ВИСНОВОК

### на проект Закону України «Про внесення змін до деяких

### законодавчих актів України щодо посилення протидії торгівлі

### людьми та захисту постраждалих осіб»

Метою законопроекту, як зазначено в Пояснювальній записці до нього, є удосконалення державної політики з питань протидії торгівлі людьми, що дозволить покращити якість надання послуг та допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми.

Досягти цієї мети пропонується шляхом внесення до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), а також законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про протидію торгівлі людьми» змін, відповідно до яких: 1) встановлюється, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи щодо затримання іноземців та осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх особами, які постраждали від торгівлі людьми. При цьому адміністративному суду надається право звернути до негайного виконання постанову про затримання до завершення розгляду заяви про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми (зміни до абзацу шостого пункту 6 частини першої статті 18, пункту 5 частини другої статті 256 КАСУ); 2) до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення відноситься здійснення виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а також вирішення відповідно до законодавства питань запобігання насильству в сім’ї, протидії торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (підпункти 18, 19 пункту «б» частини першої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 3) пропонується нове визначення поняття «торгівля людьми», а також встановлюється новий перелік суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (зокрема, із цього переліку виключається Президент України із одночасним його доповненням такими суб’єктами, як Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування) (зміни до частини першої статті 1 та статті 5 Закону України «Про протидію торгівлі людьми») тощо.

Проаналізувавши поданий законопроект, Головне науково-експертне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

**1.** У законопроекті не усувається один із основних недоліків чинного Закону України «Про протидію торгівлі людьми» (далі – Закон) – *відсутність необхідних змістовних зв’язків з нормами кримінального законодавства України, а також про порядок кримінального провадження щодо злочинів торгівлі людьми* (на що Головне управління наголошувало у своєму висновку від 26.05.2011 р. на законопроект № 8469 від 10.05.2011 р.). Більш того, розрив між кримінальним законом та регулятивним законодавством ще більше поглиблюється.

Звертаємо увагу, що торгівля людьми перш за все є кримінально караним діянням, відповідальність за яке передбачена статтею 149 Кримінального кодексу України (далі – КК). Отже, у разі виявлення достатніх даних, які вказують на наявність ознак такого злочину, необхідно не «направляти» постраждалих від торгівлі людьми до відповідних суб’єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії людьми (як це зазначено у частині першій статті 14 як чинного Закону, так і у редакції проекту), а звертатися до відповідного правоохоронного органу із заявою, яка й буде підставою для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та початку досудового розслідування (стаття 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК).

Окрім цього, відповідно до абзацу тринадцятого частини першої статті 1 Закону процедура встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, – це комплекс заходів, під час яких уповноважена особа на підставі отриманої інформації та її аналізу порівнює елементи вчиненого щодо особи діяння з визначенням торгівлі людьми, оцінює ймовірність вчинення щодо особи такого діяння та робить висновок, що така особа є особою, яка постраждала від торгівлі людьми. Тобто, вказана діяльність фактично підміняє собою діяльність органів досудового розслідування (а в окремих випадках навіть може провадитися паралельно), з чим навряд чи можна погодитися. Тим більше, у даному випадку логічно постає питання: яким чином буде вирішуватися питання щодо статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, якщо уповноваженим центральним органом виконавчої влади такий статус особі буде наданий (із подальшою виплатою грошової допомоги), а під час кримінального провадження щодо відповідного злочину така особа потерпілою визнана не буде?

До того ж, враховуючи запропоновані проектом зміни до КАСУ, а також до законів України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», у випадку їх прийняття на практиці неможливо буде визначити, чи потрібний для тимчасового перебування на території України іноземців та осіб без громадянства на законних підставах статус «особи, постраждалої від торгівлі людьми», отриманий у порядку, передбаченому Законом України «Про протидію торгівлі людьми» чи все ж таки статус «потерпілого від злочину торгівлі людьми», наданий під час кримінального провадження.

**2.** У законопроекті пропонується визначення поняття «торгівля людьми», яке кардинально відрізняється від опису кримінально караного діяння, передбаченого статтею 149 КК (див. абзац п’ятнадцятий частини першої статті 1 Закону у редакції проекту). У першу чергу, це стосується відмови законопроекту від такої обов’язкової об’єктивної ознаки вказаного діяння, як «незаконна угода». На наш погляд, таке звуження поняття «торгівля людьми» навряд чи сприятиме досягненню мети законопроекту, адже окрім вербування, переміщення, передачі, приховування або одержання особи, у тому числі особи з інвалідністю, з метою експлуатації, щодо людини можуть бути здійснені інші незаконні угоди (наприклад, міна або застава).

Крім того, у проекті не тільки не передбачається відповідних змін до статті 149 КК, а навпаки, із абзацу п’ятнадцятого частини першої статті 1 Закону вилучається посилання на те, що перераховані у цій нормі діяння мають визнаватися злочином відповідно до Кримінального кодексу України. На наш погляд, така ініціатива є неприйнятною, тим більше, що у частині першій статті 5 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 (про який йдеться у Пояснювальній записці до проекту), вказується на те, що «Кожна Держава-учасниця вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть знадобитися для того, щоб визнати в якості кримінально караних діяння, зазначені у статті 3 цього Протоколу, коли вони вчиняються навмисно».

З огляду на це, а також враховуючи вимоги частини третьої статті 3 КК про те, що злочинність і караність, а також інші кримінально-правові наслідки діяння визначаються законом про кримінальну відповідальність, вважаємо, що чинне законодавство України не може містити іншого, відмінного від статті 149 КК, поняття «торгівля людьми».

**3.** У законопроекті пропонується до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення віднести здійснення виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (підпункт 18 пункту «б» частини першої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до вимог частини третьої статті 142 Конституції України *витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою*. На розвиток зазначеної конституційно-правової норми у частині другій статті 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що «рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, *обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів*. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. *Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою*».

З огляду на зазначене є очевидним, що без встановлення у законопроекті чіткого порядку забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами (або порядку компенсації їх державою) увесь тягар щодо виконання такої функції держави, як виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, необґрунтовано ляже на відповідні територіальні громади та місцеві бюджети.

**4.** Певні зауваження викликає пропоноване законопроектом визначення терміну «заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми». Адже включене до переліку видів таких закладів словосполучення «інші заклади» не відповідає принципу правової визначеності норм законодавчих актів та не сприятиме подальшому однозначному правозастосуванню.

Аналогічні зауваження повною мірою стосуються також змін, запропонованих до частини першої статті 17 цього Закону.

**5.** На думку Головного управління, пропозиція надання громадським об’єднанням права отримувати відповідну інформацію, викладена у змінах до частини другої статті 26 Закону України «Про протидію торгівлі людьми», потребує узгодження з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині доступу до інформації про особу.

До того ж простежується невідповідність пропозиції з вимогами Закону України «Про захист персональних даних», зокрема з його статтею 4, в частині третій якої передбачено, що «розпорядником персональних даних, володільцем яких є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, крім цих органів, може бути лише підприємство державної або комунальної форми власності, що належить до сфери управління цього органу», при цьому інформація, доступ до якої пропонується надавати, вочевидь, потребуватиме особливих вимог до її обробки.

**6.** У законопроекті присутнє положення, адресоване «державі» (частина перша нової статті 23-1 Закону України «Про протидію торгівлі людьми»). З такою редакцією не можна погодитися, оскільки подібні формулювання доречні здебільшого у тексті Конституції, а не у законах України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому. Це зумовлено тим, що Конституція України є актом установчої влади народу, а закон – актом органу законодавчої влади, який є складовою частиною (елементом) державного механізму, під яким у широкому значенні розуміють систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які держава забезпечує здійснення своїх функцій та завдань. Тому відповідні приписи повинні адресуватися не державі, а конкретним органам державної влади, які є відповідальними за їх виконання.

**7.** Викликають зауваження зміни до абзацу дев’ятого статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», якими пропонується доповнити перелік «документів, до яких відносяться відомості про місце проживання», довідкою про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Адже, відповідно до частини третьої статті 16 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» довідка про статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, є підставою для реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб, а не «документом, до яких відносяться відомості про місце проживання».

Аналогічні за змістом зауваження можна висловити і до змін в абзаці десятому цієї ж статті, де пропонується віднести до документів, до яких вносяться відомості про місце перебування, довідку про звернення іноземця або особи без громадянства щодо встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Відповідно до частини четвертої статті 14 чинної редакції Закону України «Про протидію торгівлі людьми» довідка, яка підтверджує факт звернення за встановленням такого статусу і відкриття відповідної процедури, є підставою для реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб. Натомість, запропонованими у законопроекті змінами до цієї статті пропонується передбачити, що відповідна довідка буде законною підставою для перебування на території України, а не документом, до якого вносяться відомості про місце перебування особи.

Необхідно також зазначити, що відповідні зміни до статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» щодо запровадження нових видів документів, куди можуть вноситися відомості про місце проживання або перебування особи, повинні узгоджуватись з нормами Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», в якому таких видів документів не передбачено.

**Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.**

**Заступник керівника**

**Головного управління А.М. Ришелюк**

Вик.: Попович В.П., Грицак В.І., Макаренко О.В.