

*Аліса-Тетяна Мігалчан,
аспірантка відділу міжнародного права
та порівняльного правознавства Інституту
держави і права ім. В. М. Корецького*

АНАЛІЗ ПОЗИТИВНОГО МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У БОРОТЬБІ ІЗ ТОРГІВЛЕЮ ЛЮДЬМИ ЗА ДОПОМОГОЮ ІНСТРУМЕНТУ ГРЕТА

Представлено результати аналізу досвіду Румунії та Молдови у боротьбі із торгівлею людьми, який було висвітлено у довіднику ГРЕТА – моніторинговому органі Ради Європи, що покликаний сприяти державам у боротьбі із торгівлею людьми. Україна вже не перший рік перебуває під особливим наглядом цієї організації, особливо зважаючи на політично-економічний стан нашої держави. Наголошено, що ГРЕТА здійснює візити до держав-членів Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми та оцінює стан та заходи, вжиті державами для запобігання торгівлі людьми. Вказано, що аналіз кращих практик дає змогу визначити сфери боротьби із злочином торгівлі людьми, які потребують удосконалення в Україні шляхом внесення змін до чинного національного законодавства або покращення адміністративної практики органів державної влади.

Ключові слова: довідник, ГРЕТА (група експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми), торгівля людьми (трафікінг), профілактика, захист жертв торгівлі людьми.

Мігалчан А.-Т. И.

Анализ позитивного международного опыта в борьбе с торговлей людьми с помощью инструмента ГРЕТА.

Предоставлено результаты анализа опыта Румынии и Молдавии в борьбе с торговлей людьми, который был освещен в справочнике ГРЕТА – мониторинговом органе Совета Европы, который призван способствовать государствам в борьбе с торговлей людьми. Украина уже не первый год находится под особенным контролем этой организации, особенно учитывая политико-экономическое положение нашего государства. Подчеркнуто, что ГРЕТА осуществляет визиты в государства-члены Конвенции Совета Европы о мерах по противодействию торговле людьми и оценивает состояние и меры, принятые государствами для предотвращения торговли людьми. Указано, что анализ лучших практик позволяет определить сферы в борьбе с преступлением торговли людьми, которые требуют совершенствования в Украине путем внесения изменений в действующее национальное законодательство или улучшения административной практики органов государственной власти.

Ключевые слова: справочник, ГРЕТА (группа экспертов по противодействию торговле людьми), торговля людьми (трафикинг), профилактика, защита жертв торговли людьми.

Migalchan A.-T.

Analysis of positive international experience in combating human trafficking with the help of the GRETA tool

The article presents results of an analysis of Romanian and Moldova experience in combating trafficking in human beings, which was covered in the GRETA's Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. GRETA is a Council of Europe monitoring body, designed to assist states in combating human trafficking. For some time now Ukraine is under special supervision of this organization, especially considering its political and economic situation. GRETA visits member states of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and assesses the state of affairs and measures taken by States to prevent trafficking in human beings. The analysis of best practices allows to identify areas in the fight against the crime of trafficking in persons, which need improvement in Ukraine by amending the existing national legislation or improving administrative practices of public authorities.

Актуальність статті та постановка проблеми. Торгівля людьми і досі є нездоланим та складним явищем світового масштабу. Цей вид злочину охоплює велику кількість суспільних явищ, тому складно уявити з чого в першу чергу треба розпочати роботу для його подолання: з навчальних занять з дітьми як в загальноосвітніх, так і в школах-інтернатах; з вдосконалення національного законодавства щодо процедури перетину державного кордону; зосередити свої зусилля на боротьбі з порно-індустрією у глобальній мережі Інтернет; чи на створенні банку донорських органів для їх подальшої трансплантації.

Мета статті. Беручи до уваги рівень загрози, який несе у собі цей злочин міжнародного характеру, європейська спільнота дійшла згоди у необхідності підписання документу, який визначатиме як його

основні особливості, так і встановлюватиме обов'язки європейських держав для його подолання. Мова йде про Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми (далі – Конвенція). Не так вже й давно, а саме з 16 травня 2005 р. Конвенція була відкрита для підписання та 1 лютого 2008 р. набула чинності. Станом на червень 2017 р. вона набрала чинності у 46 країнах-членах Ради Європи, а також у одній державі, яка не входить до цієї організації – Білорусь [1].

Конвенція визначає торгівлю людьми порушенням прав людини і посяганням на гідність та особисту недоторканість. Це означає, що органи державної влади несуть відповідальність за невиконання заходів щодо запобігання торгівлі людьми, захисту жертв та ефективного розслідування торгівлі людьми [2].

З метою здійснення моніторингу виконання положень Конвенції було створено механізм – ГРЕТА (групи експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми). Її робота полягає у забезпеченні ефективної реалізації положень Конвенції шляхом здійснення відповідного аналізу у кожній країні та складання звіту із висвітленням найдієвішої практики, прогалин та надання рекомендацій для покращення виконання положень Конвенції [3].

Стан дослідження. На національному рівні проблему торгівлі людьми досліджують такі науковці, як: В. О. Іващенко, В. А. Козак, Я. Г. Лизогуб, К. Б. Левченко, А. М. Орлеан та ін. Міжнародно-правовий аспект боротьби із торгівлею людьми досліджують Г. Л. Кохан та Н. В. Плахотнюк. Серед іноземних науковців, які досліджували цю проблему, слід назвати В. Валкенбурга, Н. Гафізову, К. Джоунз-Паулі, Д. Кагілл, Л. Ледерер, Е. Ніснер, Дж. Оккіпінті, Р. Рамфа, Я. Рассам, В. Руджієро, К. Стірмен, М. Шейноста.

Проте різні аспекти цієї проблеми і досі залишаються невирішеними.

Виклад основного матеріалу. Цікавим є досвід усіх країн, проте особливу увагу хочеться зосередити на найкращій практиці країн-сусідів Молдови та Румунії, Україна не була представлена у цьому довіднику.

Румунія. Південний сусід України, яка вже 10 років є членом Європейського Союзу. Сьогодні Румунія досі перебуває у неоднозначному економічному та соціальному становищі. Зокрема, гострим для Румунії залишається питання боротьби з корупцією. Проте, відповідно до довідника та звітів ГРЕТА, Румунія вжила та проводить вживати ефективні заходи з метою боротьби із торгівлею людьми.

Так, у 2016 р. у Румунії було започатковано вжиття заходів превентивного характеру із врахуванням особливостей конкретної місцевості. Втілюються такі заходи як «класичними» (зустрічі, постери, флаєри, та аудіо-відеоматеріали та їх розповсюдження) способами, так і за допомогою мережі Інтернет (соціальна мережа фейсбук та інші). Було проведено дві оцінки щодо впливу таких кампаній з підвищення обізнаності про торгівлю людьми. Одна з них, підготовлена за допомогою Швейцарсько-Румунської програми співпраці, провела оцінку кампаній з підвищення обізнаності про трудову та сексуальну експлуатацію, що призводить до торгівлі людьми, а інша тільки щодо трудової експлуатації. У висновках до цих оцінок йшлося про доведення до відома великої кількості потенційних жертв про ризик потрапляння у тенета работоргівців.

Досвід є цікавим, адже не всі регіони розвиваються однаково і це є спільним для всіх країн. Разом із цим, необхідно співпрацювати із правоохоронними органами та іншими організаціями (наприклад, Міжнародною організацією з міграції), які володіють статистикою щодо кількості жертв торгівлі людьми. Це дозволить у подальшому зосередити свої зусилля на роботі із потенційною групою жертв торгівлі людьми у певній місцевості та попередити їх. Крім цього, особливо цікавими є механізми превентивної роботи у віддалених регіонах країни, оскільки не всі жителі таких районів, особливо сіл/селищ, мають доступ до мережі Інтернет, а кампанії із постерами та флаєрами просто не доїжджають туди. У цьому випадку саме правоохоронні органи є першими, на кому лежить відповідальність за попередження злочину торгівлі людьми.

Наступним важливим елементом є забезпечення ефективного розслідування та покарання за злочин торгівлі людьми. У своїх звітах за 2012 р. та 2016 р. Румунія повідомила про те, що Департамент з протидії торгівлі людьми Національної поліції та Управління з розслідування організованої злочинності та тероризму Генеральної прокуратури Румунії спеціалізуються на розслідуванні злочинів торгівлі людьми. Під час кримінальних розслідувань поліція систематично перевіряє фінансові ресурси та активи потенційних злочинців; будь-які ідентифіковані активи вилучаються з метою забезпечення їх подальшої конфіскації через суд. Інформацію щодо конфіскованих активів збирає Управління по поверненню активів Міністерства юстиції, яке діє з 2011 р. [4, 23].

Довідник ГРЕТА не розкриває більше інформації щодо роботи державних органів Румунії у цьому напрямку. В Україні питанням розслідування та покарання за такі злочини також опікується Національна поліція України, Генеральна прокуратура України тощо. І Національна поліція і органи прокуратури со-

годні перебувають у стадії реформування. Питання проведення ефективного розслідування є дуже далеким від міжнародних стандартів в Україні. Так, Європейський суд з прав людини у цілій низці справ проти України констатував порушення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема, у зв'язку із непроведенням ефективного розслідування. Відповідно до його прецедентної практики, держава повинна забезпечувати «... певну форму ефективного офіційного розслідування (див. рішення у справі «Поживотко проти України» (Pozhyvotko u. Ukraine), заява № 42752/08, п. 38, від 17 жовтня 2013 року). Це не є обов'язком досягнення результату, але обов'язком вжиття заходів. Державні органи повинні вживати усіх обґрунтованих заходів для забезпечення доказів щодо події...» [5]. Беручи до уваги вітчизняну практику тривалих розслідувань, які не призводять до результату, та не можуть вважатися ефективними, громадяни України та інші особи втрачають віру у силу державного апарату та принцип правової держави як такої. У свою чергу, це негативно впливає на імідж України закордоном.

Поруч із необхідністю проведення ефективного розслідування стоїть також і захист жертв та свідків торгівлі людьми. У Румунії, якщо жертва торгівлі людьми співпрацює з органами влади як свідок, він або вона можуть скористатися спеціальним захистом відповідно до Закону Румунії «Про захист свідків», який включає в себе такі заходи, як зміна особистості і місця проживання (ст. 12 Закону) [6]. На додаток, відповідно до положень Закону Румунії «Про заборону торгівлі людьми», жертвам має бути гарантований фізичний захист на прохання судових органів, що має також поширюватися на групи та асоціації, які надають допомогу жертвам. Крім цього, розгляд справи може також проводитися за зачиненими дверима з метою захисту свідків, особливо дітей. Закон також передбачає при необхідності фізичне відокремлення злочинця та жертви під час слухань справи з метою захисту жертви, проте на практиці не всі зали судових засідань оснащені відповідним обладнанням [4, 24]. Такий механізм привертає до себе особливу увагу, адже потребує залучення додаткових людських та фінансових ресурсів держави. Таким чином, доволі часто він носить декларативний характер.

Практика захисту свідків та потерпілих від торгівлі людьми у кримінальному судочинстві розглядалась в Україні, серед іншого, представником міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна», І. А. Шваб. Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» діє в Україні з 1997 р. Метою його діяльності є запобігання торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, ліквідації всіх форм дискримінації та насильства у суспільстві, сприяння дотриманню прав людини, гендерної рівності та захисту прав дітей [7]. У своїй статті автор говорить про «формальну» охорону безпеки свідків у відповідності до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (від 04.02.1994 р.) – єдиний документ, який регулює забезпечення безпеки учасникам будь-якого кримінального процесу. Ще на той час, у своїй статті у 2004 р. автор вказала на декларативний характер цього закону та відсутність механізму його застосування. Сьогодні цей закон є чинним, до нього було внесено чимало змін, проте ефективним він наразі так і не став [8, 177–180].

Молдова. У своєму довіднику ГРЕТА відзначила досвід Молдови, яка так як і Україна, не є членом Європейського союзу, проте отримала позитивний відгук у такому важливому документі.

ГРЕТА відзначила доволі сильний рівень Молдови у боротьбі із торгівлею дітьми, зокрема що стосується роботи із вразливою групою населення. Так, органи влади Молдови запустили програму для підтримки економічних прав і можливостей вразливих жінок, в тому числі жінок, які стали жертвами насильства в сім'ї, яким надають рекомендації і консультації та частково покривають витрати, пов'язані з професійною підготовкою і підтримкою для створення власного бізнесу. Крім цього, жертви домашнього насильства мають статус потенційних жертв торгівлі людьми та мають доступ до заходів забезпечення, які надаються у рамках Національного механізму перенаправлення.

Національний механізм перенаправлення жертв було започатковано Міністерством праці, соціального захисту та сім'ї Молдови та низкою мультидисциплінарних команд, які працюють на регіональних рівнях. До складу цих команд входять представники місцевих організацій, які надають соціальну допомогу та департаментів з допомоги сім'ям, медичного персоналу, працівників поліції, представників громадських організацій та інших органів. Мультидисциплінарні команди можуть ідентифікувати вразливих осіб, потенційних жертв торгівлі людьми та надати їм допомогу. Ідентифікація проводиться за співпраці таких команд з Національним координаційним підрозділом, який приймає рішення про подальше перенаправлення. Рекомендації щодо ідентифікації жертв та потенційних жертв торгівлі людьми були розроблені за допомогою МОМ та «Ла Страда» «Молдова» та є оперативним засобом встановлення заходів, яких необхідно вжити центральним та місцевим органам влади, громадським організаціям під час ідентифікації жертв [4, 14]. Органи влади Молдови створили декілька центрів соціально-психологічної реабілітації

жертв домашнього насильства по всій країні. У 2010–2015 рр. національний план Молдови щодо гендерної рівності передбачав посилення соціальних програм та заходів реабілітації, ресоціалізації жертв насильства та торгівлі людьми.

Україна також працює у напрямку гендерної рівності та протидії домашньому насильству. У нас діють відповідні центри допомоги жінкам та дітям. Проте їх фінансове забезпечення не досягає необхідного рівня.

У період з 2009 до 2011 рр. на замовлення Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні групою незалежних консультантів було проведено дослідження «Оцінка потреб національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми в Україні». За результатами дослідження, які були схвалені Міжвідомчою радою з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми, у 2009–2011 рр. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні, впроваджували пілотний проект «Розбудова національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми в Україні». В межах реалізації цього проекту у 2-х пілотних регіонах України – Донецькій та Чернівецькій областях – було відпрацьовано механізм міжвідомчої взаємодії організацій та установ щодо надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми як основи національного механізму перенаправлення (НМП). Таке пілотування було спрямоване на вироблення чіткої системи послуг з реабілітації та реінтеграції осіб постраждалих від торгівлі людьми в Україні; залучення потенціалу державних установ і неурядових організацій та оптимізацію фінансових ресурсів, що виділяються на такі цілі; створення умов для отримання більш точних даних стосовно обсягів цієї проблеми у державі. Результати пілотних компонентів проекту ОБСЄ застосовуватимуться для поширення найефективнішої моделі НМП на національному рівні [9, 4].

Сьогодні в Україні продовжено роботу в рамках проекту Координатора проектів ОБСЄ «Поширення Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, в Україні», що реалізується за фінансової підтримки урядів Канади та Німеччини [10].

Щодо захисту жертв торгівлі людьми, ще у своїх звітах за 2012 та 2016 рр. ГРЕТА відзначила Закон Молдови «Про протидію та боротьбу з торгівлею людьми», який визначив, що ідентифікація жертв торгівлі людьми має бути проведена компетентними органами влади за допомогою некомерційних організацій або такими організаціями, які мають достатньо вагомі підстави для того, щоб знати, що особа є жертвою торгівлі людьми (ст. 6 Закону) [11].

Національне агентство зайнятості населення Молдови вживає заходів для забезпечення жертвам торгівлі людьми доступу до ринку праці. Зокрема, жертви трафікінгу реєструються у центрах зайнятості, де вони забезпечуються роботою, консультаціями, навчанням, участю в ярмарках вакансій та отримують допомогу у професійній інтеграції або реінтеграції. У 2008–2009 рр. 40 жертв трафікінгу пройшли курси професійної підготовки, які були проведені регіональними центрами агентства [4, 16].

Щодо забезпечення проведення ефективного розслідування у Молдові (звіти за 2012 та 2016 рр.), у 2006 р. при Міністерстві внутрішніх справ було створено центр боротьби з торгівлею дітьми з метою вдосконалення розслідування і кримінального переслідування випадків торгівлі людьми. Центр є високоспеціалізованим багатопрофільним підрозділом, до складу якого входять посадові особи, призначені Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Митною службою, Національним бюро з міграції, Прикордонною службою, Служби з інформації і безпеки та Центру з боротьби з економічними злочинами і корупцією. У 2014 р. Центр було реструктуризовано для того, щоб зробити його ще більш оперативним.

Насамкінець, Молдова представила свій досвід щодо співпраці на національному та міжнародному рівнях у координації дій різних зацікавлених сторін у протидії торгівлі людьми та ідентифікації і захисті потерпілих. У Молдові (звіти за 2012 та 2016 рр.) у 2001 р. було створено Національний комітет з боротьби з торгівлею людьми як постійно діючий консультативний орган влади Молдови, метою якого є координація діяльності відповідних органів влади. Головою комітету є Віце-прем'єр-міністр, до його складу входять представники відповідних міністерств та інших державних органів. На місцевому рівні боротьба з торгівлею людьми координується територіальними комісіями у боротьбі з торгівлею людьми, які працюють у кожному регіоні та адміністративному районі Кишинєва. Вони підпорядковані Національному комітету та фінансуються з місцевих бюджетів. Комісії очолюють заступники голови місцевого органу влади та складаються з місцевих представників міністерств та інших державних органів, до компетенції яких входить попередження та боротьба з торгівлею людьми, а також і громадські організації, які працюють у цій сфері.

Висновки. Проаналізувавши довідник ГРЕТА, можна зробити висновок, що Конвенція є тим інструментом, за допомогою якого можливим є здійснення ідентифікації жертви злочину торгівлі людьми, надання допомоги та забезпечення інших гарантій жертвам, а також притягнення злочинців до відповідальності та сприяння міжнародній співпраці у цій сфері. Україна не була представлена у довіднику, відповідно рівень боротьби із цим злочином та надання допомоги жертвам вимагає посиленої уваги та дій від державних органів. Зокрема, на думку автора, варто звернути увагу на те, що більшість заходів, які вживаються з метою запобігання виникненню цього злочину, зводяться до суто формальних інформативних. Більше уваги слід приділити національному законодавству та адміністративній практиці.

Доцільним вбачається проведення експертизи Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» на предмет його ефективності та відповідності міжнародним стандартам. Зокрема, чи можливим на сьогодні є захист осіб, які стали жертвами торгівлі людьми за допомогою його положень.

Враховуючи наші слабкі сторони, варто звернутися до кращих практик Європейських країн та використовувати допомогу експертів Ради Європи, зокрема, для приведення норм національного законодавства у відповідність до норм міжнародного права. Разом із цим, особливу увагу слід зосередити на роботі із підвищенням професійного рівня працівників державного апарату безпосередньо відповідальних як і за розслідування злочину торгівлі людьми, так і за роботи щодо захисту жертв цього злочину.

Список використаної літератури

1. Бюро переводов Совета Европы. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми. Подробная информация о Договоре №197. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197>.
2. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Механізм моніторингу / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/16805d58d2>.
3. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Права жертв / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/16805d421b>.
4. Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings [Electronic resource]. – 2016. – page 23. – Access mode : <https://rm.coe.int/16806af624>.
5. Рішення Європейського суду у справі «Роженко проти України», (Заява № 55902/11, рішення від 30 липня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/974_a73.
6. Parlamentul României. Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor. Text publicat în M.Of. al României. În vigoare de la 27 ianuarie 2003. [Electronic resource]. – 2003. – Access mode : <https://lege5.ro/Gratuit/gm4tgnru/legea-nr-682-2002-privind-protectia-martorilor>.
7. Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civicinaction.com/katalog/item/40-mizhnarodnyi-zhinochyi-pravozakhysnyi-tsentr-la-strada-ukraina>.
8. Шваб І. А. Захист свідків та потерпілих від торгівлі людьми в Україні: соціально-правовий аналіз / І. А. Шваб // Право і Безпека. – 2004. – Т. 3. – № 1. – С. 177–180. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_49.
9. Робочі матеріали пілотного компонента проекту «Розбудова національного механізму перенаправлення (НМП) в Україні». – 2009 – 2011 рр. – с. 4. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/93265?download=true>.
10. Протидія торгівлі людьми з метою трудової експлуатації – у фокусі міжнародної конференції, підтриманої ОБСЄ. – К., 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/328066>.
11. Закон Молдови о предупреждении и пресечении торговли людьми (№ 241, от 20.10.2005). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313051&lang=2>.

Стаття надійшла до редакції 06.06.2017.