

жінок. Міжнародне законодавство. К., 1999. 4. Конвенція ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок». К., 1997. 5. Посібник по наданню допомоги потерпілим від торгівлі людьми. Київ-Харків. 1999.

*Надійшла до редколегії 12.06.2000*

*Б.В. Лизогуб, ад'юнкт каф. кримінального права та криминології Ун-ту внутр. справ*

### **ПРОБЛЕМИ СИСТЕМНОЇ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

Останні роки відзначені зверненням вчених та правозастосовників до проблеми, що тривалий час перебувала поза їх увагою: торгівлі жінками та неповнолітніми. І хоча проблема була, власне кажучи, на поверхні – адже ні для кого не були секретом численні оголошення сумнівного змісту в газетах начебто про працевлаштування за кордоном, а також публікації, в яких висвітлювалися ганебні випадки фактичного відновлення работоргівлі на порозі нового тисячоліття. В серпні 1994 р. на міжнародній науково-практичній конференції «Стратегія і досвід боротьби з організованою злочинністю і нелегальним наркобізнесом», організованій Міністерством внутрішніх справ України та Асоціацією поліцейських українського походження США говорилося зокрема і про явище втягнення в протиправну діяльність молодих дівчат, які спокушаються обіцянками прибуткової роботи та вигідних знайомств за кордоном, а опиняючись там, залишаються без засобів до існування і змушені займатися проституцією [1, с.7]. Оприлюднення в засобах масової інформації фактів жорстокої сексуальної експлуатації жінок в будинках розпусти за кордоном, тривалих поневірянь потерпілих до повернення в Україну, прикладів торгівлі неповнолітніми викликали бурхливий резонанс, що мало наслідком, зокрема, активізацію протидії цьому суспільно небезпечному явищу. За сприяння міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна» проведено низку семінарів та конференцій, присвячених боротьбі з торгівлею жінками. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 1999 р. №1768 було затверджено Програму запобігання торгівлі жінками та дітьми. В ГУМВС України в м. Києві діє відділ по боротьбі з правопорушеннями у сфері громадської моралі, подібний підрозділ функціонує в структурі Управління карного розшуку УМВС України в Донецькій області, існує відділення по боротьбі з проституцією та поширенням СНІДу і венеричних хвороб у структурі оперативно-пошукового відділу Харківського міського Управління УМВСУ в Харківській області. Наказом МВС України від 23 травня 2000 року №319 передбачено створення підрозділів по боротьбі з торгівлею людьми та злочинами у сфері громадської моральності у всіх обласних управліннях МВС України [2].

Статистичні дані дають уяву скоріше про активність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю у сфері громадської моралі, ніж про її

дійсний стан, враховуючи велику латентність злочинів цього виду. У Харківській області, наприклад, за даними УОІ при УМВСУ в області, фактів зараження венеричною хворобою було виявлено у 1995 р. – 3, у 1996 – 5, у 1997 – 10, у 1998 – 1, у 1999 – 3, фактів ухилення від лікування венеричної хвороби – у 1995 – 1, у 1996 – 76, у 1997 – 57, у 1998 – 47, у 1999 – 28, утримання будинків розпусти та зводництва – у 1995 – 18, у 1996 – 72, у 1997 – 29, у 1998 – 10, у 1999 – 28, ввезення, виготовлення, збуту і розповсюдження порнографічних предметів – у 1995 – 2, у 1996 – 68, у 1997 – 13, у 1998 – 24, у 1999 – 21, ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства та жорстокості – у 1995 – 0, у 1996 – 1, у 1997 та 1998 – по 2, у 1999 – 4. Фактів зараження вірусом імунодефіциту людини, при тому, що відповідна норма-заборона існує в Кримінальному кодексі України з 1987 р. протягом 1995–1997 не виявлялося, у 1998 р. було виявлено 1 такий злочин, а у 1999 р. знову ж таки жодного, точно так, як до цього часу з березня 1998 р., коли КК України було доповнено статтею 124-1, в області не було виявлено фактів торгівлі людьми, в той час як в м. Києві, де було створено спеціальний підрозділ міліції, таких фактів вже виявлено декілька.

Підхід, взятий за основу українськими урядовцями, що передбачає **запобігання торгівлі жінками та дітьми**, навряд чи можна визнати повністю адекватним реагуванням на явище торгівлі людьми.

Запобігання вченими – кримінологами, зокрема А.Ф. Зелінським, тлумачиться як система дій, спрямованих на перешкоджання здійсненню злочинного наміру конкретної особи до початку посягання на стадіях виявлення умислу або готування до злочину [3, с.141]. В.В. Голина визначає запобігання як роботу по виявленню осіб, які мають намір учинити злочин, з метою недопущення реалізації цих намірів у кримінальні дії [4, с.6]. Автори підручника за редакцією А.І. Долгової визначають, що під запобіганням слід розуміти «діяльність, спрямовану на недопущення злочинів, що замишлюються, або готуються» [5, с.342]. В той же час, авторським колективом під редакцією Н.Ф.Кузнецової та Г.М. Міньковського обстоюється позиція, що розмежування термінів «попередження», «профілактика», «превенція» та «запобігання» видається таким, що суперечить співпаданню їх буквального змісту [6, с.177], а у підручнику під редакцією В.М. Бурлакова та В.П. Сальникова вказується, що розмежування цих термінів носить умовний характер, що підтверджується етимологічною їх схожістю, а тому вони можуть використовуватися як рівнозначні та взаємозамінювані [7, с.184]. Але виходячи з міркувань практичної доцільності, видається необхідним приєднатися до позиції, яку обстоюють А.Ф. Зелінський, В.В. Голина та деякі інші вчені, яка передбачає незгоду з використанням термінів «профілактика», «запобігання» та «припинення» як синонімів, вказуючи, що можливо домовитися і про таке розуміння, «але тоді неможливо буде термінологічно розмежувати основні форми і напрямки попереджувальної роботи. Крім того, не

можна також ігнорувати етимологію слів, що розглядаються, які мають різні сенсові відтінки» [3, с.140 – 141].

Таким чином, слід вести мову не про запобігання, а про систему цілеспрямованих заходів з виявлення фактів торгівлі людьми, стримування її подальшого поширення, максимального зниження її негативних наслідків, визначення та можливого усунення її причин та умов, що їй сприяють, запобігання та припинення конкретних кримінальних проявів, відшкодування заподіяних збитків, реабілітації потерпілих, тобто фактично про **систему протидію торгівлі людьми**.

Чи відповідає вимогам здійснення саме **системної протидії** вже згадана Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми [8, с.67–72]? Вже те, що фінансування витрат на реалізацію Програми згідно з п.2 вказаної постанови здійснюється за рахунок коштів державного бюджету в межах асигнувань, передбачених відповідним головним розпорядником коштів, говорить багато про що. Адже цими головними розпорядниками коштів є МВС України, МОЗ, Міносвіти, Мінпраці та інші міністерства та відомства, про стан фінансування яких красномовно свідчать вчительські страйки та самогубства працівників міліції з причин невивплати зарплати. Цікаво, як урядові чиновники розраховували на відшукування додаткових коштів міністерствами та відомствами, які фінансуються лише на 35–40% від реальної потреби? Тільки передбачення конкретного окремого фінансування здатне зробити Програму реальною, а без цього вона буде лише гарною декларацією про наміри і не більше того. А чим було зумовлене покладання контролю за виконанням Програми на Державний комітет у справах сім'ї та молоді? Адже торгівля жінками та неповнолітніми – це насамперед злочин! Те ж, як «борються» зі злочинністю неспеціалізовані державні органи можна сьогодні, на жаль, широко спостерігати – всі «заходи» найчастіше зводяться до порожньої балаканини та безглуздої паперотворчості, що лише паралізує нормальну роботу правоохоронних структур необхідністю численних відписувань про виконання «мудрих» управлінських рішень посадових осіб, які мають досить умовну уяву про те, що таке правоохоронна діяльність, зате переповнені почуттям власної надзвичайної значущості та впливовості. У протидії ж злочинності такі функціонери здебільшого безпорадні. Контроль за протидією такому злочину, як торгівля людьми, що скоюється в більшості випадків членами злочинних угруповань, має за своєю суттю транснаціональний характер, можуть ефективно здійснювати лише Генеральна прокуратура або ж Міністерство внутрішніх справ України. І чому Програма присвячена лише торгівлі жінками та неповнолітніми, а не торгівлі людьми взагалі, на тлі численних прикладів захоплення заручників та торгівлі людьми в Чечні та втягнення осіб до боргової кабали в Російській Федерації, чи ми можемо абсолютно і повністю виключити можливість скоєння подібного в Україні? Чому відповідальним виконавцем визначено Держкомсім'ямолодь, а не Міністерство юстиції

спільно з Академією правових наук за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зрозуміти важко. Також як і те, що Програма не містить взагалі доручення стосовно аналізу ефективності норм-заборон ст.ст.115-2 та 124-1 КК України та підготовки пропозицій у вигляді законопроекту щодо їх вдосконалення, принаймні в частині тлумачення вживаних у цих статтях термінів, тим більше, що на недосконалість цих норм вже зверталася увага у наукових публікаціях і констатовалася потреба їх вдосконалення [9, с.4–6, 27–28, 42–43]. Програмою передбачено лише аналіз практики дотримання положень двох підзаконних нормативних актів, що регламентують передачу дітей на усиновлення та організацію направлення дітей на оздоровлення за кордон, але це стосується тільки частини проблеми торгівлі людьми.

Чи не слід було б поставити Мінпраці завдання розробити нову Програму зайнятості на 2001–2005 роки, передбачивши там окремим розділом запровадження спеціальних програм і вжиття додаткових заходів щодо створення сприятливих умов жіночої зайнятості? Чи може, на думку розробників Програми, у 2000 р. всі проблеми зайнятості будуть вирішені? Також до нової Програми зайнятості доцільно було б включити і положення Програми про організацію здобуття безробітними жінками професій, що користуються попитом на ринку праці та проведення регіональних семінарів для жінок «Моя власна справа», вжиття заходів до залучення позабюджетних коштів для кредитування малого бізнесу і підтримки підприємницької діяльності жінок. До того ж, ці заходи мають загальносоціальний попереджувальний характер і стосуються не лише проблеми протидії торгівлі людьми, а й взагалі жіночій злочинності.

Вивчення та узагальнення міжнародного досвіду боротьби з торгівлею жінками та надання допомоги потерпілим, підготування на підставі вивчених матеріалів пропозицій до Кабінету Міністрів України та видання збірника матеріалів з цих питань є вельми актуальним завданням, але відповідальним виконавцем знову визначено Держкомсім'ямолодь. Чи може це в складі цього відомства вже функціонує Національне центральне бюро Інтерполу, чи Управління міжнародних зв'язків Головного штабу разом з численними навчальними закладами і установами, фахівці яких здатні найбільш кваліфіковано виконати цю роботу?

Незрозумілим є пункт про запровадження статистичної звітності про злочини, передбачені ст.ст.115-2 та 124-1 КК України. Ці злочини вже фіксуються в межах чинних статистичних звітів, і якщо й треба змінювати статистичну звітність, то аж ніяк не стосовно лише двох злочинів, а стосовно всіх, і, знову-таки, відповідальним виконавцем визначено МВС, хоча всі форми статистичної звітності повинні затверджуватися лише Держкомстатом.

А яким чином укладачі Програми уявляли можливість запровадження страховими компаніями обов'язкового страхування життя і здоров'я осіб, які наймаються (направляються) на роботу за кордон, за рахунок під-

приємств та організацій, що забезпечують їх працевлаштування? Таке страхування можливе лише стосовно фірм, що діють абсолютно легально, до яких в своїй більшості вербувальники – учасники злочинних угруповань, не відносяться. І навіть повторно реєструвати осіб, що направляються на роботу за кордон, у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків, якщо їх вже зареєстровано в ньому в загальному порядку? Звичайно ж, треба запроваджувати таке страхування за рахунок легальних роботодавців, як треба і підвищувати їх відповідальність за можливу шкоду здоров'ю або ж нещасні випадки, в тому числі й ті, що спричинили смерть громадян, але ж прагнення «застрахуватися» за рахунок якоїсь очевидної контори «Рога и копыта», що часто є лише прикриттям діяльності злочинного угруповання, чи «підвищити» її відповідальність – повний нонсенс!

Інформація про громадян України, які перебуваючи за кордоном, опинилися у полі зору або були затримані правоохоронними органами країни перебування за зайняття проституцією, повинна б увійти до банку даних стосовно фізичних та юридичних осіб, які причетні до торгівлі жінками та дітьми і до поширення проституції, а не акумулюватися окремо, як це передбачають пункти 6 та 9 Програми.

Цікаво було б дізнатися, чому в дорученні про розробку методики розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, у тому числі жінками та дітьми, а також незаконними діями щодо усиновлення Генеральна прокуратура зазначена останнім виконавцем, хоча ці злочини відповідно до чинного кримінально-процесуального законодавства належать до підслідності органів прокуратури. Як і про те, чому це доручення об'єднане в один пункт з вказівкою щодо вивчення питання про створення у складі правоохоронних органів спеціальних служб, які б займалися боротьбою з такими злочинами, організацією взаємодії з правоохоронними органами інших країн. По-перше, взаємодією з правоохоронними органами інших країн вже займаються відповідні структурні підрозділи правоохоронних органів України, а по-друге – що ще потрібно було вивчати, якщо в публікаціях практичних працівників правоохоронних органів доцільність створення таких підрозділів відзначалася неодноразово [9, с.31, 32, 46], а робота створеного початково в порядку експерименту відділу по боротьбі з правопорушеннями у сфері громадської моральності при ГУМВС України в м. Києві виявилася вельми ефективною? Більше того, це питання вже вивчалось МВС України на час затвердження Програми [9, с.35], розробникам Програми варто було лише ознайомитися з матеріалами науково-практичної конференції, проведеної в травні 1999 р. в Університеті внутрішніх справ. Те, що зроблено це не було, зайвий раз підкреслює поверховість підходу розробників Програми.

Зовсім не зобов'язує до конкретних заходів доручення сприяти створенню реабілітаційно-кризових центрів і притулків для жінок та дітей, які потерпіли від насильства чи стали жертвами торгівлі людьми та надавати

цим закладам організаційну, методичну та матеріальну допомоги. Чи може в даному випадку мова йти про «сприяння» і що це, до речі, означає в реальному житті, а не в уяві творців Програми? Чи їх цілком влаштовує таке неконкретне формулювання, якщо вони закріпили саме його замість чіткої вказівки створити мережу таких реабілітаційно-кризових центрів, а не лише примарно «сприяти» їх створенню невідомо ким? І саме при таких центрах, які мають бути укомплектовані кваліфікованими фахівцями відповідного профілю, а не на базі центрів соціальних служб для молоді, які займаються широким спектром соціальних проблем і, природно, не можуть бути спеціалізовані на реабілітаційній роботі з потерпілими, мають працювати «гарячі лінії», «телефони довіри» та соціально-правові консультації для жінок та дітей, які потерпіли від насильства чи стали жертвами торгівлі людьми.

Положення про проведення щорічних нарад-семінарів з метою координації зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, благодійних фондів і визначення заходів із запобігання торгівлі жінками та дітьми важко оцінити однозначно. З одного боку, треба вживати заходів для об'єднання зусиль всіх державних органів та структур місцевого самоврядування, громадських організацій для організації ефективної профілактичної роботи, забезпечення діяльності реабілітаційних центрів, але, по-перше, це має робити знову-таки не Держкомсім'ямолодь, а по-друге, наради-семінари проблеми координації не вирішать, сподівання на те, що балаканина або паперотворчість зрушать проблему з місця – марні. Координація має здійснюватися лише на підставі спеціальних планів спільних заходів, які мають узгоджуватися і затверджуватися відповідними структурами і повинні передбачати цілком конкретний розподіл профілактичних функцій чи заходів забезпечення реабілітації потерпілих між певними чітко і належно визначеними виконавцями. Однак не ці наради-семінари, а лише спеціально прийняті нормативні акти, зокрема й сама Програма, мають визначати заходи протидії торгівлі людьми.

Слід констатувати переобтяженість Програми положеннями, що стосуються не стільки проблеми торгівлі людьми, скільки проблеми насильства над жінками та дітьми. Таке поєднання на перший погляд є доцільним, оскільки торгівля жінками та неповнолітніми тісно пов'язана з проблемою насильства, але ж воно включає в себе і сімейне насильство й інші моменти, які досить далекі від проблеми торгівлі людьми, якій власне присвячується Програма. Адже називається вона не «Програма попередження насильства над жінками та дітьми», а стосується протидії конкретному злочину – торгівлі людьми. Щодо підготовки спеціалістів – попередженням насильства може займатися широке коло людей, протидією ж торгівлі людьми фахівць. причому у вузькому розумінні цього слова, не представник громадської організації, а особа, яка займається цим за фахом правоохоронець.

Ще одна проблема, властива не лише даній Програмі – проведення окремих семінарів чи конференцій різних фахівців з приводу одних і тих самих проблем. Програма передбачає таке окреме проведення семінарів з питань запобігання насильству над жінками та дітьми та торгівлі ними з працівниками відділів реєстрації актів громадянського стану, нотаріусами, працівниками центральних органів виконавчої влади, правоохоронних, міграційних та прикордонних служб, системи освіти, соціального захисту та охорони здоров'я. Такі випадки обговорення проблеми окремо там, де якраз необхідне об'єднання зусиль та плідна дискусія, на жаль, останнім часом непоодинокі і не сприяють позитивним зрушенням.

Окремою проблемою є міжнародне співробітництво у сфері протидії торгівлі людьми. Можливо було б доцільним прийняти спеціальну міжнародну конвенцію, присвячену цьому – проблема того варта. І вже цей міжнародний документ мав би включати положення і про спрощений порядок вирішення питань щодо повернення потерпілих на батьківщину та взаємодії правоохоронних відомств різних країн, і запровадження посад представників МВС України, окрім сусідніх країн, також і в тих, до яких вивозиться найбільша кількість жінок, активізацію інформаційного обміну та координації дій, обміну досвідом та інші подібні питання.

Отже, чинна Програма не може бути визнана такою, що повною мірою відповідає потребам ефективної протидії торгівлі людьми, вона залишає більше питань, ніж дає відповідей. Потрібна нова, якісна перероблена та наповнена реальним змістом, а не суцільними деклараціями **Програма протидії торгівлі людьми**, яка б врахувала наявні наукові розробки та усунула викладені вище недоліки та суперечності.

#### Список літератури:

1. Радченко В. Состояние борьбы с преступностью в Украине на современном этапе в контексте международного сотрудничества / Материалы международной научно-практической конференции «Стратегия и опыт борьбы с организованной преступностью и нелегальным наркобизнесом» (Киев, 16 – 19 августа 1994 г.). К., 1995.
2. Наказ МВС України від 23.05.2000 №319 «Про створення підрозділів по боротьбі зі злочинністю у сферах торгівлі людьми та у сфері громадської моральності».
3. Зелінский А.Ф. Криминология. Курс лекций. Х., 1996.
4. Голина В.В. Попередження злочинності правоохоронними органами. К., 1991.
5. Криминология. Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. Долговой А.И. М., 1997.
6. Криминология. Учебник / Под ред. Кузнецовой Н.Ф., Миньковского Г.М. М., 1998.
7. Криминология / Под ред. Бурлакова В.Н., Сальникова В.П. Санкт-Петербург, 1998.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 1999 року №1768 «Про Програму запобігання торгівлі жінками та дітьми» // Офіційний вісник України. 1999. №39. Ст.1947.

*Надійшла до редколегії 26.06.2000*