



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Политика противодействия торговле людьми: украинский контекст

Екатерина Иващенко-Стадник

Пояснительная записка 13/62

Социально-политические 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.



Профиль Украины в контексте явления торговли людьми: масштаб проблемы и эффективность ее решения. По данным МОМ, в настоящее время Украина возглавляет список стран, в которых наиболее остро стоит проблема торговли людьми (рейтинг МОМ формируется на основании количества жертв, которые обратились за помощью к организации; таких обращений со стороны граждан Украины в 2010 году, например, было 1085, 2011 году – 835, а в 2012 – 945)¹. Проблема обозначилась уже в начале 1990-х (после распада СССР) и за 20 лет независимости Украины приобрела значительные масштабы: в целом, по оценкам представительства МОМ в Украине, составленным на основе социологических данных, за период с 1991 года по настоящее время свыше 120 тысяч украинских женщин, мужчин и детей пострадали от этого явления².

Несмотря на очевидную остроту ситуации с торговлей людьми в Украине, по результатам научного исследования, проведенного при поддержке Еврокомиссии³, Украина заняла 87 место в мировом рейтинге по борьбе с торговлей людьми⁴. В ходе исследования был рассчитан индекс противодействия торговле людьми для 182 стран по трем категориям: 1) наказание виновных в торговле людьми, 2) защита жертв торговли людьми и 3) предупреждение торговли людьми. В целом в мире политика противодействия была оценена как более эффективная в отношении защиты жертв торговли людьми и предупреждению таких преступлений, однако менее действенная в отношении преследования преступников. В Украине тенденции иные: в категории борьбы с преступниками Украина набрала максимальные пять баллов из пяти⁵, в то время как по последним двум – защите жертв и предупреждению преступлений – лишь по три балла. В 2012 году в ежегодном тематическом докладе Государственного департамента США Украина была определена, как государство, которое прилагает недостаточно усилий для борьбы с торговлей людьми⁶. Наиболее проблемной точкой в контексте политики предупреждения преступлений в этой сфере авторы упомянутого отчета называют недостаточно эффективную борьбу государства с представителями власти разных уровней, которые содействуют торговле «живым товаром»⁷. В докладе отмечается, что, хотя правительство Украины не представило никаких статистических данных относительно наказания должностных лиц, причастных к преступлениям в этой сфере,

¹ Число обращений жертв торговли людьми в МОМ в течение 2000-х годов неуклонно возрастало: с 42 обращений в 2000 году до 700 – более тысячи обращений в 2007-2010 гг. Combating trafficking in human beings: Ukraine (Statistics last updated on 31 December 2012) / *МОМ: Human trafficking closer than it appears*. Доступно по адресу: <http://en.stoptrafficking.org/view.statistics/>, дата обращения 12 марта 2013.

² МОМ: Украина стала лидером по уровню торговли людьми // *Корреспондент*, 17 февраля 2013. Доступно по адресу: <http://pda.korrespondent.net/ukraine/events/1503421-ukraina-stala-liderom-po-urovnyu-torgovli-lyudmi-mom>, дата обращения 10 марта 2013.

³ Исследование было проведено научным коллективом, в который вошли эксперты из Университета Геттингена, Университета Гейдельберга и Лондонской школы экономики.

⁴ DW: Украина оказалась на 87 месте мирового рейтинга по борьбе с торговлей людьми // *Корреспондент*, 22 февраля 2012. Доступно по адресу <http://pda.korrespondent.net/ukraine/events/1321948-ukraina-okazalas-na-87-meste-mirovogo-rejtinga-po-borbe-s-torgovlej-lyudmi-dw>, дата обращения 12 марта 2013.

⁵ В докладе сообщается, что на протяжении 2010 года значительное число украинских контрабандистов «живым товаром» предстали перед судом и получили различные сроки заключения. Так, в 2010 году было осуждено 110 человек, 60 из которых было отправлено в тюрьму на срок от года до 15 лет. Количество осужденных за торговлю людьми в 2010 году – почти в два раза больше, чем за 2009 год (см. предыдущую ссылку). В то же время, общее количество уголовных дел по соответствующей статье имеет тенденцию к снижению, в том числе в виду несовершенства правоохранительной практики. Подробнее об этом см. стр.3 пояснительной записки.

⁶ МОМ: Украина стала лидером по уровню торговли людьми // *Корреспондент*, 17 февраля 2013. Доступно по адресу: <http://pda.korrespondent.net/ukraine/events/1503421-ukraina-stala-liderom-po-urovnyu-torgovli-lyudmi-mom>, дата обращения 10 марта 2013.

⁷ Trafficking in Persons Report 2012 / U.S.Department of States, Ukraine Country Report, cc.353-355. Доступно на странице: <http://www.state.gov/documents/organization/192598.pdf>, дата обращения 14 марта 2013.

негосударственные организации регулярно сообщают в своих отчетах об эпизодах коррупции, в том числе, пособничестве прокуроров, судей и пограничников налаживанию схем торговли людьми путем препятствования объективному расследованию и уголовному преследованию подобных случаев⁸.

Национальная специфика форм и направлений трафика и ее влияние на формирование политики противодействия. В случае Украины, политика противодействия торговле людьми должна учитывать специфику той роли, которую страна играет в цепи международной торговли людьми, а это – на протяжении всего рассматриваемого периода – и страна происхождения, и страна транзита, а также – в последнее время – страна назначения. Это означает, что Украина остается не только экспортером «живого товара» из числа своих граждан, но и используется как перевалочный пункт для перевозки граждан других стран через Украину за рубеж, а также является территорией, на которой происходит эксплуатация граждан других стран, пострадавших от торговли людьми. Важно отметить, что в последнее время также растет и число украинцев, которых эксплуатируют на территории Украины без вывоза за ее пределы⁹. Хотя основной канал торговли формируется Украиной именно в качестве страны происхождения, политика противодействия торговле людьми должна быть комплексной и учитывать растущие угрозы новых форм торговли в постоянно меняющихся внешнеполитических и социально-экономических условиях. Для эффективного противодействия проблеме важно понимание того, что торговля людьми не определяется сугубо экономическими тяготами граждан, становящихся объектом торговли. Торговля людьми происходит в ситуации деградации нравственных норм в обществе, в условиях несовершенства и высокой коррумпированности государственных институций и органов, способствующих налаживанию как локальных, так и транснациональных криминальных схем получения прибыли за счет эксплуатации живого товара.

В силу этого, несмотря на то, что координирующим органом государственной политики в сфере торговли людьми в Украине является Министерство социальной политики и труда (этот статус закреплен за Министерством Постановлением Кабинета Министров Украины от 21 марта 2012 года), осуществление целевой программы противодействия торговле людьми предполагает взаимодействие этого ведомства с рядом других институций, в том числе – с

⁸ В докладе, например, приводится информация о том, что на Волини был зафиксирован случай вмешательства местных властей областного уровня в расследование и уголовное преследование случаев торговли людьми. В частности, депутат сельсовета организовал уголовное кольцо, которое осуществило трафик 20 женщин в Польшу. В течение 2011 года три офицера-пограничника, вымогавших взятки у женщин, занимающихся проституцией в Европе, были осуждены и приговорены к 3,5 годам лишения свободы, однако, к моменту издания отчета, эти приговоры не были приведены в исполнение. Ibid.

⁹ Как сообщается в докладе Госдепартамента США по Украине, объектом торговли чаще всего становятся мужчины и женщины трудоспособного возраста, а также дети. Основные цели торговли на внешнем рынке: принудительный труд, сексуальная эксплуатация и попрошайничество (последнее – в основном, на внутреннем рынке). Украинские граждане как жертвы торговли эксплуатируются в странах СНГ (на территориях Азербайджана, Казахстана, Молдовы, России, Туркменистана) и дальнего зарубежья (в том числе в Европе – на территориях Албании, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Греции, Кипра, Косова, Италии, Испании, Литвы, Македонии, Нидерландов, Польши, Португалии, Сербии, Словении, Турции, Черногории, Чехии; а также – за пределами Европы – в США, Китае, Индии, Южной Африке, Бахрейне, Египте, Израиле, Ираке, Объединенных Арабских Эмиратах, Ливане, Сирии). В основном в дальнее зарубежье переправляются через Украину также граждане третьих стран. В Украине эксплуатации подвергаются не только соотечественники, но также мужчины, женщины и дети из Камеруна, Молдовы, Узбекистана, Пакистана и других стран. Наиболее распространенными секторами трудовой эксплуатации являются строительство, сельское хозяйство, производство, внутренние работы, деревообрабатывающая промышленность, уход за больными, торговля и уличное попрошайничество. Часто торговцы являются частью небольших организованных преступных сетей, большинство из которых возглавляются украинцами и их зарубежными партнерами, в частности, из Германии, России и Польши. См.: *Trafficking in Persons Report 2012* / U.S. Department of States, Ukraine Country Report, сс.353-355. Доступно на странице: <http://www.state.gov/documents/organization/192598.pdf>, дата обращения 14 марта 2013.

Министерством иностранных дел, Министерством юстиции, Государственной пограничной службой, Министерством молодежи и спорта и Министерством культуры, курирующими широкие круг дипломатических, правовых, культурных аспектов, определяющих особенности национальной ситуации в данной сфере. Работа только начинается, и успехи этого межведомственного взаимодействия пока трудно оценить. Но уже сейчас ясно, что эффективность деятельности может быть снижена из-за комплексных проблем нуждающихся в коренном реформировании государственных органов, призванных участвовать в целевой программе противодействия торговле людьми. Так, например, по информации Международного женского правозащитного центра «Ла Страда – Украина», тенденция к уменьшению количества уголовных дел, открытых в Украине по статье 149 Уголовного Кодекса «торговля людьми или другая незаконная сделка в отношении человека» (в 2010 году открыто 337 дел, а за 6 месяцев 2011 года – 126) обусловлена не реальным улучшением ситуации, а ухудшением работы соответствующих органов МВД, связанным с затянувшимся реформированием ведомства. Высокий уровень коррупции в государственных органах в Украине, фиксируемый как отечественными, так и зарубежными наблюдателями, является серьезным препятствием для осуществления эффективной политики противодействия торговле людьми не только в сотрудничестве с отечественными и международными неправительственными организациями, но и во взаимодействии с правительствами других стран.

Эволюция государственных, международных и неправительственных инициатив в сфере противодействия торговле людьми в 1991-2013 гг. Следует отметить, что в Украине, так же, как во многих других постсоветских странах с традиционно высоким уровнем преступлений, связанных с торговлей людьми, государство подключилось к системному решению проблемы сравнительно поздно. До 1998 года, когда была принята статья Криминального кодекса, предусматривающая наказание за торговлю людьми, и начата подготовка государственной программы противодействия торговле людьми с подключением к работе конкретных министерств и ведомств, работа в этой плоскости велась только международными и неправительственными организациями (последние также активно подключились к деятельности лишь во второй половине 1990-х). В это время при поддержке ОБСЕ в городах Украины (Луганске, Одессе, Севастополе, Тернополе, Харькове) была налажена система «горячих линий», созданы специальные консультационные центры для женщин (в Киеве, Днепропетровске, Донецке, Львове). Международная организация миграции в 1998 году инициировала проведение широкой информационной кампании, а также провела первое в Украине масштабное социологическое исследование проблемы, в ходе которого изучалась мотивация украинских женщин относительно работы за границей, демографических портрет женщин, входящих в потенциальную группу риска, анализировались пути вывоза женщин за границу и их возвращения в Украину¹⁰ и, позднее, специальное исследование, посвященное уровню осведомленности населения Украины о феномене торговли людьми¹¹. Первой из неправительственных организаций по противодействию торговле людьми в Украине можно считать Международный женский правозащитный центр «Ла Страда»¹², деятельность которого, сфокусированная на противодействие торговле женщинами в Центральной и Восточной Европе, была начата в Украине в 1997 году.

¹⁰ Причины распространения торговли женщинами в Украине (2001) / *Предотвращение торговли людьми*, «Ла Страда», Киев-Харьков. Доступно на странице: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z138_page_11.html, дата обращения 9 марта 2013.

¹¹ *Короткий звіт з дослідження рівня обізнаності з явищем торгівлі людьми* (2011) [Краткий отчет по исследованию уровня осведомленности о явлении торговли людьми] / GfK для Програми протидії торгівлі людьми Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні. Доступно на странице: http://iom.org.ua/ua/pdf/Summary_trafficking_GfK_final_UKR.pdf, дата обращения 10 марта 2013.

¹² См.: <http://la-strada.org.ua/>

Только с 2000-х к этой работе более активно подключилось украинское государство, которое в течение последних нескольких лет не только проводит совершенствование законодательной базы, предусматривающей более суровое наказание за торговлю людьми и помощь жертвам торговли, но и участвует в международных межправительственных проектах (в 2006 году принята Программа Сотрудничества государств-участников СНГ по борьбе с торговлей людьми на 2007-2010 годы¹³, в 2010 Украина стала участницей Конвенции Совета Европы по противодействию торговле людьми¹⁴), а также играет более активную роль в инициировании комплексных государственных целевых программ с участием международных и неправительственных организаций (в 2011 году принята Концепция миграционной политики¹⁵, где противодействие торговле людьми определено, как стратегическое направление миграционной политики государства, в 2012 году – утверждена Концепция государственной целевой социальной программы противодействия торговле людьми на 2013-2015 годы с указанием задач, мероприятий и объемов финансирования: 7393,184 тыс.грн. на три года, в том числе 2996,616 из государственного бюджета, 1514,833 из местных бюджетов и 2881,735 из других источников, – иными словами, более 60% деятельности планируется профинансировать за счет бюджетных средств)¹⁶.

Однако, по мнению экспертов, ситуацию с деятельностью украинского государства в сфере противодействия торговле людьми нельзя оценить однозначно, поскольку, в случае Украины на современном этапе (имеется в виду этап каденции Президента В.Януковича), очевиден риск сохранения формального подхода с реализацией символических жестов в направлении повышения международных стандартов миграционной политики и, в частности, противодействия торговле людьми. Так, например, несмотря на принятие во второй половине 2011 года Закона Украины «О противодействии торговле людьми», вплоть до марта 2012 года (фактического утверждения Государственной целевой программы на 2013-2015 годы) комплексная системная работа в этой сфере не проводилась, не был определен круг исполнителей, не были разработаны нормативно-правовые акты для выполнения Закона¹⁷. Кроме этого, по мнению международных наблюдателей, украинская власть должна предпринять конкретные шаги по предоставлению большей финансовой и организационной поддержки неправительственным организациям для предупреждения правонарушений в сфере торговли людьми и последующей реабилитации жертв работорговли¹⁸. Ожидаемая активизация взаимодействия Украины и ЕС после Вильнюсского саммита Восточного партнерства в ноябре 2013 года – в случае подписания Соглашения об Ассоциации – может помочь украинской власти серьезнее отнестись к реализации необходимых политических шагов в этой сфере.

¹³ *Решение о Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2007 - 2010 годы*, Минск, 28 ноября 2006 года. Доступно на странице: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_f05, дата обращения 9 марта 2013.

¹⁴ *Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми* [Конвенция Совета Европы о мерах по противодействию торговле людьми] (дата подписания: 16.05.2005, дата подписания от имени Украины: 17.11.2005). Доступно на странице: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU05384.html, дата обращения 10 марта 2013.

¹⁵ *Про Концепцію міграційної політики України* [О Концепции миграционной политики Украины], 30.05.2011 Доступно на странице: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>, дата обращения 5 марта 2013.

¹⁶ *Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року*, затверджена постановою №350 Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. [Государственная целевая социальная программа противодействия торговле людьми, утверждена постановлением №350 Кабинета Министров Украины 21 марта 2012]. Доступно на странице: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-п>, дата обращения 12 марта 2013.

¹⁷ Левченко К. (2012), *Проблеми протидії торгівлі людьми в Україні* [Проблемы противодействия торговле людьми в Украине] / *Як Україна виконує план дій з візової лібералізації? Результати громадського моніторингу*, Міжнародний жіночий правозахисний сс.60-74. Доступно на странице: http://www.novisa.org.ua/upload/Full%20monitoring_UKR_60-74.pdf, дата обращения 15 марта 2013.

¹⁸ *Trafficking in Persons Report 2012 / U.S.Department of States, Ukraine Country Report*, сс.353-355. Доступно на странице: <http://www.state.gov/documents/organization/192598.pdf>, дата обращения 14 марта 2013.