

УДК 35: 343.431

Г. Жуковська

## ПРОТИДІЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ЯК ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ПРОБЛЕМА

Розглянуто сучасний стан нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми в світі. Проаналізовано зобов'язання держав щодо проведення заходів для запобігання торгівлі людьми, розслідування та судового переслідування торгівців людьми та надання допомоги і захисту жертвам торгівлі людьми, відповідно до норм міжнародного права. Проаналізовано основні принципи діяльності держави у цій сфері.

**Ключові слова:** протидія торгівлі людьми, попередження торгівлі людьми, боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, надання допомоги та захисту постраждалим особам, національний координатор у сфері протидії торгівлі людьми.

Серед найважливіших прав людини, закріплених практично всіма міжнародно-правовими документами в галузі прав людини, а також Конституцією України, є право на життя, свободу, особисту недоторканність, право вільно пересуватися, вибирати місце перебування і проживання, свобода праці та іншої не забороненої законом діяльності.

Торгівля людьми є однією з найжорстокіших форм порушення основних прав і свобод людини. Незалежно від виду експлуатаційної мети, торгівля має тяжкі, а часом фатальні наслідки для постраждалих осіб. Злочин торгівлі людьми постійно еволюціонує услід за прагненнями злочинців отримати щонайвищі прибутки від експлуатації постраждалих.

За цих обставин особливого значення набуває створення правових умов та дієвих механізмів, направлених не тільки на запобігання незаконній торгівлі людьми і для переслідування торгівців, а й для забезпечення справжнього захисту жертв торгівлі людьми та захисту їх прав людини.

Перші експериментальні дослідження в цьому напрямку були проведені М. Буряком, Є. Євстифеевою, С. Метелевою. Крім того, великі за обсягом наукові дослідження, проведені по вивченню та вдосконаленню питання прав людини в працях таких вчених, як А. Венгеров, О. Головістікова, Є. Лукашева, О. Малинова, Ф. Рудинський, В. Четвернин, Ю. Александрова, О. Бандурка, Ю. Бауліна, В. Варфоломеевої, В. Голіна, Н. Гуторової, І. Даньшина, С. Денисова, Т. Денисової, Л. Єрохіної, В. Іващенко, А. Музики, Є. Стрельцова, М. Хавронюка.

Метою статті є дослідження сучасного стану нормативно-правового регулювання протидії торгівлі людьми в світі, аналіз існуючих проблем у цьому питанні та шляхи їх вирішення.

Серед найбільш актуальних порушень прав людини в сучасному світі актуальним є злочин, який має багато назв – “біле рабство”, “торгівля людьми”, “контрабанда людьми”, “торгівля живим товаром”. Торговля людьми це соціальне явище, що визнається злочином у всіх країнах світу.

Основним суб'єктом протидії торгівлі людьми є саме держава. Необхідно зазначити, що такі міжнародні документи, як Загальна Декларація прав людини,

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенція ООН про права дитини, Конвенція ООН про боротьбу із транснаціональною організованою злочинністю та інші документи ООН у галузі прав людини, так само як і Конвенція Ради Європи про протидію торгівлі людьми, закликають та зобов'язують Українську державу активно протидіяти торгівлі людьми [1].

Отже, згідно із нормами міжнародного права, держави зобов'язані з належною обачністю проводити заходи для запобігання торгівлі людьми, розслідування та судового переслідування торговців людьми та надання допомоги і захисту жертвам торгівлі людьми. Такий принцип кореспондує з нормами міжнародної відповідальності держав за порушення міжнародних зобов'язань у результаті їх дій або, в певних випадках, і дій інших суб'єктів. У контексті захисту прав людини держави забезпечують певний стандарт допомоги (зокрема компенсації) та захисту жертв і у тих випадках, коли шкода не була завдана безпосередньо їхніми діями (стандарт належної обачності). Зрозуміло, що держави не завжди охоче беруть на себе відповідальність за торгівлю людьми та порушення прав людини, пов'язані з нею. Колізії можуть виникати щодо питання заподіяння первинної шкоди, суб'єктів протиправного діяння (злочинних груп, а не держав), питання, чи зробили державні органи усе, щоб запобігти злочину. Питання про те, в яких ситуаціях відповідальність за дії чи бездіяльність держави може бути покладена на державу визначається нормами міжнародно-правової відповідальності держав, теоретичною основою для якої слугує проект статей Комісії міжнародного права про відповідальність держав за міжнародні протиправні дії [2]. У деяких ситуаціях встановлення відповідальності є досить простою справою, коли дія чи бездіяльність, що призвели до порушення, прямо пов'язана з діяльністю посадових осіб чи державних установ. Відповідальність за дії чи бездіяльність судів, законодавчих, виконавчих органів та осіб, що офіційно там працюють, як правило, покладаються саме на державу (що передбачається ст. 4 згаданого проекту статей), якщо вони оскаржувалися, або ж мали систематичне чи повторне спрямування і держава не могла про них не знати і була таким чином зобов'язана вжити заходів для їх припинення. Така міжнародна відповідальність виникає відповідно до міжнародного права і не може трактуватись із позиції національного законодавства (що виникає зі ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, яка передбачає, що Учасник не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору) [3]. Зрозуміло, втім, що торгівлю людьми зазвичай реалізують фізичні особи та злочинні угруповання, за діяльність яких держава не може нести пряму відповідальність. Виняток становлять ситуації, коли суб'єктом злочину є фізичні особи та організації, що були уповноважені державою здійснювати елементи виконавчої влади або ж вчиняли дії при безпосередньому керівництві чи контролі державних органів. Також, відповідальність може наступати при порушенні принципу належної обачності. Згідно із ним, держава може нести відповідальність не за дії інших суб'єктів, але за власну бездіяльність у запобіганні, розслідуванні, судовому переслідуванні винних осіб та усунення негативних наслідків злочину. Держава зобов'язана здійснювати заходи, спрямовані на запобігання порушень встановлених прав фізичними особами та встановлення відповідальності за них. Тому відмова у запобіганні очікуваних порушень прав людини з боку фізичних осіб чи організацій може призвести до

відповідальності держави. Так само, правова відповідальність буде виникати у випадку, якщо держава не надасть правових засобів захисту від зловживань чи порушень. Іншими словами, стандарт належної обачності починає діяти у випадку, коли держава мала можливість покращити ситуацію для осіб, потерпілих від торгівлі людьми, але не зробила цього [4].

У своїй діяльності в даній сфері держава має відповідати усталеним міжнародним принципам, нормам та стандартам. Управління Верховного Комісара ООН з прав людини виділяє принципи, що їх держави мають дотримуватися у діях, спрямованих на захист прав людини та протидію торгівлі людьми:

1. Верховенство прав людини. Невід'ємні права жертв торгівлі людьми мають бути основою діяльності держави щодо запобігання цьому злочину та боротьби з ним, а також питання захисту, надання допомоги та компенсації потерпілим особам. Відповідно до норм міжнародного права, держави зобов'язані з належною обачністю проводити заходи із запобігання торгівлі людьми, розслідування та судового переслідування винних осіб, а також допомоги та захисту потерпілих. Заходи по боротьбі з торгівлею людьми не повинні негативно впливати на права та гідність осіб, зокрема права тих, хто став жертвою торгівлі людьми, а також мігрантів, внутрішньо переміщених осіб, біженців та шукачів притулку.

2. Запобігання торгівлі людьми. Стратегії, спрямовані на попередження торгівлі людьми, повинні розглядати попит як основну причину торгівлі людьми. Держави та міжурядові організації мають впевнитись, що заходи, здійснювані ними, спрямовані на усунення факторів, що підвищують вразливість осіб до торгівлі людьми, зокрема це стосується нерівності, бідності та усіх форм дискримінації. Держави мають проявляти належну обачність у виявленні та присканні участі або співучасті посадовців чи осіб, пов'язаних державним сектором у торгівлі людьми. Усі посадові особи, що підозрюються у торгівлі людьми, мають бути виявлені та відповідно покарані.

3. Забезпечення захисту та допомоги жертвам торгівлі людьми. Жертви торгівлі людьми не мають бути затримані, обвинувачені або переслідувані у судовому порядку за незаконний в'їзд у країну або тимчасове проживання у країнах транзиту та призначення, а також за їх участь у протиправній діяльності у тій мірі, в якій така участь була прямо обумовлена їх положення в якості жертв торгівлі людьми. Держави мають забезпечувати захист жертв торгівлі людьми від подальшої експлуатації та нанесення шкоди, а також надання їм адекватної матеріальної та психологічної допомоги. Надання такого захисту та допомоги не має бути залежним від можливості чи бажання жертви співпрацювати із правоохоронними органами. Протягом будь-яких кримінальних, цивільних чи інших процесів проти підозрюваних у торгівлі людьми, жертви цієї діяльності мають право на юридичну та іншу державну допомогу. Також, на час судового розгляду держави мають забезпечувати жертвам та свідкам по відповідним справам тимчасовий вид на проживання. Першочергово потрібно ідентифікувати дітей, що стали жертвами торгівлею людьми, та забезпечувати їх допомогою та захистом, беручи до уваги їх спеціальні права та потреби. Також, жертвам торгівлі людьми має забезпечуватись безпечне (і, в міру можливостей, добровільне) повернення в країну походження. Також, мають розглядатись альтернативи такій репатріації, якщо є обґрунтовані побоювання, що повернення може створити суттєву загрозу безпеці та/або життю цих осіб та/або їх сімей.

4. Криміналізація торгівлі людьми, покарання винних та відшкодування заподіяної шкоди. Держави мають приймати належні законодавчі та інші заходи, спрямовані на кваліфікацію торгівлі людьми, її елементів та пов'язаних із нею дій в якості злочинних діянь. Вони мають забезпечувати ефективне розслідування та судове переслідування за дії, кваліфіковані як торгівля людьми чи як один з елементів цього діяння, незалежно від того, вчинялись вони державними чи недержавними суб'єктами. Також, держави мають забезпечити, що злочин торгівлі людьми передбачатиме відповідно до норм національного законодавства, і договорами про екстрадицію видачу винного. Фізичні та юридичні особи, визнані винними у торгівлі людьми, мають отримати ефективне покарання. Активи, що належать фізичним та юридичним особам, які беруть участь у торгівлі людьми, мають "заморожуватись" державами. Конфісковані активи по мірі можливостей мають йти на підтримку і допомогу жертвам торгівлі людьми. Також, держави мають забезпечити, що жертви торгівлі людьми отримають доступ до ефективних та належних засобів правового захисту.

Для ефективної реалізації цих принципів у протидії торгівлі людьми, у 2002 р. Верховним Комісаром з прав людини були представлені такі керівні положення [5]:

1. Забезпечувати зміцнення та захист прав людини.

Оскільки порушення прав людини є одночасно і причиною, і наслідком торгівлею людьми, важливо забезпечити, щоб боротьба проти неї не мала одночасний негативний вплив на права та стан жертв цієї торгівлі. Для цього державам пропонується проводити консультації із судовими, законодавчими, правозахисними органами, а також представниками громадськості для розробки, прийняття чи перегляду законодавчої основи та програм по протидії торгівлі людьми, національних планів тощо. Забезпечити, щоб національне законодавство у цій сфері не призводило до дискримінації чи порушення прав біженців, враховуючи і міжнародні норми щодо невидачі шукачів притулку. Проводити моніторинг та оцінку забезпечення прав людини при проведенні заходів, спрямованих на боротьбу із торгівлею людьми, звігувати на національному та міжнародному рівнях тощо.

2. Виявляти жертв та суб'єктів торгівлі людьми.

Потрібно пам'ятати, що торгівля людьми не є просто організованим переміщенням людей з метою прибутку. Важливим додатковим фактором, що відрізняє торгівлю людьми від незаконного перевезення мігрантів є фактор сили, примусу та/або обману на одній чи всіх стадіях цього процесу, наприклад, з метою експлуатації жертви. У багатьох випадках виявити ці фактори без активного розслідування неможливо. Невиявлення факту торгівлі людьми та жертв такої торгівлі, швидше за все, призведе до продовження порушення прав людини, так само, як виявлення торговців людьми призведе до продовження їхньої злочинної діяльності. Саме тому, державам, у тісному співробітництві з громадськістю, рекомендується займатися розробкою керівних принципів і процедур для відповідних державних органів і посадових осіб, таких як поліція, прикордонники, працівники імміграційних служб та інших осіб, що беруть участь у виявленні, затриманні, прийомі та роботі з нелегальними мігрантами, які дозволяли б швидко і правильно виявляти жертв торгівлі людьми. Також, важливим є забезпечити належну підготовку службовців, які працюють у згаданій сфері та забезпечити співробітництво між відповідними державними органами та представниками громадськості задля виявлення та надання допомоги жертвам торгівлі людьми.

Необхідним є проведення заходів із превентивного інформування мігрантів та шукачів притулку про небезпеку та наслідки торгівлі людьми тощо.

3. Проводити оцінку, аналіз та поширення відповідних даних.

Ефективні та реальні стратегії боротьби з торгівлею людьми мають засновуватись на точній та актуальній інформації, досвіді та аналізі. Дуже важливо, щоб усі сторони, які беруть участь у розробці та реалізації цих стратегій мали єдине та чітке розуміння певних питань. З цією метою пропонується прийняти та закріпити в національному законодавстві єдине визначення торгівлі людьми, що міститься в Протоколі Палермо (згадується у першому параграфі даної роботи). Також, необхідним вважається проводити стандартизований збір статистичної інформації щодо обсягів торгівлі людьми та нелегального перевезення мігрантів, проводити дослідження на базі цих даних, оцінювати цілі законодавчих змін, спрямованих на боротьбу з торгівлею людьми, та їх вплив на реальну ситуацію, налагоджувати тісну співпрацю з громадськими організаціями, що працюють у цій сфері для обміну інформації.

4. Забезпечити адекватну законодавчу базу.

Відсутність адекватного законодавчого закріплення положень щодо протидії торгівлі людьми або ж колізії правових норм є однією з основних проблем міжнародного співробітництва у даній сфері. Вкрай важливо гармонізувати національне законодавство, нормативні визначення і т.п. на регіональному та міжнародному рівнях. Для цього необхідно мати нормативне визначення торгівлі людьми в національному законодавстві та визнати правопорушеннями різноманітні діяння, безпосередньо пов'язані з такою практикою, такі як боргова кабала, насильницька праця, насильницька проституція тощо. Також, необхідно створити умови для притягнення до відповідальності осіб, пов'язаних із цим видом діяльності та забезпечити адміністративний контроль над підприємствами, що пропонують послуги знайомства, ескорту, сумнівного працевлаштування, роботи в готельних комплексах закордоном тощо.

5. Забезпечити адекватну роботу правоохоронних органів.

Можливість правоохоронних органів попереджувати та розкривати злочини, пов'язані з торгівлею людьми, безпосередньо пов'язані з бажанням та можливістю жертв та свідків цих злочинів спілкуватись із представниками таких структур. Саме тому важливо забезпечити як захист свідків та потерпілих, так і підготовку службовців відповідних структур (поліції, прокуратури, митної, міграційної служби, судової системи, соціальних працівників та працівників громадської охорони здоров'я) до роботи з ними. Для цього, звичайно, необхідно проводити відповідну підготовку працівників (бажано, із залученням ініціатив з боку громадськості), створити відповідні структури, що будуть спеціалізуватись саме на боротьбі з торгівлею людьми, а також створювати відповідні програми щодо виявлення безпечного місця в країні призначення для жертв торгівлі людьми, доступу до них захисника в суді, збереження судової таємниці, визначення можливих варіантів стосовно подальшого перебування в країні, переселення в третю безпечну країну або репатріації. Також, держава має заохочувати правоохоронні органи до співробітництва з представниками громадськості у наданні захисту та допомоги жертвам торгівлі людьми.

6. Забезпечувати захист та підтримку жертвам торгівлі людьми.

Повага до прав та потреб жертв торгівлі людьми є першочерговою задачею у заходах, спрямованих на протидію цієї торгівлі. З цією метою державним органом

рекомендується у співпраці з представниками громадськості спрямовувати свою діяльність на надання жертвам торгівлі людьми адекватного притулку, що задовольнятиме їх потреби. Це не має залежати від можливості чи бажання таких осіб бути свідками у судових процесах чи надавати інформацію про торгівлю людьми. При цьому, при їх участі у цивільних чи кримінальних процесах їм потрібно забезпечувати правову допомогу, а також захист їх конфіденційності (для безпечного свідчення проти суб'єктів злочину). В жодному випадку вони не мають утримуватись у слідчих ізоляторах, в імміграційних центрах, інших місцях утримання під вартою чи будинках для безпритульних. Їм необхідно надавати доступ до послуг охорони здоров'я. Не рекомендуються робити огляди чи діагностику захворювань обов'язковою. Також, потрібно надавати інформацію щодо можливості звернення до посольств та консульств необхідних країн. Також, важливим завданням є безпечне і, в міру можливостей, добровільне повернення таких осіб до країни походження чи знаходження альтернатив надання їм дозволу на проживання, переїзду у країну призначення чи третю безпечну країну. При цьому, разом з недержавними організаціями мають проводитись заходи, спрямовані на допомогу та захист осіб, що повернулись у країну походження, забезпечення їх благополуччя, сприяння соціальній інтеграції, запобігання повторення ситуації, коли вони опинились жертвами торгівлі, надання їм фізичної, психологічної та медичної допомоги, житла, освіти та зайнятості.

7. Здійснювати заходи, спрямовані на попередження торгівлі людьми.

Заходи мають спрямовуватись на аналіз факторів, що збільшують ризик торгівлі людьми. Основні з них – низький рівень життя, малограмотність населення, відсутність можливості заробітку, відсутність офіційних каналів трудової міграції, слабка робота правоохоронних органів тощо. Водночас із виробленням напрямків політики для подолання таких факторів, мають проводитись заходи з підвищення обізнаності населення щодо наслідків та небезпеки торгівлі людьми.

8. Приймати спеціальні заходи для захисту та допомоги дітям, що стали жертвами торгівлі людьми.

Враховуючи фізичну та психологічну шкоду, яка завдається дітям, що стали жертвами торгівлі людьми, а також їх підвищену вразливість до експлуатації, необхідно розробляти окремі норми, програми та заходи для протидії торгівлі дітьми. Основою усіх дій, здійснюваних державними чи приватними установами соціального забезпечення, судами, законодавчими чи виконавчими органами для протидії торгівлі людьми має бути захист інтересів дітей. Неповнолітні жертви торгівлі мають забезпечуватись відповідною допомогою та захистом з урахуванням їх особливих прав та потреб.

9. Забезпечення доступу до засобів правового захисту.

Жертви торгівлі людьми, враховуючи порушення їх прав людини, мають закріплене на міжнародному рівні право на адекватні і належні засоби правового захисту. Втім не завжди вони можуть ним скористатись через відсутність обізнаності стосовно можливостей та процедури отримання правового захисту допомоги, враховуючи компенсацію за експлуатацію та перебування в якості жертви торгівлі людьми. Саме тому, поряд із забезпеченням адекватних засобів правового захисту держава має проводити заходи із інформування та підвищення обізнаності таких осіб про їх права.

10. Забезпечити ефективне додержання обов'язків миротворцями, правоохоронними органами, працівниками гуманітарної та дипломатичної сфери.

Особливу небезпеку та занепокоєння викликають випадки, коли до торгівлі людьми виявляються причетні особи, наділені певними повноваженнями державою – такі, як військові, працівники правоохоронних органів, гуманітарної та дипломатичної сфери. Держави несуть пряму відповідальність за дії таких осіб, оскільки останні діють *ex officio*. Отже, необхідно приймати ефективні заходи, спрямовані на запобігання участі громадян, державних посадовців та працівників відповідних державних структур у торгівлі людьми, проводити розслідування таких випадків та забезпечувати адекватне покарання таких осіб, що має бути закріплено у національному законодавстві.

11. Забезпечувати міжнародну та міжрегіональну співпрацю, спрямовану на протидію торгівлі людьми.

Оскільки торгівля людьми є глобальною проблемою, важливим є міжнародна співпраця, спрямована на боротьбу з нею. Для цього необхідно проводити ефективну міжнародну політику, приймати дво- та багатосторонні договори з цих питань, забезпечити міжнародну співпрацю правоохоронних, судових та інших державних органів, до компетенції яких належать питання протидії торгівлі людьми тощо.

Доцільно зазначити, що низка міжурядових та неурядових організацій активно займаються розробкою керівних положень та порад державам, які потім мають бути основою національних стратегій протидії торгівлі людьми. Зрештою, така ж діяльність проводиться і відповідними компетентними державними органами у співпраці з громадськістю. Напрямки та певні аспекти передбачуваної діяльності можуть змінюватися залежно від конкретної ситуації у сфері дотримання прав людини та протидії торгівлі людьми у державі, але всі вони мають відповідати загальним міжнародним стандартам у цій сфері.

### **Висновки**

Враховуючи проведене нами дослідження, можемо зробити певні висновки:

– згідно із нормами міжнародного права, держави зобов'язані з належною обачністю проводити заходи для запобігання торгівлі людьми, розслідування та судового переслідування торговців людьми та надання допомоги і захисту жертвам торгівлі людьми. Такий принцип кореспондує з нормами міжнародної відповідальності держав за порушення міжнародних зобов'язань в результаті їх дій або, в певних випадках, і дій інших суб'єктів;

– у своїй діяльності в даному напрямку держава має відповідати усталеним міжнародним принципам, нормам та стандартам;

– на міжнародному рівні вироблені керівні принципи та положення щодо політики держави, спрямованої на протидію торгівлі людьми;

– ряд міжурядових та неурядових організацій також активно займаються розробкою керівних положень для держав, які потім мають стати основою національних стратегій протидії торгівлі людьми;

– напрямки та певні аспекти передбачуваної діяльності можуть змінюватися залежно від конкретної ситуації у сфері дотримання прав людини та протидії торгівлі людьми у державі, але всі вони повинні відповідати загальним міжнародним стандартам у цій сфері.

Перспективою подальших досліджень є дослідження міжнародного досвіду щодо розбудови системи протидії торгівлі людьми з метою його адаптації в Україні.

### Література

1. ЛаСтрада Україна. Закон “Про протидію торгівлі людьми”: аргументи за [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_185.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_185.html).

2. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты пятьдесят шестой сессии. Дополнение №10 (A/56/10). Доклад Комиссии международного права [Текст]. — Н.-Й. : Организация Объединенных Наций, 2001. — 380 с.

3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_118).

4. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking commentary [Text]. — N.-Y. : United Nations, 2010. — P. 75—77.

5. Economic and Social Council. Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council (E/2002/68/Add. 1) [Text]. — N.-Y. : United Nations, 2002. — P. 3—14.

**H. Zhukovska**

### COUNTERACTION TO HUMAN TRAFFICKING AS A PUBLIC-MANAGEMENT PROBLEM

**The article examines the current state of regulatory and legal support of counteraction to human trafficking in the world. The author analyses obligations of states concerning the conduct of measures to prevent human trafficking, investigate and prosecute human traffickers, and provide assistance and protection to victims of trafficking in accordance with norms of international law. The main principles of the activity of the State in this field are analyzed.**

**Key words: counteraction to human trafficking, prevention of human trafficking, fight against crime related to human trafficking, provision of assistance and protection to victims, national coordinator in the sphere of human trafficking.**