

Ст.495.

4 Ставцева А.И. Подведомственность трудовых споров о восстановлении на работе // Трудовое право. –1998. –№ 3. –С.30-52.

5. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. –1994. –№ 4. –С.53-61.

6. Ставцева А.И. Разрешение трудовых споров. –М.: БЭК, 1998. –314 с.

7 Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право стран развитой рыночной экономики. –М.: Изд-во Академии труда и социальных отношений, 1995. –210 с.

8 Трудовой кодекс Российской Федерации –М.: Юриформ, 2002. –128 с.

9. Толкунова В.Н. Трудовые споры и порядок их разрешения. –М.: Юристь, 1996. –208 с.

*Поступила в редколлегию 08.10.2003*

#### ЛАЗОР В.В. ТРУДОВІ СУПЕРЕЧКИ З ПИТАНЬ ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЯК ГАРАНТІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА ПРАЦЮ В УМОВАХ РИНКОВИХ ВІДНОСИН

Досліджуються характерні риси трудових суперечок, що впливають із припинення трудового договору і фактичний склад, необхідний для їхнього виникнення; улаштовується необхідність враховувати в однаковій мірі при розгляді даної категорії трудових суперечок інтереси обох сторін трудового договору; приводяться доводи на користь збереження в українському законодавстві вичерпного переліку основ розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця

\*\*\*

#### LAZOR V.V. LABOUR DISPUTES ON QUESTIONS OF THE TERMINATION OF THE LABOR CONTRACT AS THE GUARANTEE OF REALIZATION BY CITIZENS OF THE RIGHT ON WORK IN CONDITIONS OF MARKET ATTITUDES

Prominent features of the labor disputes following from the termination of the labor contract and actual structure, necessary for their occurrence are investigated; necessity to take into account is proved equally by consideration of the given category of labor disputes interests of both parties of the labor contract; reasons for the benefit of preservation in the Ukrainian legislation of the exhaustive list of the bases of cancellation of the labor contract under the initiative of the employer are resulted.

УДК 176.5(477)

*К.Б. ЛЕВЧЕНКО, канд. філос. наук, доц.*

*Міжнародний жіночий правозахисний центр "Ла Страда-Україна"*

## КОМПЛЕКСНА ПРОГРАМА ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

Виконано порівняльний аналіз організаційно-адміністративних заходів Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми (1999) та Комплексній програмі протидії торгівлі людьми (2002).

У статті планується провести порівняльний аналіз організаційно-адміністративних заходів, які були здійснені при виконанні Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми (постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.1999 р., № 1768), а також заплановані в другій Комплексній програмі протидії торгівлі людьми (постанова Кабінету Міністрів України від 5.06.2002 р., № 766) для покращення процесів державного управління реалізації цієї програми, заходи якої розраховані на 2002-2005 роки.

Торгівля людьми - це злочин, порушення прав людини, який для свого викоренення потребує об'єднання зусиль не тільки різних державних органів, але й всіх суб'єктів громадянського суспільства. Ця необхідна умова ефективності роботи врахована в новій Комплексній програмі протидії торгівлі людьми.

Як вже зазначалось нами раніше, "комплексний підхід

означає, що формування такої програми охоплює різноманітні заходи та підходи - вдосконалення законодавства, укладання міжнародних угод, покращення діяльності правоохоронних органів, інших державних установ та відомств, формування системи превентивних заходів, а також заходів по соціальній реабілітації потерпілих" [1].

Перша Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми (1999-2001 роки) мала як негативні, так і позитивні сторони. Серед її позитивних характеристик виділимо: суб'єктами реалізації програми були визнані профільні міністерства та державні установи, наголошувалось на необхідності узгоджених дій між ними; програма була побудована на основі взаємодії державних установ з неурядовими організаціями; вона передбачала широкий комплекс превентивних заходів; Програмою було передбачено створення спеціальної статистики щодо масштабів явища,

яка дуже необхідна для інформаційної та превентивної діяльності.

Недоліки Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми, на нашу думку, такі:

1. Деякі статті Програми не дотримувалися правозахисного підходу до вирішення проблеми, наприклад, стаття 9 [2], а також змішували два феномени - торгівлю людьми та проституцію. І це була досить розповсюджена в Україні ситуація, яка призводила до формування неефективних механізмів та шляхів боротьби і запобігання торгівлі людьми. Наслідки впровадження в життя цієї статті є негативними для боротьби з торгівлею людьми: жінки, які потрапили в колу торгівлі живим товаром та примушувалися до заняття проституцією за кордоном, відмовляються від співпраці з правоохоронними органами в Україні. Крім того, це положення програми ускладнює процес соціальної реабілітації та інтеграції потерпілих.

2. Програмою було покладено значну відповідальність за її впровадження на Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, але внаслідок адміністративної реформи 1999 року цей Комітет було ліквідовано. Визнаючи хибність цього рішення, особливо наголосимо на тому, що це свідчило про недостатню увагу на вищому державному рівні необхідності дотримання прав жінок та впровадження засад гендерної політики як суттєвих складових частин проведення демократичних перетворень в країні. У листопаді 2001 року його діяльність було знову відновлено.

3. Відсутність достатньої кількості кваліфікованих фахівців, які могли б займатися реалізацією Програми.

4. Проблема фінансування заходів Програми не була вирішена.

Деякі з недоліків, які вона мала, були враховані при підготовці Комплексної програми протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки [3]. Порівняльний аналіз показує, що хоча друга програма наслідує першу, базується на досягненнях, які здобуті під час впровадження програми 1999-2001 років, між ними є певні принципові відмінності. Одна з головних відмінностей полягає у тому, що нова програма спрямована на протидію торгівлі людьми в цілому, а перша об'єктом свого захисту мала виключно жінок та дітей. Зміна назви має принципове значення. Вона є свідченням того, що в суспільстві формується розуміння торгівлі людьми не тільки як примусової проституції, а більш широке, як це сформульовано в українському законодавстві та Протоколі про попередження та подолання торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми та покарання за неї, який доповнює Конвенцію ООН по боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю.

Без сумніву, таке поняття, як "торгівля людьми", описує більш широке коло соціальних явищ. Об'єктом цього злочину може бути будь-яка особа, незалежно від статі та віку: чоловіки - з метою надксілуатації, діти - з метою використання у жебрацтві, будь-які особи - для вилучення та трансплантації органів. Його складовою частиною є торгівля жінками. Ще однією складовою цього злочину є торгівля жінками з метою використання в легальному та

нелегальному сексуальному бізнесі. Тобто, сексуальна сфера - це тільки один із можливих варіантів використання купленої жінки. Крім того, існують примусовий шлюб, насильницьке використання в домашньому господарстві та промислового або сільськогосподарському секторах, народження дитини примусово або на замовлення тощо [4].

Відмінності програм полягають також у формулюванні мети їх реалізації. Так, перша була прийнята з метою запобігання торгівлі жінками та дітьми, друга - з метою протидії торгівлі людьми. Якщо провести семіотичний аналіз термінів, то стає зрозумілим, що перший об'єднує здебільшого превентивні, попереджувальні заходи, другий влючає в себе і ті, які дають можливості здійснювати так званий соціальний контроль, боротися із злочиним. Можливість боротьби забезпечена не тільки існуванням відповідного законодавства (перш за все, стаття 149 чинного Кримінального Кодексу України), але й створенням протягом 2000 року та діяльністю підрозділів по боротьбі із злочинами, які пов'язані із протистоянням торгівлі людьми в Департаменті карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України. Це свідчення не тільки здійснення певних заходів, але й прогресивного розвитку стратегій соціального впливу.

На відміну від першої, у другій Програмі більша увага приділяється наданню різних видів допомоги потерпілим (п.28-29), створення спеціальних кризових та реабілітаційних центрів (п.30). Зрозуміло, що необхідні спеціальні положення, які б регламентували діяльність таких установ, що передбачається в п.31 програми.

Аналіз організаційно-адміністративних заходів, які передбачаються Комплексною програмою протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки, дає можливість прогнозувати як позитивні наслідки її впровадження, так і певні проблеми, які вже вимальовуються в ній. Серед проблемних зон слід назвати: координація та управління впровадженням заходів програми; фінансування заходів програми; дотримання принципів прав людини під час здійснення заходів; механізми залучення міжнародних та неурядових організацій до її виконання.

Розглянемо їх детальніше. Координація заходів, які заплановані Комплексною програмою, покладені на Міжвідомчу координаційну групу, яка повинна бути створена (відповідно до п.1 Комплексної програми) при Кабінеті Міністрів України під керівництвом віце-прем'єр-міністра України з гуманітарних питань. Членами Міжвідомчої групи повинні бути представники профільних міністерств та відомств, а також міжнародних та неурядових організацій. Планується також сформувати регіональні постійно діючі комісії з питань координації зусиль та обміну інформацією щодо запобігання торгівлі людьми [3, п.1].

За формування такої групи та представлення її членів відповідає Державний комітет України у справах сім'ї та молоді. До речі, саме останній, відповідно до попередньої програми, був відповідальним за координацію всіх дій. Зміна суб'єкту відповідальності навряд чи викликана нездовільною оцінкою його діяльності. В основному усі пунк-

ти програми були виконані. На такій зміні наполягали представники деяких міністерств і міжнародних організацій, вважаючи, що Державному комітету України у справах сім'ї та молоді, керівник якого навіть не є членом Уряду, не вистачає формальних адміністративних повноважень для здійснення координації діяльності в цьому напрямку. На таке рішення вплинуло також нестабільне становище Комітету і неодноразові реорганізації протягом 1999-2001 років. Таке зауваження в цілому виглядало слушним, особливо з огляду на пониження статусу Комітету та проведені реорганізації.

Але на середину 2002 року ситуація змінилася. Особливо, якщо подивитися на практичні кроки, підготовку кадрів, то потрібно відмітити, що саме у структурі Державного комітету України у справах сім'ї та молоді сконцентровані ті фахівці, які пройшли в різних формах підготовку до роботи, є добре обізнаними з проблемою. Крім того, цей Комітет є головним суб'єктом впровадження в Україні політики стосовно жінок та сім'ї, а саме в контексті дотримання прав жінок, формування державних гарантій рівних прав та можливостей жінкам та чоловікам, подолання насильства та дискримінації стосовно жінок, доцільно формувати заходи по протидії торгівлі людьми. Протистояння "за" та "проти" не дає можливості зробити попередню оцінку зміни суб'єкту відповідальності за впровадження Комплексної програми.

Також перед центральними органами виконавчої влади постає питання узгодження діяльності двох Рад, які сьогодні намагаються координувати діяльність у цій галузі – Національної Координаційної Ради по боротьбі з торгівлею жінками та дітьми при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та новоствореної. Крім того, протягом 2001 року декілька разів збиралася Міжвідомча робоча група по впровадженню в Україні програми Міжнародної організації з міграції "Боротьба з торгівлею жінками: Україна", здійснювана за підтримкою Європейської Комісії, її діяльність припинилася із закінченням програми.

Національна Координаційна Рада по боротьбі із торгівлею жінками та дітьми створена відповідно до п.3 ст.10 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини" з метою надання консультативної підтримки, проведення наукових досліджень, вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина, а також для координації зусиль установ та організацій щодо запобігання торгівлі людьми та вироблення єдиної державної політики в цьому напрямку" [5]. Рішення Ради щодо діяльності відповідних органів державної влади - членів Ради, враховуються такими органами у своїй діяльності відповідно до п.6 ст.13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини".

До основних функцій Координаційної ради належать: підготовка пропозицій стосовно пріоритетних напрямків інформаційної політики щодо запобігання торгівлі людьми; проведення експертиз проєктів законів, інших нормативних актів, концепцій, аналітичних документів, що безпосередньо або опосередковано стосуються питань торгів-

лі людьми; розробка рекомендацій по внесенню змін та доповнень в законодавство України з метою підвищення ефективності боротьби з торгівлею людьми, а також з метою його гармонізації з законодавчими актами інших країн; підготовка пропозицій по удосконаленню діяльності правоохоронних і правозахисних структур; проведення моніторингів та досліджень, пов'язаних із явищем торгівлі людьми, на території України; розробка та участь у розробці комплексних державних та міждержавних програм, спрямованих на запобігання торгівлі; участь у підготовці експертних, інформаційно-аналітичних матеріалів для парламентських слухань, спеціальних доповідей Уповноваженого в Парламенті України з питань торгівлі людьми; здійснення інформаційних кампаній у ЗМІ з метою інформування населення про потенційну небезпеку торгівлі людьми; збір інформації з виїздом в інші країни з метою вивчення відповідного досвіду, а також налагодження зв'язків з іншими країнами для об'єднання зусиль у боротьбі з цим явищем; обмін інформацією з усіма зацікавленими установами та організаціями по запобіганню торгівлі людьми і поширенню інформації про діяльність Ради; проведення семінарів, круглих столів з проблем торгівлі людьми; розробка та реалізація програм по соціальній та психологічній реабілітації жертв сексуальної індустрії. Таким чином, ці напрями відповідають в цілому положенням Комплексної програми протидії торгівлі людьми.

Членами Координаційної ради можуть бути представники міжнародних організацій, дипломатичних представництв, іноземних держав в Україні, відповідних міністерств та відомств України, неурядові правозахисні організації, які здійснюють діяльність у сфері запобігання торгівлі людьми.

Положення про Міжвідомчу Раду, яка буде створена відповідно до п.1 Комплексної програми протидії торгівлі людьми, ще не розроблене. Скоріше за все, до нього увійдуть багато з тих положень, які вже наводилися в статті. І тому виникає питання, яким чином узгодити діяльність цих двох органів, чи будуть відмінності між ними. Постає також суттєве кадрове питання, оскільки до цих Рад делеговані від міністерств здебільшого одні й ті ж самі особи.

Таким чином, неможливо однозначно прогнозувати наслідки зміни суб'єкту управління впровадженням заходів Комплексної програми по протидії торгівлі людьми.

Друга проблема – це фінансування заходів Комплексної програми. Як і в попередній, для її реалізації не виділено спеціального державного фінансування, а реалізація запланованого передбачається за рахунок коштів міністерств, що потребує внутрішнього перерозподілу міністерських бюджетів і має тут немало труднощів.

Попередня Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми, як вже наголошувалося вище, неодноразово критикувалася за недотримання прав людини. Але питання щодо обліку осіб залишилися в новій програмі, тільки у зміненому вигляді. Так, відповідно до п.13, передбачається "у регіонах із складною криміногенною ситуацією, пов'язаною з торгівлею людьми, організувати на основі

науково обґрунтованих методик виявлення та облік осіб, які можуть стати об'єктами торгівлі людьми, забезпечити проведення з ними індивідуально-профілактичної роботи (МВС, МОН, МОЗ, Держкомсім'ямолодь, Державна служба зайнятості, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації за участю громадських та міжнародних організацій). Яким чином буде здійснюватися облік осіб, які можуть стати об'єктами торгівлі людьми, нам, як представникам громадської організації, яка, до речі, повинна залучатися до виконання цього пункту, невідомо. Чи не буде це ще одним каналом маніпулювання такими людьми, важко відповісти.

Ще одне питання – це участь міжнародних та неурядових організацій в реалізації програми, яка може бути тільки добровільною, і досить складним тут є координування і управління діяльністю неурядових організацій з боку органів державної влади. Крім того, поки що невідтрацьованим залишається механізм такої співпраці, хоча в цьому напрямку здійснено досить багато практичних кроків. Незадовільним є також законодавче забезпечення діяльності неурядових організацій. Але це вже питання окремого вивчення.

Якщо подивитися на Програму, то неурядові організації залучені до виконання 20 пунктів із 33. Роль неурядових організацій у впровадженні Комплексної програми протидії торгівлі людьми (2002-2005 роки) є, якщо подивитися на текст програми, дуже важливою. Це навіть підкреслено окремим пунктом програми (п.33): “Забезпечити залучення міжнародних і громадських організацій, благодійних фондів до реалізації проектів щодо запобігання та боротьби з торгівлею людьми, захисту прав осіб, які стали жертвами торгівлі людьми, розшуку зниклих за кордоном, повернення та реабілітації жертв торгівлі людьми”.

Неурядові організації, відповідно до Програми, залучаються до виконання та впровадження в життя таких організаційно-адміністративних заходів, як формування органів влади, які координуватимуть діяльність по впровадженню Програми (п.1); проведення всебічних досліджень проблеми торгівлі людьми (п.3); організація навчання безробітних, забезпечення вирішення питання щодо працевлаштування молоді та розвитку бізнесу (п.5-8); проведення консультацій, інформаційної роботи, видання матеріалів по проблемі (п.12, 14-16, 18); забезпечення діяльності телефонів довіри та гарячих ліній по проблемі (п.17); ведення освітньої роботи (п.19, 20); забезпечення захисту осіб, які потерпіли від торгівлі людьми, надання різноманітної соці-

альної допомоги (п.25, 28-30); проведення семінарів, тренінгів та навчань для фахівців (п.32). У той же час, самі неурядові організації стикаються з низкою суттєвих проблем. Перш за все, мова йде про законодавче забезпечення їх діяльності, а також фінансування програм неурядових організацій [3].

Треба зазначити, що досвід останніх років демонструє розвиток форм та методів взаємодії неурядових організацій з державними установами. Це спільні семінари, круглі столи, консультації, видання довідників та бюлетенів з проблеми тощо. Багато прикладів ефективної співпраці з правоохоронними органами України: проведення у 1999, 2000, 2001 роках спільно Міжнародним жіночим правозахисним центром Ла Страда-Україна, Міністерством внутрішніх справ України, Університетом внутрішніх справ, Кримінологічною асоціацією України науково-практичних конференцій по проблемі, видання навчально-методичної та наукової літератури, надання неурядовими організаціями соціальної та юридичної допомоги тим особам, які беруть участь у судових процесах проти торгівців людьми.

Проведений аналіз показує, що не дивлячись на певні недоліки, прийняття Комплексної програми є позитивним кроком у формуванні та розвитку державних стратегій протидії та запобігання торгівлі людьми, прикладом впровадження комплексного підходу на рівні прийняття та впровадження управлінських рішень, пошуком адекватних форм запобігання негативним соціальним явищам.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Левченко К.Б. Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми в Україні // Дотримання прав жінок та завдання правоохоронних органів України: 36. наук. праць – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Програма запобігання та боротьби з торгівлею жінками та дітьми” від 25.09.1999 р., № 1768.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Комплексна програма протидії торгівлі людьми в Україні” від 5.06.2002 р., № 766.
4. Левченко К.Б. “Торгівля людьми” та “торгівля жінками”: проблеми формування термінології сучасних документів // Вісник Унів. внутр. справ. -2000. -Вип.11. -С.24-30.

*Надійшла до редакції 23.06.2003*

#### ЛЕВЧЕНКО Е.Б. КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В УКРАИНЕ

Выполнен сравнительный анализ организационно-административных мероприятий Программы предотвращения торговли женщинами и детьми (1999) и Комплексной программы противодействия торговли людьми (2002).

\*\*\*

#### LEVCHENKO E B. THE COMPLEX PROGRAM AS THE FORM OF THE GOVERNMENT IN SPHERE OF COUNTERACTION OF TRADE IN PEOPLE IN UKRAINE

The comparative analysis of organizational-administrative actions of the Program of prevention of trade by women and children (1999) and the Complex program of counteraction of trade in people (2002) is executed.