицеистов и студентов;
- разместить на сайте информацию о ходе выполнения Плана мероприятий по реализации Программы Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы.

Приложение 1.

Список государственных органов, некоммерческих и международных организаций, с представителями которых проводились экспертные интервью или предоставивших информацию

№	Организация	Примечание
1	Аппарат Правительства Кыргызской Республики, отдел социального развития	Заполненный опросник предоставлен
2	Аппарат полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в Джалал-Абадской области	Информация предоставлена
3	Генеральная прокуратура КР	Заполненный опросник предоставлен
4	Государственный Комитет национальной безопасности КР	Заполненный опросник предоставлен
5	Министерство иностранных дел КР	Заполненный опросник предоставлен
6	Государственная служба миграции при Правительстве КР	Заполненный опросник предоставлен
7	Государственная таможенная служба КР	Заполненный опросник предоставлен
8	Государственная пограничная служба КР	Заполненный опросник предоставлен
9	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР	Заполненный опросник предоставлен
10	Министерство здравоохранения КР	Заполненный опросник предоставлен
11	Министерство внутренних дел КР	Заполненный опросник предоставлен

12	Государственная регистрационная служба при Правительстве КР	Заполненный опросник предоставлен
13	Министерство труда и социального развития КР	Информация не предоставлена
14	Министерство финансов КР	Информация не предоставлена
15	Министерство образования КР	Информация не предоставлена
16	Международная организация по миграции (МОМ)/Агентство ООН по миграции	Интервью предоставлено
17	Международная организация труда	Интервью предоставлено
18	Управление ООН по наркотикам и преступности	Интервью предоставлено
20	ОО «Айкол», г. Талас	Интервью предоставлено
21	ОФ «Аймира», г. Джалал-Абад	Интервью предоставлено
22	ОФ «Арыш», г. Бишкек	Интервью предоставлено
23	ОО «Аялзат – развитие женских инициатив», г. Кара-Кол	Интервью предоставлено
24	ОФ «Благодать», г. Ош	Интервью предоставлено
25	ОФ «ДИА», г. Ош	Интервью предоставлено
26	ОО «Замандаш», г. Бишкек	Интервью предоставлено
27	ОО «АДЕК-Укук», Нарынская обл.	Интервью предоставлено
28	ОО «Нуржолбер», г. Нарын	Интервью предоставлено
29	ОО «Кризисный психологический центр для женщин и семьи «Сезим», г. Бишкек	Интервью предоставлено
30	ОО «Чуйский региональный центр развития и обучения», Чуйская обл.	Интервью предоставлено
31	ОО «Омур Булагы», г. Баткен	Интервью предоставлено
32	ОФ «Фонд Евразия Центральной Азии – Кыргызстан», г. Бишкек	Интервью предоставлено

Приложение 2.

Опыт оказания и виды поддержки лиц, пострадавших от торговли людьми, в регионах КР за период 2018-2019 гг. (до принятия Постановления Правительства Кыргызской Республики от 19 октября 2019 года №493 «О национальном механизме перенаправления жертв торговли людьми в Кыргызской Республике»)³³

В 2018-2019 гг. НКО партнеры МОМ перенаправляли лиц, пострадавших от торговли людьми, для получения помощи в органы местного самоуправления, областные и районные государственные администрации. Представленные ниже организации оказали помощь, что сформировало хорошую практику для подготовки к реализации Национального механизма перенаправления (принятого Постановлением Правительства КР от 19.09.2019 г. №493).

№	Организация	Кейс	Оказанная поддержка/виды помощи
1	Жумгалская районная государственная администрация	1	Согласие об оказании моральной поддержки и отказ от оказания материальной поддержки ввиду отсутствия возможностей
2	Жумгалская районная государственная администрация	1	Материальная помощь в размере 2000 сомов, консультация об обращении в консульства и о правах, перед тем, как мигрировать в другую страну
3	Узгенское межрайонное управление труда и социального развития	1	Материальная помощь в размере 5000 сомов, выплата «суйунчу» детям в размере 8000 сомов
4	Ноокатское межрайонное управление труда и социального развития	3	Постановка на учет по безработице
5	Ошское городское управление труда и социального развития	3	Постановка на учет по безработице

³³ По информации НКО партнеров МОМ

6	Алайский район, Корулай айыл окмоту	1	Помощь в размере 4000 сомов, в виде одежды для детей; отмечено, что в местных бюджетах не предусмотрена бесплатное образовательная, социальная или медицинская помощь жертвам торговли людьми или уязвимым мигрантам
7	Городское управление труда и социального развития Кызыл-Кии	2	Постановка на учет по безработице
8	Ноокатское межрайонное управление труда и социального развития	1	Профессиональное обучение
9	Мэрия г. Кызыл-Кия	1	Разовая помощь в виде продуктов питания
10	Кызыл-Кыштакский айыл окмоту	1	Материальная помощь в размере 3000 сомов
11	Жаны-Ноокатский айыл окмоту	2	Предоставлена земля в аренду в размере 0,12 га
12	Мэрия г. Нарын	1	Перенаправление от Нарынского межрайонного управления труда и социального развития в
13	Айыл Окмот Липенского айыльного аймака	1	Материальная помощь в виде 1 тонны угля, дров, а также зимней одежды для детей
14	Джети-Огузская районная администрация	1	Участие мигранта в семинаре по составлению бизнес-планов
15	Джети-Огузское районное управление труда и социального развития	1	Материальная помощь в размере 1620 сомов
16	Мэрия г. Талас	1	Материальная помощь в размере 1000 сомов
17	Таласский областной ЦСМ		При прописке, осмотр врача и базовые анализы бесплатны

18	Поликлиника г. Узген	2	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ и ее детей (анализы и консультации)
19	ГорОНО города Узген	1	Содействие в зачислении детей ЖТЛ в школу
20	ЦСМ Кызыл-Кыштак	1	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ (анализы и консультации)
21	Мэрия г. Ош	1	Бесплатное обучение в ПТУ города Ош
22	ЦСМ №2 города Ош	1	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ (анализы и консультации)
23	ЦСМ Ноокатского р-на	3	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ и ее детей (анализы и консультации)
24	РайОНО Ноокатского р-на	3	Содействие в зачислении 3 детей ЖТЛ в школу
25	ЦСМ Ноокатского р-на	2	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ (анализы и консультации).
26	ЦСМ Узгенского района	1	Бесплатное медицинское обследование ЖТЛ и ее детей (анализы и консультации)
27	МУТСП Узгенского р-на	1	Назначено ежемесячное пособие в размере 2400 сом, а также выплачено единовременное пособие
28	МУТСП Ноокатского р-на	1	Постановка на учет по безработице