

УДК 342.7

*Плахотнюк Н. В.*

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ У БОРОТБІ З ТОРГІВЛЕЮ ЖІНКАМИ ТА ДІТЬМИ

*Стаття присвячена проблемам боротьби з торгівлею жінками та дітьми, яка вимагає багатостороннього міжнародного співробітництва і тісної конструктивної взаємодії всіх держав. Не дивлячись на існування цілого ряду міжнародних документів, що вміщують норми і передбачають заходи по боротьбі з експлуатацією людьми, особливо жінками і дітьми, універсального документа, в якому б порушувались усі аспекти торгівлі людьми, не було. Важливим кроком щодо цієї проблеми є доповнення Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності Протоколом про попередження та скасування торгівлі людьми, особливо жінками й дітьми, та покарання за неї.*

Торгівля людьми є однією з найнебезпечніших проблем, з якими сьогодні стикається людство. В даний час існування злочинного ринку торгівлі людьми, який швидко зростає, є великою загрозою для всіх країн світу, особливо для країн з перехідною економікою. В доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) про розвиток людського потенціалу за 1999 рік відзначається "небезпечна взаємозалежність між глобалізацією та організованою злочинністю". Торгівля жінками і дітьми визначається в Доповіді як один із видів злочинної діяльності, масштаби якої в ході глобалізації зросли: річний прибуток міжнародних злочинних синдикатів становить 1,5 трл. дол. США, тобто вище валового внутрішнього продукту більшості країн [1].

У доповіді Генерального Секретаря ООН, представленої Генеральній Асамблеї в 1991 р., зазначалось, що "зростання злочинності в поєднанні з процесом набуття нею транснаціонального характеру ставить під загрозу внутрішню безпеку держав, посягає на свободу людини жити без страху, а також може підірвати міжнародні відносини. Все це вимагає створення ефективних міжнародних механізмів і тіснішого співробітництва між державами" [2]. Очевидно, зі збільшенням глобалізації і супроводжуючого її розширення міжнародної торгівлі, ділової активності й туризму та все більшої прозорості кордонів держав, масштаби цього злочину зростатимуть. За даними "Situation Report on Organized Crime", опублікованої у 1997 р. Європейським Союзом, у Нідерландах діє злочинна група, що має розгалужену мережу в ряді країн, яка займається нелегальним перевезенням людей. В ній беруть участь вихідці з Бразилії, Колумбії, Нігерії, Туреччини та країн Східної Європи. Основу їх злочинної діяльності складає доставка у Нідерланди з

Чехії, Словачії, з колишніх республік Югославії, а також з країн СНД жінок для використання їх для проституції [3].

З метою активізації зусиль урядів і міжнародного співтовариства у розв'язанні проблеми незаконного перевезення людей і торгівлі ними Управління ООН з контролю над наркотичними засобами та попередження злочинності (УКНЗПЗ) в березні 1999 р. приступило до реалізації Глобальної програми боротьби проти торгівлі людьми, підготовленої Центром з попередження міжнародної злочинності разом з Міжрегіональним науково-дослідним інститутом ООН з питань злочинності і правосуддя.

Глобальна програма здійснюється спільно з іншими міжнародними та національними органами, що займаються проблемами, пов'язаними з торгівлею людьми, її основна мета полягає в тому, щоб дозволити країнам походження, транзиту і призначення розробити спільні стратегії і практичні заходи по боротьбі з торгівлею людьми. Виконання програми має сприяти створенню умов, що дозволять країнам-донорам і країнам-отримувачам розв'язувати цю проблему не тільки на основі двосторонніх угод, а, виходячи з транснаціонального характеру злочину торгівлі людьми, повною мірою в рамках системи кримінального правосуддя використати міжнародні форми боротьби з цим злочинном. В ході реалізації Глобальної програми має бути складений загальний перелік ефективних видів практики держав та міжнародних органів у боротьбі з організованими злочинними групами, що займаються незаконним перевезенням і торгівлею людьми, включаючи спеціальні законодавчі та інституційні заходи, розроблені проекти щодо такого співробітництва обов'язково підлягатимуть незалежній експертизі з боку Міжнародної консультативної ради.

Перший проект технічного співробітництва Глобальної програми почав здійснюватися на Філіппінах за підтримки уряду Австралії та уряду США через Австралійський інститут кримінології. Він включає створення національного координаційного механізму, підготовку бази даних про причетність груп організованої злочинності до торгівлі людьми, надання відповідної інформації співробітникам правоохоронних установ та організацію підвищення їхньої кваліфікації, а також розширення захисту і підтримки жертв та свідків, що постраждали від цього злочину.

Другий проект технічного співробітництва Глобальної програми боротьби з торгівлею людьми розгорнутий у Східній Європі за фінансової підтримки урядів Австрії та Нідерландів, а також Європейського Союзу. Проект стосується Чехії і Польщі. Австрія, Німеччина, Нідерланди та Фінляндія беруть участь у ньому як країни-партнери.

На стадії розробки перебувають проекти технічного співробітництва щодо країн Латинської Америки та Західної Африки.

В рамках планування та здійснення Глобальної програми боротьби з торгівлею людьми Центр співробітничав з іншими міжнародними та регіональними організаціями, в тому числі такими, як Дитячий фонд Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ), Європейський Союз, Інтерпол, Міжнародна організація з міграції ООН, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), а також національні та міжнародні неурядові організації, місцеві установи й експерти [4].

Боротьба з торгівлею людьми, що стала транснаціональною проблемою, значною мірою залежить від стану в цій сфері міжнародного кримінального права. В цьому контексті тривалий час були спроби застосовувати конвенційні норми боротьби проти рабства, однак вони не враховували більшості сучасних видів злочинної практики, пов'язаної з торгівлею людьми. Важливим міжнародним актом у цій сфері стала Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1949 року [5], яка набула чинності у 1951 р. СРСР приєднався до неї у 1954 р. Україна, як правонаступниця СРСР у частині своїх міжнародних зобов'язань, має вважатися учасницею цієї Конвенції та добросовісно виконувати її вимоги. Ця Конвенція увібрала в себе основні договірні норми прийнятих раніше міжнародних угод у цій сфері співробітництва держав і передбачила здійснення цілеспрямованої політики держав у боротьбі з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами. Конвенцією злочинними діями визначено такі: 1) звідництво, схилення до проституції або розбещення з цією метою іншої особи, навіть за згодою останньої (п. 1 СТ. 1); 2) експлуатація проституції іншої особи, навіть за згодою цієї

особи (п. 2 СТ. 1); 3) тримання будинку розпусти або управління ним, а також свідоме фінансування та участь у фінансуванні такого будинку (п. 1 СТ. 2); 4) здача в оренду або в найм будівлі чи іншого місця, чи його частини за умови, що особа знала про цілі їхнього використання для проституції третіми особами (п. 2 СТ. 2); 5) замах на вчинення вказаних дій та підготовка до них (СТ. 3); 6) умисна співучасть у діях, перерахованих в п. 1–5 (СТ. 4).

Усі зазначені діяння визнані екстрадиційними, тобто такими, що тягнуть за собою видачу осіб, підозрюваних у їх вчиненні, як за наявності двостороннього договору між державами, так і за його відсутності (СТ. 8). Передбачено і кримінальне переслідування злочинців за нормами національного законодавства (СТ. 9). При цьому держави-учасниці взяли на себе такі зобов'язання: 1) приймати необхідні нормативні акти для захисту жінок і дітей з числа іммігрантів та емігрантів у пунктах їхнього прибуття і відправлення, а також на шляху пересування; 2) вживати заходів для відповідного інформування населення про небезпеку торгівлі людьми; 3) забезпечувати нагляд за залізничними станціями, аеропортами, морськими портами для попередження цих злочинів, повідомляти відповідну владу про прибуття підозрюваних у скоєнні таких злочинів осіб та їхніх жертв; 4) вживати необхідних заходів по нагляду за конторами по найму праці з метою захисту осіб від можливої їх експлуатації з метою проституції (СТ. 17, 20); 5) надавати тимчасову допомогу особам, які стали жертвами міжнародної торгівлі людьми, а за їхнього бажання сприяти репатріації.

Згідно з Конвенцією кожна держава повинна створити спеціальний орган, що має бути основним координаційним органом боротьби з зазначеними міжнародними злочинами. Також передбачається обмін інформацією про ці злочини і вжиття необхідних законодавчих заходів для забезпечення застосування Конвенції (СТ. 27).

Засоби захисту прав осіб, що стали жертвами такої торгівлі, не обмежуються Конвенцією 1949 р. Держави зобов'язані забезпечити захист жертв торгівлі людьми, згідно з Загальною декларацією прав людини 1948 р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Конвенцією про права дитини 1989 р., Конвенцією про тортури та інші жорстокі, нелюдські чи такі, що принижують гідність, види ставлення і покарання 1984 р., Конвенцією про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 р., Конвенцією про рабство 1926 р. зі змінами, внесеними Протоколом від 7 грудня 1953 р., Додатковою Конвенцією про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв,

подібних рабству 1956 р., і конвенціями Міжнародної організації праці: Про примусову працю (№ 29) та Про знищення примусової праці (№ 105).

Стосовно правової бази співробітництва держав у боротьбі з торгівлею жінками необхідно також назвати Європейську конвенцію з прав людини 1950 р., Європейську конвенцію про здійснення прав дитини 1955 р., Європейську конвенцію про взаємну правову допомогу з кримінальних справ 1959р., якими створено міжнародні органи, що здійснюють контроль за виконанням зобов'язань державами-учасницями.

Що стосується Конвенції про боротьбу з торгівлею людьми та з експлуатацією проституції третіми особами 1949р., то слід зазначити, що внаслідок загального змісту її основних положень, слабого механізму правозастосування її норм, Конвенція не набула широкого визнання, про що, зокрема, свідчить той факт, що її учасницями стали лише 69 держав [6]. Хоча Конвенція і вимагає від держав-учасниць щорічно подавати Генеральному секретареві ООН повідомлення щодо здійснення Конвенції на національному рівні, ніякого самостійного договірного органу для контролю за її здійсненням і забезпеченням виконання не було створено. Як наслідок, відповідні повідомлення представляють менше половини держав-учасниць. Починаючи з 1974 р., робоча група з сучасних форм рабства, яка діє на підставі мандату, отриманого від Підкомісії з попередження дискримінації та захисту меншин, займається розглядом діяльності держав, що стосується торгівлі людьми [7]. Хоча робоча група уповноважена отримувати і займатися відкритим розглядом інформації щодо торгівлі людьми, її мандатом не передбачено вжиття заходів у зв'язку з повідомленнями.

Розвиток міжнародного співробітництва в галузі прав людини — проблема глобальна. Вона не може бути розв'язана силами однієї чи кількох держав. Тут необхідне багатостороннє міжнародне співробітництво і тісна конструктивна взаємодія всіх держав на основі принципів повної рівноправності, поваги до суверенітету, сумлінного виконання договірних зобов'язань і норм міжнародного права.

Нині саме Організація Об'єднаних Націй є тією структурою, що спроможна збирати й опрацьовувати інформацію, аналізувати діяльність усіх членів міжнародного співтовариства в напрямку захисту і дотримання прав та основних свобод людини, виробляти як пропозиції, програми та рекомендації, так і договірні норми в цій галузі. Згідно зі статтею 1 Статуту ООН, метою цієї універсальної міжнародної організації є підтримання міжнародного миру та безпеки; розвиток дружніх стосунків між державами; здійснення міжнародного співробітництва у розв'язанні проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру. В резо-

люції № 415 Генеральної Асамблеї ООН від 1 грудня 1950 р. відмічалось, що Організація взяла на себе відповідальність за розгляд питань попередження злочинності, а також за розвиток і зміцнення міжнародного співробітництва в цій сфері (резолюція №3012 Генеральної Асамблеї від 18 грудня 1972 р.) [8].

Що стосується безпосередньо міжнародних механізмів, діючих у сфері прав людини, то їх увага до проблеми торгівлі людьми має все ще епізодичний характер, хоча ряд органів по правам людини, особливо Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комітет з прав дитини, Комітет з прав людини і Комітет з економічних, соціальних і культурних прав приділяють певну увагу цьому питанню при розгляді доповідей держав-учасниць. Очевидно, що для конвенційних органів проблема полягає у відсутності загальновизнаного в міжнародному праві визначення торгівлі людьми та внаслідок існуючих розбіжностей щодо розуміння проституції, з якою традиційно пов'язується проблема торгівлі. Нині в різних країнах визнається, що традиційні ознаки торгівлі людьми вже застаріли, що чітких визначень торгівлі людьми немає і вони не відповідають нинішнім реаліям, так само не враховують характеру та масштабів зловживань, властивих торгівлі людьми [9].

Важливим кроком у подоланні зазначених питань щодо проблеми торгівлі людьми є розробка та прийняття у 2000 р. Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та двох протоколів до неї — Протоколу про попередження і скасування торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, та Протоколу проти незаконного перевезення мігрантів наземним, повітряним та морським шляхом. Вони були підготовлені в рамках Спеціального комітету з розробки Конвенції проти транснаціональної організованої злочинності, створеного Генеральною Асамблеєю ООН [10].

Протокол про попередження і скасування торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, визначає торгівлю людьми як "здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передачі, приховування чи отримання людей шляхом погрози силою або її застосування чи інших форм примусу, крадіжки, шахрайства, обману, зловживання владою чи вразливістю становища, або шляхом підкупу, у вигляді плати чи вигоди, для отримання згоди особи, що контролює іншу особу. Експлуатація включає, як мінімум, експлуатацію проституції інших осіб чи інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю чи послуги, рабство чи практики, подібні рабству, підневільний стан чи отримання органів" [11].

Отже, питання торгівлі людьми поступово виходить за рамки проблематики прав людини і "покращення становища жінок". Саме зазначені між-

народно-правові документи розширили поняття торгівлі людьми, охопивши аспекти, пов'язані з організованою злочинністю та міграцією. Протоколи є угодами про транснаціональне співробітництво універсального характеру: їхня основна мета — боротьба з організованими кримінальними структурами, причетними до контрабандного перевезення мігрантів і до торгівлі людьми, та їх ліквідація за допомогою розвитку співробітництва між органами судової системи та поліції, а також за допомогою узгоджених національних заходів. Ці документи заслуговують всякого схвалення, але разом з тим необхідно зберегти в центрі уваги права та інтереси конкретних жертв. Зрозуміло, що для успішного переслідування торговців "живим товаром" важливою є роль свідків, а ефективність такого співробітництва значною мірою залежатиме від здатності держав забезпечувати захист та підтримку осіб, що стали предметом торгівлі.

Сьогодні визнається, що жодна окремо взята країна самостійно не зможе успішно протистояти росту транснаціональної злочинності. Слід мати на увазі, що питання, які традиційно вважались виключно внутрішньою сферою держав, мають розглядатися в багатосторонньому контексті, що дозволяє узгоджувати між ними спільні стратегії та напрямки діяльності. Яскравим прикладом цього підходу є боротьба з торгівлею людьми, в процесі якої імміграційний контроль лише в країнах призначення не може забезпечити надійні результати. Необхідна комплексна взаємодія різних установ і зацікавлених сторін як у межах однієї країни, так і між відповідними країнами, що охоплює органи поліції, судового переслідування, програми підтримки жертв та захисту свідків і засобів масової інформації. Як підкреслював Генеральний секретар Інтерполу Р. Кендалл, "в нинішніх умовах міжнародна боротьба зі злочинністю не може перебувати в компетенції кількох суперкоманд чи супердетективів. Це може бути досягнуто лише співробітництвом у рамках, встановлених окремими країнами, на основі існуючих міжнародних угод, національних законодавств, технічних можливостей і, нарешті, але не в останню чергу, доброї волі всіх зацікавлених сторін" [12].

Однією з важливих проблем, що виникає в ході судового переслідування учасників організаційних злочинних груп, є те, що потерпілі (свідки) неохоче дають свідчення, побоюючись помсти злочинців. За винятком Нідерландів та Бельгії, жінка з Центральної чи Східної Європи, яка була затримана без дійсної візи і втягнена в мережу торгівлі, підлягає негайній депортації. В результаті цього в цих країнах спостерігаються тільки поодинокі випадки розслідувань, пов'язаних з торгівлею жінками, оскільки основні свідки висилаються з їхньої території. Уникнути цього можна, розробивши ефективні

програми захисту свідків. Проблеми виникають у зв'язку з тривалими затримками в завершенні судового розслідування: чим довше тягнеться таке розслідування, тим більше у звинувачених можливостей для підкупу або залякування свідків.

Програми захисту потерпілих (свідків), які, зокрема, забезпечують їм зміну імені та місця проживання, можуть використовуватися лише в особливих випадках. Фінансові можливості обмежують використання таких заходів, і тому існує невідкладна необхідність у проведенні експерименту з використанням дешевших засобів захисту свідків. Наприклад, у 1995 р. в Польщі при розгляді таких справ було введено практику "свідка інкогніто".

У випадках незаконного перевезення мігрантів та з метою торгівлі жінками до потерпілих можуть відноситись як до порушників законів про проституцію чи законів про імміграцію, що, як правило, позбавляє їх права на захист як потерпілих. Слід підкреслити, що особи, які стали об'єктом незаконної торгівлі і незаконного перевезення, завжди визнаються потерпілими.

Особливим завданням держав-учасниць Протоколів є розв'язання проблеми про надання гарантій потерпілим іноземцям щодо уникнення повторної віктимізації з боку системи кримінального правосуддя. Адже потерпілі не знають мови і культури країни, своїх прав і процедури кримінального правосуддя, не можуть отримати інформацію про надання юридичних послуг для потерпілих.

Занепокоєність офіційних органів влади багатьох країн викликає, зокрема те, що члени транснаціональних злочинних груп користуються відмінностями в законодавстві, перемішуючись з країни в країну, щоб використати в своїх інтересах невідповідності в законах. Таким чином, "злочинні групи проникають у ті сектори, де ризик бути заарештованим і понести суворе покарання відносно невеликий, особливо порівняно з можливістю отримання значної економічної вигоди" [13]. У зв'язку з цим рекомендується вживати заходів, спрямованих на зменшення цієї неузгодженості в національних законах і обмежити мобільність транснаціональних злочинних груп. Одним з найпоширеніших заходів є укладення угод між країнами поряд із створенням спільних робочих груп та розширенням співробітництва між правоохоронними органами.

Треба подумати над можливістю того, що прийняття такого роду заходів, що виходить з необхідності координації зусиль органів поліції у всьому світі, може сприяти створенню мереж, встановленню практики і створенню технічних та політичних союзів, які будуть непідвладні демократичному контролю з боку держав та міжнародного співробітництва. Іншими словами, існує можливість того, що страх перед серйозною загрозою з боку транс-

національної організованої злочинності буде використано як привід для виходу за рамки закону і для обмеження цивільних прав людини.

При створенні міжнародних рамок попередження злочинності державам-учасникам зазначених Протоколів необхідно ставити перед собою значимі, виконувані та конкретні завдання з урахуванням основних міжнародних документів, щодо

прав людини і попередження злочинності. Стратегія повинна бути послідовною і підтримувати інші відповідні стандарти Організації Об'єднаних Націй в області попередження злочинності та кримінального правосуддя. Необхідно сприяти міжнародному обміну інформацією про найперспективніші методи з точки зору як їхньої ефективності, так і дотримання прав людини.

1. ООН. Комісія по правам человека. Доклад Генерального секретаря. E/CN. 4/2000/66 от 20 января 2000 года.— С. 10.
2. Report of the Secretary-General of the Work of the Organization.—N. Y., 1991.—P. 18.
3. ООН. Десятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Доклад Генерального секретаря. A/CONF. 187/5 от 15 декабря 1999 года.—С. 10.
4. ООН. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Работа Центра по международному предупреждению преступности. Доклад Директора-исполнителя. E/CN. 15/2000/2 от 16 февраля 2000 года.— С. 9—10.
5. Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами / Международные акты о правах человека. М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1998 — С. 528—534.
6. ООН. Комиссия по правам человека. Доклад Специального докладчика. E/CN.4/2000/68 от 29 февраля 2000 года.— С. 17.
7. Решение 16(LVI) Экономического и Социального Совета от 17 мая 1974 года.
8. ONU. Document! Fundamental!. R., 1996.— P. 486.
9. Alison N. Stewart (Rapporteur), International Human. Rights Law Group, Report from the Roundtable on the Meaning of "Trafficking in Persons": A Human Rights Perspective, Washington D. C., 1998.
10. Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 года.
11. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят резолюцией 55 / 25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года.
12. Национальное Центральное Бюро Интерпола в Российской Федерации. Информационный бюллетень № 14. М.,1995.— С. 20.
13. S. Adamoli and others, Organized Crime Around the World (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 1998).— P. ix.

*Plakhotnyuk N. V.*

### INTERNATIONAL LAW ASPECTS OF STATE COOPERATION TO FIGHT WOMEN AND CHILDREN TRAFFICKING

*The article is devoted to the problems of struggle against trafficking in women and children. This struggle calls for international multilateral cooperation and constructive interaction between all nations. Though a great number of international documents, which contain the rules and envisage practical steps to fight people exploitation, especially women and children exploitation, exists, an universal document dealing with all the aspects of people trafficking has not been worked out. The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, added to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime is an important step to solve the problem.*