



З.М. МАКАРУХА,
кандидат юридичних наук
(Інститут міжнародних відносин Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ БОРОТЬБИ З ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ

Ключові слова: *Європейський Союз, торгівля людьми, імплементація, інституційне забезпечення.*

Проблема боротьби з торгівлею людьми є надзвичайно актуальною для нашої держави. Україна — одна з країн-постачальників та країн транзиту людей, яких продають на Захід, в Центральну Європу, Росію та на Близький Схід. Торгівля людьми включає в себе торгівлю дітьми з метою їх протиправного усиновлення, жінками — з метою їх сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, чоловіків — з метою їх використання в різного роду збройних конфліктах, експлуатації їх праці, а також найбільш небезпечний вид цієї діяльності — торгівля людьми з метою трансплантації органів та тканин, насильницького донорства [2, 95].

Проголошуючи Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну та правову державу, Конституція України визнає та гарантує права та свободи людини і громадянина відповідно до принципів і норм міжнародного права.

У сфері охорони прав людини, зокрема тих, що стосуються особистої свободи, Україна приєдналася до низки міжнародно-правових актів: Загальної декларації прав людини 1948 р. [5]; Міжнародного пакту про громадянські і політичні права

1966 р. [14] (набрав чинності для України 23 березня 1976 р. [26]), Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації стосовно жінок 1979р. [9] (набрала чинності для України 3 вересня 1980 р.) та Факультативного протоколу до неї 1999 р. (набрав чинності для України 5 червня 2003 р.) [7]; Конвенції ООН про транснаціональну організовану злочинність 2000 р. та Протоколів до неї (Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї; Протокол проти незаконного ввезення мігрантів суходолом, морем та повітрям); Конвенції ООН про права дитини 1989 р. [10] (набула чинності для України 27 вересня 1991 р. [17]), та Додаткового протоколу до Конвенції про права дитини стосовно продажу дітей, дитячої проституції та дитячої порнографії 2000 р. [4] (набув чинності для України 3 квітня 2003 р. [8]). Зазначені міжнародно-правові акти встановлюють заборону торгівлі людьми, форми та заходи щодо протидії та боротьби з цим ганебним явищем, яке характеризується, як «рабство третього тисячоліття» [23].

В Україні торгівля людьми була визнана злочином у 1998 р. в результаті

внесення доповнень до Кримінального Кодексу України 1960 р. Під час подальшої кодифікації кримінального законодавства відповідні положення знайшли своє закріплення у розділі III «Злочини проти волі, честі та гідності особи» Кримінального Кодексу України в редакції 2001 р. (далі — ККУ) [13], а саме у його ст. 149 «Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини».

Відповідно до частини першої ст. 149 ККУ «торгівля людьми або здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи, — караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років».

Порівнюючи ознаки злочину «торгівля людьми», визначені ст. 149 ККУ, та ст. 3 Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї 2000 р., слід зазначити, що в процесі приведення зазначених норм національного законодавства у відповідність до міжнародних було допущено певні неточності. Відповідно до зазначеного міжнародно-правового акту «торгівля людьми означає здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передача, приховування або одержання людей шляхом загрози силою або її застосування або інших форм примусу, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або уразливістю положення, або шляхом підкупу, у вигляді платежів або вигод, для одержання згоди особи, яка контролює іншу особу». Таким чином, ст. 149 ККУ обмежується такими способами вчинення злочину як «використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи», тим часом як Протокол містить ширший їх перелік. У цьому зв'язку на практиці виникає чимало дискусійних питань, пов'язаних з розумінням ознак злочину, передбаченого ст. 149 ККУ з огляду, зокрема, на застосування винними нових способів і методів його вчинення [24].

Враховуючи підвищену суспільну небезпеку та високу питому вагу суспільно небезпечних діянь, пов'язаних з торгівлею людьми, а також їх високолатентність, у березні 2007 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну програму протидії торгівлі людьми на період до 2010 р. [19] (далі — Державна програма), метою якої є створення умов для протидії торгівлі людьми та пов'язаній з нею злочинній діяльності, підвищення ефективності роботи з виявлення таких злочинів та осіб, що їх учиняють, вирішення питання щодо реінтеграції осіб, які постраждали від торгівлі людьми.

План заходів, який є складовою Державної програми, містить перелік заходів, які можна класифікувати на три групи: запобігання торгівлі людьми та боротьба з нею (аналіз актів законодавства з метою внесення змін; моніторинг актів національного законодавства щодо їх відповідності нормам міжнародного права; забезпечення діяльності міжвідомчих робочих експертних груп з питань обміну інформацією; проведення семінарів; організація навчання держслужбовців; розробка та впровадження програм соціальної та психологічної реабілітації дітей, що постраждали від торгівлі людьми; підвищення рівня інформованості населення, в тому числі щодо засобів і методів, які використовуються торговцями людьми), надання захисту та допомоги особам, що постраждали від торгівлі людьми (юридична допомога; працевлаштування та професійне навчання; моніторинг та узагальнення досвіду діяльності центрів реабілітації; створення соціальної реклами), міжнародне співробітництво у сфері протидії торгівлі людьми (участь у міжнародних семінарах, засіданнях, конференціях, тренінгах, міжнародних оперативно-профілактичних операціях і розслідуваннях злочинів; співробітництво з Інтерполом, Європолом, правоохоронними органами інших держав, громадськими та міжнародними організаціями і фондами).

Аналіз положень Плану заходів дає підстави констатувати відсутність зв'язку

між переліченими заходами, а також індикаторів оцінки діяльності та моніторингу виконання. Це, безумовно, вплинуло на стан реалізації Державної програми протидії торгівлі людьми. Так, відповідно до звітів 2008—2009 р.р. Державного Департаменту США (який щорічно, на виконання національного акту по боротьбі з торгівлею людьми, готує доповіді про стан протидії торгівлі людьми в усіх країнах світу) Україна потрапила до другої групи рівня реалізації політики протидії торгівлі людьми (всього — три рівні) [28]. Найбільш проблемними сферами реалізації зазначеної політики в Україні, на думку американських експертів, залишаються ефективне розслідування та судове покарання злочинців, а також організація надання необхідної допомоги потерпілим від торгівлі людьми відповідно до вимог та стандартів міжнародних документів у цій сфері, зокрема, Конвенції Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми 2005 р. [12], в якій сформульовані базові принципи діяльності держав в цій сфері та Плану Дій ОБСЄ в галузі протидії торгівлі людьми [27]. Аналогічні висновки зроблено експертами Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна» [25].

Що стосується діяльності органів державної влади та координації їх роботи у сфері протидії торгівлі людьми, з 2007 року функціонує Міжвідомча координаційна рада [18], яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, утвореним при Кабінеті Міністрів України. Основними завданнями Ради є: сприяння проведенню ефективної державної політики з профільних питань; розгляд питань, які потребують міжгалузевої узгодженої співпраці щодо проведення державної політики з профільних питань; інформування Кабінету Міністрів України та громадськості про стан реалізації державної політики у відповідних галузях.

Однак діяльність зазначеної Міжвідомчої координаційної ради була піддана критиці громадськими та міжнародними організаціями через її неідеальність,

зумовлену тим, що зазначений орган охоплює різні сфери соціальної політики (питання сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми). На думку міжнародних експертів (ОБСЄ, МОМ, МОП), покращенню координації роботи різних структур на національному рівні сприяло б створення окремої Міжвідомчої координаційної ради із протидії торгівлі людьми (виокремивши її зі створеної в 2007 році Міжвідомчої координаційної ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми); Національного координатора з протидії торгівлі людьми (на рівні віце-прем'єр-міністра, з метою підняття рівня впливу); Національного доповідача з протидії торгівлі людьми (окрема, незалежна від виконавчої влади інституція) [20].

Зазначені недоліки правового регулювання та інституційного забезпечення боротьби з торгівлею людьми в Україні свідчать про необхідність прийняття базового законодавчого акту в зазначеній сфері. У цьому зв'язку Кабінетом міністрів було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [21], який має визначити організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми.

Зазначений проект Закону має складатися з таких частин: реалізація державної політики у сфері протидії торгівлі людьми (зміст державно політики; статус, організаційні засади, повноваження та територіальні представництва Урядового уповноваженого з питань протидії торгівлі людьми; Міжвідомча рада з питань протидії торгівлі людьми; Національний механізм моніторингу протидії торгівлі людьми; Фонд допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми; взаємодія суб'єктів протидії торгівлі людьми), повноваження органів державної влади щодо протидії торгівлі людьми (повноваження усіх центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів), механізм запобігання торгівлі людьми (напрями та суб'єкти запобігання; підвищення рівня

обізнаності та зниження рівня вразливості населення; подолання попиту на об'єкти торгівлі людьми), механізм боротьби з торгівлею людьми (суб'єкти, завдання, міжвідомча база даних щодо правопорушень, забезпечення безпеки потерпілих), механізми надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми (перенаправлення осіб; суб'єкти допомоги та захисту; виявлення постраждалих осіб; права постраждалих осіб; порядок набуття, продовження та втрати статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; притулки для постраждалих осіб; конфіденційність інформації; повернення постраждалих громадян України та репатріація іноземців); протидія торгівлі дітьми (принципи, інформування, надання допомоги, повернення); міжнародне співробітництво та відповідальність у сфері протидії торгівлі людьми.

Таким чином, здобутками згаданого законопроекту може стати: по-перше, здійснення законодавчого закріплення державної політики в сфері протидії торгівлі людьми, захистивши її від коливань політичної кон'юнктури, рівня фаховості та розуміння керівників відповідних міністерства та відомств; по-друге, чітке визначення суб'єктів реалізації зазначеної політики та їх повноважень, запровадження (з метою покращення міжвідомчої координації) нових органів (посад) та механізмів моніторингу; по-третє, приведення національного понятійного апарату, механізмів протидії торгівлі людьми (зокрема дітьми), боротьби з торгівлею людьми, надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми у відповідність до міжнародних норм і стандартів, зокрема такого недавнього міжнародно-правового інструменту, як Конвенції Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми 2005 р. (набрала чинності для держав-учасниць 1 лютого 2008 р.)

Щодо останньої, слід зауважити, що Конвенція є міжнародним документом у сфері протидії торгівлі людьми, в якому закладено новітній комплексний механізм

боротьби з цим явищем, а саме: розширена сфера протидії торгівлі людьми (відповідно до ст. 2 Конвенції, вона «застосовується до всіх форм торгівлі людьми, національних або міжнародних, пов'язаних або не пов'язаних з організованою злочинністю»); удосконалений механізм моніторингу (надасть змогу відслідковувати хід реалізації заходів з протидії торгівлі людьми та вносити корективи); міждержавна співпраця у сфері протидії торгівлі людьми розглядається як обов'язкова складова державної політики (що сприятиме діяльності правоохоронних органів); визначено необхідність спрямування дій не тільки на пропозицію торгівлі людьми, але і на попит цього явища (Конвенція закладає фундамент для національного законодавства Сторін Конвенції щодо протидії цьому явищу з боку попиту); більше уваги приділено захисту прав потерпілих, можливості отримання реабілітаційної та реінтеграційної допомоги, особливо дітям; закликає держави законодавчо забезпечити можливість неурядових організацій, об'єднань громадян, що мають на меті протидію торгівлі людьми та захист прав людини, допомагати та підтримувати жертву торгівлі людьми за її згодою під час кримінального процесу. З огляду на зазначене, важливість ратифікації Конвенції Україною (Документ підписано 17 листопада 2005 р.) важко переоцінити.

Позитивно слід відзначити прийняття 5 березня 2009 р. Закону України «Про загальнонаціональну програму «Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» [6] (який знаходиться на розгляді парламенту ще з 2006 року), та затвердження (Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2009 р. № 1263 [22]) конкретних заходів, які мають бути реалізовані на виконання цього закону.

Національний план має на меті об'єднати в єдину систему зусилля держави щодо захисту прав дітей (в Україні прийнято близько 80 нормативно-правових актів спрямованих на захист прав дітей

[15]), зокрема забезпечити оптимальне функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН 2000 р. [3], і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей» [16].

Національний план містить окремий розділ, присвячений захисту прав дітей різних категорій, зокрема, питанням протидії торгівлі дітьми, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними. Основними завданнями у цій сфері передбачено: підвищення ефективності профілактичної та роз'яснювальної роботи серед батьків з метою запобігання жорсткому поводженню з дітьми; удосконалення процедур щодо виявлення дітей, які потерпіли від сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними; створення системи реабілітації та реінтеграції потерпілих дітей; забезпечення функціонування системи захисту дітей від жорстокого поводження, проведення відповідної профілактичної роботи.

Водночас Україною не ратифіковано такі важливі міжнародно-правові інструменти у сфері захисту дитини, як Гаазька Конвенція з питань захисту прав дитини та міждержавного усиновлення 1993 р. [1] та Конвенція Ради Європи по боротьбі із сексуальною експлуатацією дітей та розбещенням неповнолітніх 2007 р. [11].

Відповідно до Гаазької Конвенції 1993 р. процедура міждержавного усиновлення повинна знаходитися у відповідальності держав, які залучені і які повинні гарантувати, що усиновлення відповідає найкращим інтересам дитини, а також її основним правам. У цьому зв'язку, міжнародний договір закріплює принцип розподілу відповідальності та завдань між країною походження та приймаючою країною.

Свою чергою Конвенція Ради Європи по боротьбі із сексуальною експлуатацією дітей та розбещенням неповнолітніх встановлює кримінальну відповідальність за сексуальне розбещення, організацію дитячої проституції та порнографії; засоби захисту і допомоги жертвам; запроваджує спеціальні установи та координуючі органи у сфері попередження і боротьби проти сексуальної експлуатації і сексуального розбещення дітей тощо.

Таким чином, співробітництво між Україною та ЄС у сфері протидії торгівлі людьми базується на міжнародно-правових інструментах (багатосторонніх та двосторонніх), які повністю або частково присвячені зазначеній сфері правового регулювання; визначають правові основи боротьби з торгівлею тих груп осіб, які відносяться до категорії підвищеного ризику (жінок, дітей); закріплюють організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю. Україна приєдналася (підписала) до більшості з зазначених міжнародних договорів, однак їх виконання залежить від повноти, якості та своєчасності трансформації (імплементатії) положень цих договорів у національне законодавство.

Аналіз правових основ боротьби з торгівлею людьми в Україні свідчить про важливість прийняття базового законодавчого акту у зазначеній сфері, який закріплюватиме основи, принципи, пріоритети, інституційні засади та механізми реалізації державної політики в сфері протидії торгівлі людьми, а також акумулює як національний досвід та практику протидії цьому ганебному явищу (відповідатиме внутрішньодержавним кримінологічним і правовим реаліям), так і міжнародні норми та стандарти, в тому числі новітні принципи, заходи та механізми, визначені міжнародно-правовими документами ратифікація яких Україною є на часі (з метою готовності правової системи держави до приєднання до відповідних конвенцій).

Список літератури:

1. Гаазька Конвенція з питань захисту прав дитини та міждержавного усиновлення 1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_365
2. Грохольський В. Організаційно-правові засади міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми / В. Грохольський // Вісник Академії управління МВС. — 2008. — № 3.
3. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних націй, затверджена Резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_621
4. Додатковий протокол до Конвенції про права дитини стосовно продажу дітей, дитячої проституції та дитячої порнографії 2000 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_b09
5. Загальна декларація прав людини 1948 р // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103.
6. Закон України «Про загальнонаціональну програму «Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 29. — Ст. 395.
7. Закон України «Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок» від 5 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 345.
8. Закон України «Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії» від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 29. — Ст. 226.
9. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_207
10. Конвенція ООН про права дитини 1989 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України — 1990. — № 1.
11. Конвенція Ради Європи по боротьбі із сексуальною експлуатацією дітей та розбещенням неповнолітніх 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_927
12. Конвенція Ради Європи по боротьбі із торгівлею людьми 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_858&c=1#Public
13. Кримінальний Кодекс України в редакції від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25—26. — Ст. 131.
14. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
15. Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини, 3 березня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
16. Підсумковий документ Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/children_10662.html
17. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Конвенції про права дитини» // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 13. — Ст. 145.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 р. № 1087 «Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми» // Офіційний вісник України. — 2007. — № 67. — Ст. 2574.
19. Про затвердження Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010

року: постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. №410 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 18. — Ст. 718.

20. Протидія торгівлі людьми: Україна, Міжнародна організація з міграції (МОМ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.iom.org.ua>

21. Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 2257 «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/index.php?page=hotline&file=349871-15122010-0.txt&code=2257-2010-%F0>

22. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» від 21 жовтня 2009 р. № 1263 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1263-2009-%F0>

23. Радник міністра наголосила на важливості прийняття Конвенції щодо протидії торгівлі людьми (від 1 лютого 2008 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/80337>

24. Скулиш Є. Структурні компоненти формування теоретичних основ протидії торгівлі людьми в Україні / Є. Скулиш // Право України. — 2010. — № 4.

25. Торгівля людьми як сучасна форма рабства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lastrada.org.ua>

26. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» N 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043

27. Decision no. 557 OSCE action plan to combat trafficking in human beings [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org>

28. Trafficking in Persons Report [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.state.gov>

РЕЗЮМЕ

Стаття посвячена аналізу законодавства України, імплементації міжнародних норм и стандартів, а также правового регулювання співробітництва України с ЕС в сфері боротьби с торгівлею людьми.

SUMMARY

The Article is devoted to analysis of the Ukrainian legislation, implementation of International norms and standards, as well as legal regulation of cooperation between Ukraine and the EU in sphere of the combating trafficking in human beings.

*Рекомендовано кафедрою прав людини,
міжнародного та європейського права*

Подано 25.01.2011.