

Нормативно-правове забезпечення протидії торгівлі людьми в Україні

Розглянуто актуальні питання протидії торгівлі людьми, проаналізовано закони і підзаконні нормативно-правові акти в цій сфері, окреслено перспективи вдосконалення нормативно-правового забезпечення.

Ключові слова: торгівля людьми, закон, криміналізація, програма, співробітництво.

Рассмотрены актуальные вопросы противодействия торговле людьми, проанализированы законы и подзаконные нормативно-правовые акты в этой сфере, очерчена перспектива усовершенствования нормативно-правового обеспечения.

Ключевые слова: торговля людьми, закон, криминализация, программа, сотрудничество.

Інтеграція України у світове співтовариство разом із позитивними очікуваннями приховує й небезпечні загрози. Однією з таких загроз є явище торгівлі людьми, що має найрізноманітніші прояви. Його життєдайною силою виступають неконтрольовані державою процеси незаконної міграції, що підтримуються потужними корупційними зв'язками з органами влади. О. М. Бандурка зазначає, що увага до проблем протидії цьому злу постійно зростає [1, с. 13], тобто держава приймає закони та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на припинення подібних проявів.

Проблемам протидії торгівлі людьми та нормативно-правового забезпечення цієї діяльності приділили увагу багато науковців і практиків, зокрема, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. О. Дульський, К. Б. Левченко, Я. Г. Лизогуб, А. М. Орлеан, В. М. Підгородинський, О. В. Святун, І. В. Сервецький та багато інших.

Але залишається невирішеною низка проблем, пов'язаних із нормотворчим урегулюванням різних аспектів протидії торгівлі людьми. Метою статті є висвітлення комплексу питань щодо нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми в Україні та окреслення перспективних шляхів його вдосконалення. На виконання мети поставлено такі завдання: провести огляд ключових законів і підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері, розібрати генезис їх прийняття, проаналізувати основні положення та ефективність застосування, окреслити перспективні шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення.

Криміналізація торгівлі людьми в Україні відбулась у 1998 році [2], а з прийняттям 2001 року нового Кримінального кодексу [3] відповідальність за такі дії передбачена ст. 149. Проте ця стаття мала суттєві недоліки, зокрема її диспозиція передбачала обов'язкове переміщення через державний кордон потерпілої особи. Логічно виникало запитання з очевидною відповіддю: а без переміщення через кордон торгівля людьми відбуватись не може? Крім того, постала потреба адаптувати законодавство до міжнародно-правових актів. Тому в 2006 році приймається нова редакція цієї статті [4], яка більше відповідає реаліям сьогодення.

Диспозиція статті передбачає кримінальну відповідальність за торгівлю людьми або здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передачу або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи. Кваліфікований склад злочину передбачає посилене покарання за такі ж дії, вчинені стосовно неповнолітнього або щодо кількох осіб, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням службового становища, або особою, від якої потерпілий був у матеріальній чи іншій залежності, або поєднані з насильством, яке не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого чи його близьких, або з погрозою застосування такого насильства, а особливо кваліфікований - за перелічені дії, вчинені щодо малолітнього, або організованою групою, або поєднані з насильством, небезпечним для життя або здоров'я потерпілого чи його близьких, або з погрозою застосування такого насильства, або якщо вони спричинили тяжкі наслідки.

Незважаючи на позитивні зміни, і в такому вигляді стаття має певні вади. Еволюція формулювання кримінально-правової норми свідчить про бажання її удосконалити та підтверджує намір дотриматись зобов'язань щодо імплементації положень міжнародних актів у національне законодавство. Критика цієї оновленої редакції статті не припиняється. Так, А. М. Орлеан вказує на те, що нова стаття виявилась не бездоганною з точки зору юридичної техніки, що породжуватиме певні проблеми при її застосуванні [5]. К. Б. Левченко звертає увагу на необхідність розширеного тлумачення таких понять, як «вербування», «переміщення», «шантаж», «уразливий стан особи», «переховування», «передача або одержання людини» з метою їх єдиного трактування та застосування правоохоронними органами [6, с. 63-64]. Роз'яснення таких понять з їх розмежуванням може подаватися в примітці до статті, а за відсутності такого - у постановках пленуму Верховного Суду України.

Із криміналізацією торгівлі людьми починає формуватись і підзаконна нормативно-правова база. 25 вересня 1999 року Постановою Кабінету Міністрів України № 1768 була затверджена Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми [7], яка стала першим урядовим комплексним документом, спрямованим на запобігання торгівлі жінками та дітьми. Не зважаючи на її недоліки, вона все-таки відіграла важливу роль при розгляді цих питань. Програма була розрахована на три роки, то ж у 2002 році постала необхідність в ухваленні нової. 5 червня цього року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України за № 766, якою була затверджена Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки [8]. Її особливістю порівняно з попередньою Програмою було положення п. 1 [8], відповідно до якого низці державних інституцій було доручено до третього кварталу 2002 року внести Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань протидії торгівлі людьми, а також утворити регіональні постійно діючі комісії з питань координації зусиль та обміну інформацією щодо запобігання торгівлі людьми і забезпечити їх роботу. За результатами цих зусиль Постановою № 1961 від 25 грудня 2002 року було утворено таку Міжвідомчу координаційну раду [9]. Також на виконання Комплексної програми було затверджено Типове положення про центр реабілітації для осіб, які постраждали від торгівлі людьми [10].

Підсумки виконання цієї програми були визначені при ухваленні нової, що була затверджена через значний проміжок часу: Комплексна програма 2002 року була розрахована до 2005 року, а нова - прийнята в 2007 році. Однак 5 квітня 2006 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 188-р було схвалено Концепцію Державної програми протидії торгівлі людьми на 2006-2010 роки, яка була реалізована в програму наступного року. Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 410 від 7 березня 2007 року була затверджена Державна програма протидії торгівлі людьми на період до 2010 року. Вона складається з чотирьох частин: загальної, мети і основних завдань, фінансового забезпечення, а також очікуваних результатів. Крім того, вона містить план заходів щодо протидії торгівлі людьми на період до 2010 року.

Термін дії програми ще не закінчився, але вже лунає критика щодо її виконання. С. М. Гусаров зазначає, що більшість заходів, що передбачалися Державною програмою, залишилися нереалізованими. Проте саме ця програма була більш наповненою, ніж попередні. Разом з тим, економічна криза у світі та країні, політична нестабільність вносять свої корективи, що впливають на результативність запланованих заходів.

Зауважимо, що уряд не обмежується прийняттям лише зазначених програм у формуванні нормативного забезпечення протидії різним проявам торгівлі людьми. Так, 5 вересня 2007 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 1087, відповідно до якої створено Міжвідомчу раду з питань сім'ї, тендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми, серед основних завдань якої

визначено сприяння проведенню ефективної державної політики у цьому напрямі, а також розгляд питань, що потребують міжгалузевої узгодженої співпраці в цій галузі.

3 Вісник Іншою важливою складовою нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми є акти, прийняті на виконання Конвенції ООН про права дитини, що містять положення щодо боротьби з найганебнішими проявами цього злочину - торгівлею дітьми. Йдеться про нещодавно прийняту Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року, затверджену 5 березня 2009 року, пункт 4.7 якої має на меті ліквідацію торгівлі дітьми, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження, створення умов для ефективної реабілітації дітей. Урядом України було затверджено план заходів із виконання в 2010 році цієї Загальнодержавної програми.

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що й нині не прийнято комплексного закону, який відображав би державну політику в цій сфері. Зважаючи на це, заслуговує пильної уваги подія, яка відбулась 30 червня 2009 року, а саме громадські слухання, проведені спільно з Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту і Координатором проектів ОБСЄ в Україні щодо проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми». Він складається з десяти розділів, серед яких: «Реалізація державної політики у сфері протидії торгівлі людьми», «Повноваження органів державної влади щодо протидії торгівлі людьми», «Механізми запобігання торгівлі людьми», «Механізми боротьби з торгівлею людьми», «Механізми надання допомоги та захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми», «Протидія торгівлі дітьми», «Міжнародне співробітництво», «Відповідальність у сфері протидії торгівлі людьми». На сьогодні цей документ ще не зареєстрований у Верховній Раді України як законопроект.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту очолило розробку зазначеного законопроекту та виступило як модератор громадських слухань, які зібрали близько 70 представників центральних державних органів влади, членів парламенту, громадських організацій і засобів масової інформації. Проект закону пропонує комплексний підхід до протидії торгівлі людьми, який враховує міжнародні норми та стандарти. Він охоплює напрями посилення координації зусиль, запроваджує механізми моніторингу та звітності, а також закріплює чітке розмежування ролей та обов'язків державних і недержавних організацій, окреслює заходи щодо запобігання торгівлі людьми, переслідування злочинців та захисту прав постраждалих осіб. Окремо наголошується на розв'язанні проблеми протидії торгівлі дітьми та запровадженні відповідальності за свідоме використання товарів або послуг осіб, які постраждали від торгівлі людьми.

Подібні закони вже розроблені, прийняті й діють у таких країнах, як Республіка Молдова, Республіка Болгарія, Румунія, Грузія та Республіка Азербайджан. За своїм змістом та обсягом даний проект закону є унікальним: це своєрідний комплекс різногалузевих правових норм, спрямованих на системну протидію торгівлі людьми. На користь прийняття такого закону К. Б. Левченко та М. В. Євсюкова наводять такі переконливі аргументи:

^ прийняття Закону відповідатиме духу Протоколу про попередження й припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, та покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, а також Конвенції Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми, яку Україна має ратифікувати в найближчому майбутньому. Приведення національного законодавства до положень цього міжнародного документу має йти саме таким шляхом; ^ у національному законодавстві України існують аналоги законодавчих актів (наприклад, Закон України «Про попередження насильства в сім'ї»);

^ сьогодні напрацьований позитивний досвід іноземних держав із цього питання;

^ існує необхідність вдосконалення законодавчого захисту потерпілих від торгівлі людьми, а головне, ведення превентивної, профілактичної роботи;

^ є очевидною недосконалість державного управління в цій сфері, що здійснюється шляхом розроблення, прийняття та реалізації державних цільових програм.

Викладене переконує, що законодавче забезпечення протидії торгівлі людьми перебуває у стадії формування. Незважаючи на це, можна стверджувати що вирішальний крок - криміналізацію явища торгівлі людьми Україна зробила ще в минулому столітті. Після цього, прагнучи вдосконалити та адаптувати норму до міжнародно-правових актів, парламент двічі змінював редакцію статті кримінального закону. Також поступово приймаються підзаконні акти в цій галузі на рівні уряду, міністерств та інших державних органів.

Також зроблено перші кроки для ухвалення Закону України «Про протидію торгівлі людьми», який безумовно є необхідним й очікуваним, тому не варто зволікати з його прийняттям, оскільки він відіграє ключову роль у врегулюванні комплексу питань щодо протидії торгівлі людьми.

Зауважимо, що нормативно-правове забезпечення має передбачати можливість спільного проведення оперативно-розшукових заходів із правоохоронними органами країн:

^ походження жертв торгівлі людьми та незаконної міграції; ^ транзиту, в яких жертви торгівлі людьми та незаконні мігранти переховуються і проживають на шляху до місць призначення; ^ призначення жертв торгівлі людьми та прибуття незаконних мігрантів.

- Слід запровадити належне нормативно-правове забезпечення виявлення та припинення фінансових потоків, що супроводжують торгівлю людьми та незаконну міграцію.
- 4 Вісник Такі законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти слугуватимуть підґрунтям як державним органам, так і неурядовим організаціям у боротьбі з такими небезпечними викликами сьогодення.

Список використаних джерел

1. Бандурка О. Проблемні питання вдосконалення державної політики у сфері захисту прав дитини від торгівлі дітьми, сексуального насильства та експлуатації / О. Бандурка // Актуальні питання запобігання і протидії торгівлі людьми: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2010 р.). - Х. : Права людини, 2010. - С. 12-13.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу про шлюб та сім'ю України» : Закон України від 24 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 35. - Ст. 241.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.
4. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення відповідальності за торгівлю людьми та втягнення в заняття проституцією : Закон України від 12 січ. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 17. - Ст. 147.
5. Орлеан А. Нова редакція статті, що передбачає кримінальну відповідальність за торгівлю людьми: аналіз складу злочину [Електронний ресурс]. - Режим доступу <http://www.justinian.com.ua/article.php7icH2211>
6. Левченко К. Б. Актуальні проблеми впровадження державної політики протидії торгівлі людьми в Україні // Боротьба з торгівлею людьми: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 26 черв. 2008 р.). - Донецьк: Донецький юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2008. - С. 62-64.
7. Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми. затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25 верес. 1999 р. № 1768 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 39. - Ст. 1947.
8. Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки. затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2002 р. № 766 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 23. - Ст. 1123.
9. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань протидії торгівлі людьми. постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2002 р. № 1961 // Офіційний вісник України, 2002. - № 52. - Ст. 2381.
10. Типове положення про центр реабілітації для осіб, які постраждали від торгівлі людьми : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 черв. 2003 р. № 987 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 27. - С. 67.