

УДК 341.46+176.5

К.Б. ЛЕВЧЕНКО, докт. юрид. наук, проф.,
Міжнародний жіночий правозахисний центр
«Ла Страда-Україна»,

Л.Г. КОВАЛЬЧУК, канд. пед. наук,
Міжнародний жіночий правозахисний центр
«Ла Страда-Україна»

МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ (НА ПРИКЛАДІ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ЛІКВІДАЦІЮ ВСІХ ФОРМ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЩОДО ЖІНОК)

Ключові слова: Комітет ООН щодо ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, періодична доповідь, протидія торгівлі людьми, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок

Проблема правового аналізу Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [1] у загальному контексті була предметом попередніх наукових пошуків авторів [2, 3, 4]. Піднімалися питання й використання правових механізмів Конвенції для впливу на формування державної політики протидії торгівлі людьми [5]. Водночас, вперше в цій статті розглядаються моніторингові механізми Конвенції, а також стан реалізації рекомендацій, отриманих Україною за результатами представлення Комітету ООН шостої та сьомої об'єднаної доповіді про стан виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

Конвенція (ст.6) закликає держави-учасниці вжити усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо припинення всіх видів торгівлі жінками та використання проституції жінок. Для розвитку та виконання положень цієї статті прийнята низка міжнародних документів, зокрема, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої зло-

чинності та додаткові протоколи до неї щодо протидії торгівлі людьми та нелегальній міграції (2000 р.).

Положення, які містяться у статтях Конвенції, є орієнтирами для держав. В Україні здійснені законодавчі та організаційні заходи, які дозволяють зробити висновок про те, що національне законодавство у сфері протидії торгівлі людьми в цілому відповідає вимогам міжнародних документів, в тому числі й Конвенції [6–7].

Моніторинговий механізм Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок ґрунтується на принципі підготовки періодичних доповідей щодо виконання положень Конвенції в тій чи іншій країні. Він сформульований у статтях 17–22 Конвенції. Для розгляду ходу здійснення цієї Конвенції в системі ООН було засновано Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, який складається з двадцяти трьох експертів і проводить щорічні засідання. Стаття 18 зобов'язує держави-сторони подавати Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй для розгляду Комітетом доповідь про законодавчі, судові, адміністративні та інші заходи, вжиті ними для виконання положень цієї Конвенції, та про прогрес, досягнутий в цьому напрямі (один раз на чотири роки). Комітет ООН з ліквідації дискримінації стосовно жінок рекомендує всім державам інформувати громадськість своєї країни про звіти в ООН та друкувати і розповсюджувати доповіді у власних країнах, висвітлювати їх зміст у засобах масової інформації, проводити громадські обговорення та слухання. Тож підготовка доповіді є не тільки механізмом моніторингу виконання положень Конвенції, але відіграє значну аналітичну, інформаційну та пропагандистську функцію, привертаючи увагу фахівців та громадськості до проблем дискримінації та торгівлі людьми.

21.01.2010 р. у Комітеті ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок Україна захищала шосту та сьому об'єднану періодичну доповідь щодо стану виконання положень Конвенції ООН про ліквідацію всіх

форм дискримінації щодо жінок. К. Левченко була членом урядової делегації України. Члени Комітету поставили більше п'ятдесяти запитань, які стосувалися усіх сфер суспільного життя, що й дає можливість говорити про моніторингову функцію Конвенції.

В узагальненому вигляді ці питання представлені в Заключних зауваженнях Комітету, які надіслані Українському Урядові за результатами розгляду доповіді (пп.30–31 [8]).

Так, у них зазначається, що «визнавши зусилля, вжиті державою-учасником з метою вирішення проблеми торгівлі жінками та дітьми, у тому числі створення спеціальних консультативних органів, розробку проекту закону про боротьбу з торгівлею людьми та про захист жертв та ратифікацію відповідних міжнародних документів, Комітет відзначає із занепокоєнням, що ще недостатньо усуваються корінні причини торгівлі людьми, фінансування притулків як і раніше є недостатнім і що в цілому ресурси, які виділяються для боротьби з торгівлею людьми, є, як і раніше неадекватними. Комітет відчуває занепокоєність у зв'язку з недостатнім обсягом міжнародного співробітництва з метою притягнення винних осіб до відповідальності».

Рекомендації, сформульовані членами Комітету можна згрупувати наступним чином:

- прискорити ухвалення законодавства про торгівлю людьми (мова йде про Комплексний закон про протидію торгівлі людьми);
- забезпечити достатнє фінансування для ефективного здійснення державної програми із запобігання торгівлі людьми в Україні та інших заходів, спрямованих на боротьбу з торгівлею людьми;
- регулярно здійснювати контроль за результатами впровадження програм та інших заходів;
- створити додаткові притулки для реабілітації та соціальної інтеграції жінок і дівчаток, які стали жертвами торгівлі людьми;
- забезпечити систематичне розслідування, переслідування і покарання торговців лю-

дьми, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва;

- зробити доступною інформацію про кількість осіб, потерпілих від торгівлі людьми;
- зробити доступною інформацію про кількість проведених розслідувань та їх результати (п.31) [8].

На ці питання Україна має надати відповіді в 2012 р. (пп.51–52 [8]), на решту – при підготовці наступної періодичної доповіді у лютому 2014 р.

Альтернативні звіти з цих питань можуть надсилати й громадські організації. В серпні-вересні 2012 р. Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» за участю партнерських громадських організацій – Інформаційно-консультативного жіночого центру, Всеукраїнської мережі проти комерційної сексуальної експлуатації дітей, МГО «Школа рівних можливостей» та інших підготував звіт громадських організацій щодо виконання Україною п.31 заключних рекомендацій Комітету ООН про ліквідацію дискримінації щодо жінок. Автори статті були учасниками робочої групи з підготовки звіту [9].

Торгівля людьми залишається актуальною проблемою для України. Протягом 2010–2011 рр. 1899 виявлених осіб (1085 – 2010 р., 814 – 2011 р.), постраждалих від торгівлі людьми, отримали допомогу від Представництва МОМ в Україні. За цей період Центр «Ла Страда-Україна» надав допомогу 169 особам (61 – 2010 р., 108 – 2011 р.) постраждалим від торгівлі людьми та насильства. Працівники органів внутрішніх справ виявили 454 злочини, пов'язані з торгівлею людьми (257 – 2010 р., 197 – 2011 р.). При цьому сама проблема зазнає змін, що створює складнощі для виявлення постраждалих від торгівлі людьми та надання їм допомоги, ведення профілактичної роботи, а також ефективного розслідування таких справ. Спостерігається, зокрема, зниження кількості постраждалих, які повертаються з країн ЄС (18 % у 2011 р. порівняно з 28 % у 2010 р.). Найбільш популярними краї-

нами призначення для українців стають Росія, Польща. Випадки внутрішньої торгівлі людьми складають 7,5 %, переважно від них страждають діти та молоді дівчата, яких експлуатують у жебрацтві та сексуальній сфері. Україна дедалі більше стає країною призначення для торгівлі людьми у більшості випадків з метою трудової експлуатації у сільському господарстві та на будівництві. У 2010 р. було виявлено 8 постраждалих, у 2011 – 23,43 % іноземних громадян, які постраждали від торгівлі людьми, є громадянами Молдови. Збільшується кількість випадків трудової експлуатації. Так, більше 2/3 кількості осіб, яким надавалась допомога у 2011 р., страждали від торгівлі людьми з метою трудової експлуатації, і 25 % страждали від сексуальної експлуатації¹.

Що стосується стану виконання рекомендацій Комітету ООН, то протягом 2010–2012 рр. велася активна діяльність у сфері правового забезпечення роботи з протидії торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим: у вересні 2010 р. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, того ж місяця 2011 р. прийняла Закон України «Про протидію торгівлі людьми». В 2011 р. була також ратифікована Конвенція Ради Європи № 201 про боротьбу із сексуальною експлуатацією дітей та сексуальним насильством. 07.11.2011 р. Україною підписана Конвенція Ради Європи № 210 про боротьбу із насильством щодо жінок та домашнім насильством, що можна розглядати як намір України щодо її подальшої ратифікації. В лютому 2011 р. підписаний Меморандуму про співпрацю у сфері протидії торгівлі людьми між Урядами України та США.

Так, у Законі «Про протидію торгівлі людьми» міститься низка інноваційних поло-

жень, особливо тих, які стосуються захисту постраждалих від торгівлі людьми. З метою ефективної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їх захисту створюється Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (ст.13). Особа, яка вважає себе постраждалою від торгівлі людьми, має право звернутися до місцевої державної адміністрації із заявою про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та до органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод (ст.14). Статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, встановлюється на строк до двох років (ст.15). Особа, якій встановлено статус особи, що постраждала від торгівлі людьми, має право на забезпечення особистої безпеки, поваги, а також на безоплатне одержання (ст.16): медичної, психологічної, соціальної, правової та іншої необхідної допомоги; тимчасового розміщення, за бажанням постраждалої особи та у разі відсутності житла, в закладах допомоги для осіб, які постраждали від торгівлі людьми, на строк до трьох місяців, який у разі необхідності може бути продовжено за рішенням місцевої державної адміністрації, зокрема у зв'язку з участю особи як постраждалого або свідка у кримінальному процесі; відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок осіб, які її заподіяли, у порядку, встановленому Цивільним кодексом; одноразової матеріальної допомоги; допомоги у працевлаштуванні, реалізації права на освіту та професійну підготовку тощо.

На виконання Закону України «Про протидію торгівлі людьми» в 2012 р. була прийнята низка нормативно-правових актів.

1. Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 р. № 29). Документ визначає Міністерство соціальної політики національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми.

¹ Використано статистичні та аналітичні матеріали Представництва МОМ в Україні за 2010–2011 рр.

2. Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 303). Положення визначає процедуру створення, формування та ведення Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми. До Реєстру вносяться статистичні відомості про злочини, пов'язані з торгівлею людьми, та осіб, які їх вчинили, з урахуванням бази даних єдиної системи обліку злочинів та осіб, які їх вчинили на території України, крім даних, які містять інформацію, що є державною таємницею. Держателем (володільцем) та адміністратором (розпорядником) Реєстру є МВС.

3. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 р. (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350). Програма містить 8 основних завдань та низку заходів до них з протидії торгівлі людьми на період з 2013 р. до 2015 р. включно. Серед основних завдань зазначені: 1) удосконалення законодавства та управління, 2) проведення перевірки діяльності закладів, у яких надається допомога особам, що постраждали від торгівлі людьми, 3) створення єдиної системи моніторингу та оцінки ефективності заходів, що здійснюються на національному та регіональному рівні, 4) підвищення професійного рівня працівників органів державної влади, 5) запобігання торгівлі людьми, її первинна профілактика, 6) профілактика торгівлі людьми серед представників вразливих верств населення, 7) забезпечення провадження на належному рівні правоохоронної діяльності у сфері протидії торгівлі людьми, 8) надання допомоги особам, що постраждали від торгівлі людьми. Фінансування Програми планується здійснювати за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел. Орієнтовний обсяг фінансування становить 7393,184 тис. грн. Програма містить показники, за якими планується вимірювати успішність її реалізації, однак це лише кількі-

сні показники та по одному на кожне завдання. Концепція Програми з обґрунтуванням її необхідності попередньо схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 р. № 90.

4. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 417).

5. Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 660).

6. Про затвердження Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 р. № 783).

Є сподівання, що законодавче закріплення державної політики у сфері протидії торгівлі людьми звільнить її від коливань політичної уподобань та рівня фаховості та розуміння керівників відповідних міністерства та відомств. Очікування від прийняття Закону «Про протидію торгівлі людьми» є амбітними, але їх реалізація залежить від політичної волі, від того, яким чином положення Закону конкретизовані в підзаконних нормативно-правових актах, чи будуть і в якому розмірі виділені фінанси для реалізації запланованих заходів тощо.

Що стосується забезпечення достатнього фінансування для ефективного виконання державної програми протидії торгівлі людьми в Україні та інших заходів у цій сфері, окремою строчкою в Державному бюджеті України в 2010, 2011 та 2012 роках гроші на діяльність з протидії торгівлі людьми не виділялися, в тому числі на надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми. Додаткові притулки для реабілітації та соціальної інтеграції жінок і дівчат, які стали жертвами торгівлі людьми не були створені. Як і в попередні роки, надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми залишалося сферою

відповідальності міжнародних та громадських організацій². Разом з мережею партнерських НУО по всій території України, за період з січня 2000 р. до вересня 2011 р. 7954 постраждали особи (611 – за 9 місяців 2011 р.) отримали допомогу в рамках реінтеграційної програми МОМ, яка, залежно від індивідуальних потреб кожного бенефіціара, включала юридичні консультації та його представництво у кримінальному та цивільному суді; медичну та психологічну допомогу, забезпечення приtulку, професійну підготовку, програми надання невеликих грантів для підтримки тих постраждалих від торгівлі людьми, які прагнуть започаткувати власний бізнес, та інші форми допомоги. З 2002 р. в рамках допомоги, здійснюваної МОМ, працює Медичний реабілітаційний центр, єдиний у своєму роді в Україні, де повне медичне обслуговування та психологічна допомога надаються безкоштовно на безпечній та конфіденційній основі. З 2002-го по 2010 рік, понад 1700 постраждалих скористалися послугами Центру [10]. За 6 місяців 2011 р. МОМ в Україні самостійно та через мережу громадських організацій надано допомогу 397 потерпілим (за 2010 р. – 1085 потерпілим). За 6 місяців 2011 р. надано допомогу 47 дітям (в 2010 р. – 123), 26 – дівчатам та 21 хлопчику [11].

Статистика кримінальних справ, відкритих правоохоронними органами України за ст.149 ККУ залишається стабільною, хоча із тенденцією до зменшення. Так, за 6 місяців 2011 р. відкрито 126 справ (в 2010 – 337). Ця тенденція, на нашу думку, пов'язана із погіршенням роботи відповідних підрозділів МВС України,

² За період 1997–2011 рр. Центром Ла Страда було надано допомогу 1989 особам. Протягом 2011 р. допомогу було надано 109 постраждалим від торгівлі людьми, насильства, включаючи домашнього насильства як в Україні так і за кордоном, особам, які опинилися в складних життєвих обставинах, тощо. У зв'язку з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та збільшенням реклами в мережі Інтернет, за 2011 р. було надано близько 1000 електронних консультацій.

пов'язаних із реорганізацією та затягнутим у часі реформуванням в середині МВС – ліквідацією Департаменту боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми, створення на його місці Департаменту боротьби із кіберзлочинністю та торгівлею людьми, а потім ліквідація цього новоствореного департаменту та його підпорядкування Департаменту кримінального розшуку. Існуючі офіційні дані абсолютно не відображають реальних масштабів цього явища в Україні, а лише свідчать про невисокий рівень ефективності діяльності органів внутрішніх справ в протидії торгівлі людьми. Їх заходи, в більшості, пов'язані у виявленні дрібних і не значних фактів злочинної діяльності осіб у цій сфері. Порівняльна статистика та спостереження експертів дають підстави також говорити про низьку ефективність судової гілки влади, яка виявляється у неефективності розгляду справ в суду. Вироки виносяться менш ніж по чверті заведених кримінальних справ. Проблема розгляду справ у суді, а також винесення вироків злочинцям залишається дуже серйозним гальмом у реалізації права потерпілих від торгівлі людьми на справедливе судочинство.

Внаслідок відсутності програми та відповідального органу влади інформація та звіти про стан проблеми та діяльність у сфері протидії торгівлі людьми в 2011 р. державними структурами не збиралася та не аналізувалася, всупереч рекомендаціям Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Інформація щодо використання Україною системи управління інформацією про стан протидії торгівлі людьми (TIMS – The Trafficking Information Management System), безпечного веб-ресурсу, який був запущений на рівні Ради Європи в травні 2010 р. немає, хоча ця система є ефективним інструментом управління інформацією, який дозволяє ГРЕТА (Групі експертів з моніторингу виконання Конвенції Ради Європи про заходи по протидії торгівлі людьми) та урядам обмінюватись ключовими документами, підготовленими в ході процедури моніто-

рингу, в т.ч. оціночними звітами ГРЕТА та коментарями урядів на них, а також рекомендаціями Комітету сторін Конвенції.

Слабка координація діяльності на цьому рівні в минулому є й сьогодні проблемним питанням. Протягом 2011 – першої половини 2012 р. публічних заходів із координації не здійснювалося взагалі. Проблемою 2010–2012 рр. було руйнування інституційного механізму протидії торгівлі людьми. Указом Президента 9.12.2010 р. про оптимізацію управління ліквідоване Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, яке було уповноваженим та координуючим органом центральної виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми. Указами Президента від 06.04.2011 р. були затверджені положення про центральні органи виконавчої влади і його функції частково передані Міністерству соціальної політики. При цьому напрям протидії торгівлі людьми залишився поза сферою компетенції усіх центральних органів влади. Лише в листопаді 2012 р. підготовлений проект таких змін.

Таким чином, здійснений огляд показує, що держава виконує отримані рекомендації, хоча дуже повільно і не в повному обсязі. Тим не менш прогрес у цій сфері не можна не відмітити, в тому числі й на шляху виконання рекомендацій Комітету ООН із ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

2. Левченко К. Б. Роль Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок як інструменту захисту прав жінок: досвід та перспективи. – Людина. Свобода. Демократія / К. Б. Левченко. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 621 с.

3. Левченко К. Б. Реалізація в Україні міжнародно-правових актів з прав жінок (на прикладі Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок») / К. Б. Левченко. – Х. : Нац. ун-т внутрішніх справ, 2003. – 36 с.

4. Левченко К. Б. Чому актуальна для України Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок / Левченко К. Б. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gender.at.ua/publ/3-1-0-85>.

5. Левченко К. Б. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок як механізм впливу на формування політики протидії торгівлі людьми в Україні / К. Б. Левченко // Актуальні питання протидії торгівлі людьми : матеріали міжнар. наук. конф. Акад. упр. МВС України (м. Харків, 30 квітня 2010 р.). – Х. : Права людини, 2010. – С. 47–49.

6. Права людини в Україні 2011. XXIII. Торговля людьми – порушення прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332335588>.

7. У Європейський день протидії торгівлі людьми «Ла Страда-Україна» констатує: проблема залишається актуальною для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vsirivni.com.ua/node/29537>

8. Заключение замечания Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Украина. – 45 сессия (18 января – 5 февраля 2010 г.) – CEDAW/C/UKR/CO/7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.umdpl.info/index.php?id=1275745690>.

9. Implementation by Ukraine of paragraph 31 of CEDAW Committee Concluding Observations, based on consideration of the combined sixth and seventh periodic report of Ukraine in 2010. Prepared by K.Levchenko, L.Kovalchuk, K.Cherepakha, V.Kyzym, M.Yevsyukova [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_263.html.

10. Протидія торгівлі людьми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iom.org.ua/ua/activities/combating-human-trafficking.html>.

11. Статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stoptrafficking.org/view.statistics>.

Левченко К. Б. Міжнародні інструменти моніторингу стану протидії торгівлі людьми (на прикладі Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок) / К. Б. Левченко, Л. Г. Ковальчук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 572–578 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12lkbdcz.pdf>

Проаналізовано моніторингові механізми Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок у сфері протидії торгівлі людьми та стан реалізації рекомендацій наданих Комітетом ООН із ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, наданих за результатами розгляду шостої та сьомої періодичної доповіді України в 2010 р.

Левченко Е.Б., Ковальчук Л.Г. Международные инструменты мониторингу состояния противодействия торговли людьми (на примере Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин)

Проанализированы мониторинговые механизмы Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в сфере противодействия торговле людьми и состояние реализации рекомендаций Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, данных Украине по результатам рассмотрения шестого и седьмого периодического доклада в 2010 г.

Levchenko E.B., Kovakchuk L.G. International Instruments to Condition Monitoring of Counter Steering of Human Trafficking (on an Example of the Convention of the United Nations about Abandonment of All Forms of Discrimination Pertaining to Women)

Monitoring gears of the Convention of the United Nations about abandonment of all forms of discrimination pertaining to women in an orb of counter steering to human trafficking and a status of implementation of references of Committee of the United Nations on abandonment of all forms of discrimination pertaining to the women yielded Ukraine by results of reviewing of the sixth and seventh periodic report in 2010 are analyzed.

Форум пр