

УДК 343.431

*А. С. Сіцинський,  
д. держ. упр., професор, професор кафедри державного управління і менеджменту  
Національна академія державного управління при Президентові України  
А. В. Пунда,  
асистент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Хмельницький університет управління та права*

# НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ ПРОЕКТУ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

*A. Sitsinskiy,  
doctor of sciences is from state administration, professor,  
the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
A. Punda,  
assistant of department of state administration and local self-government of the Khmel'nickogo university of  
management and right*

SCIENTIFIC-THEORETICAL AND LEGAL BASES OF DEVELOPMENT OF THE DRAFT  
STRATEGY FOR COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN UKRAINE

***У статті розглянуто актуальні питання щодо створення проекту Стратегії з питань протидії торгівлі людьми в Україні. Наголошено про загрози та ризики, пов'язані з торгівлею людьми в Україні. Обґрунтовано, що проект Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні визначає основні напрями, пріоритети, принципи, завдання і механізми реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми. Реалізація зазначеної мети Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні передбачає запровадження ефективних механізмів державного управління, спрямованих на удосконалення системи державного управління у сфері протидії торгівлі людьми.***

***The article describes the current issues on creation of the project of Strategy of counteraction to trafficking in persons in Ukraine. Noted the threats and risks associated with human trafficking in Ukraine. It is substantiated that the draft Strategy of combating human trafficking in Ukraine determines the main directions, priorities, principles, objectives and mechanisms of implementation of state policy in the sphere of combating human trafficking. Implementation of the objectives of the Strategy for combating human trafficking in Ukraine foresees the introduction of effective mechanisms of state management, aimed at improving the system of state management in the sphere of combating human trafficking.***

*Ключові слова: механізми державного управління, державна політика, стратегія, протидія торгівлі людьми, торгівля людьми, ризики та загрози.*

*Key words: mechanisms of public administration, public policy, strategy, counter-trafficking, human trafficking, risks and threats.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Потреба розробки проекту Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні зумовлена поширенням протиправного явища "торгівля людьми" до транснаціональних масштабів та появою нових тенденцій та загроз, де злочинці стали використовувати новітні репродуктивні технології, збільшилась кількість випадків "сексуальної індустрії", в тому числі дитячої, комерційної сексуальної експлуатації дітей з використанням новітніх інформаційних технологій. Також залишається невтішною статистика правоохоронних органів.

Зокрема, у 2012 році по допомогу до Міжнародної організації з міграції звернулись 945 жертв торгівлі людьми з України. Органами внутрішніх справ України упродовж 2012 року виявлено 155 фактів торгівлі людьми, устанавлено 187 потерпілих від торгівлі людьми, у тому числі 124 жінки, 14 неповнолітніх та 2 малолітніх.

За матеріалами Державної прикордонної служби України та іншими правоохоронними органами порушено 73 кримінальні справи, затримано 49 організаторів та пособників. До кримінальної відповідальності за ознаками злочину, передбаченого ст. 149 КК України притягнуто 64 особи.

Протягом 2012 року підрозділами Служби безпеки України як органами дізнання, а також за матеріалами інших правоохоронних органів порушено 26 кримінальних справ за ознаками злочину, передбаченого ст. 149 Кримінального кодексу України ("Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини"), з них 4 — за частиною 3 вказаної статті [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вагомий внесок у наукову розробку поняття "торгівля людьми" зробили науковці К.Б. Левченко, О.М. Бандурка, Ю.С. Шемшученко, В.Я. Тацій, О.В. Наден, та ін. Однак сьогодні існує нагальна потреба консолідації зусиль науковців в галузі наук з державного управління щодо запровадження ефективних механізмів державного управління, які спрямовані на протидію торгівлі людьми.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — розглянути актуальні питання щодо науково-теоретичних та правових основ розробки проекту Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Отже, Законом України "Про протидію торгівлі людьми" визначено, що основними напрямками державної політики у сфері протидії торгівлі людьми є: попередження торгівлі людьми шляхом підвищення рівня обізнаності населення, превентивної роботи, зниження рівня вразливості населення, подолання попиту; боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, шляхом виявлення злочинів торгівлі людьми, осіб, причетних до скоєння злочину, притягнення їх до відповідальності; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми, шляхом удосконалення системи відновлення їхніх прав, надання комплексу послуг, впровадження механізму взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми [1].

На нашу думку, правовим механізмом реалізації завдань у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема щодо: попередження торгівлі людьми; боротьби із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми має стати створення Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні.

Проект Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні визначає основні напрями, пріоритети, принципи, завдання і механізми реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, безпекову та соціальну політику і складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування, структури та змісту системи забезпечення національної безпеки.

Розробка проекту Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні зумовлена необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення ефективності у сфері протидії торгівлі людьми, вирішення стратегічних завдань, що стоять перед системою національної безпеки в нових економічних і соціокультурних умовах.

Під запропонованою авторами проекту Стратегією протидії торгівлі людьми в Україні слід розуміти скоординовану діяльність органів державної влади України, які об'єднані єдиними цілями, охоплені єдиною системою стратегічного планування та кризового управління і виконують відповідно до Конституції та законів України, міжнародних зобов'язань завдання щодо профілактики торгівлі людьми, виявлення, захисту і підтримки жертв торгівлі людьми, кримінального переслідування торговців людьми та спрямованих на по-

передження торгівлі людьми, боротьби із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми.

Метою проекту Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні є формування сприятливих умов для здійснення своєчасних заходів щодо реалізації напрямів державної політики у сфері протидії торгівлі людьми та координації діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у межах своїх повноважень, для запобігання і нейтралізації існуючих та потенційних загроз інтересам громадян, суспільства і держави, а також гарантувати зменшення кількості жертв торгівлі людьми, збереження життя і здоров'я людини і громадянина та подальше зміцнення авторитету Української держави у сучасному світі.

Реалізація зазначеної мети Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні передбачає запровадження ефективних механізмів державного управління, спрямованих на удосконалення системи державного управління у сфері протидії торгівлі людьми.

Визначено, що проект Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні передбачає реалізацію наступних кроків:

- оцінити рівень і вплив загроз життєво важливим інтересам громадян, суспільства і держави;
  - ідентифікувати існуючі та потенційні ризики та загрози у сфері протидії торгівлі людьми в Україні;
  - визначити стратегічну мету і механізми реалізації Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні;
  - проаналізувати нинішню ситуацію у сфері протидії торгівлі людьми в Україні та визначити її слабкі сторони;
  - визначити сферу повноважень органів державної влади України та органів місцевого самоврядування в процесі реалізації Стратегії;
  - визначити концептуальні рівні реалізації Стратегії.
- Отже, наявність Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні дозволить подолати низку негативних чинників у сфері протидії торгівлі людьми, насамперед:
- ризик потрапляння у ситуацію пов'язаною з торгівлею людьми та небезпека нелегальної трудової міграції;
  - відсутність системи моніторингу діяльності суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми;
  - недосконалість нормативно-правового регулювання протидії торгівлі людьми, зокрема: попередження торгівлі людьми; боротьби із злочинністю пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми;
  - відсутність стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми;
  - низький рівень співпраці та координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань реалізації політики у сфері протидії торгівлі людьми;
  - малоефективну просвітницьку кампанію серед населення щодо ризиків потрапляння у ситуацію пов'язаною з торгівлею людьми;
  - недостатню кількість профілактичних заходів та інформування населення пов'язаних з торгівлею людьми в Україні та за її межами;
  - неефективність державних програм навчання спеціалістів, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми;
  - відсутність державної підтримки громадських організацій щодо протидії торгівлі людьми;
  - неналежна співпраця з міжнародними та громадськими організаціями у сфері боротьби з торгівлею людьми.

Державна політика у сфері протидії торгівлі людьми в Україні виходить із принципів:

- пріоритету захисту національних інтересів;
- забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на повагу до гідності, особисте життя;
- своєчасності й адекватності заходів захисту інтересів громадян реальним і потенційним загрозам;
- поваги і неупередженого ставлення до осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- послідовності дій щодо формування та реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми;
- системності управлінських рішень з метою здійснення комплексних заходів щодо профілактики торгівлі людьми, виявлення, захисту і підтримки жертв торгівлі людьми, посилення превентивних заходів, кримінального переслідування торговців людьми;
- конфіденційності інформації про осіб, які постраждали від торгівлі людьми;
- добровільності отримання допомоги особами, які постраждали від торгівлі людьми;
- ефективного управлінського менеджменту, відповідальності і координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на реалізацію завдань політики у сфері протидії торгівлі людьми;
- наукової обґрунтованості дій, спрямованих на підвищення рівня боротьби з торгівлею людьми;
- взаємодії з міжнародними та громадськими організаціями, що мають повноваження у сфері протидії торгівлі людьми;
- сумлінного виконання взятих міжнародних зобов'язань щодо боротьби з торгівлею людьми;
- професіоналізму, відкритості та прозорості у процесі формування і реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми.

Механізми реалізації Стратегія протидії торгівлі людьми в Україні ґрунтуються на таких принципах:

- верховенства права, неухильне дотримання законодавства;
- відповідальність суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми за виконання поставлених перед ними завдань;
- прозорість основних напрямів видатків на протидію торгівлею людьми;
- дієвість і постійність контролю у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема за використанням фінансових і матеріальних ресурсів;
- участь інститутів громадянського суспільства у реалізації Стратегії.

Механізми реалізації Стратегія протидії торгівлі людьми в Україні зокрема щодо попередження торгівлі людьми; боротьби зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми передбачають:

- нормативно-правове врегулювання компетенції органів державної влади, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо протидії торгівлі людьми;
- забезпечення державної підтримки щодо протидії торгівлі людьми та послідовності її реалізації;
- створення єдиного реєстру загроз у сфері протидії торгівлі людьми та опрацювання комплексних заходів щодо їх мінімізації;
- забезпечення комплексного оцінювання стану боротьби з торгівлею людьми;
- розробку типових вимог із забезпечення протидії торгівлі людьми та положення про заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми;

— створення дієвого механізму вчасного коригування пріоритетів державної політики у сфері протидії торгівлі людьми.

Об'єктами Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні є: безпека людини та громадянина; суспільства; держави.

Суб'єктами реалізації Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні є:

1) Президент України як гарант Конституції України визначає стратегічні підвалини державної політики у сфері протидії торгівлі людьми та призначає центральний орган виконавчої влади, який є національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми;

2) Верховна Рада України як законодавчий орган державної влади, що здійснює законодавче регулювання державної політики у сфері протидії торгівлі людьми;

3) Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, який:

— спрямовує і координує роботу суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми;

— визначає процедуру встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, порядок утворення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми;

— затверджує Державну цільову програму у сфері протидії торгівлі людьми та здійснює контроль за її реалізацією; Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, та контролює його реалізацію; форму опитувальника щодо встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та довідки про встановлення її статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; форму довідки, що підтверджує факт звернення іноземця чи особи без громадянства за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми на території України; положення про заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми;

— встановлює порядок виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми;

— вживає заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми;

4) Рада національної безпеки і оборони України, як орган стратегічного управління національною безпекою, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми щорічно розглядає стан реалізації Стратегії, визначає пріоритети і завдання політики у сфері протидії торгівлі людьми;

5) Конституційний суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері протидії торгівлі людьми;

6) Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство у сфері протидії торгівлі людьми;

7) Міністерство соціальної політики України як ключовий орган державного управління та Національний координатор у сфері протидії торгівлі людьми;

8) Міністерство освіти і науки України здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизацій, які за компетенцією беруть участь у розробці програм і заходів, спрямованих на поліпшення протидії торгівлі людьми та здійснюють їх реалізацію в межах повноважень;

9) Державна прикордонна служба України у сфері боротьби з торгівлею людьми відповідає за:

— проведення оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення злочинів торгівлі людьми, осіб, причетних до скоєння злочину;

— здійснення прикордонного контролю, спрямованого на попередження і виявлення фактів торгівлі людьми, у тому числі з використанням транспортних засобів, що експлуатуються комерційними перевізниками;

— використання міжнародного досвіду із запобігання торгівлі людьми та боротьби з нею, захисту прав осіб, які постраждали від зазначеного злочину, розшуку зниклих осіб за кордоном, їх повернення та реабілітацію;

— удосконалення механізму спільного з правоохоронними органами України та суміжних країн моніторингу обстановки, прогнозування тенденцій розвитку криміногенної ситуації, аналізу та оцінки ризиків у сфері протидії торгівлі людьми; забезпечення ефективною взаємодією правоохоронних органів України та інших держав у протидії торгівлі людьми, а також у боротьбі з нею;

10) Міністерство внутрішніх справ України у сфері боротьби з торгівлею людьми відповідає за заходи щодо:

— комплексного аналізу стану попередження, виявлення та розкриття злочинів торгівлі людьми;

— попередження, виявлення та розкриття злочинів торгівлі людьми, у тому числі тих, що мають характер транснаціональної організованої злочинності;

— розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування і суду, ухиляються від виконання кримінального покарання за вчинення злочинів торгівлі людьми;

11) інші центральні органи виконавчої влади відповідно до визначених у встановленому порядку повноважень у сфері протидії торгівлі людьми здійснюють:

— формування та реалізацію державної політики у сфері протидії торгівлі людьми;

— розробку проекту Державної цільової програми протидії торгівлі людьми та забезпечують її реалізацію;

— розробку проекту Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, та забезпечують його реалізацію;

— моніторинг діяльності суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми;

— підготовку та оприлюднення у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку щорічної доповіді про стан реалізації заходів у сфері протидії торгівлі людьми;

— заходи щодо встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, відповідно до визначеної Кабінетом Міністрів України процедури;

— заходи, спрямовані на викорінення передумов торгівлі людьми, зокрема щодо попередження насильства в сім'ї та дискримінації за ознакою статі; підвищення рівня обізнаності щодо протидії торгівлі дітьми серед батьків та осіб, які їх замінюють, та осіб, які постійно контактують з дітьми у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту, оздоровлення та відпочинку, судовій та правоохоронній сферах; координацію та контроль за діяльністю закладів допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми.

### ВИСНОВКИ

Сьогодні досліджуючи аспекти формування системи управління у сфері протидії торгівлі людьми встановлено, що за роки незалежності України були створені ефективні механізми у цій сфері, які мали багатогалузевий та багаторівневий характер і ґрунтувались на потужному ке-

руючому впливі з боку держави на суб'єкти забезпечення протидії торгівлі людьми. Проте сьогодні система державного управління у сфері протидії торгівлі людьми в Україні неадекватна характеру сучасних загроз, неефективна під час вирішення завдань, що постають у цій сфері, й фінансово та економічно небезпечна. Низький рівень забезпечення протидії торгівлі людьми, захисту прав і свобод, життя та здоров'я громадян є серйозною загрозою національній безпеці України.

Визначено, що ключовими загрозами національній безпеці України у сфері протидії торгівлі людьми є: недосконалість національного законодавства, що регламентує питання протидії торгівлі людьми; недостатній рівень координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з протидією торгівлі людьми; незадовільний стан системи підготовки кадрів, що здійснюють заходи у всіх трьох напрямках протидії торгівлі людьми; відсутність налагодженої системи надання всебічної допомоги жертвам, захисту свідків торгівлі людьми; недостатній рівень інформаційно-технічного забезпечення у цій сфері; невинуватена економія наукового і освітнього забезпечення у сфері протидії торгівлі людьми. Зазначені загрози національній безпеці України у сфері протидії торгівлі людьми мають глибокий характер та потребують розробки та вжиття ефективних та конкретних заходів щодо їх мінімізації.

На нашу думку, правовим механізмом реалізації завдань у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема щодо: попередження торгівлі людьми; боротьби із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми; надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми має стати розробка проекту Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні, який визначає основні напрями, пріоритети, принципи, завдання і механізми реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, безпекову та соціальну політику і складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування, структури та змісту системи забезпечення національної безпеки.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є на наш погляд, розкриття змісту основних напрямів реалізації Стратегії протидії торгівлі людьми в Україні та пріоритетних заходів з підвищення рівня забезпечення протидії торгівлі людьми.

### Література:

1. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 29.09.2011 №3739 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>

2. Звіт про стан реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми у 2012 році (підготовлено Міністерством соціальної політики України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>

### References:

1. The Verhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "Pro protydyiu torhivli liud'my", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> (Accessed 17 December 2013).

2. The Ministerstvo sotsial'noi polityky Ukrainy (2012), "Zvit pro stan realizatsii derzhavnoi polityky u sferi protydyii torhivli liud'my u 2012 rotsi", available at: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index> (Accessed 17 December 2013).

*Стаття надійшла до редакції 24.12.2013 р.*