



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

За дорученням Голови Верховної Ради України від 24 лютого 2017 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 13 квітня 2017 року (протокол 58) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення протидії торгівлі людьми та захисту постраждалих осіб (реєстр. № 6125 від 23 лютого 2017 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою удосконалення державної політики з питань протидії торгівлі людьми, що дозволить покращити якість надання послуг та допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми.

Для досягнення мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про протидію торгівлі людьми», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про зайнятість населення».

Законопроектом передбачається привести у відповідність визначення «торгівля людьми», яке міститься в частині першій статті 1 Закону України «Про протидію торгівлі людьми», до положень підпункту а) статті 3 Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятого резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року і ратифікованого Законом України від 04 лютого 2004 року № 1433-IV (далі – Протокол).

Водночас Законопроектом пропонується 1) розширити коло суб'єктів Національного механізму взаємодії, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; 2) уточнити перелік загальних повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми, зокрема стосовно здійснення ними заходів щодо добровільного повернення іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми; щодо примусового видворення та реадмісії з України іноземців та осіб без громадянства, які

порушили законодавство про протидію торгівлі людьми; щодо забезпечення жінок, дівчат, чоловіків і хлопців з інвалідністю від сексуального насильства та експлуатації; 3) надати повноваження Раді міністрів Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування у сфері протидії торгівлі людьми; 4) розширити мережу закладів, які надаватимуть допомогу особам, які постраждали від торгівлі людьми; 5) удосконалити процедуру встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є демократична, соціальна, правова держава (стаття 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3), органи державної влади, у тому числі й Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 75). Прийняття законів, у тому числі, щодо прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод; організації і діяльності органів виконавчої влади; судочинства; засад місцевого самоврядування, належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85, пункти 1, 12, 14 і 15 частини першої статті 92).

За приписом частини другої статті 8 Основного Закону України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Із тексту Законопроекту та пояснювальної записки до нього вбачається прагнення держави упередити торгівлю людьми на території України, а також створити умови для якісної реабілітації осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства), що постраждали від торгівлі людьми, що кореспондує положенням частини першої статті 3, частин першої, другої статті 28 Конституції України щодо визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки в Україні найвищою соціальною цінністю та права кожного на повагу до його гідності.

Зазначене прагнення кореспондує з взятими Україною зобов'язаннями як країни, яка Законом України від 21 вересня 2010 року № 2530-VI ратифікувала Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, вчинену 16 травня 2005 року (далі – Конвенція). У зв'язку з цим цілями України є запобігання торгівлі людьми й боротьба з нею з одночасним гарантуванням гендерної рівності, а також захист прав людини стосовно жертв торгівлі людьми, розробка всеосяжної структури захисту жертв і свідків і допомоги їм з одночасним гарантуванням гендерної рівності

(підпункти а), б) пункту 1 статті 1 Конвенції, підпункти а), б) пункту 1 статті 2 Протоколу).

Підпункти 10, 11, 14, 15 пункту 5 розділу I Законопроекту фактично спрямовані на реалізацію Україною своїх обов'язків щодо реалізації заходів для забезпечення фізичної, психологічної і соціальної реабілітації жертв торгівлі людьми, що передбачають надання: належного даху; консультативної допомоги та інформації, особливо щодо їх юридичних прав, мовою, зрозумілою жертвам торгівлі людьми; медичної, психологічної і матеріальної допомоги; і можливостей в галузі працевлаштування, освіти і професійної підготовки. Наведені заходи здійснюються з урахуванням віку, статі та особливих потреб жертв торгівлі людьми, зокрема особливих потреб дітей, у тому числі щодо належного даху, освіти і догляду. Держави також мають вжити заходів для забезпечення постраждалих від торгівлі людьми правом на безоплатну правову допомогу у відповідних випадках (пункти 1-4 статті 12 Конвенції, пункти 3-4 статті 6 Протоколу, підпункт 7.1 пункту 7 рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2006) 8 про допомогу потерпілим від злочинів).

Крім того, підпункти 13, 14 пункту 5 розділу I Законопроекту враховують рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (наприклад, R (91) 11 про статеву експлуатацію, порнографію, проституцію і торгівлю дітьми та молодими людьми, R (2006) 8 про допомогу потерпілим від злочинів) щодо підтримки закладів, діяльність яких спрямована на захист та допомогу жертвам торгівлі людьми (особливо тим, які надають медичну, психологічну, соціальну або правову допомогу), у першу чергу дітям і неповнолітнім.

Положення Законопроекту в частині надання допомоги дітям, які постраждали від торгівлі людьми, узгоджуються з нормами Основного Закону України, адже в Україні дитинство охороняється державою, а будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються законом (частина третя статті 51, частина друга статті 52). Водночас держава взяла на себе обов'язок забезпечувати належні умови для виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності (стаття 4 Закону України «Про охорону дитинства»). Пріоритетом у правовому регулюванні сімейних відносин є забезпечення кожної дитини сімейним вихованням, можливістю духовного та фізичного розвитку (частина друга статті 1, частина третя статті 5 Сімейного кодексу України).

Згідно з пунктами 1 і 2 Конвенції про права дитини, ратифікованої Постановою Верховної Ради Української РСР № 789-ХІІ від 27 лютого 1991 року, в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Україна як держава-учасниця згаданої Конвенції



зобов'язується забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів.

Положеннями пункту 4 розділу I, підпункту 9 пункту 5 розділу I, пунктів 7, 8 розділу I Законопроекту, по-перше, удосконалюється механізм отримання офіційного статусу особами, які постраждали внаслідок торгівлі людьми (жертвами торгівлі людьми), та порядок отримання ними дозволу на тимчасове проживання на території України; по-друге, узгоджуються положення міграційного законодавства та законодавства про зайнятість населення з нормами Закону України «Про протидію торгівлі людьми», а також роз'яснюються процедури, які необхідно для цього пройти. Водночас наведені пункти розділу I Законопроекту враховують рекомендації для України, викладені у Доповіді Державного департаменту Сполучених Штатів Америки про торгівлю людьми від 19 червня 2013 року.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, зокрема й щодо протидії торгівлі людьми; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (частина перша статті 113, пункти 1, 2, 9 частини першої статті 116 Основного Закону України, частини перша, друга статті 1, пункти 1, 2 частини першої статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

У зв'язку з цим саме Кабінет Міністрів України уповноважений визначати центральний орган виконавчої влади, який буде національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми, як запропоновано змінами до частини першої статті 6 Закону України «Про протидію торгівлі людьми».

Так, підпункт 5 пункту 5 розділу I Законопроекту щодо повноважень Кабінету Міністрів України узгоджується також з пунктами 1-3 статті 5, пунктом 2 статті 29 Конвенції, пунктами 1-2 статті 9 Протоколу, відповідно до яких кожна Сторона вживає заходів для встановлення або посилення національної координації між різними органами, відповідальними за запобігання торгівлі людьми та боротьбу з нею; запроваджує та (або) зміцнює ефективну політику й програми запобігання торгівлі людьми за допомогою таких засобів, як: дослідження, інформування, кампаній з підвищення обізнаності й освітніх кампаній, соціальних й економічних ініціатив та навчальних програм, зокрема для осіб, уразливих до торгівлі людьми, та для професіоналів, які мають стосунок до проблем торгівлі людьми; підтримує підхід, що ґрунтується на правах людини, і використовує гендерну інтеграцію та делікатний підхід до дітей під час розробки, запровадження й оцінювання всієї політики й програм, згаданих у пункті 2 статті 5 Конвенції.

Кожна Сторона також вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення координації політики та діяльності її урядових

відомств та інших державних установ, спрямованої проти торгівлі людьми, коли це потрібно, шляхом створення координаційних органів.

Нова редакція частини другої статті 5 Закону України «Про протидію торгівлі людьми», передбачена підпунктом 3 пункту 5 розділу I Законопроекту, кореспондує нормі пункту 6 статті 5 Конвенції, згідно з якою заходи, спрямовані на протидію торгівлі людьми, здійснюються із залученням, у відповідних випадках, неурядових організацій, інших відповідних організацій та інших складових громадянського суспільства, що беруть участь у запобіганні торгівлі людьми та захисті жертв або допомозі жертвам.

Разом з тим Комітет відзначає, що вилучення статті 5<sup>1</sup> Закону України «Про протидію торгівлі людьми» відповідає нормам Основного Закону України з огляду на таке.

Повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються виключно Конституцією України, на чому неодноразово наголошував Конституційний Суд України (наприклад, абзац перший пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади). Так, Основним Законом України закріплено, що Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102), він зобов'язаний діяти лише в межах повноважень, визначених Конституцією України (частина перша статті 106).

Відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України. На цю обставину неодноразово вказував Конституційний Суд України у своїх актах. У абзаці тринадцятому пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) зазначено, що «повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)». Такої ж правової позиції Конституційний Суд України дотримувався у своїх рішеннях від 07 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади).

У зв'язку з цим варто зауважити, що після зміни редакції статті 106 Конституції України у ній відсутні повноваження глави держави щодо формування центральних органів виконавчої влади та регламентування їхньої діяльності його актами. Президент України може унормувати діяльність лише тих органів, щодо утворення яких і керування якими він має конституційні повноваження.

Підпункт 3 пункту 5 розділу I Законопроекту, яким визначається перелік суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, оперує абстрактними (узагальнюючими) назвами. На погляд членів Комітету,

відсутність чіткого переліку конкретних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на які покладаються відповідні повноваження у сфері протидії торгівлі людьми, може призвести до безвідповідальності у цій сфері. Крім того, недоцільним визнавати такими суб'єктами усі без виключення центральні органи виконавчої влади, адже деякі з них навряд чи можуть мати близьке відношення до протидії торгівлі людьми.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект не має прямого впливу на показники державного та місцевих бюджетів, оскільки затверджені заходи мають бути реалізовані в межах коштів, передбачених у відповідних бюджетах. У разі прийняття відповідного закону, він може набирати чинності згідно із законодавством.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення протидії торгівлі людьми та захисту постраждалих осіб (реєстр. № 6125 від 23 лютого 2017 року), поданий Кабінетом Міністрів України, прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Співголову підкомітету з питань цивільного, господарського та адміністративного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Сидоровича Р.М.

**Голова Комітету**



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**