Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень, які регулюють питання у сфері протидії торгівлі людьми»
*(реєстр. № 16004 від 01.09.2026)**

Анотація. *В інформаційній довідці аналізується доцільність посилення ролі територіальних громад у системі протидії торгівлі людьми в контексті проєкту Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень, які регулюють питання у сфері протидії торгівлі людьми» (реєстр. № 16004 від 01.09.2026).*

Проаналізовано відповідність запропонованих змін чинному законодавству про місцеве самоврядування та спеціальному законодавству України у сфері протидії торгівлі людьми, визначено потенційні ризики правозастосування. Окрему увагу приділено висвітленню європейських стандартів протидії торгівлі людьми й досвіду Фінляндії, Швеції, Польщі, Німеччини, Молдови та Північної Македонії щодо повноважень муніципалітетів у цій сфері.

Ключові слова: *протидія торгівлі людьми, органи місцевого самоврядування, децентралізація, власні та делеговані повноваження, соціальний захист, статус постраждалої особи.*

Вступ

Протидія торгівлі людьми є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері захисту прав і свобод людини, що набуває особливого значення в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України. Війна, вимушене переміщення населення, втрата житла та засобів до існування, роз'єднання сімей, перебування громадян за кордоном та інші пов'язані з війною обставини підвищують ризики експлуатації та торгівлі людьми, що зумовлює необхідність посилення превентивних і захисних механізмів на місцевому рівні.

Ефективна система запобігання торгівлі людьми та захисту прав постраждалих осіб вимагає злагодженої взаємодії всіх рівнів публічної влади, де ключову роль на базовому рівні відіграють органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), що своєю чергою потребує посилення ролі територіальних громад у системі протидії торгівлі людьми шляхом законодавчого визначення повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері. Пропоновані проєктом Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень, які регулюють питання у сфері протидії торгівлі людьми» (далі – законопроєкт) зміни передбачають: включення ОМС до переліку основних суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми; закріплення відповідних власних (самоврядних) та делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема щодо розроблення та реалізації місцевих програм; проведення інформаційно-просвітницьких заходів; сприяння виявленню постраждалих осіб, організації надання їм допомоги, взаємодії з правоохоронними органами та громадськими й міжнародними організаціями.

Основна частина

Визнаючи необхідність посилення спроможності громад щодо захисту прав громадян та надання послуги ОМС із допомоги та захисту постраждалих від торгівлі людьми, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Питання удосконалення правового регулювання протидії торгівлі людьми вже було предметом аналітичної роботи Дослідницької служби Верховної Ради України, і висловлені міркування будуть логічним продовженням попередніх напрацювань. Зокрема, було підготовлено Інформаційну довідку щодо законодавчого забезпечення протидії торгівлі людьми на виконання рекомендацій Європейської комісії та заходів Дорожньої карти з питань верховенства права[1], Інформаційну довідку щодо проєкту Закону України «Про внесення зміни до статті 297-1 Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення механізмів досудового розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми» (реєстр. № 14152 від 24.10.2025)[2], Парламентське дослідження щодо трансформації європейської політики у сфері управління міграцією та надання притулку, боротьби з транскордонною злочинністю[3].

Запропоновані законодавчі ініціативи спрямовані на розв'язання системної проблеми відсутності в законодавстві чіткого правового механізму реалізації заходів із протидії торгівлі людьми безпосередньо в територіальних громадах, де зазвичай у першу чергу виявляються постраждалі особи. Включення ОМС до складу основних суб'єктів є виправданим кроком, оскільки саме на базовому рівні вирішуються питання первинної соціальної, психологічної та медичної допомоги.

Водночас, існують певні ризики правозастосування, зокрема стосовно повноважень ОМС. Так, законопроєкт відносить розроблення та виконання місцевих програм і проведення інформаційних кампаній до власних (самоврядних) повноважень (підпункт 6 пункту «а» частини першої статті 34), тоді як заходи щодо виявлення, надання допомоги та забезпечення взаємодії віднесені до делегованих повноважень (підпункти 21, 22 пункту «б» частини першої статті 34). Подібний поділ створює юридичну невизначеність щодо джерел фінансування цих заходів.

У зв'язку з цим слід врахувати, що відповідно до статті 143 Конституції України, делеговані державою повноваження мають обов'язково супроводжуватися передачею фінансових ресурсів (субвенцій) з Державного бюджету України. А отже, відсутність чіткого фінансово-економічного обґрунтування та відповідних змін до Бюджетного кодексу України створює

---

[1] Інформаційна довідка щодо законодавчого забезпечення протидії торгівлі людьми на виконання рекомендацій Європейської Комісії та заходів Дорожньої карти з питань верховенства права. *Офіційний вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/inform_references-pravsud/76981.html

[2] Інформаційна довідка щодо проекту Закону України «Про внесення зміни до статті 297-1 Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення механізмів досудового розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми» (реєстр. № 14152 від 24.10.2025). *Офіційний вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/print/77037.html

[3] Парламентське дослідження щодо трансформації європейської політики у сфері управління міграцією та надання притулку, боротьби з транскордонною злочинністю. *Офіційний вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/print/77392.htm

ризик того, що виконання нових делегованих повноважень залишиться декларативним.

З огляду на це варто зауважити, що неналежне фінансове забезпечення нових повноважень ОМС потенційно обумовлює виникнення так званих «unfunded mandates»*, коли на громади покладаються обов'язки без відповідних ресурсів.

Одночасно звертаємо увагу на деяку непослідовність процедури встановлення статусу постраждалої особи, яка закладена у законопроєкті з урахуванням застарілої моделі вертикалі влади. Йдеться про пункт 3 частини другої запропонованої нової статті 8^1, відповідно до якого до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері протидії торгівлі людьми належать «сприяння виявленню осіб, які постраждали від торгівлі людьми, та направлення їх до місцевих держадміністрацій або уповноважених органів для встановлення відповідного статусу». Така невизначеність створює певний правовий вакуум, оскільки незрозуміло, до якого саме органу слід звертатися, хто конкретно є відповідальним за первинний прийом, що слід виправити шляхом закріплення суб'єкта надання первинної допомоги та передачі пакета документів до органу, який приймає подальші рішення. З огляду на це відсутність чіткої координації між ОМС та місцевими органами виконавчої влади й територіальними органами центральних органів виконавчої влади може призвести до фрагментації механізму допомоги постраждалим.

У системі протидії торгівлі людьми ключову роль відіграє національний координатор у сфері протидії торгівлі людьми (далі – національний координатор), функції якого покладені на Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. Саме цей орган забезпечує формування державної політики, розробку нормативних актів та координацію діяльності всіх суб'єктів, що залучені до запобігання та боротьби з торгівлею людьми, включно з правоохоронними органами, соціальними службами, міжнародними організаціями та громадським сектором. Отже, у контексті реформи децентралізації та посилення ролі органів місцевого самоврядування виникає потреба у створенні чіткої вертикалі взаємодії між національним, регіональним та місцевим рівнями: національний координатор визначає політику та стандарти, регіональні органи виконавчої влади адаптують її до місцевих умов, а територіальні громади реалізують конкретні заходи від інформаційних кампаній до надання первинної допомоги постраждалим.

З огляду на зазначене законопроєкт доцільно доповнити механізмами узгодження діяльності ОМС із національним координатором, насамперед йдеться про створення єдиної системи моніторингу та звітності, закріплення обов'язку дотримання стандартів та методичних рекомендацій національного координатора тощо. Такий підхід забезпечить баланс між автономією громад та централізованою координацією, що відповідає принципам децентралізації та водночас гарантує узгодженість дій.

---

* Термін «unfunded mandates» походить із правової та політичної практики США, але широко використовується й у міжнародному праві та політиці, що означає ситуацію, коли на місцеві органи влади або інші інституції покладаються нові обов'язки чи функції, але держава не забезпечує їх належним фінансуванням.

У контексті аналізу законопроєкту варто врахувати практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо застосування статті 4 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (заборона рабства і примусової праці). Так, у рішенні у справі *«Rantsev v. Cyprus and Russia»*[5] ЄСПЛ розширив дію статті 4 Конвенції на випадки торгівлі людьми та деталізував три групи позитивних зобов'язань держави: обов'язок створити належну нормативно-правову й адміністративну базу, обов'язок вживати оперативних заходів захисту осіб, які перебувають у ризику, та процесуальний обов'язок здійснювати ефективне розслідування. Отже, створення комплексної законодавчої системи протидії торгівлі людьми вимагає безпосереднього залучення органів місцевого самоврядування як базової ланки.

Подальший розвиток цієї позиції знайшов відображення у справі *«Chowdury and Others v. Greece»*[6], в якій було наголошено на позитивному обов'язку державних органів (зокрема й на базовому муніципальному рівні) своєчасно ідентифікувати жертв торгівлі людьми та забезпечувати їм належну підтримку, сприяти відновленню їхніх прав.

Також у справі *«S.M. v. Croatia»*[7] було підкреслено необхідність належної кваліфікації дій та міжвідомчої координації, що підтверджує обов'язок держави належно кваліфікувати злочини, а також забезпечувати координацію органів влади під час надання допомоги постраждалим.

З огляду на євроінтеграційні зобов'язання України та вимоги Директиви ЄС 2011/36/ЄС від 5 квітня 2011 року[8] про запобігання торгівлі людьми та боротьбу з нею, показовим є досвід окремих держав ЄС.

Так, у нормативно-правовому регулюванні держав Північної Європи, зокрема Фінляндії та Швеції, реалізовано модель, за якої муніципалітети є первинною ланкою ідентифікації та надання допомоги постраждалим, однак реалізація цих повноважень супроводжується гарантованим субвенційним фінансуванням із державного бюджету. Саме муніципалітети є первинною ланкою ідентифікації та надання соціальних послуг (шелтери, медична й психологічна допомога тощо). У *Фінляндії*[9] функціонує спеціалізована Національна система допомоги жертвам торгівлі людьми (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä), яка працює при муніципалітеті та фінансується з державного бюджету.

У *Швеції*[10] обов'язок надання притулку, медичної та психологічної допомоги покладено на муніципальні ради соціального забезпечення згідно із

---

[5] Case of Rantsev v. Cyprus and Russia. Judgment of the European Court of Human Rights of 07 Jan. 2010 (Application no. 25965/04). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-96549%22]}

[6] Case of Chowdury and Others v. Greece. Judgment of the European Court of Human Rights of 30 March 2017 (Application no. 21884/15). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-172701%22]}

[7] Case of S.M. v. Croatia. Judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) of 25 June 2020 (Application no. 60561/14). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-203503%22]}

[8] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj

[9] The National Assistance System for Victims of Human Trafficking (The NAS). URL: https://ihmiskauppa.fi/en/assistance-system/the-assistance-system-for-victims-of-human-trafficking/

[10] Manual vid misstanke om människohandel. Nationella samordningen mot prostitution och människohandel. URL: https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel/om-manualen/

Законом про соціальні послуги[11], а координацію здійснює Національне агентство гендерної рівності.

Заслуговує на увагу досвід *Польщі*, де на рівні ґмін утворено спеціалізовані осередки соціальної допомоги (Ośrodki Pomocy Społecznej), що дозволяє надавати первинну допомогу без очікування формальних рішень центральних органів[12].

Модель *Німеччини* свідчить про ефективну співпраці між муніципальними органами, правоохоронцями та неурядовими організаціями на місцевому рівні без дублювання функцій[13].

Висновки

Проаналізовані законодавчі пропозиції є важливим кроком до розбудови ефективної та децентралізованої системи протидії торгівлі людьми, оскільки закріплюють за органами місцевого самоврядування статус повноцінних суб'єктів цієї діяльності на базовому рівні, що відповідає міжнародним стандартам і практиці ЄСПЛ, а також реалізовано в окремих європейських державах.

Водночас положення законопроєкту потребують уточнення в частині визначення механізмів бюджетного фінансування та суб'єкта первинного прийому документів і запровадження порядку взаємодії ОМС з органами влади задля забезпечення належної координації.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

---

[11] Socialtjänstlag (2001:453). Sveriges Riksdag. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/

[12] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP). Ustawa o pomocy społecznej. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593

[13] Kooperationskonzepte und Netzwerke gegen Menschenhandel in Deutschland. URL: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/