

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПРАВА

УДК 35:343.431

doi: <https://doi.org/10.33270/01191134.39>

**Левченко К. Б.** – доктор юридичних наук, кандидат філософських наук, професор, Урядова уповноважена з питань гендерної політики, член Групи експертів Ради Європи з протидії торгівлі людьми (2013–2018), м. Київ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8334-7362>

### Періодизація процесу формування державної політики протидії торгівлі людьми

Протидія торгівлі людьми є викликом для держави й становить окремий напрям державної політики, який повсякчас змінюється у зв'язку з трансформаціями явища торгівлі людьми (видів і способів експлуатації та вербування, географічних регіонів поширення, соціально-демографічних особливостей осіб, втягнутих у торгівлю людьми, тощо). **Мета статті** – дослідити етапи становлення та формування державної політики протидії торгівлі людьми в Україні із середини 90-х років ХХ ст. й донині з метою виявлення трансформацій, важливих для забезпечення її подальшого ефективного розвитку й реалізації. **Методологічною основою** публікації є діалектичний підхід до пізнання соціально-правових явищ шляхом історико-правового, порівняльно-правового та проблемно-хронологічного аналізу формування і реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми як правового феномену, опис, класифікацію та систематизацію якого здійснено за допомогою формально-юридичного методу. Зазначені методи у взаємозв'язку із загальнонауковими логічними методами та прийомами (наукова абстракція, аналіз, синтез, індукція, дедукція, групування, аналогія, класифікація) надали можливість усебічно й ефективно дослідити окреслену проблематику. **Наукова новизна** статті полягає у виокремленні основних етапів формування та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми, оскільки таку періодизацію не здійснено у вітчизняній правовій науці та в науці державного управління. **Висновки.** Запропоновано виокремити такі етапи формування та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми: 1-й етап – підготовчий (від проголошення незалежності Української держави до 1995 року); 2-й етап – визнання проблеми (із середини 90-х років до 1998 року, коли було криміналізовано торгівлю людьми); 3-й етап – етап формування цілісного розуміння проблеми (1999–2004) – від підготовки та прийняття першої в Україні Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми до Комплексної програми запобігання торгівлі людьми; 4-й етап – етап формування інструментів і механізмів протидії торгівлі людьми (2005–2009); 5-й етап – етап формування сучасного законодавчого та нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми (2010–2013); 6-й етап – етап реалізації законодавства й активної європейської інтеграції (з 2014 року й донині).

**Ключові слова:** протидія; торгівля людьми; реалізація; періодизація; державна політика.

#### Вступ

Протидія торгівлі людьми є важливим завданням для держави та окремим напрямом державної політики. Початок його формування припадає на другу половину 90-х років ХХ століття і пов'язаний, передусім, з активізацією такої роботи на міжнародному рівні. Саме тоді розпочалися процеси усвідомлення цього явища як такого, що існує і в українському суспільстві, його дослідження, дії законотворчого спрямування, які завершилися криміналізацією торгівлі людьми (1998), зародження превентивної діяльності, громадських ініціатив і створення громадських організацій, метою діяльності яких було запобігання торгівлі людьми, а також формування першої державної програми запобігання торгівлі жінками й дітьми (1999) ("Postanova Kabinetu Ministriv", 1999).

Такий напрям державної політики, як протидія торгівлі людьми, існує вже близько чверті століття. За ці часи він зазнав серйозних змін, що пов'язані як із закономірностями розвитку будь-якого напрямку державної політики, так і з суттєвими трансформаціями явища торгівлі людьми –

змінами видів та способів експлуатації, вербування, географічних регіонів поширення, соціально-демографічних особливостей осіб, втягнутих у торгівлю людьми. Так, жертвами торгівлі стають не лише жінки та дівчата, а й чоловіки, люди старшого віку. Експлуатація не обмежується сексуальним бізнесом, поширюючись на втягнення в збройні конфлікти, сферу праці, кримінальну діяльність, торгівлю органами. З розвитком інформаційних технологій почали вербувати через Інтернет, зокрема соціальні мережі. Змінюються і форми примусу: вони стали більш завуальованими, використовують різні вияви вразливості людей. Зміни в явищі торгівлі людьми висвітлено в Глобальній доповіді Офісу ООН щодо боротьби зі злочинністю та наркотиками ("UNODC", 2018). Доповідь підготовлена за участю таких дослідників, як К. Кангаспунта, Ф. Сарріка, Р. Йохансен, Дж. Самсон, А. Рибарська та К. Уілан. Про них також ідеться у звітах Групи експертів Ради Європи з питань протидії торгівлі людьми ("Report concerning", 2018, p. 7).

Одночасно зі змінами в явищі торгівлі людьми розвивалася система міжнародно-правової протидії, розробляли та приймали міжнародні документи, у яких регламентували стандарти протидії, попередження і надання допомоги постраждалим, які реалізували в національному законодавстві та політиках. Органи державної влади різних рівнів і галузей (від соціальної до правоохоронної, від освітньої до медичної), міжнародні й громадські організації напрацювали досвід запобігання та протидії торгівлі людьми, надання допомоги постраждалим від цього виду злочину.

З кінця 90-х років XX ст. було здійснено чимало досліджень і наукових розвідок українських вчених, у яких проаналізовано різні аспекти проблеми торгівлі людьми та формування державної політики протидії – правовий, кримінологічний, соціальний, педагогічний, управлінський тощо. Становлення національного законодавства (кримінального, кримінально-процесуального, адміністративного) та його відповідність міжнародно-правовим стандартам, розвиток і реалізацію державної політики, діяльність правоохоронних органів щодо протидії торгівлі людьми, становлення превентивної роботи й забезпечення захисту та надання допомоги постраждалим, взаємодію держави і громадських організацій досліджували О. Бандурка, В. Венедиктов, Т. Возна, Г. Жуковська, В. Куц, Ю. Римаренко, Я. Кондратьєв, М. Легенька, Я. Лизогуб, Б. Лизогуб, О. Литвинов, В. Марков, А. Орлеан, О. Проневич, О. Телічкін, О. Швед, експерти та практики О. Горбунова, О. Калашник, К. Черепакха, І. Шваб та ін.

Аналізу державної політики присвячено праці Е. Афоніна, В. Андріяша, В. Бакуменко, О. Кучеренко, М. Пірен, О. Беспалової, О. Дяченко, О. Рябенко, В. Тертички та ін.

Питання періодизації державної політики в різних сферах управління також вивчали науковці в галузі права, політології та науки державного управління. Наприклад, О. Дяченко аналізував етапи державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні (Diachenko, 2018), однак розглядав їх не в контексті історичного становлення, а як складові комплексного підходу до реалізації політики. І. Петренко виокремив «етапи формування політики» (наприклад, ініціювання, ухвалення, формування, реалізація та оцінювання політики) (Petrenko, 2011, р. 24). Досліджено також етапи політичного циклу, або етапи формування політики як взаємопов'язані за змістом і в часі складові політичного процесу. В. Дрешпак розглядає питання становлення та розвитку державної інформаційної політики України (Dreshpak, 2014).

Ми також неодноразово досліджували питання формування та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми, серед яких:

формування гендерних компетенцій фахівців системи кримінального правосуддя (Levchenko, & Suslova, 2017, р. 61-62; Levchenko, & Suslova, 2019, р. 92-95), моніторингу впровадження державної політики у сфері протидії торгівлі людьми (Bandurka, & Levchenko, 2013), стандартів надання послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми (Bandurka, & Levchenko, 2013), а також питання співпраці держави та громадських організацій в процесі формування та реалізації політики протидії торгівлі людьми (Levchenko, Kalashnyk, Ohorodniichuk, & Zhrebtsova, 2009).

Водночас проблема торгівлі людьми залишається нагальною для України та світу загалом, що актуалізує продовження її наукового дослідження, зокрема процесів формування та реалізації ефективної державної політики протидії торгівлі людьми. Визначення етапів формування та розвитку державної політики України з протидії торгівлі людьми в науковій літературі не було здійснено.

### Мета і завдання дослідження

Мета й завдання статті – дослідити процес та етапи становлення й формування державної політики протидії торгівлі людьми в Україні для виявлення необхідних трансформацій і подальшого забезпечення її ефективного розвитку та реалізації.

### Виклад основного матеріалу

Основні поняття, які використано в статті, сформульовано та закріплено в законах «Про протидію торгівлі людьми» ("Zakon Ukrainy", 2011), «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» ("Zakon Ukrainy", 2005), Конвенції та Протоколи ООН ("Protokol pro porperedzhennia", 2000), Конвенції Ради Європи ("Konventsiiia Rady Yevropy", 2010). До правових засад аналізу державної політики протидії торгівлі людьми також належать державні програми протидії торгівлі людьми, які розробляв і приймав Кабінет Міністрів України протягом досліджуваного періоду у співпраці з міжнародними та громадськими організаціями за участю авторки ("Postanova Kabinetu Ministriv", 1999; "Postanova Kabinetu Ministriv", 2002; "Postanova Kabinetu Ministriv", 2007; "Postanova Kabinetu Ministriv", 2012; "Postanova Kabinetu Ministriv", 2016).

Поняття «протидія торгівлі людьми» визначають як «систему заходів, спрямованих на подолання торгівлі людьми шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги й захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми» (ст. 1) ("Zakon Ukrainy", 2011).

«Державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й

реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер» (Andriiash, 2013). Основні напрями державної політики у сфері протидії торгівлі людьми окреслено в ст. 4 Закону України «Про протидію торгівлі людьми», серед них: «1) попередження торгівлі людьми шляхом підвищення рівня обізнаності населення, превентивної роботи, зниження рівня вразливості населення, подолання попиту; 2) боротьба зі злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, шляхом виявлення злочинів торгівлі людьми, осіб, причетних до вчинення злочину, притягнення їх до відповідальності; 3) надання допомоги та захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми, шляхом удосконалення системи відновлення їхніх прав, надання комплексу послуг, упровадження механізму взаємодії суб'єктів у сфері протидії торгівлі людьми» ("Zakon Ukrainy", 2011).

Оскільки державна політика в будь-якій сфері є комплексним явищем, то для здійснення періодизації політики ми керувалися низкою критеріїв. Слушними видаються критерії, запропоновані В. Дрешпаком, який здійснював періодизацію державної інформаційної політики України: розвиток національного законодавства як правової основи державної політики, структура та діяльність суб'єкта управління у сфері державної політики, основні зміни об'єкта управління (Dreshpak, 2014, р. 4). Водночас вважаємо за необхідне для періодизації державної політики протидії торгівлі людьми використовувати й такий критерій, як розвиток міжнародно-правових стандартів протидії торгівлі людьми. На просування проблеми протидії торгівлі людьми в політичний порядок денний вплинула діяльність міжнародних організацій – ООН, Ради Європи, ОБСЄ. Увага до проблеми посилювалася також завдяки зусиллям неурядових організацій у різних країнах світу.

Під час аналізу етапів формування та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми пропонуємо керуватися такими чотирма критеріями: 1) розвиток явища торгівлі людьми; 2) розвиток міжнародно-правових стандартів протидії торгівлі людьми; 3) стан національного законодавства у сфері протидії торгівлі людьми; 4) структура й діяльність суб'єктів протидії торгівлі людьми.

Аналіз становлення та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми в Україні дає підстави для виокремлення таких етапів.

1-й етап – від проголошення незалежності Української держави до 1995 року. Його можна назвати підготовчим. Запропоновані хронологічні межі першого етапу можна пояснити так. Після здобуття незалежності Україна засвідчила свою участь у міжнародно-правових договорах ООН, у яких вона була в складі СРСР. Зокрема,

у контексті формування державної політики протидії торгівлі людьми важливими є Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами ("Konventsiiia OON", 1949) та Конвенція ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок ("Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii", 1979), ст. 6 якої закликає держави-учасники здійснити всі заходи для припинення торгівлі жінками й дівчатами та втягнення їх у проституцію.

На першому етапі не було розроблено законодавство у сфері протидії торгівлі людьми, а також не визначено суб'єктів протидії. Явище торгівлі людьми не вивчали системно, воно не було предметом наукових досліджень. Лише окремі публікації в ЗМІ підтверджували факти існування торгівлі людьми за кордоном, передусім – торгівлі жінками з метою сексуальної експлуатації.

2-й етап – 1995–1998 роки. Його можна вважати етапом визнання проблеми торгівлі людьми. 1995 року відбулася IV Всесвітня конференція ООН зі становища жінок, у якій уперше як самостійна (не в складі делегації СРСР) взяла участь урядова делегація України. Конференція стала переломним етапом у розвитку державної гендерної політики України, становленні жіночого руху, сприяла залученню нових підходів до розв'язання соціальних проблем. Під час Конференції обговорювали питання протидії торгівлі жінками, яку розглядали як одну з форм насильства щодо жінок.

1998 року поняття «торгівля людьми» було регламентовано в українському законодавстві (ст. 124-1 КК України «Торгівля людьми» ("Kryminalnyi kodeks", 1960). Зміни були ініційовані Уповноваженою Верховної Ради з прав людини Н. Карпачовою, яка однією з перших на державному рівні почала приділяти увагу цьому питанню, створивши того самого року Експертну раду з протидії торгівлі людьми. В окремих обласних управліннях внутрішніх справ (наприклад, у м. Донецьку) було створено відділи розслідування злочинів щодо суспільної моралі, до повноважень яких включено протидію злочинам, пов'язаним із торгівлею людьми. Однак робота органів державної влади із запобігання та протидії торгівлі людьми системно ще не стала.

Включення до чинного КК України цієї статті відповідало нагальним потребам захисту українських громадян від цього злочину. Попри достатньо широке визначення, торгівлю людьми продовжують розглядати лише як торгівлю жінками з метою сексуальної експлуатації.

1997 року розпочала роботу перша громадська організація, діяльність якої була спрямована на запобігання торгівлі жінками, – Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла

Страда – Україна» (з лютого 2016 року – ГО «Ла Страда – Україна»). 1998 року програми із запобігання торгівлі жінками розпочали організація «Вінрок Інтернешнл» і Міжнародна організація з питань міграції.

3-й етап – 1999–2004 роки – від підготовки та прийняття першої в Україні Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми до ратифікації 26 грудня 2004 року Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, передусім жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності.

Протягом третього етапу відбулося формування цілісного усвідомлення проблеми торгівлі людьми та необхідності комплексної протидії йому, що, безумовно, пов'язано з прийняттям Конвенції ООН по боротьбі із транснаціональною організованою злочинністю та Факультативного протоколу до неї про попередження і припинення торгівлі людьми, передусім жінками і дітьми, і покарання за неї (Палермський протокол, 2000 рік) ("Protokol pro poreredzhennia", 2000). Протокол та інші документи ґрунтуються на принципах захисту прав у запровадженні діяльності з протидії торгівлі людьми, а також керуються тим, що торгівля людьми – це порушення людських прав.

Оскільки в Протоколі міститься перше загальновизнане міжнародно-правове визначення торгівлі людьми<sup>1</sup>, яке не зводить її до торгівлі жінками з метою сексуальної експлуатації, такий підхід уже (до ратифікації Протоколу) було відображено в Комплексній програмі протидії торгівлі людьми на 2002–2005 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України 2002 року. Визначення

торгівлі людьми міститься і в ст. 149 прийнятого 2001 року нового КК ("Kryminalnyi kodeks", 2001). Україна, ратифікувавши 2004 року Конвенцію ООН по боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю та протоколи до неї, визнала широке тлумачення торгівлі людьми, яке не зводить її лише до торгівлі жінками й лише з метою сексуальної експлуатації, як це було в Конвенції ООН про боротьбу з торгівлею людьми й експлуатацією проституції іншими особами (1949), і втілила його у своєму законодавстві й державній політиці. 2006 року до КК України (ст. 149) було внесено зміни відповідно до ратифікованого Україною 2004 року Палермського протоколу.

4-й етап – 2005–2009 роки. Етап активного формування інструментів і механізмів протидії торгівлі людьми, вивчення можливостей адаптації та впровадження новітніх міжнародних стандартів протидії торгівлі людьми, участі в роботі над створенням Конвенції Ради Європи про заходи з протидії торгівлі людьми, становлення спеціалізованих підрозділів у правоохоронних органах, ведення превентивної роботи, обміну міжнародним досвідом, пошук підходів і механізмів надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми. Проблемою залишалася відсутність комплексного правового підходу для здійснення цілісної системи заходів не тільки з протидії злочинам, а й ведення превентивної роботи та надання допомоги постраждалим.

5-й етап – 2010–2013 роки. Етап формування сучасного законодавчого та нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми: від ратифікації Верховною Радою України Конвенції Ради Європи щодо заходів із протидії торгівлі людьми (2010) і прийняття Закону України «Про протидію торгівлі людьми» (2011) – до формування нормативно-правового забезпечення його імплементації та виконання (2012–2013).

Науковці й неурядові організації, експерти усвідомили важливість розроблення комплексного закону з протидії торгівлі людьми. Декілька законопроектів розробили науковці ХНУВС, їх обговорювали під час семінарів і конференцій, організованих ГО «Ла Страда – Україна», Міжнародною організацією з міграції, Агентством з міжнародного розвитку США тощо. 20 вересня 2011 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про протидію торгівлі людьми» ("Zakon Ukrainy", 2011). Політична доцільність прийняття цього Закону обумовлена тим, що його прийняття було одним із пунктів Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України ("Ukaz Prezidenta", 2011).

Закон визначає: основні напрями реалізації державної політики, спрямованої на протидію торгівлі людьми; повноваження органів

<sup>1</sup> Стаття 3. Терміни

Для цілей цього Протоколу:

а) «торгівля людьми» означає здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передачу, приховування або одержання людей шляхом загрози силою або її застосування чи інших форм примусу, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або уразливістю положення, або шляхом підкупу, у вигляді платежів або вигод, для одержання згоди особи, яка контролює іншу особу. Експлуатація включає, як мінімум, експлуатацію проституції інших осіб або інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю або послуги, рабство або звичаї, подібні з рабством, підневільний стан або вилучення органів;

б) згода жертви торгівлі людьми на заплановану експлуатацію, про яку йдеться в підпункті (а) цієї статті, не береться до уваги, якщо було використано будь-який із заходів впливу, зазначених у підпункті (а);

с) вербування, перевезення, передача, приховування або отримання дитини з метою експлуатації вважаються «торгівлею людьми» навіть у тому разі, якщо вони не пов'язані із застосуванням будь-якого із заходів впливу, зазначених у підпункті (а) цієї статті.

виконавчої влади під час здійснення заходів з протидії торгівлі людьми; механізм запобігання торгівлі людьми, боротьби з нею, надання допомоги та захисту постраждалим особам; права постраждалих від торгівлі людьми осіб, які звернулися по допомогу; засади міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми. Закон визначає процедуру репатріації іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми, а також спеціальні принципи протидії торгівлі дітьми. Є положення, які стосуються захисту прав іноземців або осіб без громадянства, що постраждали від торгівлі людьми на території України.

У Законі також встановлено суб'єктів державної політики у сфері протидії торгівлі людьми (ст. 5), серед них: Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; закордонні дипломатичні установи України; заклади допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми. Крім них, у здійсненні заходів, спрямованих на протидію торгівлі людьми, беруть участь органи місцевого самоврядування, а також, за згодою, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські організації та окремі громадяни.

У Законі міститься низка інноваційних положень, передусім тих, які стосуються захисту потерпілих від торгівлі людьми. Так, з метою ефективної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та їх захисту створено Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (ст. 13). Особа, яка вважає себе постраждалою від торгівлі людьми, має право звернутися до місцевої державної адміністрації із заявою про встановлення статусу особи, що постраждала від торгівлі людьми, та до органів Національної поліції щодо захисту прав і свобод (ст. 14). Статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми, встановлюється на строк до двох років (ст. 15). Особа, якій встановлено статус особи, що постраждала від торгівлі людьми, має право на забезпечення особистої безпеки, поваги, а також безоплатне одержання (ст. 16): медичної, психологічної, соціальної, правової та іншої необхідної допомоги; тимчасового розміщення, за бажанням постраждалої особи та в разі відсутності житла, у закладах допомоги для осіб, які постраждали від торгівлі людьми, на строк до трьох місяців, який у разі необхідності може бути продовжено за рішенням місцевої державної адміністрації, зокрема у зв'язку з участю особи як постраждалого або свідка в кримінальному процесі; відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок осіб, які її

заподіяли, у порядку, встановленому Цивільним кодексом; одноразової матеріальної допомоги, допомоги у працевлаштуванні, реалізації права на освіту та професійну підготовку тощо.

Протягом 2012 року Кабінет Міністрів України прийняв низку підзаконних нормативно-правових актів на виконання цього Закону: «Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми» (постанова від 18 січня 2012 року № 29), «Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми» (постанова від 23 травня 2012 року № 417), «Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми» (постанова від 18 квітня 2012 року № 303), «Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року» (постанова від 21 березня 2012 року № 350), «Порядок взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми» (постанова від 22 серпня 2012 року № 783), «Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми» (постанова від 25 липня 2012 року № 660). Міністерство соціальної політики України спільно з громадськими та міжнародними організаціями розробило та прийняло стандарти ведення превентивної роботи, надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми, зокрема дітям. Усі перелічені документи уточнюють положення Закону та окреслюють шляхи його реалізації. Національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми було визначено Міністерство соціальної політики.

6-й етап – з 2014 року й донині. Етап активної європейської інтеграції. Саме в ці часи було підготовлено два моніторингові звіти Групи експертів Ради Європи з питань протидії торгівлі людьми (ГРЕТА) – 2014-го та 2018 року, які містять висновки та рекомендації для наближення українського законодавства та політики з протидії торгівлі людьми до стандартів Європейської конвенції. Протидія торгівлі людьми залишається серед пріоритетних напрямів державної політики.

На всіх етапах розвитку та формування державної політики неурядові організації були її активними суб'єктами, впливали на прийняття рішень і формування спільних планів дій, упроваджували їх у життя, здійснювали моніторинг стану державної політики й виконання міжнародних зобов'язань України в цій сфері, ініціювали подальші зміни, доводячи, що ефективна політика протидії торгівлі людьми може вибудовуватися лише на засадах співпраці держави та громадянського суспільства.

### Наукова новизна

Тож можемо констатувати, що наукова новизна статті полягає у виокремленні на підставі здійсненого аналізу змістовного наповнення напрямів і форм реалізації державної політики протидії торгівлі людьми, основних етапів її формування та реалізації, оскільки таку періодизацію не запропоновано досі у вітчизняній правовій науці та науці державного управління.

### Висновки

Проаналізувавши державну політику протидії торгівлі людьми, пропонуємо виокремити такі етапи процесу її формування й становлення: 1-й етап – підготовчий (від проголошення незалежності

Української держави до 1995 року); 2-й етап – визнання проблеми (із середини 90-х років до 1998 року, коли було криміналізовано торгівлю людьми); 3-й етап – етап формування цілісного розуміння проблеми (1999–2004) – від підготовки та прийняття першої в Україні Програми запобігання торгівлі жінками та дітьми до Комплексної програми запобігання торгівлі людьми; 4-й етап – етап формування інструментів і механізмів протидії торгівлі людьми (2005–2009); 5-й етап – етап формування сучасного законодавчого та нормативно-правового забезпечення протидії торгівлі людьми (2010–2013); 6-й етап – етап реалізації законодавства й активної європейської інтеграції (з 2014 року й донині).

### REFERENCES

- Andriash, V.I. (2013). Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State Policy: Conceptual Aspects of the Definition]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, Public Administration: Improvement and Development*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> [in Ukrainian].
- Bandurka, O., & Levchenko, K. (2013). Standarty nadання posluh osobam, yaki postrazhdaly vid torhivli liudmy: sotsialno-pravovy analiz [The Standards of the Providing Assistance to Trafficked Persons: Social and Legal Analysis]. *Yevropeiskii perspektivy, European Perspectives*, 10, 5-10 [in Ukrainian].
- Bandurka, O.M., & Levchenko, K.B. (Eds.). (2013). *Monitorynh vprovadzhennia derzhavnoi polityky u sferi protyidii torhivli liudmy: 2013 rik [Monitoring of the Implementation of the State Policy Combating Trafficking in Human Beings: 2013]*. Kyiv: Ahentstvo Ukraina [in Ukrainian].
- Diachenko, O. (2018). Osnovni napriamy ta etapy derzhavnoi polityky protyidii rozvytku tinovoi ekonomiky v Ukraini [The Main Directions and Stages of the State Policy of Counteraction the Development of Shadow Economy]. *Investytsii: praktyka ta dosvid, Invests: the practice and experience*, 1, 104-107. Retrieved from <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5877&i=18> [in Ukrainian].
- Dreshpak, V. (2014). Periody rozvytku derzhavnoi informatsiinoi polityky Ukrainy: zmist ta khronolohichni mezhi [The Stages of the Development of the State Informative Policy in Ukraine: the Content and Chronology]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, Governance and Self-Governance*, 1(20), 3-14. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014\\_01\(20\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/3.pdf). doi: <https://doi.org/10.36030/2664-3618-2019-1> [in Ukrainian].
- Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok [UN Convention on Elimination All Forms of Discriminations Against Women]. (1979). (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207) [in Ukrainian].
- Konventsiiia Rady Yevropy pro zakhody iz protyidii torhivli liudmy [Council of Europe Convention on Actions Against Trafficking in Human Beings]. (2010). (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858) [in Ukrainian].
- Konventsiiia OON pro borotbu z torhivlieu liudmy ta ekspluatatsiieu prostytutsiiu tretimy osobamy [UN Convention on Combating Trafficking in Persons and Exploitation of Prostitution by Third Parties]. (1949). (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_162](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_162) [in Ukrainian].
- Kovalchuk, L.H., Kozub, L.I., & Levchenko, K.B. (et al.). (2017). *Zhinky. Myr. Bezpeka [Women. Peace. Security]*. Kyiv [in Ukrainian].
- Kryminalnyi kodeks Ukrainy (vvedeno v diiu z 1 kvit. 1961 r. Zakonom URSR vid 28 hrud.1960 r. Iz zminamy i dopovnenniamy). [Criminal Code of Ukraine, entered into forced from April 1, 1961, adopted by the Law of USSR from December 28, 1960]. (n.d.). *search.ligazakon.ua*. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KD0006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html) [in Ukrainian].
- Kryminalnyi kodeks Ukrainy: vid 5 kvit. 2001 r. No. 2341-III [Criminal Code of Ukraine from April 5, 2001, No. 2341-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
- Levchenko, K., & Suslova, O. (2019). Formuvannia gendernykh kompetentsii fakhivtsiv systemy kryminalnoho pravosudivstva [The Formation of Gender Competence of the Specialists of the Criminal Justice System]. *Protydiiia zlochynnosti: teoriia ta praktyka, Crime's Counteraction: Theory and Practice*: Proceedings of the the 9<sup>th</sup> International Scientific and Practical Internet-Conference on the name O.M. Lytvak (pp. 92-95). Kyiv: Nats. akad. prokuratury Ukrainy. Retrieved form [http://napu.com.ua/materialy/IX\\_PROTUDIA\\_ZLOCHUNNOSTI.pdf](http://napu.com.ua/materialy/IX_PROTUDIA_ZLOCHUNNOSTI.pdf). doi: <https://doi.org/10.31617/k.knute.2019-04-12.19> [in Ukrainian].
- Levchenko, K., Kalashnyk, O.A., Ohorodniichuk, I.I., & Zherebtsova, L.A. (2009). Spivpratsia OVS ta hromadskykh orhanizatsii u profilaktytsi zlochyniv, poviazanykh iz torhivlieu liudmy ta nadanni dopomohy poterpilym

[Cooperation between Law Enforcement Bodies and Non-Governmental Organizations in Prevention Crimes, Connected to Trafficking in Human Beings and Providing Social Assistance for Victims]. *Zabezpechennia prav liudyny i hromadianyna v diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav v suchasnykh umovakh, Ensuring of Human Rights in the Activity of Law Enforcement Bodies in Nowadays: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference* (pp. 184-187). Kharkiv: Prava liudyny. doi: <https://doi.org/10.31617/k.knute.2019-04-12.74> [in Ukrainian].

- Petrenko, I. (2011). Sutnist derzhavnoi polityky ta derzhavnykh tsilovykh prohram [Essence of the State Policy and State Programs]. *Viche, Viche*, 10, 23-25. Retrieved from <http://nbuv.gov.ua/UJRN> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Kompleksna prohrama protydii torhivli liudmy na 2002-2005 roky": vid 5 cherv. 2002 r. No. 766 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Comprehensive Programme on Counteracting Trafficking in Human Beings for 2002-2005" from June 5, 2002, No. 766]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/766-2002-%D0%BF> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy protydii torhivli liudmy na period do 2010 roku": vid 7 berez. 2007 r. No. 410 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the State Programme of Counteracting Trafficking in Human Beings for the Period till 2010" from March 7, 2007, No. 410]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2007-%D0%BF> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy protydii torhivli liudmy na period do 2015 roku": vid 21 berez. 2012 r. No. 350 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the State Social Target Programme of Counteracting Trafficking in Human Beings for the Period till 2015" from March 21, 2012, No. 350]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Derzhavnoi sotsialnoi prohramy protydii torhivli liudmy na period do 2020 roku": vid 24 liut. 2016 r. No. 111 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the State Social Target Programme of Counteracting Trafficking in Human Beings for the Period till 2020" from February 24, 2016, No. 111]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Prohrama zapobihannia ta borotby z torhivleiu zhinkamy ta ditmy": vid 25 veres. 1999 r. No. 1768 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "The Programme Prevention and Combating Trafficking in Women and Children" from September 25, 1999, No. 1768]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-99-%D0%BF> [in Ukrainian].
- Protokol pro poperedzhennia i prypynennia torhivli liudmy, osoblyvo zhinkamy i ditmy, i pokarannia za nei, shcho dopovniuie Konventsiiu Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty transnatsionalnoi orhanizovanoi zlochynnosti, 2000: vid 15 lystop. 2000 r. [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children which supplement the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 from November 15, 2000]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_791](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_791) [in Ukrainian].
- Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ukraine (second evaluation round). (n.d.). *rm.coe.int*. Retrieved from <https://rm.coe.int/greta-2018-20-fgr-ukr-en/16808f0b82>.
- Ukaz Prezidenta Ukrainy "Natsionalnyi plan z vykonannia Planu dii shchodo liberalizatsii YeS vizovoho rezhymu dlia Ukrainy": vid 22 kvit. 2011 r. No. 494/2011 [Decree of the President of Ukraine "National Plan on Implementing the Plan of Action on Visa Liberalization between EC and Ukraine" from April 22, 2011, No. 494/2011]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494/2011> [in Ukrainian].
- UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2. (n.d.). *www.unodc.org*. Retrieved from [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf).
- Zakon Ukrainy "Pro protydiiu torhivli liudmy": vid 20 veres. 2011 r. No. 3739-VI [Law of Ukraine "On Counteracting Trafficking in Human Beings" from September 20, 2011, No. 3739-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> [in Ukrainian].
- Zakon Ukrainy "Pro zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhink i cholovikiv": vid 8 veres. 2005 r. No. 2866-IV [Law of Ukraine "On Ensuring Equal Rights and Equal Opportunities of Women and Men" from September 8, 2005, No. 2866-IV]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> [in Ukrainian].

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

- Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
- Бандурка О., Левченко К. Стандарти надання послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми: соціально-правовий аналіз. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 5–14.
- Моніторинг впровадження державної політики у сфері протидії торгівлі людьми: 2013 рік / за заг. ред. О. М. Бандурки, К. Б. Левченко. Київ : Агентство Україна, 2013. 92 с.

- Дяченко О. Основні напрями та етапи державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 104–107. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5877&i=18>.
- Дрешпак В. Періоди розвитку державної інформаційної політики України: зміст та хронологічні межі. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 3–14. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014\\_01\(20\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/3.pdf). doi: <https://doi.org/10.36030/2664-3618-2019-1>.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. 1979. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207).
- Конвенція Ради Європи про заходи із протидії торгівлі людьми. 2010. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858).
- Конвенція ООН про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами, 1949 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_162](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_162).
- Жінки. Мир. Безпека : інформ.-навч. посіб. / [Л. Г. Ковальчук, Л. І. Козуб, Левченко К. Б. та ін.]. Київ, 2017. 320 с.
- Кримінальний кодекс України (введено в дію з 1 квіт. 1961 р. Законом УРСР від 28 груд. 1960 р. із змінами і доповненнями). URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KD0006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html).
- Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
- Левченко К., Суслів О. Формування ґендерних компетенцій фахівців системи кримінального правосуддя. *Протидія злочинності: теорія та практика* : матеріали IX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., присвяченої пам'яті О. М. Литвака (Київ, 25 листоп. 2019 р.). Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2019. С. 92–95. URL: [http://napu.com.ua/materialy/IX\\_PROTUDIA\\_ZLOCHUNNOSTI.pdf](http://napu.com.ua/materialy/IX_PROTUDIA_ZLOCHUNNOSTI.pdf). doi: <https://doi.org/10.31617/k.knute.2019-04-12.19>.
- Левченко К., Калашник О. А., Огороднійчук І. І., Жеребцова Л. А. Співпраця ОВС та громадських організацій у профілактиці злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми та наданні допомоги потерпілим. *Забезпечення прав людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ в сучасних умовах* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Харків : Права людини, 2009. С. 184–187. doi: <https://doi.org/10.31617/k.knute.2019-04-12.74>.
- Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23–25. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>.
- Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002–2005 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2002 р. № 766. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/766-2002-%D0%BF>.
- Про затвердження Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року : постанова Кабінету Міністрів України від 7 берез. 2007 р. № 410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2007-%D0%BF>.
- Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21 берез. 2012 р. № 350. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>.
- Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF>.
- Програма запобігання та боротьби з торгівлею жінками та дітьми : постанова Кабінету Міністрів України від 25 верес. 1999 р. № 1768. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-99-%D0%BF>.
- Протокол 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 : міжнар. док. від 15 листоп. 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_791](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_791).
- Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Ukraine (second evaluation round). URL: <https://rm.coe.int/greta-2018-20-fgr-ukr-en/16808f0b82>.
- Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України : Указ Президента України від 22 квіт. 2011 р. № 494/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>.
- UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2018 (United Nations publication, Sales No. E.19.IV.2. URL: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf).
- Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20 верес. 2011 р. № 3739-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.
- Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2866-15>.

*Стаття надійшла до редколегії 14.08.2019*

---

**Levchenko K.** – Doctor of Laws, Ph.D in Philosophy, Professor, Government Gender Commissioner, Member of the Council of Europe Expert Group on Combating Trafficking in Human Beings (2013–2018), Kyiv, Ukraine  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8334-7362>

## **Periodization of the Pocess of Formation of State Policy against Trafficking in Human Beings**

*Combating trafficking in human beings is a task and challenge for the Ukrainian state and constitutes a separate direction of the state policy, which undergone serious development connected with changes in the phenomenon of human trafficking (the types and methods of exploitation and recruitment, geographical regions, the socio-demographic characteristics of persons involved in human trafficking etc.). The **purpose** of the article is to exam the process and stages of the formation of the state policy on combating trafficking in human beings in Ukraine from the mid-1990s to the present, in order to ensure its further effective development and implementation. The **methodological basis** of the publication is a dialectical approach to the knowledge of social and legal phenomena through historical, legal, comparatively legal and problem-chronological analysis of the formation and implementation of state policies in the field of combating trafficking in human beings, description, classification and systematization of which was carried out using the formal legal method. The above methods, in conjunction with common scientific methods and techniques (scientific abstraction, analysis, synthesis, induction, deduction, grouping, analogy, classification) have allowed to comprehensively and effectively investigate certain problems. The **scientific novelty** of the article is to distinguish the stages of formation and implementation the state policy combating trafficking in human beings. **Conclusions.** It is proposed to distinguish the following stages of the formation and implementation of the state policy on combating trafficking in human beings: First – preparatory stage – from the declaration of independence of the Ukrainian state until 1995. Second – (from the mid-1990s to 1998) – the stage of recognition of the problem. Third – (1999–2004) – the stage of forming a comprehensive understanding of the problem: from adoption of the first Program for Prevention of Trafficking in Women and Children to the Comprehensive Program for Prevention of Trafficking in Human Beings. Fourth – (2004 – 2009) – the stage of formation of instruments and mechanisms for combating trafficking in human beings. Fifth (2010–2013) – formation of modern legislative and regulatory support for combating trafficking in human beings. Sixth (2014 – to date) – the stage of implementation legislation and active European integration.*

**Keywords:** combating; trafficking in human beings; realization; periodization; state policy.