



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Некоторые аспекты реформирования законодательства Украины в сфере борьбы с торговлей людьми

**Людмила Давидович
Валентина Суботенко**

Пояснительная записка 13/39

Правовые рамки миграции

Май, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой-либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



1. Общий контекст

Вопрос борьбы с торговлей людьми является для Украины, как и для большинства стран постсоветского пространства, крайне актуальным.

Как отмечается в Миграционном профиле Украины, созданном в 2011 году украинскими экспертами в сфере миграции по результатам проведенных исследований, а также с учетом статистических данных, предоставленных центральными органами государственной власти Украины и международными специалистами в сфере миграции, Украина, в первую очередь, является государством происхождения жертв торговли людьми.¹

Украина также является страной транзита для иностранцев, ставших жертвами торговли людьми или незаконного ввоза, следующих в другие страны, преимущественно в Турцию или Объединенные Арабские Эмираты, из Молдовы, России, Киргизстана, Узбекистана.

В докладе Государственного Департамента Соединенных Штатов Америки за 2010 год «О торговле людьми»², указывается что украинцев, ставших жертвами торговли людьми, чаще всего отправляют в Россию, Польшу, Турцию, Италию, Австрию, Испанию, Германию, Чехию, Португалию, ОАЭ, Израиль и Грецию.

Согласно официальной статистике Представительства Международной организации миграции в Украине (МОМ) в 2011 году жертвами торговли людьми стали 823 украинца, а в 2012 – 945 граждан Украины. Также МОМ оказала содействие на территории Украины 14 иностранцам (граждане Молдовы, России, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана), которые стали жертвами торговли людьми в 2011 году (статистика за 2012 год отсутствует)³.

С нашей точки зрения, данные цифры могут не полностью отображать реальное количество украинских граждан, которые стали жертвами торговли людьми, поскольку фиксируют исключительно те случаи, в которых жертвы обратились и получили помощь МОМ.

При этом компетентными органами Украины, в частности Министерством внутренних дел, ведется и оглашается официальная статистика открытых уголовных дел по факту торговли людьми (без указания статистики касательно количества граждан, которые стали объектом данного правонарушения). Так, согласно официальным данным МВД Украины, по факту торговли людьми в 2011 году было возбуждено 172 уголовных дела, в то же время за 9 мес. 2012 года – 151 дело⁴.

Проблема борьбы с торговлей людьми, с нашей точки зрения, для Украины имеет два основных аспекта – социально-экономический и правовой.

Так, невысокий уровень жизни (особенно в деревнях и небольших районных центрах), отсутствие должного образования, как и возможности трудоустройства, а также получения достойной государственной социальной помощи для безработных и малообеспеченных граждан, являются основными факторами, которые заставляют украинцев искать возможности трудоустройства за границей. В то же время, недостаточная информированность указанных слоев населения о законных процедурах трудоустройства за границей, а также отсутствие достаточных материальных средств для поиска работы в других странах легальным путем делает их потенциальными жертвами торговцев людьми.

¹ Миграционный профиль Украины доступен <http://rv.dmsu.gov.ua/images/files/%20%202012%2014.02.2013.pdf>

² Доклад о торговле людьми Государственного Департамента Соединенных Штатов Америки доступен <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/>

³ Официальная статистика Представительства МОМ в Украине доступна <http://en.stoptrafficking.org/view.statistics/>

⁴ Официальная статистика МВД Украины <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/750044>

2. Правовые рамки

В правовом аспекте – усиление законодательных санкций против лиц, причастных к торговле людьми, а также против лиц, оказывающим им содействие, разъяснение гражданам их прав в контексте трудовой миграции, информирование о нормативных процедурах легального трудоустройства за границей – есть, с нашей точки зрения, основными средствами преодоления проблемы торговли людьми в Украине.

В результате проведенного нами анализа украинского законодательства в сфере борьбы с торговлей людьми нам удалось установить, что в Украине, в целом, созданы законодательные инструменты для борьбы с торговлей людьми. Так, Концепция государственной миграционной политики Украины, Закон Украины «О противодействии торговле людьми» от 20.09.2011 № 3739-VI, наряду с постановлением Кабинета Министров Украины от 18 января 2012 года № 29 «О национальном координаторе в сфере борьбы с торговлей людьми», распоряжением Кабинета Министров Украины от 15 февраля 2009 года № 90-р «О Концепции Государственной целевой социальной программы противодействия торговле людьми до 2015 года», Криминальный кодекс Украины (Закон Украины от 05.04.2011 №2341-III) представляют собой достаточно целостный правовой инструментарий в указанной области. Кроме того, с 2010 года Украина является стороной Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Согласно Концепции миграционной политики Украины, утвержденной Указом Президента Украины от 30 мая 2011 года №622/2011⁵, борьба с торговлей людьми является стратегическим направлением миграционной политики Украины.

Новшеством в украинском законодательстве является то, что Закон Украины «О противодействии торговле людьми»⁶ четко определяет понятие «торговля людьми» (осуществление незаконного соглашения, объектом которого является человек, а также вербовка, перемещение, сокрытие, передача или получение человека, осуществленные с целью эксплуатации, в т.ч. сексуальной, с использованием обмана, мошенничества, шантажа, незащищенного состояния человека либо с применением угроз применения насилия, с использованием служебного положения либо материальной или другой зависимости лица, что, согласно с Уголовным кодексом Украины, является преступлением), понятия «предупреждение торговли людьми» (комплекс мероприятий, нацеленных на выявление и ликвидацию причин и условий, которые могут привести к фактам торговли людьми) и «противодействие торговле людьми» (комплекс мероприятий, нацеленных на преодоление торговли людьми путем её предупреждения и борьбы с ней, а также оказание помощи и защиты лицам, пострадавшим от торговли людьми).

Особенно нужно отметить, что раздел V Закона регулирует **вопросы предоставления помощи и защиты лицам, пострадавшим от торговли людьми** (статьи 13-19 Закона). В частности, статьей 14 Закона установлены права лица, обратившегося за установлением статуса лица, пострадавшего от торговли людьми: такое лицо, обратившееся в местную государственную администрацию с соответствующим заявлением и в органы внутренних дел о защите прав и свобод, имеет право на бесплатное получение информации о своих правах и возможностях, изложенной языком, которым владеет такое лицо; медицинской, психологической, правовой и иной помощи независимо от места жительства; временного размещения в учреждениях помощи для лиц, пострадавших от торговли людьми (часть вторая статьи 14 Закона).

⁵ Указ Президента Украины от 30 мая 2011 года №622/2011 доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

⁶ Закон Украины «О противодействии торговле людьми» от 20.09.2011 № 3739-VI <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>

Иностранец или лицо без гражданства, которые обратились для установления статуса лица, пострадавшими от торговли людьми на территории Украины, кроме прав, предусмотренных частью второй этой статьи, до принятия решения об установлении статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, имеет также право на: бесплатное получение услуг переводчика; временное пребывание в Украине в порядке, установленном законодательством (часть третья статьи 14 Закона).

В соответствии с частью четвертой статьи 15 Закона иностранец и лицо без гражданства, обратившиеся для установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми на территории Украины, получают справку, подтверждающую факт обращения за установлением такого статуса и открытием определенной процедуры, и является основанием для регистрации в территориальных органах специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам миграции. Запрещается содержание лица, обратившегося для установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, в учреждениях временного пребывания, кроме обусловленных законом случаев и выдворения его за пределы Украины до установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми (часть пятая статьи 14 Закона).

Общий срок проведения процедуры установления статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, не может превышать месячный срок со дня проведения собеседования с лицом в местной государственной администрации (часть третья статьи 15 Закона).

В случае принятия решения об установлении статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, ему выдается справка. В случае отказа в установлении статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, заявитель имеет право обжаловать такое решение в судебном порядке (часть четвертая статьи 15 Закона).

Статус лица, пострадавшего от торговли людьми, устанавливается на срок до двух лет. Срок действия статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, может быть продлен по обоснованному представлению местной государственной администрации не более, чем на один год (часть пятая статьи 15 Закона).

Для лишения лица, пострадавшего от торговли людьми, соответствующего статуса, необходимо выяснить, что решение об установлении или продлении срока действия статуса опиралось на предоставленные заведомо ложные сведения или недействительные документы, имеющие существенное значение для принятия решений (часть шестая статьи 15 Закона). Утрата статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, наступает в случае окончания срока действия статуса, на который его было установлено или продлено в соответствии с частью пятой статьи 15 Закона (часть седьмая статьи 15 Закона).

Права лица, пострадавшего от торговли людьми, установлены статьей 16 Закона. В соответствии с частью второй статьи 16 Закона иностранец или лицо без гражданства, которым установлено статус лица, пострадавшего от торговли людьми на территории Украины, дополнительно имеют право на бесплатное получение услуг переводчика; временное пребывание в Украине сроком до трех месяцев, который может быть продлен в случае необходимости, в частности в связи с их участием в качестве пострадавших или свидетелей в уголовном процессе; постоянное проживание на территории Украины в порядке, установленном законодательством (часть вторая статьи 16 Закона).

Справка о статусе лица, пострадавшего от торговли людьми, является основанием для регистрации в территориальных органах специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам миграции по месту жительства лица, пострадавшего от торговли людьми (часть третья статьи 16 Закона).

Если у субъектов, осуществляющих меры в сфере противодействия торговли людьми, существуют обоснованные основания считать, что жизни, физическому или психическому здоровью или свободе и неприкосновенности лица, пострадавшего от торговли людьми, и

являющегося иностранцем или лицом без гражданства, будет угрожать опасность в случае возвращения в его страну происхождения после завершения срока его пребывания в Украине, в установленном порядке этому лицу может быть продлен статус лица, пострадавшего от торговли людьми, что является основанием для получения разрешения на пребывание на территории Украины до прекращения таких обстоятельств (часть четвертая статьи 16 Закона). Лицо, которому предоставлено право на пребывание в Украине в соответствии с частью четвертой статьи 16 Закона и которое непрерывно проживало на территории Украины на протяжении трех лет со дня установления ему статуса лица, пострадавшего от торговли людьми, имеет право на получение разрешения на иммиграцию в порядке, установленном законодательством (часть пятая статьи 16 Закона).

Статьей 19 Закона урегулированы **вопросы репатриации** иностранцев и лиц без гражданства, пострадавших от торговли людьми. В частности, после прохождения курса реабилитации в соответствии с положениями этого Закона иностранец или лицо без гражданства могут быть репатрированы в порядке, установленном законодательством (часть первая статьи 19 Закона).

Раздел VI Закона посвящен урегулированию вопросов противодействия торговле детьми (статьи 20-24 Закона). В случае выявления в Украине ребенка, пострадавшего от торговли детьми, и являющегося иностранцем или лицом без гражданства, в установленном порядке принимается одно из таких решений: возвращение ребенка в страну происхождения; оставление ребенка в Украине (часть первая статьи 24 Закона). Часть вторая этой же статьи устанавливает, что **ребенок**, пострадавший от торговли детьми, подлежит возвращению в страну происхождения при условии, если родители или лица, заменяющие их или учреждения по защите прав детей страны происхождения ребенка согласились и имеют возможность взять на себя ответственность за ребенка и предоставить ему надлежащую помощь и защиту. Ребенок, пострадавший от торговли детьми, подлежит оставлению в Украине в случае невозможности его возвращения в страну происхождения и при наличии условий для интеграции ребенка в Украине в части обеспечения его права на здравоохранение, образование, социальную защиту. При решении вопроса о возвращении или оставлении ребенка необходимо учитывать мнение ребенка, принимая во внимание возраст, физическое, интеллектуальное развитие и интересы ребенка (часть третья статьи 24 Закона). Ребенок, пострадавший от торговли детьми, не возвращается в страну происхождения, если есть признаки того, что такое возвращение поставит под угрозу его безопасность и не соответствует его наилучшим интересам (часть четвертая статьи 24 Закона).

Анализируя законодательство Украины в сфере противодействия торговле людьми мы не можем оставить без внимания вопрос законодательного усиления наказания лиц причастных к торговле людьми.

Так, в 2011 году в Уголовный кодекс⁷ и другие законодательные акты Украины были внесены изменения с целью усиления правовой ответственности лиц, причастных к торговле людьми, а также преступлениям против воли, чести и достоинства лиц. Согласно с внесенными изменениями: лица, приговоренные к наказанию за преступления, связанные с торговлей людьми или другим незаконным соглашением в отношении человека, не подлежат амнистии (ст. 4 Закона Украины «Об Амнистии»⁸); преступления против воли, чести и достоинства лица, в том числе незаконное использование труда детей, караются арестом на срок от 6 месяцев до трех лет (ст. 150 Уголовного кодекса Украины); преступления, связанные с торговлей людьми или осуществлением иного незаконного соглашения, объектом которого является человек, а также вербовка, перемещение, сокрытие, передача или получение человека, осуществленные с

⁷ Уголовный кодекс Украины (Закон Украины №2341 от 05.04.01) доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?nreg=2341-14&find=1&text=149&x=0&y=0>

⁸ Закон Украины №3465-VI от 2.06.11 «Об Амнистии» доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3465-17>

целью эксплуатации, с использованием обмана, шантажа или уязвимого состояния лица⁹ караются арестом на срок от 3 до 8 лет с конфискацией имущества или без таковой, а в случае, если указанные выше действия совершаются в отношении несовершеннолетнего лица – на срок от 5 до 12 лет с конфискацией имущества или без таковой (ст. 149 Уголовного кодекса Украины) и т.п.

3. Институциональные рамки

Важным шагом в контексте усиления инструментов борьбы с торговлей людьми стало определение Правительством Украины среди украинских органов государственной власти *ведомства – государственного координатора политики государства в сфере борьбы с торговлей людьми, которым стало Министерство социальной политики и труда Украины (Минсополитики Украины)*.¹⁰

В этом контексте отмечаем, что в Концепции Государственной целевой социальной программы противодействия торговле людьми до 2015 года¹¹ большое внимание уделяется именно необходимости проведения социально-экономических реформ в Украине с целью повышения уровня и качества жизни граждан Украины как главной превентивной мере упреждения случаев торговли людьми.

Следует отметить, что Минсополитики Украины в своей деятельности сотрудничает как с органами государственной власти Украины (Государственной миграционной службой, Министерством внутренних дел, Министерством иностранных дел, Государственной пограничной службой и т.п.), так и с международными правительственными и неправительственными организациями (Международная организация миграции, международный женский правозащитный центр «Ла Страда Украина» и т.п.).

На основании изложенного можно сделать вывод о наличии в Украине достаточной законодательной и институциональной базы для эффективной реализации государственной политики в сфере борьбы с торговлей людьми.

В то же время, эффективная имплементация действенных мер в сфере борьбы с торговлей людьми, с нашей точки зрения, тесно связана с проведением социально-экономических реформ и повышением уровня жизни населения в Украине.

⁹ Согласно ч. 2 ст. 149 Уголовного кодекса Украины под уязвимым состоянием лица следует понимать физическое или психологическое состояние лица или внешние обстоятельства лица, которые лишают или ограничивают его способность осознавать свои действия (бездействие) либо руководить ими, принимать по своей воле самостоятельные решения, оказывать сопротивление насильственным или другим действиям, стечение тяжких личных, семейных или других обстоятельств.

¹⁰ постановление Кабинета Министров Украины от 18 января 2012 года № 29 «О национальном координаторе в сфере борьбы с торговлей людьми» доступно <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-%D0%BF>

¹¹ распоряжение Кабинета Министров Украины от 15 февраля 2009 года № 90-р «О Концепции Государственной целевой социальной программы противодействия торговле людьми до 2015 года» доступно <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2012-%D1%80#n8>