

УДК 35.072.7

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

Дивущак О.О.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Розглянуто проблемні питання взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правової бази та наукових досліджень з питань взаємодії органів державної влади та неурядових організацій. Охарактеризовано сучасний стан взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні, а також обґрунтовано необхідність та запропоновано шляхи вдосконалення механізмів їх взаємодії у цій сфері.

Ключові слова: механізми взаємодії, державна влада, громадянське суспільство, неурядові організації, протидія торгівлі людьми.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Торгівля людьми – грубе порушення прав людини, транснаціональний злочин і соціальна проблема, що має деструктивний характер для суспільства і держави та зводить нанівець всі прагнення до забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Одноосібна протидія і боротьба з торгівлею людьми з боку владних структур чи з

боку громадських активістів не може бути ефективною. Відповідно необхідна взаємодія суб'єктів здійснення заходів з протидії торгівлі людьми та чіткі механізми її здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика протидії торгівлі людьми з точки зору криміналістики детально описується такими науковцями, як В. Підгородинський, О. Кушнір, Є. Куліш. У витоках досліджень та становлення державного управління у сфері протидії торгівлі людьми

стояли науковці К. Левченко, О. Бандурка, О. Литвинов, А. Орлеан, Б. Лизогуб, О. Святун. Питання співпраці публічної адміністрації з громадськими організаціями піднімають у своїх працях А. Колодій, А. Крупник, А. Ткачук, В. Вакуленко, В. Рубцов, Л. Удовиченко, С. Конончук та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. При створенні системи боротьби з торгівлею людьми в Україні до суб'єктів протидії торгівлі людьми включені і державні органи і громадські об'єднання, на законодавчому рівні задекларовано створення механізму їх взаємодії. Разом з тим, велика кількість досліджень та статистичних даних у цій сфері, а також особистий досвід роботи автора статті в центральних і місцевих органах виконавчої влади у цьому напрямку, доводить формальність цих взаємин і неефективність спільних заходів. Це обумовлює необхідність вироблення шляхів вдосконалення механізмів взаємодії. Також на сучасному етапі потрібен механізм активізації взаємодії влади та неурядових організацій в цій сфері задля спільної мети.

Формулювання цілей статті. З метою розкриття теми статті, шляхом аналізу законодавчої бази та наукових досліджень, виявлення причин проблемних питань у цій сфері, обґрунтування необхідності вдосконалення механізмів взаємодії, завданням визначено виробити і запропонувати шляхи вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади та неурядових організацій в сфері протидії торгівлі людьми в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Випадки торгівлі людьми в сучасному світі продовжують залишатися гострою проблемою і відтак потребують постійної уваги та додаткового вивчення, враховуючи те, що це явище, яке розвивається разом із суспільством і швидко адаптує свої види та форми до вимог часу.

Сфера протидії торгівлі людьми у різних країнах активно підтримується державою: розробляються та ухвалюються законодавчі й підзаконні акти, що регулюють відносини різних суб'єктів взаємодії у протидії цьому явищу; створюється інфраструктура щодо розв'язання проблем технічного й організаційного характеру та ін. [6].

В Україні діяльність щодо протидії торгівлі людьми розпочали громадські організації у 1997 році, а у 2011 році з прийняттям Закону України «Про протидію торгівлі людьми» визначено організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, суб'єкти та їх повноваження, основні напрями державної політики у сфері протидії торгівлі людьми [8].

Але, враховуючи той факт, що цей злочин давно набув транснаціонального характеру, жодна держава не може одноосібно подолати таке явище, як торгівля людьми. Україна приєдналася до виконання всіх ключових міжнародних актів, зокрема, до Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії, дотичних конвенцій Між-

народної організації праці та Плану дій ОБСЄ з протидії торгівлі людьми.

Група експертів з протидії торгівлі людьми Ради Європи (GRETA), за результатами моніторингу виконання Україною положень Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми у 2014 році, відзначила, серед іншого, недостатню співпрацю з організаціями громадянського суспільства, низький рівень ресурсного забезпечення державних установ надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми [4].

Отже, внутрішня політика нашої держави на практиці була спрямована на формальне виконання завдань міжнародного співтовариства, імплементацію міжнародних нормативно-правових актів на папері замість використання власних можливостей координації дій неурядових організацій, які працюють у даному напрямку, та об'єднанні зусиль і ресурсів.

Сьогодні активна українська громадськість вже не залишається байдужою до процесів демократизації суспільства, до підвищення якості державних послуг [1, с. 28]. Громадськість все частіше об'єднується навколо спільної проблеми та декларує готовність до тісної співпраці з органами влади. Завдання щодо співпраці з громадськістю стоїть і перед органами влади, особливо в контексті використання її потенціалу для вирішення гострих соціальних проблем.

Проте слід констатувати, що в сучасній Україні спостерігається неефективність використання механізмів взаємодії між органами державної влади та неурядовими організаціями для вирішення питань протидії торгівлі людьми.

Слід погодитися із О. Бабіною, яка визначила наступні причини виникнення проблем у взаємодії органів державної влади та громадськості:

- небажання органів влади та їх представників «відкритися» для населення, співпрацювати з ним;
- відсутність законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;
- хвилювання з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність органу влади, його обов'язки перед громадою, а також своїх прав та обов'язків, знання законодавства взагалі [2].

Характеристиці форм і методів її співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади присвячено чимало наукових праць, глибоко досліджені механізми співпраці та функції кожного із суб'єктів взаємодії. Проблема полягає в забезпеченні ефективності такої взаємодії, в причинах відхилення від курсу слідування інтересам розвитку суспільства, хибних уявлень про спільну мету.

Виходячи з того, що ефективність процесу взаємодії – це досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з неурядовими організаціями, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [5], постає логічне питання щодо показників цієї ефективності.

В контексті цього, слід підтримати О. Кушнір у тому, що показником ефективності протидії та за-

побігання злочинності визначається, з одного боку, уповільненням темпів зростання, стабілізацією чи зниженням рівня злочинності, а з іншого – якісним підвищенням соціально-профілактичної активності населення, підтримкою профілактичної діяльності громадською думкою [7].

Системне вивчення механізмів протидії торгівлі людьми неможливе тільки використанням державно-управлінських методів, виключаючи таку важливу складову, як активна позиція суспільних інститутів.

Сьогодні громадянське суспільство, яке представляє собою позаінституціональний феномен, є незалежним від держави суспільством високорозвинених громадян та їх спільнот, здатних здійснювати солідарний вплив на формування та реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав і свобод людини та гарантії її вільного розвитку задля забезпечення самовизначення і самореалізації кожної особи [9, с. 16].

Ключову роль неурядових організацій у вирішенні проблеми торгівлі людьми неодноразово визначено в міжнародних документах, доведено в наукових дослідженнях, а також підкреслено в рекомендаціях Україні з боку міжнародних організацій, які працюють у цій сфері.

Таким чином, погоджуючись із думкою О. Кушнір, слід відзначити, необхідність участі громадськості в протидії та запобіганні злочинам, у тому числі у сфері торгівлі людьми, вже аксіоматичне і переоцінити її, справді, важко [7].

Проблема взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства є завжди на часі та методологічно плідною. Передумови її наукової розробки сформувався ще за часів Відродження: саме тоді набула розвитку ідея необхідності регулювання державного втручання в суспільну сферу. В світі активно обговорюється питання визначення балансу владних повноважень держави й суспільства, та, відповідно, ресурсів їх діяльності. Означене питання ув'язується з процесами децентралізації, що охопили адміністративні системи країн Європи, та регіоналізації. Для пострадянських країн побудова системи ефективної співпраці різних інститутів й секторів суспільства, з одного боку, є даниною загальносвітовим та європейським тенденціям в означеній сфері, з іншого – вимогою часу [3].

Відтак, сучасний стан взаємодії органів державної влади та неурядових організацій у всіх сферах суспільного життя та її розвиток для України – питання стратегічного управління.

В галузі боротьби і протидії торгівлі людьми стратегічною ціллю має стати викорінення в межах держави злочину торгівлі людьми як явища, найближчим результатом – зменшення випадків на території України торгівлі людьми, головним завданням – постійна системна скоординована взаємодія всіх причетних суб'єктів.

Спільна мета для суб'єктів взаємодії у сфері протидії торгівлі людьми може бути визначена досягненням, по-перше, відповідальної обережної поведінки кожного члена суспільства, по-друге, безперешкодного загального доступу постраждалих осіб до допомоги та реінтеграції в суспільство, по-третє, посиленням кримінальної відповідальності за торгівлю людьми.

Аналізуючи фактичну діяльність кожного відокремленого суб'єкта реалізації державної полі-

тики з питань протидії торгівлі людьми, можна констатувати, що взаємодія майже відсутня.

Так, розгалужена система державних структур, які відповідають на певній території за реалізацію державної політики протидії торгівлі людьми, через відсутність фінансування цієї сфери з бюджету та, що мабуть важливіше, кадрову неуплектованість, майже не проводять інформаційних кампаній з проблематики торгівлі людьми, хоча мають більше можливостей донести соціально-спрямовану інформацію до населення, аніж неурядові організації. Неурядові організації в свою чергу, маючи фінансування, здійснюють інформаційні кампанії з цієї проблематики, але через «неофіційний» статус не можуть охопити більшу кількість осіб, які можуть бути поінформованими.

Ідентична ситуація в галузі надання допомоги особам, постраждалим від торгівлі людьми: на державному рівні відсутні ресурсні центри та установи реабілітації і тимчасового притулку, тоді як неурядові організації тісно співпрацюють одна з одною і надають повний комплекс реабілітаційних послуг, притулок і необхідну соціальну, медичну та правову допомогу.

Одним з варіантів ефективної взаємодії задля збільшення кількості поінформованих осіб з проблематики торгівлі людьми та забезпечення доступу постраждалих осіб до дієвої допомоги можуть стати фінансові можливості неурядових організацій та офіційний статус державних органів.

На протигагу зазначеному, недіючими на практиці виявляються такі популярні форми взаємодії, як: громадські ради (їх створення і періодичність скликань обумовлені вимушеною необхідністю органів влади для звітування перед вищими щаблями влади про роботу з громадськістю); громадські експертизи проектів нормативно-правових актів (з тієї ж причини); соціальне замовлення на проекти програм громадських організацій (у даному випадку мають місце або корупційна схема або відсутність належного фінансування).

Не можна не згадати про практику формування, так званих, «кишенькових» неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством [10].

Висновки. Інструментом організаційного оформлення громадянського суспільства є інститут держави [9], який реєструє неурядові організації, затверджує їх статuti, направляє у своїй діяльності на курс, аналогічний державній політиці у певній сфері.

На нашу думку, органи державної влади, реалізуючи спільну мету у сфері протидії торгівлі людьми зокрема, мають насамперед забезпечити виключення корупційної складової у підтримці діяльності неурядових організацій.

Ще одним напрямом взаємодії органів державної влади та неурядових організацій має стати відкритий діалог для ефективної комунікації. Тут неурядові організації можуть виступати ланцюгом між громадянами та владою, але потрібно спочатку збільшити рівень довіри населення до цих суб'єктів.

Крім того, неурядові організації забезпечують також розвиток волонтерського руху, меценатства, благодійництва, а органи влади не мають доступу до цих ресурсів, які можна залучити до вирішення проблеми протидії торгівлі людьми та подолання її наслідків.

Отже, система співпраці органів державної влади та неурядових організацій в Україні ще

тільки на етапі становлення. Розглянуті в статті шляхи удосконалення механізмів взаємодії у сфері протидії торгівлі людьми потребують поступового, але системного впровадження на постійній основі. Форми і напрямки взаємодії розвиватимуться, виникатимуть нові, трансформовані і ефективні, що сприятиме сталому розвитку держави і суспільства.

Список літератури:

1. Афонін Е. А., Бережний Я. В., Валевський О. Л. Концептуальні засади взаємодії політики й управління / А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала // Навчальний посібник. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.
2. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект / О. О. Бабінова // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/en/catalog/view/386/823/17257.html>
3. Бородин Є. І., Хохрякова І. В., Тарасенко Т. М. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні: наук. розробка / авт. кол.: Є. І. Бородин, І. В. Хохрякова, Т. М. Тарасенко та ін. – К.: НАДУ, 2012. – 56 с. – С. 13.
4. Концепція Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України; розпорядження від 7 жовтня 2015 р. № 1053-р: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=65ABC68B885FDA64F54171B97DF900F2.app1?art_id=179594&cat_id=102036
5. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства / Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 21 листопада 2007 р. № 1035-р – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control
6. Кушнір О. В. Напрями удосконалення взаємодії міліції з іншими суб'єктами протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/napryami-udoskonalennya-vzayemodii-milicii-z-inshimi-subyektami-protidii-torgivli-lyudmi>
7. Кушнір О. В. Основні форми діяльності громадських інституцій у протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/osnovni-formi-diyalnosti-gromadskix-institucij-u-protidii-torgivli-lyudmi>
8. Про протидію торгівлі людьми / Верховна Рада України; Закон від 20.09.2011 № 3739-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>
9. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Ситник С. В. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – К.: НАДУ, 2013. – 44 с.
10. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л. М. Усаченко // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 2 (6): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/index.htm>

Дивущак О.А.

Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ В УКРАИНЕ

Аннотация

Рассмотрены проблемные вопросы взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций в сфере противодействия торговле людьми в Украине. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы и научных статей по вопросам взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций. Охарактеризовано современное состояние взаимодействия органов государственной власти и неправительственных организаций в сфере противодействия торговле людьми в Украине, а также обоснована необходимость и предложены пути совершенствования механизмов взаимодействия в этой сфере.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия, государственная власть, неправительственные организации, противодействие торговле людьми.

Dyvushchak O.A.

Odessa Regional Institute of Public Administration

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

**WAYS OF PERFECTION OF MECHANISMS OF COOPERATION
BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS IN THE SPHERE OF COMBATING
HUMAN TRAFFICKING IN UKRAINE**

Summary

The problem questions of cooperation of public administration and non-governmental organizations are considered in the sphere of combating human trafficking in Ukraine. An analysis is carried out normatively legal base and scientific articles on questions of cooperation of public administration and non-governmental organizations. The modern consisting of cooperation of public administration and non-governmental organizations is described of sphere of combating human trafficking in Ukraine. Grounded necessity of perfection of mechanisms of cooperation for this sphere.

Keywords: co-operation, mechanisms, public administration, civil society, human trafficking.