

УДК 351.76:343.2

Л. М. СЕРГЕСЬВА, О. С. КАРПЕНКО

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Розглянуто повноваження суб'єктів, які здійснюють заходи з протидії торгівлі людьми, проаналізовано реальну діяльність державних органів з протидії торгівлі людьми, запропоновано заходи з удосконалення протидії торгівлі людьми.

Ключові слова: торгівля людьми, повноваження державних органів, система повноважень, неурядові організації, програма протидії торгівлі людьми.

Authorities of the subjects who are carrying out actions in sphere of counteraction to human traffic are considered, real activity of state structures on counteraction to human traffic is analyzed, actions for improvement of counteraction to human traffic are offered.

Key words: human traffic, authorities of state structures, system of authorities, the non-governmental organizations, the program of counteraction to human traffic.

Нестабільна соціально-політична ситуація в Україні негативно вплинула на стан протидії торгівлі людьми. Організація роботи в цій сфері в Україні протягом останніх років розвивається в досить складній соціально-політичній обстановці, яка багато в чому обумовлює досягнення та недоліки в цій діяльності. 2009 р. став роком політичних дискусій, продовження фінансово-економічної кризи та протистояння різних гілок влади, що не сприяло ефективному управлінню; 2010 р. став роком кардинальних політичних змін в Україні. В умовах соціально-політичної лихоманки органи державної влади, на які покладаються основні повноваження щодо боротьби з “білим рабством”, вимушені не стільки працювати над подоланням цього явища, скільки встигати мобільно реагувати на непередбачувані зміни у своєму статусі та в обов'язки своїх повноважень. Зміни стосуються й більш таких глобальних речей, як напрямки та вектори соціально-політичного розвитку країни, цінності та орієнтири, що не могло не вплинути на політику протидії торгівлі людьми в Україні. Робота у цій сфері йшла за інерцією, використовуючи напрацювання попередніх років.

Боротьба з торгівлею людьми була і залишається одним з основних проблемних питань захисту прав людини в Україні. Його вивчають вітчизняні та закордонні науковці, серед яких О. Бандурка, М. Буряк, Т. Возна, В. Вроннер, С. Гогель, Л. Граціанов, Н. Гуторова, В. Дерюжинський, А. Єлістратов, В. Івашенко, Я. Кондратьєв, В. Куц, К. Левченко, О. Марцеляк, І. Обозненко, В. Овчинський, В. Олефір, А. Орлеан, Л. Сергєєва, О. Теличкін, О. Тюрюканова, Ю. Шемшученко та ін.

При системному розгляді торгівлі людьми виявляється, що одним із перших каменів спотикання постає недосконалість системи повноважень, що надаються

органам влади для подолання торгівлі людьми. Дійсно, більшість науковців у своїх працях розглядають необхідність об'єднання всіх органів з протидії торгівлі людьми в єдину систему, але забувають при цьому наголосити на необхідності не тільки наділити кожний орган відповідними повноваженнями, але й погодити ці повноваження між собою так, щоб взаємодія суб'єктів протидії торгівлі людьми була максимально ефективною, не перетинаючи діяльність декількох органів, у той час й не залишаючи прогалин у цій сфері. Але системний розподіл повноважень серед органів влади, що протидіють торгівлі людьми, залишається ідеалом, досягнення якого неможливо без чіткого визначення сфери діяльності кожного з таких органів і відображення відповідних напрямків у роботі в їхніх повноваженнях.

Метою цієї статті є спроба проаналізувати сучасний стан роботи основних суб'єктів протидії торгівлі людьми, їх повноважень, що відображено в чинному законодавстві, а також виділити найбільш суттєві недоліки в повноваженнях цих суб'єктів, що перешкоджають їм ефективно виконувати свої функції з протидії торгівлі людьми.

Занепокоєння сучасним станом зазначеної проблеми останнім часом висловлювали багато громадських організацій, серед яких і Міжнародний жіночий правозахисний центр "Ла Страда – Україна". У своїй заяві з приводу руйнування системи реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми від 27 квітня 2011 р. представники цієї неурядової організації відмічають, що станом на кінець квітня 2011 р. на жодний орган центральної виконавчої влади не покладено зобов'язання у сфері протидії та попередження торгівлі людьми, надання допомоги постраждалим. Вони відсутні і в положенні про Міністерство внутрішніх справ України, в якому наведено основні напрями протидії злочинності, і в положенні про Міністерство соціальної політики України, до сфери компетентності якого перейшли питання сімейної та гендерної політики, захисту прав дітей, попередження насильства в сім'ї, і в положенні про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, яке визначено відповідальним за реалізацію підписаного 15 лютого 2011 р. Плану співпраці між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України з питань протидії торгівлі людьми [2].

Дійсно, впродовж останніх двох років відбулися тотальні кадрові зміни в Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерстві внутрішніх справ, було змінено керівництво та працівники Департаменту сімейної політики Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, а також Департаменту боротьби зі злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми МВС України. У результаті адміністративної реформи 10 грудня 2010 р. було ліквідовано Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. Його функції в частині сімейної та гендерної політики, а також політики протидії торгівлі людьми та захисту прав дитини, не були передані жодній структурі. Лише після декількох тижнів було прийнято рішення про передачу Департаменту сімейної та гендерної політики, в якому працював окремий відділ по протидії насильству та торгівлі людьми, до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту. На сьогодні ведеться робота з передачі функцій координації протидії торгівлі людьми від МОНмолодьспорт до Міністерства соціальної політики, а сама робота з протидії торгівлі людьми (що відповідно до Конвенції Ради Європи

про заходи щодо протидії торгівлі людьми передбачає запобігання торгівлі людьми й боротьбу з нею, захист прав людини стосовно жертв торгівлі людьми, забезпечення ефективного слідства й кримінального переслідування, сприяння міжнародному співробітництву в боротьбі з торгівлею людьми) майже не здійснюється.

Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 410/2011 не містить жодних прямих посилань на повноваження міністерства щодо протидії торгівлі людьми, позбавляючи це міністерство функцій з протидії цьому явищу [6].

Не міститься таких повноважень також у Положенні про Міністерство соціальної політики України, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011 [7]. Про передачу функцій з протидії торгівлі людьми після адміністративної реформи саме цьому центральному органу виконавчої влади можна лише здогадуватися на підставі таких його завдань, як формування і реалізація державної політики з питань сім'ї та дітей та формування і реалізація державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Мінсоцполітики України відповідно до покладених на нього завдань окрім іншого виконує такі функції:

- розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції з регулювання трудової міграції громадян України;
- видає кандидатам в усиновлювачі згоду на усиновлення дитини для подання до суду;
- розробляє заходи, спрямовані на реалізацію забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства;
- координує діяльність відповідних підрозділів органів внутрішніх справ, органів опіки і піклування в питаннях попередження насильства в сім'ї;
- визначає потребу регіонів у створенні спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї та організовує роботу з їх створення;
- здійснює міжнародне співробітництво у сферах зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту населення, захисту прав дітей, трудових відносин, розвитку соціального діалогу;
- інформує в межах своїх повноважень та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у сферах зайнятості населення і трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, попередження насильства в сім'ї.

Як бачимо, зазначена діяльність Міністерства соціальної політики України направлена на передбачення деяких факторів, що сприяють торгівлі людьми, але комплексного підходу до цієї проблеми чи прямого включення повноважень щодо протидії цьому явищу в положенні не спостерігається.

Таким чином, саме існування відділу протидії торгівлі людьми та попередження насильства в сім'ї, що в якості структурного підрозділу Департаменту сімейної та гендерної політики був переданий від Міністерства сім'ї, молоді та спорту до Міністерства соціальної політики України, ставиться під питання, оскільки повноваження цього міністерства з протидії торгівлі людьми прямо не передбачені.

Заслуговує на увагу й те, що наразі не передбачені вкрай важливі

повноваження Мінсоцполітики з координації діяльності інших численних органів, що на підставі своїх повноважень здійснюють функції з протидії торгівлі людьми (наприклад, МВС). Відсутність єдиного координатора в реалізації заходів, направлених на подолання цього явища, негативно впливає на загальний результат боротьби з торгівлею людьми в Україні.

Аналогічна ситуація спостерігається й під час аналізу повноважень інших суб'єктів протидії торгівлі людьми. Такі органи влади, як правило, здійснюють свої вузько спеціальні функції, що опосередковано сприяють деякою мірою попередженню чи протидії торгівлі людьми, але системних дій з подолання саме торгівлі людьми такі органи не здійснюють.

Слід зацентувати увагу на тому, що на жодний орган центральної виконавчої влади не покладені зобов'язання у сфері протидії та попередженні торгівлі людьми, наданні допомоги постраждалим, через що функція протидії торгівлі людьми втрачається на обласному та місцевому рівнях, оскільки немає структури, відповідальної за координацію дій, за реалізацію національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми для надання їм всебічної допомоги, за проведення попереджувальної роботи [12].

Єдиним органом влади, що на сьогодні здійснює цілеспрямовану боротьбу з торгівлею людьми, а саме: зі злочинністю в цій сфері, є Департамент боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми Міністерства внутрішніх справ України [5]. Підпорядковані йому управління (відділи) боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі відповідно до Типового положення про них наділені широким колом чітко визначених повноважень для реалізації своїх функцій з боротьби з торгівлею людьми [9].

Занепокоєння незадовільною роботою органів влади України з протидії торгівлі людьми висловлюють на міжнародному рівні. Україна отримала в березні 2010 р. заключні спостереження Комітету ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок, в яких відзначено низьку ефективність боротьби з торгівлею людьми. Європейський Союз має аналогічну думку: Віола фон Крамон-Таубадель, депутатка з Німеччини та представниця Соціалістичної групи (SOC) ПАРЄ, в резолюції щодо становища жінок в Україні відмічає, що “насильство по відношенню до жінок, включаючи домашнє насильство та торгівлю людьми, особливо жінками, є проблемами, вирішення яких затягнулося через відсутність істотних дій у цьому напрямі” [4].

У своєму Звіті про торгівлю людьми за 2010 р. Сполучені Штати вважають Україну країною другої групи [11]. Це означає, що уряд у Києві, на думку США, не повністю дотримується мінімальних стандартів, передбачених законами США, для ліквідації цього явища. Становище не змінилося й у 2011 р. – згідно доповіді за 2011 р. Державного департаменту США про торгівлю людьми у світі українська влада не змінила ставлення до проблеми й не відкоригувала дії своїх органів задля викорінення торгівлі живим товаром на своїх теренах. Держдепартамент США рекомендує українському урядові притягати до кримінальної відповідальності не лише безпосередніх учасників, а й посадових осіб, винних у торгівлі людьми. Влада

США також вважає, що держава має надавати допомогу жертвам работоргівлі і виділяти кошти неурядовим громадським організаціям, які займаються такими людьми; крім того, з цією метою необхідно створити фонд із коштів, конфіскованих у работоргівців [10].

Громадськість в особі неурядових організацій також висловлює занепокоєння ситуацією, що склалася. Найбільш активно проявляє себе Центр “Ла Страда-України”, який доносить інформацію до Президента України, Голови Верховної Ради, Прем’єр-міністра та його заступникам, керівників міжнародних організацій і дипломатичних місій іноземних держав в Україні, моніторингових інституцій Ради Європи, інших міжнародних інституцій, які здатні вплинути на державну політику у сфері захисту прав людини. Так, 30 липня 2011 р. Центр надіслав ґрунтовне повідомлення до Комісії ООН зі статусу жінок з інформацією про ігнорування проблеми торгівлі людьми, і жінок зокрема, на рівні державної політики України [3]. 7 серпня 2011 р. Центр направив листа до Спеціального доповідача ООН з питань торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми [8]. Таким чином, Центр намагається вплинути на тривожну ситуацію із інституційним забезпеченням протидії торгівлі людьми в Україні на державному рівні, точніше, з його відсутністю, оскільки окрім очевидно негативного значення для українського суспільства, така ситуація суперечить міжнародним зобов’язанням нашої держави, яка ратифікувала та підписала низку документів (Палермський Протокол, Конвенція Ради Європи про протидію торгівлі людьми, План співпраці між Урядами України та США у напрямі протидії торгівлі людьми).

Позитивні тенденції до систематизації повноважень органів влади, що протидіють торгівлі людьми, намітилась 20 вересня 2011 р. з прийняттям Закону України “Про протидію торгівлі людьми” [1]. З набуттям чинності цього Закону його другий розділ став передбачати загальні повноваження суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, а саме: повноваження Кабінету Міністрів України (ст. 6), загальні повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми (ст. 7), повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері протидії торгівлі людьми (ст. 8). Набуття чинності Закону сам по собі не означає, що всі суб’єкти протидії торгівлі людьми відразу стануть діяти злагоджено й ефективно. Ч. 3 розділу XI “Прикінцеві положення” Закону України “Про протидію торгівлі людьми” покладає на Кабінет Міністрів України завдання у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом: 1) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; 2) забезпечити прийняття відповідно до своєї компетенції нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону; 3) забезпечити приведення у відповідність із цим Законом нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Але, на нашу думку, для більш результативного функціонування органів влади з протидії торгівлі людьми й використання ними своїх повноважень максимально ефективно необхідно окрім запропонованих в “Прикінцевих положеннях” Закону України “Про протидію торгівлі людьми” дій здійснити такі заходи:

1. Розробити та внести зміни в положення про центральні органи влади у сфері протидії торгівлі людьми відповідно до щойно прийнятого Закон України “Про протидію торгівлі людьми”.

2. Визначити уповноважений орган державної влади, на який покласти обов'язки координації дій щодо протидії торгівлі людьми.

3. Доопрацювати та затвердити Державну програму протидії торгівлі людьми на 2011 – 2015 років, який чітко визначить необхідні заходи й відповідальних за їх реалізацію на ґрунті визначених законодавством повноважень.

4. Відновити роботу координаційних структур (Міжвідомчої ради) щодо протидії торгівлі людьми як на державному, так і на регіональному рівні.

Література:

1. Закон України “Про протидію торгівлі людьми”. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_140.html

2. Заява Міжнародного жіночого правозахисного центру “Ла Страда – Україна” з приводу руйнування системи реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми. – К., 2011. – 27 квітня. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_materials_show_93.html

3. Комісія зі статусу жінок дізнається про “національні негаразди” у сфері протидії торгівлі людьми. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_120.html

4. Нове “українське питання” в ПАРС. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_9.html

5. Положення про Департамент боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 24 листопада 2010 р. № 581. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.43316.0>

6. Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 410/2011. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=410%2F2011&fpage=1&text=%F2%EE%F0%E3&x=7&y=8#w1_1

7. Положення про Міністерство соціальної політики України : затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=389%2F2011&fpage=1&text=%F2%EE%F0%E3&x=7&y=8>

8. Просимо ООН звернути увагу на ситуацію з торгівлею людьми в Україні. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_134.html

9. Типове положення про управління (відділ) боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затверджене Наказом ГУМВС, УМВС від 24 листопада 2010 р. № 581. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.43316.0>

10. Україна недостатньо активно бореться з торгівлею людьми. – Режим доступу : <http://health.unian.net/ukr/detail/221399>

11. Уряди України та США підписали план співпраці у боротьбі з торгівлею людьми. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_21.html

12. Центр “Ла Страда-Україна” заявляє про руйнування в Україні державної політики у сфері протидії торгівлі людьми. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_65.html

Надійшла до редколегії 12.10.2011 р.