



**МЕНЕДЖМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ.
ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

Кишинэу, 2012

Настоящее исследование было выполнено по инициативе Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми Республики Молдова в рамках Датской программы противодействия торговле людьми в Восточной и Юго-Восточной Европе» (Danish Programme Against Human Trafficking in Eastern and South-Eastern Europe), осуществляемой Международной организацией по миграции, миссия в Молдове и Международным центром «Ла Страда» при финансовой поддержке **Министерства иностранных дел Королевства Дания.**

Изложенные в настоящей публикации результаты исследования, интерпретация фактов, выводы и рекомендации отражают точку зрения автора и необязательно отражают позицию Международной организации по миграции, миссия в Молдове, Международного центра «Ла Страда» или **Министерства иностранных дел Королевства Дания.**

Автор:

Татьяна Фомина,
Международный женский правозащитный центр «Ла Страда»
Кишинэу, Республика Молдова

Содержание

	КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЕТА	4
	СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	10
	ПРЕДИСЛОВИЕ	11
	ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	12
	КОНЦЕПЦИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	13
I.	Нормативная и институциональная база политики Республики Молдова в сфере противодействия торговле людьми	15
	1.1. Краткий обзор официальных актов в сфере противодействия торговле людьми	15
	1.2. Политические документы, их цели и задачи	17
	1.3. Роль Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и его Постоянного секретариата в разработке и контроле реализации политики	19
	<i>Статус и функции Национального комитета</i>	
	<i>Статус и функции Постоянного секретариата</i>	
	<i>Состав Национального комитета</i>	
	<i>Руководство Национальным комитетом</i>	
	<i>Национальный координатор и его офис</i>	
II.	Особенности разработки Национального плана действий по предупреждению и пресечению торговли людьми	28
	2.1. Порядок разработки плана	28
	2.2. Структура плана, как отражение направлений и приоритетов политики	33
	2.3. Стратегический аспект планирования	37
	2.4. Определение проблем	39
	<i>Вызовы феномена и влияние смежных проблем</i>	
	<i>Внешняя оценка проблем</i>	
	<i>Линия отсчета и поэтапное решение проблем</i>	
	<i>Выбор приоритетных проблем и направлений политики</i>	
	2.5. Определение целей, задач и мер политики	45
	2.6. Основные принципы и подходы, используемые при разработке плана	46
	<i>Ответственность государства и устойчивость политики</i>	
	<i>Подход, основанный на правах человека</i>	
	<i>Участие гражданского общества и межправительственных организаций</i>	
	<i>Междисциплинарный и межсекторный подход</i>	
III.	Мониторинг и оценка политики в сфере противодействия торговле людьми	57
	3.1. Законодательная и нормативная база мониторинга политики	54
	3.2. Опыт мониторинга Национального плана	55
	3.3. Мониторинг реализации Стратегии НСП	57
	3.4. Менеджмент политики	58
	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	60
	Список цитируемой литературы	
	Приложение 1. Список членов межведомственной рабочей группы по разработке Национального плана на 2012-2013 г.г.	

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЕТА

В 2001-2011 г.г. Республика Молдова добилась явных успехов в сфере противодействия торговле людьми (ТЛ) – были ратифицированы основные международные документы в данной сфере, принята четко выраженная государственная политика, создана необходимая институциональная структура и приняты меры по реализации политики. Настоящий отчет является попыткой сравнительного анализа практического опыта страны в разработке и мониторинге политики в сфере противодействия ТЛ за истекший период, различных аспектов законодательной и нормативной базы Республики Молдова (свыше 30 документов), а также международных и региональных стандартов в данной области.

Основные задачи исследования включали:

- 1) определение роли Национального комитета по борьбе с ТЛ и его Постоянного секретариата в разработке и мониторинге политики в данной сфере;
- 2) изучение установленного порядка разработки и мониторинга политики;
- 3) выявление используемых подходов к разработке и мониторингу политики, а также степени их соответствия вызовам времени/изменениям феномена ТЛ, международным и региональным стандартам, а также научным рекомендациям в данной области;
- 4) изучение влияния на государственную политику существующих механизмов внешнего мониторинга и оценки государственной политики Молдовы;
- 5) выработку рекомендаций для преодоления выявленных проблем и повышения эффективности политики.

I. Нормативная и институциональная база политики Республики Молдова в сфере противодействия торговле людьми

За минувшее десятилетие (2001-2011 г.г.) Республика Молдова ратифицировала важные международные конвенции в этой области, а также создала собственную развитую законодательную и нормативную базу в сфере противодействия ТЛ, центральное место в которой занимает Закон о предупреждении и пресечении ТЛ №241–XVI от 20 октября 2005 года. Данный Закон заложил основы политики страны в данной сфере.

К политическим документам в сфере противодействия ТЛ можно отнести:

- а)** Стратегию Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ (2009-2016 г.г.), утвержденную Постановлением Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 года (далее – Стратегия НСП);
- б)** Национальный план действий по предупреждению и пресечению ТЛ, принимаемый Правительством РМ периодически на двухлетний срок (далее – Национальный план).

Следует отметить, что Стратегия НСП, в отличие от Национального плана, охватывает только часть сферы противодействия ТЛ и сосредоточена на решении проблем, связанных с оказанием непосредственной помощи жертвам ТЛ и группе риска.

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ (ст.8) обязал создать в стране Национальный комитет по борьбе с ТЛ и возложил на этот орган функции, которые связаны с менеджментом государственной политики: разработка предложений по политике, сбор информации и координация действий, мониторинг и оценка реализации политики. Однако эти важные функции не должны быть поручены Национальному комитету, который является консультативным органом Правительства и работает только периодически – собирается несколько раз в год. Кроме того, это противоречит Закону о Правительстве, согласно которому эти функции должно выполнять Правительство, которое, при необходимости, может их делегировать одному из министерств, но не совещательному органу при Правительстве. В то же время действующий Национальный комитет в его нынешнем составе нельзя признать настоящим совещательным органом Правительства, поскольку он состоит в основном из министров, которые являются

членами Правительства. Заседания Национального комитета в настоящее время больше похожи на заседания Правительства, чем на заседания совещательного органа при Правительстве. Национальный комитет, как совещательный орган Правительства, должен иметь иной состав, в него должны входить не государственные руководители высокого ранга, а эксперты по проблеме ТЛ, в т.ч. из числа представителей гражданского общества и межправительственных организаций. Все члены Национального комитета должны иметь равные права в рамках этого совещательного органа.

Согласно Постановлению Парламента №257-XVI от 5 декабря 2008 г. функция менеджмента государственной политики в рамках Стратегии НСП (2009-2016) – особой системы помощи и защиты для жертв и потенциальных жертв ТЛ, возложена на Министерство труда, социальной защиты и семьи (МТСЗС). Это соответствует нормам Закона о Правительстве, но противоречит Закону о предупреждении и пресечении ТЛ, и объясняется тем, что цели и задачи этого политического документа близки к функциям данного министерства. В настоящее время институциональная структура НСП (мультидисциплинарные команды) создана во всех районах Республики Молдова при активном участии сотрудников территориальной службы социальной помощи. Министерство располагает необходимым инструментом для мониторинга Стратегии НСП.

Статус Постоянного секретариата не определен ни законодательством, ни Положением о Национальном комитете, и это сделать затруднительно, поскольку Постоянный секретариат это – не организация, а функции организационно-исполнительного характера, связанные с работой Национального комитета, который не является постоянной структурой. Если функции Национального комитета будут пересмотрены и приведены в соответствие с Законом о Правительстве, то исчезнет необходимость в Постоянном секретариате, как особой структуре, и те функции, которые он выполняет в настоящее время, должны быть возложены на Государственную канцелярию и одно или несколько министерств, предусмотрев выделение необходимого штата сотрудников.

II. Особенности разработки Национального плана действий по предупреждению и пресечению торговли людьми

Порядок разработки плана

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не содержит четких указаний о порядке разработки Национального плана, неясно, какой орган обязан инициировать и обеспечить разработку данного документа, кто должен принимать участие в этом процессе, из каких этапов он состоит и в какой срок должен быть завершен. Между тем Правительство уже утвердило пять Национальных планов, и на практике стихийно сложился эффективный порядок и накоплен ценный опыт разработки Национального плана. Этот сложившийся порядок отличается от общего порядка разработки нормативных актов Правительства, установленного Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, а также от общего порядка разработки политических документов, установленного постановлением Правительства №33от 11.01.2007.

В целях закрепления накопленного положительного опыта, рекомендуется возложить ответственность за инициирование и разработку Национального плана на Государственную канцелярию, внося соответствующие изменения в законодательные и нормативные акты, регулирующие деятельность этого органа. При этом следует сохранить сложившуюся практику создания для разработки плана мультидисциплинарной межведомственной рабочей группой с участием представителей гражданского общества. Рекомендуется усиление этой группы за счет экспертов из числа представителей научного сообщества. Для оплаты труда экспертов должны выделяться бюджетные либо специальные средства. Индивидуальный срок подготовки Национального плана должен быть установлен с учетом сложившейся практики – не менее 3 месяцев, после обязательного подведения итогов выполнения предыдущего плана.

Структура плана

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ определил три основных направления политики в сфере противодействия ТЛ: предотвращение феномена, защиту пострадавших и преследование виновных в преступлениях ТЛ. Как показал анализ, структура Национального плана - его разделы должны соответствовать указанным направлениям политики в сфере противодействия ТЛ, поскольку структуризация плана влечет концентрацию усилий государства по его выполнению по заданным направлениям.

В настоящее время в Национальном плане на 2012-2013 г.г. выделено 5 направлений политики: три указанных плюс общие меры поддержки и международное сотрудничество. Эти разделы плана, а значит и направления политики, сформировались и сохраняются неизменными в 2005-2010 г.г. исключительно под влиянием общих международных рекомендаций, без анализа проблем, проводимого внутри страны. У Молдовы нет собственного опыта в определении приоритетных направлений политики в данной сфере. Между тем, для европейской политики характерен выбор приоритетов, которые изменяются со временем, в зависимости от существующих проблем.

Настоящий отчет рекомендует в дальнейшем гибко подходить к выбору направлений политики, определять приоритеты политики в данной сфере на очередной плановый период. Структура Национального плана (его разделы) не должна быть постоянной, а должна соответствовать избранным приоритетным направлениям национальной политики в данной сфере, установленным Правительством на очередной плановый период. В то же время рекомендуется пока сохранять три основных направления, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ, с учетом того, что по этим направлениям осуществляется внешняя оценка деятельности Молдовы в данной сфере. Дополнительные приоритеты политики должны определяться либо в рамках этих направлений либо как отдельные направления, если это необходимо. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ необходимо дополнить с тем, чтобы наделить Правительство полномочиями устанавливать приоритетные направления политики в данной сфере.

Стратегический аспект планирования

Национальные планы, которые разрабатывались в Молдове вплоть до 2012 года по международным и региональным стандартам можно оценить, как политические документы оперативного уровня. Отсутствие в Молдове политического документа стратегического уровня, который бы охватывал всю сферу противодействия ТЛ, не противоречит национальным стандартам, но вступает в противоречие с международными рекомендациями в данной области, а также создает серьезные препятствия для проведения мониторинга и оценки национальной политики.

Как показывает опыт стран развитой демократии, развитие стратегического аспекта планирования может осуществляться не только путем разработки отдельной стратегии, но также и посредством разработки стратегического плана. Стратегический план отличается от оперативного плана тем, что он содержит стратегическую (описательную) часть с описанием ситуации (анализ состояния феномена, описание существующих проблем в противодействии этому явлению) и определением приоритетных направлений политики, целей и задач. Оперативная часть плана может, как и сейчас, излагаться в виде таблицы с информацией о планируемых мерах, сроках их выполнения, ответственных лицах, необходимых ресурсах, показателях прогресса и др. Стратегическая и оперативная части плана должны быть логически связаны в единое целое.

В целях создания условий для стратегического планирования необходимо внести изменения в законодательные и нормативные акты, установив понятие стратегического плана, требования к нему, а также увеличив срок действия

Национального плана до 4-х лет и установив возможность его пересмотра/корректировки в течение срока действия.

Определение проблем

До 2012 года в Национальные планы не включался анализ проблем, связанных с состоянием феномена ТЛ, тенденций в его эволюции, состоянием системы противодействия ТЛ, оценкой результатов проводимой политики за предыдущий плановый период по основным направлениям с выделением информации о состоянии или степени решения существующих проблем.

Сложившийся порядок не противоречит нормативным актам Молдовы, устанавливающим требования к политическим документам, но препятствует развитию мониторинга и оценки политики, дальнейшему повышению эффективности проводимой политики. В то же время с каждым годом увеличивается число исследований, посвященных оценке ситуации и проблем противодействия ТЛ в Республике Молдова.

- 1) отчет GRETA по Республике Молдова;
- 2) Рекомендации ООН в рамках Universal periodic Review;
- 3) Trafficking in Persons Report – ежегодный отчет Государственного департамента США об усилиях правительств разных стран по искоренению ТЛ;
- 4) другие отчеты и информация касательно состояния феномена ТЛ и борьбе с этим явлением в Молдове.

Для правильной разработки и последующей оценки политики необходимо вводить эту информацию в политический документ. Для этого рекомендуется до того, как приступить к разработке нового плана, создать общий список/перечень существующих проблем, используя различные отчеты. Этот список нужно вынести на коллегиальное обсуждение с участием гражданского общества и межправительственных организаций в целях анализа, конкретизации, систематизации проблем по направлениям политики и выбора приоритетов для будущего плана, а также в целях исключения возможных ошибок исследователей и других экспертов. При этом могут быть использованы различные консультативные механизмы, прежде всего, в рамках межведомственной рабочей группы по разработке проекта Национального плана.

В Национальном плане обязательно должны быть отсылки на каждый источник информации о проблемах. Это поможет в дальнейшем поддержать мониторинг внедрения рекомендаций национальных и внешних экспертов по проблеме. В стратегическую (описательную) часть Национального плана должна также включаться некоторая информация о мерах, предпринимаемых для преодоления проблем в смежных областях, которые влияют на состояние феномена ТЛ (миграция, насилие в семьях коррупция и т.п.) для координации политики, исключения дублирования усилий. Кроме того, в стратегическую часть плана должна вноситься информация о линии отсчета (baseline) – состоянии или степени решения каждой описываемой проблемы на момент разработки плана. Такая информация важна, как для выработки эффективной политики, а также для оценки ее влияния по окончании нового планового периода.

Учитывая важность сведений о состоянии феномена ТЛ, Правительство должно прилагать усилия для его изучения, и Национальный план должен включать меры поддержки таких исследований в Молдове.

Определение целей, задач и мер политики

Опыт разработки Национального плана 2012-2013 г.г. и опрос специалистов в рамках настоящего исследования показали, что у разработчиков вызывают большую трудность формулировка проблем, целей, задач и мер плана в строгой логической связи.

Необходимо проводить тренинги для участников рабочей группы. Кроме того, необходимо разработать методологию для разработки и мониторинга политических

документов. Для этого не следует опираться на нормативную базу и практический опыт Молдовы в других сферах. Предпочтительнее использовать имеющиеся литературу по вопросам мониторинга и оценки, особенно, разработанную для проектов межправительственных организаций, рекомендации которой вполне применимы не только для политики этих организаций, но и для политики стран.

Основные принципы и подходы, используемые при разработке плана

Международные и региональные стандарты рекомендуют использовать для организации разработки политики такие принципы и подходы, как ответственность государства, устойчивость политики, участие гражданского общества, подход, основанный на правах человека, мультидисциплинарный и межсекторный подход. Эти принципы и подходы хорошо известны в Молдове, но они отличаются от принципов, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ. Кроме того, эти принципы и подходы носят, в основном, декларативный характер, и не существует официальных документов, разъясняющих как именно - посредством каких мер эти принципы и подходы должны воплощаться в жизнь.

Для дальнейшего развития этих принципов и подходов рекомендуется следующее:

- а) для развития ответственности государства и устойчивости политики необходимо:
 - поэтапное увеличение выделяемых государством средств (из государственного и местных бюджетов) на поддержку мер Национального плана;
 - укрепление связи процесса разработки Национального плана с процессом среднесрочного бюджетного планирования на уровне органов центрального отраслевого публичного управления, имеющих полномочия в сфере противодействия ТЛ;
 - развитие способностей государственных структур в разработке проектов, в т.ч. экономических расчетов и в привлечении внешнего финансирования;
 - меры Национального плана, признанные необходимыми, но непокрытые ресурсами, должны иметь иной статус, чем меры, имеющие финансовое покрытие, и выделяться в плане при помощи специальной отметки;
- б) для развития подхода, основанного на правах человека, необходимо:
 - в Национальном плане формулировать проблемы с точки зрения прав человека (а не недостатков в организации противодействия ТЛ);
 - разработать методологию для оценки влияния проводимой политики на права человека;
- с) для развития участия гражданского общества необходимо:
 - наделить представителей гражданского общества правом непосредственно участвовать в разработке проектов Национального плана и других политических документов, а не только в публичных консультациях;
 - оформлять специальными протоколами участие представителей гражданского общества в разработке Национального плана с тем, чтобы исключить дублирование усилий на этапе, предусмотренных законодательством публичных консультаций для согласования проекта с гражданским обществом;
- д) для развития мультидисциплинарного и межсекторного подхода необходимо:
 - дополнить Закон о предупреждении и пресечении ТЛ положениями об этом подходе;
 - разработать положение о мультидисциплинарной команде.

III. Мониторинг и оценка политики в сфере противодействия торговле людьми

Нормативная база

Законодательные и нормативные акты Республики Молдова не регулируют должным образом вопросы мониторинга и оценки внедрения политики и не содержат специфических указаний по порядку проведения мониторинга и оценки политики в сфере противодействия ТЛ, а также о связи этого процесса с процессом разработки

этой политики. Рекомендуется внести изменения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ с тем, чтобы четко установить необходимость мониторинга Национального плана, его периодичность и сроки составления сводного отчета по мониторингу. Кроме того, необходимо разработать детальные указания по порядку сбора, обобщения и использования данных мониторинга.

Опыт мониторинга и оценки политики

В Молдове накоплен небольшой опыт мониторинга Национального плана – за 2010-2011 г.г. Этот опыт позволил выявить ряд недостатков структуры и содержания плана, а также подтвердил, что мониторинг и оценка политики в сфере противодействия ТЛ во многом зависят от качества плана. Поскольку в Национальном плане 2010-2011 не была отражена ситуация и проблемы на момент его принятия, то и отчеты о мониторинге этого плана в основном фокусируются на количественных характеристиках выполнения плана. Между тем, согласно действующей нормативной базе, регулирующей вопросы мониторинга политики, в задачи такого отчета входит не только отразить выполнение мер Национального плана, но показать, как выполнение плана повлияло на ситуацию, позволило решить существующие проблемы.

Чтобы оценить внедрение политики, ее эффективность, необходимо качественно разработать политический документ. Вопросы мониторинга и оценки национального плана должны быть продуманы уже на этапе разработки этого плана. Рекомендуется разработать методологию мониторинга Национального плана до принятия плана на следующий плановый период и адаптировать структуру и содержание будущего плана с целью создания необходимых условий для мониторинга и оценки. При разработке методологии мониторинга Национального плана может быть использован опыт мониторинга политики Стратегии НСП, накопленный МТСЗС. Кроме того, поскольку план действий по реализации Стратегии НСП на 2012-2013 г.г. был объединен с Национальным планом на тот же плановый период, рекомендуется внести соответствующие изменения в Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 года и в раздел X Стратегии НСП.

Менеджмент политики

Процессы планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики неразрывно связаны между собой и представляют собой этапы более общего процесса менеджмента политики. Между тем, в Молдове нет документа, который бы концептуализировал данные понятия, создал единую терминологию в данной области, определил цели, задачи и взаимосвязь этих процессов.

Рекомендуется разработать методологию мониторинга Национального плана не как отдельный документ, а как часть общей методологии менеджмента государственной политики в сфере противодействия ТЛ, которая будет охватывать весь цикл менеджмента политики от разработки до подведения итогов ее внедрения. Эта методология должна учитывать связь мониторинга национальной политики и политики районов, а также требования внешнего мониторинга (GRETA, TIP, ОБСЕ и др.).

Выводы и рекомендации

Отчет завершается общими выводами и рекомендациями по преодолению выявленных проблем, которые обобщают выводы и рекомендации, сделанные по каждому разделу настоящего отчета. Рекомендации предназначены для Постоянного секретариата, руководства страны, а также для всех организаций-участников противодействия ТЛ в Республике Молдова.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ТЛ – торговля людьми

Национальный комитет - Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми

Национальный план - Национальный план действий по предупреждению и пресечению торговли людьми

НСП – Национальная система перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми

Постоянный секретариат – Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми

МОМ, миссия в Молдове – Международная организация по миграции, миссия в Молдове

ICMPD, Vienna –Международный центр развития миграционной политики, Вена

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека (Варшава).

Международное сообщество стало уделять пристальное внимание феномену торговли людьми (далее - ТЛ) в конце XX-ого века. В этот период Молдову стали называть одной из стран происхождения ТЛ, поскольку мигранты из Молдовы подвергались сексуальной и трудовой эксплуатации в ряде стран, прежде всего в экономически развитых странах Европы. Руководство страны признало наличие в Молдове проблемы ТЛ и приступило к разработке государственной политики для борьбы с данным явлением. Первый политический документ в этой сфере был принят Правительством Республики Молдова в ноябре 2001 года¹. Документ объявил о создании Национального комитета по борьбе с ТЛ (далее – Национальный комитет) и утверждении первого Национального плана действий по борьбе с ТЛ (далее – Национальный план).

Национальный комитет был создан и работает в настоящее время, как совещательная структура при Правительстве, призванная помогать этому органу власти в изучении проблемы ТЛ, выработке соответствующих решений и координации действий по их реализации. Национальный комитет обладает высоким статусом, поскольку он возглавляется заместителем премьер-министра страны и в его состав входят руководители ведущих министерств, наделенных полномочиями в сфере противодействия ТЛ, а также представители гражданского общества и межправительственных организаций. Национальный комитет играет важнейшую роль в организации противодействия ТЛ, поскольку в его задачи входит представление Правительству предложений по основам государственной политики в данной области.

В 2001-2011 г.г. Республика Молдова добилась явных успехов в сфере противодействия ТЛ – были ратифицированы основные международные документы в данной сфере, принята четко выраженная государственная политика, создана необходимая институциональная структура и приняты меры по внедрению политики. В то же время, эти достижения во многом объясняются международной поддержкой в рамках различных проектов, что вызывает опасения касательно устойчивости достигнутых успехов. Учитывая то, что проблема ТЛ продолжает оставаться актуальной, необходимы меры, которые обеспечат сохранение и развитие институциональной структуры и политики в данной сфере в будущем, когда поток международной помощи прекратится.

Следует отметить, что на протяжении ряда лет эксперты по проблематике рекомендовали улучшить институциональную структуру в сфере противодействия ТЛ путем создания постоянного секретариата Национального комитета. Поскольку комитет работает периодически, необходима постоянно действующая структура, ответственная за исполнение принятых решений комитета, разработку и мониторинг политики, сбор информации и др. Такой структуры в стране долгое время не было, а функции секретаря Национального комитета исполнял сотрудник Министерства внутренних дел, не освобожденный от основной работы.

Для устранения этих недостатков, в 2011 году Правительство Республики Молдова ввело новую штатную единицу в штат Государственной канцелярии – главного консультанта Управления политики, стратегического планирования и внешней помощи². Этот специалист возглавляет Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с ТЛ (далее – Постоянный секретариат). Постоянный секретариат был создан при поддержке Международной организации по миграции (МОМ), миссия в Молдове. В состав Постоянного секретариата входят еще 2 специалиста – консультант по юридическим вопросам и консультант по социальным вопросам, которые выполняют свои обязанности на основе 2-х годовичных контрактов с МОМ. По истечении срока

¹ Постановление Правительства Республики Молдова № 1219 от 09.11.2001 «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и Национального плана мероприятий по борьбе с торговлей людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2001 г., № 136-138, ст. 1274)

² Постановление Правительства Республики Молдова № 900 от 02.12.2011 «О внесении изменений в Постановление Правительства №472 от 26 марта 2008 г.» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 216-221, ст. 985)

действия этих контрактов данные должности также будут включены в штатное расписание Государственной канцелярии.

Создание при Правительстве Постоянного секретариата Национального комитета позволяет поднять на более высокий качественный уровень разработку и мониторинг внедрения государственной политики в сфере противодействия ТЛ. Так совпало по времени, что уже в самом начале своей работы Постоянный секретариат должен был заняться мониторингом выполнения Национального плана за 2011 год и разработкой Национального плана на 2012-2013 годы. У специалистов Постоянного секретариата не было достаточно времени для изучения теории планирования и мониторинга, и многое постигалось в процессе практической работы. Проект Национального плана на 2012-2013 г.г. разрабатывался при активном участии рабочей группы, созданной из числа представителей органов центрального отраслевого публичного управления, гражданского общества и межправительственных организаций. В ходе разработки данного документа Постоянный секретариат организовал ряд двусторонних и многосторонних встреч с членами рабочей группы, что позволило собрать интересную информацию о проблемах в разработке и реализации проекта плана.

Замысел проведения настоящего исследования, как некоего обобщения опыта Молдовы в разработке и мониторинге политики в сфере противодействия ТЛ за 10 лет (2001-2011 г.г.), возник в период этой работы, когда появилось много новых идей касательно повышения эффективности политики в этой сфере. Не все эти идеи нашли воплощение в Национальном плане на 2012-2013 г.г., поскольку для этого не было достаточно времени – разработку плана необходимо было завершить в кратчайшие сроки. Настоящий отчет подготовлен по инициативе и при содействии Постоянного секретариата с тем, чтобы детально проанализировать все выявленные проблемы и выработать аргументированные предложения по их преодолению. Настоящий отчет призван стать основой дальнейших дискуссий с партнерами и выработки совместного подхода к формированию Национального плана на последующий плановый период, а также мониторинга его реализации.

Заключения и рекомендации настоящего отчета касательно организации циклических процессов планирования и мониторинга государственной политики в сфере противодействия ТЛ могут быть использованы также для организации противодействия проблемам общества, связанным с ТЛ.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Проведение настоящего исследования является свидетельством истинного партнерства государства, гражданского общества и межправительственных организаций в сфере противодействия ТЛ в Молдове. Хотелось бы выразить искреннюю признательность за оказанную помощь и поддержку (идейную, ресурсную, информационную и организационную) в проведении исследования:

- Екатерине Бережан - главному консультанту Управления политики, стратегического планирования и внешней помощи Государственной канцелярии, исполняющей обязанности секретаря Национального комитета,
- Ирине Тодоровой, Международная организации по миграции, миссия в Молдове;
- Анне Ревенко, Международный центр «Ла Страда», Молдова;
- членам межведомственной рабочей группы по разработке Национального плана на 2012-2013 г.г. (**Приложение 1**).

КОНЦЕПЦИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цели и задачи

Настоящее исследование носит прикладной характер и направлено на:

- выявление и изучение имеющихся проблем в разработке и внедрении государственной политики Республики Молдова в сфере противодействия ТЛ;
- выработку предложений для руководства страны, Постоянного секретариата, Национального комитета и организаций-участников противодействия ТЛ по повышению эффективности государственной политики;
- обеспечение платформы для последующих дискуссий и разработку общих подходов к методологии менеджмента государственной политики в указанной сфере.

Основные задачи исследования включали качественный анализ различных аспектов законодательной и нормативной базы, а также практического опыта Республики Молдова в разработке и мониторинге политики в сфере противодействия ТЛ в период 2001-2011 г.г., а именно :

- а) определение роли Национального комитета и его Постоянного секретариата в разработке и мониторинге политики в данной сфере, а также роли гражданского общества в этом процессе;
- б) изучение установленного порядка разработки и мониторинга политики (ответственные лица, сроки, структура документов и др.);
- в) выявление используемых подходов к разработке и мониторингу политики, а также степени их соответствия вызовам времени/изменениям феномена ТЛ, международным и региональным стандартам, а также научным рекомендациям в данной области;
- г) изучение влияния на государственную политику существующих механизмов внешнего мониторинга и оценки политики Молдовы (GRETA Report³, annual TIP Report⁴ и др.);
- б) выработку рекомендаций для преодоления выявленных проблем и повышения эффективности политики.

Методология

Методология проведения исследования включала:

- а) качественный анализ политических документов, разработанных в Республике Молдова в целях противодействия ТЛ, а также связанных законодательных и нормативных актов;
- б) опрос 15 специалистов различных организаций, принимавших непосредственное участие в разработке Национального плана на 2012-2013 г.г. (неформализованное интервью);
- в) качественный анализ результатов опроса;
- г) качественный анализ итогов трех рабочих совещаний членов рабочей группы, созданной для разработки Национального плана на 2012-2013 г.г., которые проводились Постоянным секретариатом 27 января 2012 г., 02 апреля 2012 г. и 11 мая 2012 г.;
- е) вторичный анализ международных и региональных стандартов в сфере противодействия ТЛ;
- ф) вторичный анализ отчетов по проблеме ТЛ в Молдове и организации противодействия этому явлению;
- г) вторичный анализ научной литературы по проблемам мониторинга и оценки, а также политических документов Республики Молдова, принятых для противодействия различным феноменам, связанным с ТЛ;
- д) интерпретацию и синтез полученной информации;

³ Группа экспертов по вопросам противодействия торговле людьми, созданная для контроля выполнения Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Варшава (2005).

⁴ Ежегодный отчет Государственного департамента США «О торговле людьми».

- i) выработку авторских заключений и рекомендаций.

Ограничения

Основное ограничение в исследовании связано с концентрацией на проблемах разработки и мониторинга государственной политики в рамках Национального плана, при гораздо меньшем внимании к проблемам разработки других политических документов в данной сфере. Это связано с тем, что именно этот политический документ отнесен законодательством Молдовы к компетенции Правительства, а значит и Постоянного секретариата. Кроме того, процесс разработки данного документа носит циклический характер – согласно законодательству план должен утверждаться периодически на двухлетний срок⁵, поэтому выработка рекомендаций по его улучшению имеет практическое значение для мониторинга плана в 2012-2013 г.г. и для разработки Национального плана на последующий период.

Рабочие понятия и определения

В данном отчете использованы следующие рабочие понятия и определения:

Противодействие ТЛ - деятельность, осуществляемая государством в целях искоренения феномена ТЛ. Согласно Закону о предупреждении и пресечении ТЛ №241 –XVI от 20 октября 2005 года необходимо осуществлять противодействие этому феномену в 3-х основных направлениях - предотвращение феномена, помощь пострадавшим и пресечение ТЛ (уголовное преследование виновных)⁶.

Менеджмент политики – циклический процесс управления политикой, состоящий из нескольких этапов - разработки политического документа (планирования), мониторинга внедрения политики, оценки политики и пересмотра либо разработки нового политического документа.

Мониторинг политики – регулярное и систематизированное наблюдение/сбор информации о **процессе внедрения** политики (выполняются ли запланированные меры, соблюдаются ли установленные сроки, как используются ресурсы и выполняются др. условия) с целью выявления динамики изменений, степени достижения задач политики, оперативного выявления трудностей и выработки рекомендаций по улучшению эффективности политики. Мониторинг больше концентрируется на **количественных показателях** внедрения (оперативный уровень). Как правило, осуществляется органом, ответственным за реализацию государственной политики.

Оценка политики – систематизированный сбор и анализ информации (в т.ч. полученной в ходе мониторинга) о **результатах внедрения** политики с целью выявления ее эффективности (уместность политики, ее влияние, степень **достижения целей** политики). Осуществляется по завершении определенных этапов внедрения политики или окончания установленного срока действия политического документа. Оценка больше фокусируется на **качественных показателях** (стратегический уровень). Оценка бывает внутренняя (осуществляется органом, ответственным за реализацию государственной политики) и внешняя (осуществляется независимым экспертом).

⁵ Часть (2) статьи 7 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ №241 –XVI от 20 октября 2005 Г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст. 812)

⁶ Там же (Часть (2) статьи 7 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ №241 –XVI от 20 октября 2005 Г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст. 812)

I. Нормативная и институциональная база политики Республики Молдова в сфере противодействия ТЛ

1.1. Краткий обзор официальных актов в сфере противодействия ТЛ

В период 2001-2011 г.г. Парламентом и Правительством Республики Молдова был издан ряд официальных юридических документов в сфере противодействия ТЛ. Прежде всего, Парламент ратифицировал важные международные акты в этой области:

- **Конвенцию Организации Объединенных Наций** 2000 года против транснациональной организованной преступности⁷, а также дополняющий ее Протокол о предупреждении и пресечении ТЛ, особенно женщинами и детьми и наказании за нее⁸ - в феврале 2005 года;
- **Конвенцию Совета Европы** о противодействии ТЛ, подписанную в Варшаве в 2005 году⁹ - в марте 2006 года-.

Наиважнейшим национальным документом в данной сфере является утвержденный Парламентом **Закон о предупреждении и пресечении ТЛ №241–XVI от 20 октября 2005 года**. Данный закон определил институциональную структуру противодействия ТЛ, обязанности и полномочия в данной сфере Правительства, органов центрального отраслевого и местного публичного управления, права жертв ТЛ, а также урегулировал другие важные аспекты, касающиеся правовых отношений в сфере организации противодействия ТЛ.

Парламентом также были установлены жесткие меры наказания за преступление ТЛ. Статья 165 **Уголовного кодекса** РМ «Торговля людьми» и статья 206 «Торговля детьми» предусматривают наказание лишением свободы на срок от 5 лет до пожизненного заключения за названные уголовные преступления¹⁰. Уголовный кодекс РМ содержит также ряд норм, предусматривающих наказание за сходные преступления, такие как принудительный труд (ст.168 УК), рабство и условия, сходные с рабством (ст. 167 УК), незаконный вывоз детей из страны (ст.207 УК) и др.

Следующим важным официальным документом в данной области является **Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ** (далее – Стратегия НСП) **и план действий по ее реализации на 2009-2011 г.г.**, утвержденные Парламентом Республики Молдова в декабре 2008 года.¹¹ Стратегия разработана на 2009-2016 годы. Следует отметить, что Стратегия НСП не охватывает всю систему противодействия ТЛ, а только ее часть. Документ в основном направлен на защиту прав человека жертвы ТЛ путем создания специальной системы межведомственного сотрудничества и охватывает только область помощи пострадавшим, независимо от их согласия сотрудничать с органами уголовного преследования, а также область предотвращения ТЛ – предоставление социальной помощи для группы риска. Стратегия не охватывает такие направления противодействия, как уголовное преследование виновных и

⁷ Закон Республики Молдова № 15-XV от 17 февраля 2005 года «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности». (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 36-38, ст.122).

⁸Закон Республики Молдова № 17-XV от 17 февраля 2005 года «О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности». (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 36-38, ст.126).

⁹ Закон Республики Молдова №67-XVI от 30 марта 2006 года «О ратификации Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми». (Официальный монитор Республики Молдова, 2006 г., № 66-69, ст.277).

¹⁰ Уголовный кодекс Республики Молдова № 985–XV от 18 апреля 2002 года (Официальный монитор Республики Молдова, 2002 г., №128-129, ст. 1012).

¹¹ Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми на 2009-2011 г.г. . (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009 г., № 27-29, ст. 66)

предотвращение ТЛ посредством повышения осведомленности группы риска. В реализации Стратегии НСП обязаны принимать участие различные министерства и органы местного публичного управления, но основная ответственность за реализацию этого политического документа, осуществление мониторинга и оценки его выполнения была возложена на Министерство труда, социальной защиты и семьи (далее - МТСЗС).

Правительство Республики Молдова за предшествующее десятилетие приняло 4 **национальных плана**. Как уже было отмечено, первый план в сфере противодействия ТЛ был принят Правительством в ноябре 2001 года - Постановление Правительства Республики Молдова № 1219 от 09.11.2001 «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с ТЛ и Национального плана мероприятий по борьбе с ТЛ». Позднее Правительством были приняты еще 3 национальных плана в данной сфере:

- на 2005-2006 г.г. - Постановление Правительства N 903 от 25.08.2005 (Официальный Монитор, 2005 г., № 119-122, ст. 987);
- на 2008-2009 г.г. - Постановление Правительства N 472 от 26.03.2008 (Официальный Монитор, 2008 г., № 69-71, ст. 453);
- На 2010-2011 г.г. - Постановление Правительства N 835 от 13.09.2010 (Официальный Монитор, 2010 г., № 179-181, ст. 926).

Следует отметить, что к последнему из названных Национальных планов был разработан еще дополнительный специальный план¹².

В настоящее время подготовлен к изданию Проект пятого Национального плана – на 2012-2013 г.г. Ожидается, что он будет утвержден Правительством до конца июля 2012 года¹³.

Кроме того, Правительство утвердило еще несколько нормативных актов, принятых во исполнение Закона о предупреждении и пресечении ТЛ, которые регулируют деятельность в данной сфере:

- а) в августе 2005 года - Положение о Национальном комитете¹⁴, которым были определены состав, функции и статус комитета, функции его Председателя и Секретаря, периодичность заседаний и др.;
- б) в ноябре 2006 года - Типовое положение об организации и функционировании центров по оказанию помощи и защите жертв ТЛ¹⁵;
- с) в феврале 2008 года - Типовое положение о территориальных комиссиях по пресечению ТЛ¹⁶;
- д) в августе 2008 года - Положение о процедуре репатриации детей и взрослых – жертв ТЛ, нелегальной миграции, а также детей без сопровождения¹⁷.

Выводы:

Республика Молдова за прошедшее десятилетие создала развитую законодательную и нормативную базу в сфере противодействия ТЛ, центральное место в которой занимает Закон о предупреждении и пресечении ТЛ №241–XVI от 20 октября 2005 года. Данный Закон заложил основы политики страны в данной сфере.

¹² Постановление Правительства Республики Молдова № 1170 от 21 декабря 2010 г. «Об утверждении Специального плана в дополнение к Национальному плану по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2010-2011 гг.» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2010, №.259-263, ст. 1315).

¹³ Национальный план на 2012-2013 г.г. утвержден Постановлением Правительства Республики Молдова №559 от 31.07.2012 (Официальный монитор Республики Молдова, 2012 г., № 165, ст.616).

¹⁴ Постановление Правительства Республики Молдова №775 от 01.08.2005 (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 107-109, ст.865). Утратило силу в марте 2008 г. В настоящее время регулируется Постановлением Правительства Республики Молдова №472 от 26.03.2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 69-71, ст.453).

¹⁵ Постановление Правительства Республики Молдова №1362 от 29.11.2006 (Официальный монитор Республики Молдова, 2006 г., № 186-188, ст.1457)

¹⁶ Постановление Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298).

¹⁷ Постановление Правительства Республики Молдова № 948 от 07.08.2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 152-153, ст.949)

1.2. Политические документы, их цели и задачи

В связи с целями и задачами настоящего исследования, необходимо определиться какие из официальных актов, принятых в Республике Молдова относятся к политике, т.е. можно назвать политическими документами. Несмотря на кажущуюся простоту данного вопроса, ответить на него – не просто.

Прежде всего, следует отметить, что Конституция Республики Молдова¹⁸ относит разработку основных направлений государственной политики к прерогативе Парламента (ст.66). Из этого следует, что политический документ должен издаваться, как официальный акт Парламента, который может иметь форму закона, постановления или резолюции Парламента (ст.66). Далее, согласно Конституции, Правительство, как исполнительная власть, должно обеспечивать только реализацию политики (ст.96) и вправе издавать свои постановления **для исполнения законов**, принятых Парламентом (ст. 102). Из чего вроде бы следует, что политический документ может быть издан только в виде закона.

Однако это только логические заключения, а сам Парламент не разработал каких-либо норм, которые бы определили четко, какие официальные акты Парламента относятся к политическим. Так, Закон о законодательных актах № 780-XV от 27 декабря 2001 г. относит к законодательным актам все официальные акты Парламента (ст.2.), и установил, что законодательные акты могут быть «...политического, административного или иного характера...»¹⁹ согласно (ст. 2). Но этот закон не дает более четких разъяснений по данной классификации, поэтому неясно какие именно законодательные акты относятся к политическим.

Позже - в марте 2008 года Парламент внес некоторые изменения в статью 10 Закона о законодательных актах и установил, что: «Государственные **концепции и стратегии по основным направлениям внутренней и внешней политики государства утверждаются посредством законодательных актов...**»²⁰. Исходя из изложенного, к политическим документам относится **Стратегия НСП (2009-2016 г.г.)**, утвержденная постановлением Парламента в 2008 году.

Однако эта норма закона не позволяет понять, что понимается под основными направлениями политики, все ли концепции и стратегии должны утверждаться Парламентом или какие-то из них по неосновным направлениям политики могут утверждаться Правительством, а также существуют ли другие виды политических документов, кроме концепций и стратегий. Возможно, Правительство может утверждать политические документы по неосновным направлениям политики, если это правомочие ему прямо делегировано каким-то законом, принятым Парламентом, поскольку, как отмечалось, Правительство может издавать свои постановления только для организации исполнения законов.

Несмотря на то, что Правительство согласно Конституции должно только обеспечивать реализацию политики, именно Правительство в 2007 году утвердило Правила разработки и единые требования к политическим документам (Постановление Правительства № 33 от 11.01.2007).²¹ Согласно данным Правилам политические документы должны:

¹⁸ Конституция Республики Молдова принята 29.07.1994 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 1994 г., № 1).

¹⁹ Закон о законодательных актах №780 -XV от 27 декабря 2001 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2002 г., № 36-38, ст. 210)

²⁰ Часть (1¹) статьи 10 Закона о законодательных актах №780 -XV от 27 декабря 2001 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2002 г., № 36-38, ст. 210)

²¹ Правила разработки и единые требования к политическим документам, п.4., утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к политическим документам» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2007 г., № 6-9, ст. 44)

- a) описывать и анализировать существующие проблемы;
- b) устанавливать задачи по решению конкретной проблемы;
- c) определять инструменты решения проблемы и ее предполагаемые последствия для государства и общества.

Кроме того, указные Правила требуют, чтобы все политические документы подвергались мониторингу в течение всего периода их внедрения с составлением отчета для выявления возможных ошибок или непредвиденных эффектов внедрения, а также при необходимости внесения изменений в политический документ по улучшению политики.

Указанные Правила относят к политическим документам 4 вида документов: **концепцию, стратегию, программу и план**. Правила содержат очень расплывчатую формулировку касательно органа, который вправе утвердить эти политические документы. Так п.32 Правил гласит, что «Политические документы утверждаются публичными властями, согласно установленным полномочиям». Поскольку, как уже было отмечено, Парламент не установил каких-либо специальных ограничений касательно порядка утверждения программ и планов, можно утверждать, что за Правительством остается право утверждать такие документы, как программа и план но, конечно, только в том случае, если это прямо предусмотрено законодательством. Исходя из этого, к политическим документам можно отнести и **Национальные планы**, которые периодически утверждаются Правительством на двухлетний срок, как это предусмотрено Законом о предупреждении и пресечении ТЛ (ст. 7).

Следует все же отметить, что вышеприведенный перечень политических документов, установленный Правительством, во многом спорен. Так, «политический» означает - связанный с политикой. Слово «политика» греческого происхождения и в переводе означает «государственные и общественные дела». Современные толковые и энциклопедические словари определяют понятие «политика», как деятельность государства по управлению страной²² и международными отношениями. Исходя из этого, вообще все законы страны, принятые Парламентом, можно считать политическими документами, поскольку они регулируют общественные отношения в определенной сфере, т.е. управляют ею. Применительно к сфере противодействия ТЛ можно сказать, что Закон о предупреждении и пресечении ТЛ и две ратифицированные международные конвенции в данной области также являются политическими документами. Однако, исходя из интересов настоящего исследования, которое имеет прикладное значение, мы не будем оспаривать концепцию «политического документа», определенную Правительством Молдовы, а просто попытаемся глубже ее проанализировать и понять, как следует ее использовать на практике.

Для понимания концепции «политического документа» важно подчеркнуть, что в преамбуле к Постановлению Правительства № 33 от 11.01.2007 отмечено, что оно принято в соответствии со Стратегией реформ центрального публичного управления в Республике Молдова. Исходя из этого и всего содержания Правил, можно заключить, что Правительство отнесло к политическим документам те официальные акты Парламента и Правительства, которые направлены на выявление конкретных общественных проблем и их преодоление путем реформирования публичного управления в связанных областях. Кроме того важно, что эти документы, пожалуй - за исключением концепции, предполагают активное вмешательство государства в течение ограниченного срока выделение определенных государственных ресурсов, в т.ч. финансовых, а также строгий контроль внедрения этих документов. Очевидно, Правительство хотело выделить такие документы из общего ряда официальных актов, т.к. они имеют важное значение для улучшения политической и экономической ситуации в стране.

Анализ показывает, что под политическим документом в настоящее время в Молдове понимают официальный акт, изданный органом публичной власти, который:

- a) описывает и анализирует определенную общественную проблему;

²² DEXI – dicționar explicativ ilustrat al limbii române, 2007, p.1506.

- b) устанавливает задачи и меры по ее решению, а также описывает ожидаемые результаты;
- c) предполагает активное вмешательство государства в установленный срок и с предоставлением определенных ресурсов, в т.ч. финансовых;
- d) предусматривает постоянный государственный мониторинг (сбор и анализ информации) за реализацией политики, ее влияния на ситуацию с составлением периодических отчетов;
- e) предполагает при необходимости внесение изменений в политический документ или разработку нового документа в целях улучшения политики.

Таким образом, несмотря на отсутствие четкого понятия и концепции политического документа, существующие требования к политическим документам, установленные Правительством, позволяют говорить об управлении или **менеджменте политики**, осуществляемом органом власти, и цикличности этого процесса. Каждый цикл менеджмента политики можно условно разделить на три этапа – разработка и принятие политического документа (а-с), осуществление мониторинга внедрения политики (d) и пересмотр/разработка нового политического документа (e).

Выводы и рекомендации:

В настоящее время нет четкого определения понятия «политический документ», его концепции и не установлен четкий порядок утверждения политических документов в плане разделения полномочий между Парламентом и Правительством. Правительство установило только некоторые требования к политическим документам и определило возможные виды политических документов, исходя из которых к политическим документам в сфере противодействия ТЛ можно отнести:

c) Стратегию НСП (2009-2016 г.г.), принятую Парламентом РМ в конце 2008 года и

d) Национальный план, принимаемый Правительством РМ периодически на двухлетний срок.

*Органы власти должны осуществлять **менеджмент политики**, который представляет собой циклический процесс, который можно условно разделить на три этапа – разработка и принятие политического документа, осуществление контроля внедрения политики и пересмотр/разработка нового политического документа.*

1.3. Роль Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и его Постоянного секретариата в разработке и контроле реализации политики

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ обязал создать специальные межведомственные структуры для координации действий и сотрудничества в сфере противодействия ТЛ:

- Национальный комитет по борьбе с ТЛ - при Правительстве и
- территориальные комиссии по борьбе с ТЛ – при органах местной власти.

Следует отметить, что Национальный комитет был создан в Республике Молдова в ноябре 2001 года²³, когда в Молдове еще не было специального закона по борьбе с ТЛ. Создание данного органа стало возможным благодаря статье 22 Закона о Правительстве²⁴ № 64-XII от 31 мая 1990 года, которая позволяет создавать при Правительстве различные совещательные структуры (комитеты, советы), призванные ему помогать в изучении проблем общества и выработке соответствующих решений.

²³ Постановление Правительства Республики Молдова № 1219 от 09.11.2001 «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и Национального плана мероприятий по борьбе с торговлей людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2001 г., № 136-138, ст. 1274)

²⁴ Закон Республики Молдова «О Правительстве» № 64-XII от 31 мая 1990 г. (Ведомости ССРМ, 1990, nr.8, ст. 191, Официальный Монитор Республики Молдова, 2002, № 131-133, ст. 1018)

Положение о Национальном комитете было утверждено Правительством в августе 2005 года²⁵ за несколько месяцев до принятия Закона о предупреждении и пресечении ТЛ. В то время уже был проект этого Закона, и авторы Положения разрабатывали его, ориентируясь на этот проект. С принятием данного Закона Парламент подтвердил статус, обязанности и состав Национального комитета, которые уже были определены Правительством. Данный Закон также подтвердил, что Положение о Национальном комитете должно утверждаться Правительством.

Статус и функции Национального комитета

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ (ст. 8) установил, что Национальный комитет является **консультативным** (совещательным) **органом Правительства** и возложил на Национальный комитет ряд обязанностей, связанных с менеджментом политики в рамках Национального плана:

- 1) сбор и анализ информации о масштабах, состоянии ТЛ и тенденциях в этом явлении на национальном уровне;
- 2) представление Правительству предложений по основам государственной политики;
- 3) координация всей деятельности по предупреждению и пресечению ТЛ, в т.ч. деятельности территориальных комиссий по пресечению ТЛ;
- 4) контроль, периодические оценка и мониторинг процесса реализации Национального плана, контроль выполнения законодательства информирование об этом Правительства и гражданского общества.

Статус и функции Национального комитета закреплены также в Положении о Национальном комитете, утвержденном Правительством в целях реализации названного закона.

Между тем, логический анализ этих норм приводит к выводу, что статус Национального комитета не совместим с его функциями. На Национальный комитет нельзя возлагать вышеуказанные функции, требующие постоянных усилий и распорядительных полномочий, которыми не может обладать совещательный орган. Решения Национального комитета обладают некоторой юридической силой только потому, что они опираются на власть Правительства. Согласно п.17 Положения о Национальном комитете решения этого органа «..являются обязательными для выполнения всеми органами власти при условии их подписания премьер-министром». Такие функции, как сбор информации, оценка и мониторинг Национального плана, предполагают постоянную работу и не могут быть поручены совещательному органу, который по сути дела представляет собой совещание/заседание, которое проводится несколько раз в год. Ведь совершенно неясно, кто конкретно несет ответственность за выполнение этих функций в период между заседаниями Национального комитета. Кроме того, на совещание нельзя возлагать ответственность за координацию (т.е. согласование, упорядочение) действий. Конечно, совещание проводится для координации и является одним из способов координации действий, потому что в ходе совещания его участники обмениваются информацией и это способствует согласованию их действий. Но за координацию несет ответственность не совещание, а орган, по указанию которого проводится совещание и который использует совещание, как один из инструментов координации. Тем более нельзя возлагать на совещательный орган национального уровня ответственность за координацию деятельности совещательных органов районного уровня, это - нонсенс. Но такие ошибки являются распространенными в положениях об организации деятельности межведомственных структур, создаваемых при Правительстве национальных комитетов и комиссий (см. Положение о деятельности Комиссии по выполнению Национального плана действий в области прав человека на 2011–2014 годы²⁶, Положение о Национальном консилиуме по защите прав ребенка²⁷ и

²⁵ Постановление Правительства Республики Молдова №775 от 01.08.2005 (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 107-109, ст.865). Утратило силу в марте 2008 г. В настоящее время регулируется Постановлением Правительства Республики Молдова №472 от 26.03.2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 69-71, ст.453).

²⁶ Постановление Правительства Республики Молдова №70 от 06.02.2012 «О создании Комиссии по выполнению Национального плана действий в области прав человека на 2011–2014 годы» (Официальный монитор Республики Молдова, 2012 г., № 30-33, ст.92).

др.). Возможно, это происходит потому, что в нашей стране **нет закона, который определил бы общий порядок создания, а также цели и задачи совещательных межведомственных структур при Правительстве** (национальных комитетов, комиссий, советов и др.).

Эти логические выводы касательно возможных функций совещательной структуры при Правительстве подтверждает и анализ законодательства. Большинство из названных функций Национального комитета должны выполнять Правительство, Государственная канцелярия, как орган, обеспечивающий деятельность Правительства, и отраслевые министерства. Так, согласно Закону о Правительстве, именно Правительство обеспечивает проведение политики (ст.1), отвечает за координацию деятельности органов центрального отраслевого публичного управления (ст. 20) и местного публичного управления по реализации государственной политики (ст.19). Для координации действий публичной администрации Правительство утверждает нормативные акты, осуществляет сбор и обмен информацией, организует совещания представителей министерств и/или представителей органов местного публичного управления, издает необходимые постановления и распоряжения, обязательные для выполнения. Правительство вправе образовать совещательный орган (комиссию и др.) из представителей различных министерств и научной среды для оказания ему помощи в изучении проблем и выработке решений (ст.22), но не имеет права переложить на этот совещательный орган свои функции. **Правительство вправе делегировать по постановлению некоторые свои функции отраслевым министерствам (ст. 21), но не совещательному органу.**

Таким образом, нормы статьи 8 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ, согласно которым Национальный комитет наделяется функциями мониторинга законодательства и Национального плана, координации деятельности органов публичного управления, вступают в противоречие с Законом о Правительстве, который относит эти функции к ведению Правительства и отраслевых министерств. На практике это приводит к путанице с полномочиями Национального комитета, проблемам со встраиванием Постоянного секретариата в вертикаль государственного управления, попыткам выстраивания новой вертикали управления в данной сфере, параллельной Правительству, и в результате – к неустойчивости принимаемых мер. Необходимо устранить эти противоречия, внося соответствующие изменения в законодательство.

Следует отметить, что Закон о предупреждении и пресечении ТЛ создавался при активной поддержке международного сообщества и неоднократно подвергался правовой экспертизе до и после его принятия Парламентом. Но эти нормы закона касательно создания специальной межведомственной структуры для координации действий никогда не подвергались критике. Всегда указывалось только на необходимость создания Постоянного секретариата Национального комитета при Правительстве либо при одном из министерств. Возможно, это вызвано тем, что международные стандарты оставляют вопрос координации политики на усмотрение каждой страны, исходя из конкретной ситуации. Так, Конвенция Совета Европы о противодействии ТЛ, подписанная в Варшаве в 2005 году (часть 2 статьи 29) предусматривает, что **специальные органы для обеспечения координации политики и действий должны создаваться, когда это целесообразно**²⁸, т.е. если это способствует достижению целей политики и практически полезно. Более конкретных рекомендаций по этому вопросу – нет.

Заметим также, что Закон о предупреждении и пресечении ТЛ четко установил обязанности Национального комитета касательно такого политического документа, как Национальный план, но не содержит норм, в которых бы упоминалась **стратегия** в

²⁷ Постановление Правительства Республики Молдова №726 от 13.06.2003 «О внесении изменений в Постановление Правительства РМ №409 от 09.04.1998 г.» (Официальный монитор Республики Молдова, 2003 г., № 126-131, ст.773).

²⁸ CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report, 2005, CETS No. 197, available at: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Erev.pdf>

данной сфере. Однако, согласно части 4б ст. 8 этого Закона к обязанностям комитета относится «контроль²⁹ за ... выполнением законодательства по предупреждению и пресечению ТЛ», а к законодательству или законодательным актам, согласно ст. 2 Закона о законодательных актах относятся не только законы, но и постановления Парламента. Поскольку Стратегия НСП – особой системы помощи и защиты жертв и потенциальных жертв ТЛ, была утверждена постановлением Парламента, то из этого следует, что контроль выполнения этого политического документа также можно отнести к функциям Национального комитета.

В то же время статья 4 Постановления Парламента РМ №257-XVI от 5 декабря 2008 года и п.п. 34-37 Стратегии НСП четко возлагают ответственность за мониторинг, оценку, планирование и координацию действий по реализации этой стратегии на МТСЗС. Это Министерство должно передавать отчет о реализации Стратегии НСП в Национальный комитет и Правительство. **Таким образом, эти нормы вступают в некоторое противоречие со ст.8 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ.** Но, как уже было отмечено, на Национальный комитет не должны возлагаться функции, требующие постоянных усилий.

Кроме того, такой порядок, при котором отраслевое министерство наделяется полномочиями по разработке и реализации политики, полностью соответствует общим нормам законодательства, которые позволяют делегировать некоторые функции Правительства отраслевым министерствам. Это также соответствует нормам Положения об организации и функционировании МТСЗС³⁰ (п.2.), согласно которому это министерство надделено полномочиями по разработке и продвижению политики в области борьбы с ТЛ. Деятельность этого Министерства связана с оказанием помощи социально-уязвимым лицам, к которым относятся и жертвы ТЛ. МТСЗС также отвечает за координацию оперативных действий, связанных с разрешением проблем конкретных лиц, пострадавших от ТЛ, в рамках НСП – особой системы помощи и защиты. В МТСЗС действует специальная единица, отвечающая за координацию оперативных действий по оказанию помощи жертвам ТЛ, работу которой в течение нескольких лет поддерживала Миссия МОМ в Молдове. МТСЗС создало во всех районах мультидисциплинарные команды, которые помогают в реализации целей политики. Кроме того, данное Министерство уже располагает необходимым инструментом для мониторинга Стратегии НСП и несколько лет успешно выполняло эту функцию. С учетом изложенного, ответственность за реализацию Стратегии НСП и за функционирование НСП, целесообразно сохранить за МТСЗС.

В то же время, в связи с созданием Постоянного секретариата возник вопрос о том, должно ли МТСЗС продолжать мониторинг, оценку, планирование и координацию действий по реализации Стратегии НСП. В новых условиях была признана нецелесообразной разработка отдельного плана по реализации Стратегии НСП на 2012-2013 г.г. В проект Национального плана на 2012-2013 г.г. были включены и действия по реализации Стратегии НСП на тот же период. Таким образом, Постоянный секретариат фактически объединил планирование действий в рамках Стратегии НСП с планированием действий в рамках Национального плана, чтобы исключить дублирование действий. Но это не значит, что подготовка отчета о мониторинге Стратегии НСП, который должен быть глубоко сосредоточен на вопросах помощи жертвам ТЛ, также должна стать функцией Постоянного секретариата.

Вообще следует отметить, что данное Министерство является наиважнейшим участником противодействия ТЛ, поскольку спектр его деятельности затрагивает

²⁹ В пункте 5 Положения о Национальном комитете, в отличие от Закона, уже говорится не о «контроле законодательства», а о такой обязанности комитета, как «мониторинг ... положений законодательства».

³⁰ Постановление Правительства Республики Молдова №691 от 17.11.2009 «Об утверждении Положения об организации и функционировании Министерства труда, социальной защиты и семьи, структуры и предельной численности его центрального аппарата» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 166-168, ст.769).

многие аспекты, которые касаются как факторов влияния на феномен ТЛ, так и противодействия этому явлению:

- Гендерное равенство
- Насилие в семьях
- Трудовая миграция
- Трудовая инспекция
- Контроль качества социальных услуг
- Специальные меры защиты детей
- Репатриация жертв ТЛ, детей без сопровождения и других мигрантов в трудной ситуации.

Итак, анализ показал, что нормы Закона о предупреждении и пресечении ТЛ касательно функций Национального комитета вступают в противоречие с Законом о Правительстве и Стратегией НСП. Необходимо внести изменения в официальные акты с тем, чтобы устранить имеющиеся противоречия.

Статус и функции Постоянного секретариата

Постоянный секретариат не имеет определенного правового статуса. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не содержит упоминания о секретариате. Идея создания секретариата появилась потому, что Закон возложил на Национальный комитет функции, несвойственные для совещательного органа, и было необходимо поручить эти функции какому-то государственному органу, действующему на постоянной основе. Поэтому Правительство в декабре 2009 года³¹ приняло решение о создании секретариата в составе 3-х человек из числа представителей МТСЗС, Министерства юстиции и Министерства внутренних дел. Однако это решение не принесло ожидаемого результата и в декабре 2011 года³² Правительство принимает новое решение о создании уже Постоянного секретариата, встроив его в аппарат Государственной канцелярии. При этом **на Постоянный секретариат были возложены все функции, которые должен выполнять Национальный комитет** согласно законодательству, а также некоторые дополнительные функции.

Статус Постоянного секретариата все же остался неопределенным, потому что **секретариат это скорее - не орган, а функция - выполнение текущей работы организационно-исполнительного характера, связанной с деятельностью Национального комитета.** Эта функция в настоящее время возложена на специалиста Государственной канцелярии и двух внештатных помощников. Фактически получается, что Государственная канцелярия выполняет функцию секретариата Правительства, а одна из его штатных единиц Государственной канцелярии и два внештатных помощника выполняют функцию секретариата одного из совещательных органов при Правительстве. Если пересмотреть функции Национального комитета, установленные Законом, то тогда, по-видимому, исчезнет необходимость особого органа - Постоянного секретариата Национального комитета.

Если функции разработки, координации и мониторинга политики в сфере противодействия ТЛ будут возложены на Правительство, то ведение связанной с этим текущей работы организационно-исполнительного характера следует возложить на Государственную канцелярию и МТСЗС. Тогда исчезнет необходимость в секретариате Национального комитета, как особой структуре. Эта функция сведется к составлению протоколов заседаний Национального комитета.

³¹ Постановление Правительства Республики Молдова №795 от 03.12.2009 «Об утверждении дополнений и изменений. Которые вносятся в Постановление Правительства №472 от 26 марта 2008 года» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 180, ст.879).

³² Постановление Правительства Республики Молдова № 900 от 02.12.2011 «О внесении изменений в Постановление Правительства №472 от 26 марта 2008 г.» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 216-221, ст. 985).

Непонятно - зачем создавать в Государственной канцелярии особый секретариат, если можно просто поручить этому органу выполнение некоторых дополнительных функций. Количество сотрудников Государственной канцелярии, занимающихся вопросами противодействия ТЛ, должно определяться исходя из функций, которые будут возложены на Правительство и соответственно на канцелярию. В МТСЗС должна быть хотя бы одна штатная единица, которая бы отвечала за менеджмент политики в рамках НСП и оперативную координацию действий.

Однако, наделение Государственной канцелярии функциями организационно-исполнительного характера, связанными с менеджментом политики, неизбежно натолкнется на рамки Закона о Правительстве. Дело в том, что согласно этому Закону (ст.31) Государственная канцелярия отвечает только за **обеспечение разработки и внедрения политики на уровне министерств**, подготовку и проверку исполнения постановлений Правительства. Анализ этой нормы, а также Положения об организации и функционировании Государственной канцелярии³³ показывает, что **политика в Молдове в основном разрабатывается на уровне министерств**. Такой подход оправдан при разработке политики, нацеленной на преодоление проблем в какой-то одной отрасли, которым управляет одно министерство. Но для решения таких проблем, как торговля людьми, которые затрагивают многие отрасли, политика не может разрабатываться в каком-то одном министерстве. Практика также показывает, что это неэффективно в случае межсекторной политики, которая охватывает сферы деятельности многих министерств. Неслучайно в последние годы именно при Государственной канцелярии стали создавать постоянные секретариаты, которые обеспечивают работу межведомственных комитетов и комиссий при Правительстве, занятых решением сложных и приоритетных проблем общества, а также выработкой межведомственной политики. Так, кроме Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с ТЛ, при Государственной канцелярии создан и постоянный секретариат Национального консилиума по защите прав ребенка. Очевидно, что разработка и внедрение эффективной политики в сферах, затрагивающих работу многих органов центрального отраслевого публичного управления, должны быть функцией Государственной канцелярии.

Сложно определить какое министерство может заниматься разработкой и, особенно, мониторингом политики в сфере противодействия ТЛ, спектр которой очень широк – согласно Закону о предупреждении и пресечении ТЛ в противодействии этому явлению участвуют 8 министерств, генеральная прокуратура, пограничная служба и Служба информации и безопасности. Кроме того, практика уже показала, что работа секретаря Национального комитета в одном из министерств (долгое время это было Министерство внутренних дел) была неэффективной и не способствовала развитию политики. Поэтому Правительство пошло на создание Постоянного секретариата в пределах штата сотрудников Государственной канцелярии. Передача функций менеджмента политики опять одному из министерств может быть воспринята, как утрата интереса Правительства к данному вопросу. Кроме того, проблема ТЛ все еще является острой и должна относиться к приоритетным направлениям политики, которыми должно заниматься Правительство и Государственная канцелярия.

Таким образом, для поддержки такой функции Правительства, как менеджмент государственной политики в сфере противодействия ТЛ, а также связанной с этой работы организационно-исполнительного характера на уровне Государственной канцелярии требуется внесение изменений в Закон о Правительстве и в Положение об организации и функционировании Государственной канцелярии. Необходимо расширить функции Государственной канцелярии, связанные с менеджментом межсекторной политики в приоритетных областях, в т.ч. в сфере противодействия ТЛ.

³³ Постановление Правительства Республики Молдова №472 от 26.03.2008 «Об утверждении Положения об организации и функционировании Государственной канцелярии, ее структуры и предельной численности» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 162, ст.724).

Состав Национального комитета

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ (часть (5) статьи 8) установил, что в состав Национального комитета должны входить представители различных органов публичного управления, осуществляющих противодействие ТЛ. Кроме того, согласно части (6) этой же статьи 8 представители неправительственных и международных организаций, имеющих представительства в Республике Молдова, которые участвуют в противодействии ТЛ, также должны быть включены в состав Национального комитета, но с правом совещательного голоса. Эта норма закона не совсем корректна, поскольку Национальный комитет в целом является совещательной структурой, следовательно все его члены имеют право только совещательного голоса.

При этом Закон (часть (3) статьи 8) также установил, что персональный состав Национального комитета устанавливается Правительством, а Положение о Национальном комитете должно регулировать порядок назначения и отзыва членов Национального комитета. Но Положение о Национальном комитете не содержит таких норм, в нем просто перечисляются органы публичной власти, представители которых входят в состав Национального комитета. На практике персональный состав Национального комитета неоднократно утверждался постановлениями Правительства, причем в него включали только представителей государственных структур, и членство в комитете обычно связывалось с занимаемой должностью. Т.е. всякий раз, когда упомянутое в постановлении Правительства лицо покидало место работы, в это постановление приходилось вносить изменения с тем, чтобы изменить фамилию и имя члена Национального комитета. Это создает неудобства на практике. Для преодоления этих неудобств необходимо внести изменения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ и **устранить требование касательно утверждения персонального состава комитета Правительством**. Положение о Национальном комитете должно установить не только перечень органов публичной власти, но и соответствующие должности, вступление в которые будет означать автоматическое членство в Национальном комитете. При этом, необходимо понизить ранг членов Национального комитета.

Национальный комитет, как совещательный орган Правительства должен включать специалистов с опытом практической работы в данной области. В настоящее время его состав очень напоминает состав Правительства, поскольку членами Национального комитета являются министры, а возглавляет его - заместитель премьер-министра. В результате - консультативный орган Правительства по составу мало чем отличается от самого Правительства, а его заседания - от заседаний Правительства. В целом - очень хорошо, что на заседаниях, сходных с заседаниями Правительства, рассматриваются такая острая проблема общества, как ТЛ. Но необходимо провести четкую грань между заседаниями Правительства, на которых рассматриваются вопросы принятия политики или мониторинга ее реализации, от заседаний Национального комитета, которые должны носить консультативный рабочий характер, способствовать обмену мнениями, информацией, сближению позиций.

Следует отметить, что в состав Национального комитета никогда не включали представителей неправительственных и международных организаций, как это предусмотрено Законом о предупреждении и пресечении ТЛ. Обычно их просто приглашают на заседания этого органа. На нарушение этой нормы Закона указано в недавно опубликованном отчете ОБСЕ/БДИПЧ по пересмотру законодательства Республики Молдова в сфере противодействия ТЛ.³⁴

Руководство Национальным комитетом

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не установил, кто должен возглавлять Национальный комитет. Исторически сложилось так, что с 2001 года председателем комитета является заместитель премьер-министра. Столь высокий ранг не имеют руководители аналогичных структур (межведомственных комиссий, комитетов) в других странах. Очевидно, что такое решение было принято в 2001 году, поскольку тогда

³⁴ Revizuirea legislației în domeniul combaterii traficului de ființe umane în Republica Moldova, OCCE/ODHR, Varșovia, 2011, para 9.

проблема ТЛ была новой для страны, нужен был авторитетный руководитель, чтобы возглавить это новое направление государственной политики.

С принятием Положения о Национальном комитете в 2005 году, Правительство юридически закрепило этот опыт, установив в п. 6, что Национальный комитет возглавляет заместитель премьер-министра.

Национальный координатор и его офис

Обращение к опыту других стран показывает, что во многих странах созданы на национальном уровне межведомственные комиссии или комитеты, аналогичные Национальному комитету в Молдове и служащие для координации противодействия ТЛ. Лицо, которое возглавляет такую комиссию или комитет обычно называют **Национальным координатором**. Функции секретариата или организационно-исполнительные функции возлагают на государственный орган, в котором постоянно работает Национальный координатор, и который называют **офисом Национального координатора**.

Общепринятых определений терминов «координация» и «национальный координатор» в сфере противодействия ТЛ - нет. Нет описания связи этого понятия с процессами разработки, мониторинга и оценки политики. Нет отличия координации политики от координации текущих действий, связанных с разрешением конкретного случая ТЛ.

Обычно под словом «координировать» понимают, согласовать, направить на достижение общей цели³⁵. Очевидно, что координатор должен осуществлять сбор и обмен информацией, выработку неких стандартов действий, устранение системных сбоев в работе. Получается, что координацию политики может осуществлять орган, который уполномочен отдавать распоряжения, обязательные к исполнению для всех участников противодействия ТЛ, утверждать общие стандарты работы, политические документы и др. Логически, таким органом может быть парламент или правительство страны, которые при выработке решений должны опираться на совещательные межведомственные структуры с участием гражданского общества. В то же время, организационно-исполнительные функции, связанные с координацией, могут быть возложены на аппарат Правительства, отраслевое министерство или другой постоянно работающий орган, на котором замыкаются информационные потоки, необходимые для принятия решений.

На практике, в большинстве стран **функции офиса Национального координатора возложены на одно из министерств** - Министерство юстиции (Болгария, Казахстан), Министерство внутренних дел (Румыния, Сербия, Албания, Македония и др.), Министерство по делам семьи, молодежи и спорта (Украина) и др. Национальным координатором обычно называют руководителя одного из подразделений в соответствующем министерстве. Например, в Албании, Македонии и Румынии национальными координаторами являются руководители подразделений МВД по борьбе или предотвращению ТЛ. Судя по рангу национальных координаторов в большинстве стран, можно сделать вывод, что на самом деле эти координаторы исполняют организационно-исполнительные функции, т.е. **функции офисов Национального координатора такие же, как функции Постоянного секретариата в Молдове**, а настоящим координатором политики остается правительство или парламент соответствующей страны.

Следует подчеркнуть, что эксперты по проблематике считают, что функция Национального координатора не должна возлагаться на представителей силовых структур, поскольку это негативно влияет на разработку и осуществление сбалансированной политики, излишнюю акцентуацию на вопросах уголовного преследования в ущерб защите прав человека. Поэтому в некоторых странах функцию офиса Национального координатора выполняет Национальный центр по правам человека (например, в Хорватии). Наиболее прогрессивным в этом плане признан опыт

³⁵ DEXI – dicționar explicativ ilustrat al limbii române, 2007, p.441

работы Нидерландов, где работает Национальный докладчик (National Rapporteur) – специальное учреждение со своим штатом сотрудников, независимое от государства, но финансируемое им, которое занимается мониторингом противодействия ТЛ. Оно имеет право проводить независимые расследования и давать рекомендации различным учреждениям и лицам, а также представлять парламенту страны ежегодный отчет с выводами и рекомендациями.

Национальным координатором противодействия ТЛ в Молдове на международном уровне признается председатель Национального комитета, обязанности которого исполняет заместитель премьер-министра. Что касается офиса Национального координатора, то в настоящее время это – Постоянный секретариат.

Следует отметить, что столь высокий ранг Национального координатора характерен исключительно для Молдовы. Это с одной стороны способствует авторитету этого органа внутри страны, но с другой стороны создает неудобства при международных контактах. Дело в том, что в его адрес поступает информация о различных международных проектах и мероприятиях, посвященных проблеме ТЛ (конференции, совещания, встречи), его приглашают участвовать в совещаниях Национальных координаторов европейских стран. В виду большой загрузки председатель Национального комитета не может посещать все эти мероприятия, и ранее, до создания Постоянного секретариата, он делегировал эту обязанность различным людям, которые зачастую не имели достаточного уровня подготовки и не могли достойно представить опыт Молдовы в противодействии ТЛ. Полученная этими людьми информация часто терялась или не использовалась. Это негативно влияло на международные контакты в данной сфере.

В связи с созданием Постоянного секретариата, необходимо взвесить насколько в настоящее время необходимо, чтобы Национальный комитет возглавлял заместитель премьер-министра, и чтобы это лицо на международной арене ассоциировалось с Национальным координатором.

Выводы и рекомендации:

Анализ официальных актов позволил вывить ряд противоречий, связанных со статусом и функциями институциональных структур в сфере противодействия ТЛ. Так, Закон о предупреждении и пресечении ТЛ (ст.8) возложил на Национальный комитет ряд функций, которые можно отнести к менеджменту государственной политики: разработка предложений по политике, сбор информации и координация действий, в т.ч. деятельности территориальных комиссий по пресечению ТЛ. Анализ показал, что эти функции нельзя возлагать на совещательный орган, и что это противоречит Закону о Правительстве, согласно которому они должны быть отнесены к функциям Правительства, и, при необходимости, могут быть делегированы только одному из министерств. В тоже время действующий Национальный комитет в его нынешнем составе нельзя признать настоящим совещательным органом Правительства, поскольку он состоит в основном из министров и возглавляется заместителем премьер-министра, которые являются членами Правительства. Национальный комитет в дальнейшем должен играть только роль совещательного органа при Правительстве, помогать Правительству в выработке взвешенных решений и состоять из экспертов по данной проблеме, в т.ч. из числа представителей гражданского общества и межправительственных организаций, активно работающих в данной сфере.

Статус и функции Постоянного секретариата законодательством не определены, и это сделать затруднительно, поскольку секретариат это – не организация, а функции организационно-исполнительного характера, связанные с функциями Национального комитета, который не является постоянной структурой. Если функции Национального комитета будут пересмотрены и приведены в соответствие с Законом о Правительстве, то исчезнет необходимость в Постоянном секретариате, как особой структуре, и те функции, которые он выполняет в настоящее время, должны быть возложены на

Государственную канцелярию и одно или несколько министерств, предусмотрев при этом выделение необходимого штата сотрудников.

Функция менеджмента государственной политики в рамках Стратегии НСП (2009-2016) – особой системы помощи и защиты для жертв и потенциальных жертв ТЛ, возложена на МТСЗС, что соответствует нормам Закона о Правительстве, но противоречит Закону о предупреждении и пресечении ТЛ и объясняется тем, что цели этой стратегии близки к функциям данного министерства. Однако это вступает в некоторое противоречие с Законом о предупреждении и пресечении ТЛ. В настоящее время институциональная структура НСП создана во всех районах Республики Молдова при активном участии сотрудников территориальной службы социальной помощи. Министерство располагает необходимым инструментом для мониторинга Стратегии НСП.

Для обеспечения устойчивости государственной политики в сфере противодействия ТЛ рекомендуется внести изменения в Закон №241 от 20 октября 2005 года, Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г., Положение о Национальном комитете и др. нормативные акты Правительства, с тем, чтобы устранить выявленные противоречия и четко распределить функции, связанные с менеджментом политики. Из Закона №241 от 20 октября 2005 г. необходимо исключить требование об утверждении Правительством персонального состава комитета, поскольку это создает трудности на практике, а также внести другие изменения для устранения противоречий, выявленных настоящим исследованием. Ранг председателя Национального комитета и его членов рекомендуется понизить с тем, чтобы привести в соответствие с практикой других стран и создать более благоприятные условия для развития национального и транснационального сотрудничества в данной сфере. Проекты важных политических документов в сфере противодействия ТЛ и отчетов об их реализации должны рассматриваться на заседаниях Правительства и Парламента Республики Молдова.

Рекомендуется также разработка проекта закона, который определит общий порядок создания совещательных органов при Правительстве (национальных комитетов, комиссий, советов и др.).

II. Особенности разработки Национального плана действий по предупреждению и пресечению торговли людьми

2.1. Порядок разработки плана

Законодательная и нормативная база разработки плана

Основным документом, регулирующим разработку Национального плана, является Закон о предупреждении и пресечении ТЛ. Однако этот Закон (ст.7) установил только общие требования к содержанию и периодичности разработки плана и не установил сам порядок его разработки, т.е. какой орган обязан обеспечить разработку, кто должен принимать участие в этом процессе и в какой срок он должен быть завершен.

Некоторые нормы касательно разработки Национального плана содержит Положение о Национальном комитете³⁶. Кроме того, при разработке Национального плана также необходимо руководствоваться общими нормами следующих законодательных и нормативных актов, регулирующих порядок разработки политических документов:

- a) Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317-XV от 18 мая 2003 г.³⁷;
- b) Закон о Правительстве № 64-XII от 31 мая 1990 г. ;

³⁶ Постановление Правительства Республики Молдова №472 от 26.03.2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 69-71, ст.453) с последующими дополнениями и изменениями.

³⁷ Закон Республики Молдова «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» № 317-XV от 18 мая 2003 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2003, №.208-210, ст. 783)

- с) Правила разработки и единые требования к политическим документам, утвержденные Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007³⁸.

Сравним требования этих актов с практикой разработки Национального плана.

Орган, ответственный за инициирование и разработку Национального плана

Национальный план, как нормативный акт Правительства, должен разрабатываться в порядке, установленном Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления.

К сожалению, анализ данного Закона не позволяет понять, какой орган должен отвечать за разработку Национального плана. Данный Закон не содержит строгих норм касательно того, каким органом должен разрабатываться нормативный акт Правительства, он оставляет возможность для выбора в зависимости от ситуации. Так, прежде всего, согласно ст.28 данного Закона в нашей стране должна ежегодно разрабатываться **программа подготовки нормативных актов**, которые необходимы для организации исполнения законов. Очевидно, что в этой Программе подготовки нормативных актов Правительство должно назначить органы, ответственные за разработку нормативных актов, в т.ч. Национального плана. Но на практике в последние годы такие программы не разрабатывались.

Кроме того, согласно ст. 29 этого же Закона проекты нормативных актов подготавливаются органами, уполномоченными инициировать их по собственной инициативе либо по специальному поручению Парламента, Президента или Правительства. При этом, по поручению Правительства разработка проекта нормативного акта может быть вменена в обязанность **нескольких министерств**, и в этом случае процесс подготовки организует орган, указанный в списке первым (ст. 30). Правом самостоятельно инициировать подготовку проектов нормативных актов в соответствии со своими функциями и областью деятельности обладают **министерства**, департаменты и **другие органы, подведомственные Правительству**, независимые публичные органы и учреждения. К сожалению, непонятно относится ли Государственная канцелярия к этому перечню. Данный Закон также установил, что для подготовки проекта нормативного акта могут быть привлечены специалисты научных учреждений, представители заинтересованных сторон либо могут быть затребованы на договорной основе эксперты, ученые, в том числе зарубежные (ст.30 ч. 7). Для оплаты услуг экспертов могут быть выделены бюджетные либо специальные средства (ст.34).

Обращение к законодательству и нормативным актам в сфере противодействия ТЛ также показывает, что функция разработки Национального плана не закреплена ни за одной государственной структурой. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не установил, какой орган должен разрабатывать Национальный план. Положение о Национальном комитете установило, что Постоянный секретариат только координирует процесс разработки Национального плана, но не определило какой орган должен разрабатывать Национальный план.

На практике проекты 4-х Национальных планов в период 2001- 2011 г.г. инициировались и разрабатывались секретарем Национального комитета, который занимался этой работой, будучи не освобожденным от другой работы по месту основной работы. Часто непосредственную помощь секретарю в написании проекта оказывали национальные эксперты из неправительственных и межправительственных организаций в рамках различных проектов. Поскольку секретарь Национального комитета на протяжении ряда лет был работником Министерства внутренних дел, то и это министерство инициировало разработку плана и организовывало процесс его подготовки.

³⁸ Правила разработки и единые требования к политическим документам, утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к политическим документам» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2007 г., № 6-9, ст. 44), п.20.

В 2012 году в связи с созданием Постоянного секретариата и введением новой штатной единицы Государственной канцелярии, ответственность за инициирование и разработку проекта Национального плана на 2012-2013 г.г. взял на себя этот орган, обеспечивающий деятельность Правительства Республики Молдова. Но как уже было отмечено, Государственная канцелярия не наделена по Закону о Правительстве такой функцией. Поэтому, несмотря на успешную разработку проекта Национального плана на 2012-2013 г.г., по завершении этой работы Постоянный секретариат столкнулся с такой ситуацией, что разработанный им проект плана пришлось направлять в Правительство через Министерство иностранных дел и европейской интеграции. Чтобы такие проблемы не возникали, необходимо четко определить в Законе о предупреждении и пресечении ТЛ какой орган отвечает за разработку Национального плана, а также расширить установленные функции Государственной канцелярии.

Участники разработки

В разработке Национального плана принимают участие представители органов центрального отраслевого публичного управления, которые согласно законодательству наделены полномочиями в сфере противодействия ТЛ. Начиная с 2005 года, в разработке Национальных планов принимала участие межведомственная **рабочая группа**, состав которой официально утверждался решением Национального комитета, либо просто каждый государственный орган делегировал своих представителей для участия в разработке плана. В состав рабочей группы включались также представители неправительственных и международных организаций, активно работающих в сфере противодействия ТЛ. Следует отметить стремление Постоянного секретариата обеспечить стабильность функционирования данной рабочей группы с тем, чтобы ее члены участвовали не только в разработке Национального плана, но также и в мониторинге его выполнения. Такая практика поможет повысить качество менеджмента государственной политики в сфере противодействия ТЛ.

Необходимо также обратить внимание на то обстоятельство, что согласно Закону о предупреждении и пресечении ТЛ (часть (3) ст. 7) Национальный план должен служить основой для разработки внутренних планов органов центрального и местного публичного управления. Но на практике все сложилось наоборот - вначале члены рабочей группы по разработке Национального плана, а также некоторые органы местного публичного управления, разрабатывали свои внутренние планы, и только затем их предложения включались в проект Национального плана. Таким образом, **планы центральных и местных органов публичного управления во многом составляли основу Национального плана**. Этот сложившийся на практике порядок взаимовлияния планов, принимаемых на различных уровнях публичного управления, является логичным, поскольку на соответствующем уровне управления лучше известно, какие меры необходимо предпринять. В то же время, как показывает опыт разработки Национального плана 2012-2013, представители министерств и других органов центрального отраслевого управления, за редким исключением, не проявляют инициативу, с тем, чтобы взять на себя обязательства по реализации каких-то новых и сложных мер в рамках будущего плана. Но такие меры могут быть необходимы для решения существующих проблем. Поэтому Национальный план все же должен иметь приоритет, и планы органов центрального и местного публичного управления при необходимости должны корректироваться/дополняться после утверждения Национального плана Правительством.

Поскольку Национальный план является во многом обобщением предложений представителей органов центрального отраслевого публичного управления, то каждый орган, представивший предложение, указывается в плане в качестве основного ответственного за его выполнение. При разработке Национального плана на 2012-2013 г.г. возник вопрос о том, можно ли включать в Национальный план в качестве лиц, ответственных за его исполнение, структуры, подведомственные министерствам и другим органам центрального отраслевого публичного управления. Хотя этот вопрос не урегулирован законодательными и нормативными актами Республики Молдова, на практике чаще всего в качестве лиц, ответственных за исполнение, указывают органы центрального отраслевого публичного управления. В то же время, в некоторых

нормативных актах Правительства указывают и подведомственные структуры, если они являются юридическими лицами³⁹. Скорее всего, решение этого вопроса должно быть обусловлено не правовыми традициями, а более вескими аргументами. Если для обеспечения устойчивости менеджмента государственной политики в сфере противодействия ТЛ необходимо указать в политическом документе наименование подразделения министерства, ответственного за его исполнение, то это нужно сделать, независимо от существующих правовых традиций в данном вопросе.

Говоря об участниках разработки Национального плана, необходимо подробно остановиться на **участии гражданского общества** в этом процессе. Следует отметить, что законодательные и нормативные акты предусматривают участие гражданского общества в разработке политики, в основном на фазе обсуждения уже готового проекта, в форме критических замечаний и предложений по проекту политического документа. Так, согласно п. 18 Правил разработки и единых требований к политическим документам, при разработке политических документов должны использоваться *«...реальные консультативные механизмы, организовывая рабочие заседания и публичные дискуссии, с привлечением всех прямо или косвенно заинтересованных факторов для минимизации разногласий, обжалований и последующих изменений»*. Закон о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления (ст. 38) также предусматривает, что перед представлением на утверждение Правительству проект нормативного акта подлежит *«...обязательному согласованию с органами и учреждениями, непосредственно участвующими в решении затрагиваемых проектом вопросов, с другими заинтересованными органами и учреждениями, с органами, обязательное согласование с которыми определено их компетенцией, а также публичному консультированию»*. Консультации по проекту нормативного акта с заинтересованными сторонами должны проводиться в соответствии с Законом о прозрачности процесса принятия решений № 239-XVI от 13 ноября 2008 года и с установленными Правительством процедурами.

На практике же на протяжении ряда лет неправительственные организации (Международный центр «Ла Страда», CNPAS, «Terre des Hommes», «Medicins du Monde» и др.) и межправительственные (Миссии МОМ и ОБСЕ в Молдове, др.) не просто участвовали в консультациях по проекту Национального плана и давали свои заключения по проекту, **но на равных началах с государственными структурами вносили свои предложения по мерам, которые должны быть включены в план**. Кроме того, некоторые эксперты неправительственных организаций участвовали в написании текста. Эта ситуация во многом так сложилась, поскольку многие меры, предпринимаемые в Молдове в целях противодействия ТЛ, с согласия нашей страны, осуществляются при поддержке международного сообщества через проекты названных организаций. Это позволяет не только поддержать противодействие ТЛ, но и демократические процессы в нашей стране.

Активное участие гражданского общества в разработке политики в сфере противодействия ТЛ является ценным достижением демократии, развитием института непосредственной демократии. Это достижение нуждается в глубоком теоретическом осмыслении, поскольку на практике возникает не только положительный эффект, но и некоторые проблемы, связанные с тем, что это является абсолютной новацией для нашей системы общественных отношений. Эти проблемы детально анализируются в **разделе 2.6. настоящего отчета**.

Необходимо отметить, что часть (7) ст. 30 Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления предусматривает также участие представителей научной среды в разработке проектов нормативных актов: *«Для подготовки проекта нормативного акта могут быть привлечены специалисты различных областей знаний, научные учреждения и научные*

³⁹ Например, см. Постановление Правительства Республики Молдова № 716 от 10.08.2010.

работники...». Но на практике **представители научной среды** не участвовали в разработке проекта плана.

Этапы разработки

Согласно ст. 32 Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления основными этапами подготовки/разработки нормативного акта являются:

- рассмотрение предложений, сбор и изучение документов, принятие соответствующего решения;
- организационно-техническое и финансовое обеспечение процесса подготовки;
- определение концептов и понятий, используемых в проекте;
- выработка текста;
- обоснование;
- согласование, публичные консультации и экспертиза;
- доработка.

Эти нормы являются общими для всех нормативных актов и не вполне соответствуют циклическому характеру планирования политики. Что касается разработки Национального плана, то работа над ним должна начинаться с анализа выполнения предыдущего плана. Но на протяжении ряда лет в Молдове не осуществлялся такой анализ. Только Национальный план 2010-2011 г.г. Правительство подвергло мониторингу, и в начале 2012 года был опубликован отчет о его выполнении, в т.ч. обобщенная информация о деятельности территориальных комиссий по борьбе с ТЛ. Этот успех необходимо закрепить. Важно также привлекать независимых экспертов для осуществления оценки государственной политики и выработки предложений по ее улучшению. Важно изучать и учитывать при разработке проекта отчеты о состоянии и изменениях феномена ТЛ, факторах влияния на феномен, документы международной политики в данной области, рекомендации национальных и международных экспертов, сделанные для Молдовы, **опыт развитых стран** и другие аспекты политики, которые более подробно освещены **в разделе 2.2** настоящего отчета.

Все предлагаемые Национальным планом меры должны быть обоснованы. При **обосновании** следует исходить из анализа вышеназванных документов, предложений рабочей группы по разработке проекта, а также интересных предложений территориальных комиссий по борьбе с ТЛ.

Согласование с заинтересованными лицами и **экспертиза** проекта (правовая, анти – коррупционная и др.) являются важнейшими этапами разработки проекта нормативного акта. Эти нормы обычно строго соблюдаются на практике, и проект Национального плана согласуется со всеми заинтересованными организациями. Кроме того, разработанный проект Национального плана перед передачей на утверждение Правительству также в ряде случаев рассматривался на заседании Национального комитета и утверждался его решением, хотя такая процедура прямо не предусмотрена законодательством. Возможно, это следствие части (4) ст. 8 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ, согласно которой Национальный комитет имеет право представлять Правительству предложения «...по основам государственной политики в области предупреждения и пресечения ТЛ...». Но это право, а не обязанность Национального комитета, решение которого носит консультативный характер. Если же сопоставить этот этап разработки плана с общей процедурой разработки нормативного акта, то, **заключение Национального комитета по проекту плана может приравниваться к экспертизе проекта**, если этот орган будет иметь в своем составе экспертов, как диктует логика создания этого органа.

Сроки разработки

Завершая тему организации разработки Национального плана, следует уделить некоторое внимание вопросу о сроке его разработки. Необходимо отметить, что специальные сроки разработки данного плана законодательством не установлены.

Статья 31 Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления предусматривает, что, как правило, срок разработки нормативного акта (охватывающий все этапы разработки) не должен превышать одного месяца. Но может быть установлен индивидуальный разумный срок, предусмотренный специальным планом разработки документа. Поскольку разработка Национального плана относится к ведению Правительства, то очевидно такой план и срок разработки должен утверждаться Правительством. Но на практике такие планы ни разу не утверждались.

Для выработки текста, согласования и экспертизы такого сложного документа, затрагивающего интересы многих организаций, как Национальный план, срок – один месяц явно недостаточен. В 2012 году Постоянный секретариат Национального комитета в ходе разработки Национального плана организовал для обсуждения и гармонизации позиций сторон 3 заседания межведомственной рабочей группы, около 10 двусторонних встреч с членами этой группы и заседание Национального комитета. Много времени занимает официальная процедура согласования. Кроме того, следует учесть, что к разработке плана на очередной период нельзя приступать, не подведя итоги внедрения предыдущего плана. Существующий опыт в данной сфере показывает, что **индивидуальный срок разработки Национального плана не может быть менее 3 месяцев, после подведения итогов выполнения предыдущего плана.** Это означает, что Национальный план может быть представлен на утверждение Правительству не раньше, чем в мае-июне очередного года разработки и утвержден в конце июня-июля. В связи с этим возникает вопрос о периодичности разработки Национального плана – получается, что процесс разработки занимает четверть установленного периода планирования. Это наводит на мысль, что установленный двухлетний период планирования политики нуждается в увеличении.

Выводы и рекомендации:

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не содержит четких указаний об особенностях разработки Национального плана - какой орган обязан инициировать и обеспечить разработку документа, кто должен принимать участие в этом процессе, и в какой срок проект должен быть завершен. Между тем на практике накоплен ценный опыт разработки Национального плана, и можно констатировать, что практика разработки этого политического документа несколько отличается от установленного общего порядка разработки нормативных актов Правительства. Этот накопленный положительный опыт нуждается в теоретическом осмыслении и закреплении в законодательном и/или нормативном акте для обеспечения устойчивости процесса разработки политики.

Исходя из текущей ситуации, можно также порекомендовать возложить ответственность за инициирование и разработку Национального плана на Государственную канцелярию. При этом следует сохранить сложившийся демократический порядок касательно привлечения участников разработки и создания мультидисциплинарной (многопрофильной) межведомственной рабочей группы с участием гражданского общества, при возможном усилении этой группы за счет экспертов из числа представителей научного сообщества. Для оплаты труда экспертов должны выделяться бюджетные либо специальные средства. Индивидуальный срок подготовки Национального плана должен быть установлен с учетом сложившейся практики – не менее 3 месяцев, после обязательного подведения итогов выполнения предыдущего плана.

2.2. Структура плана, как отражение направлений и приоритетов политики

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ установил только самые общие требования к содержанию и структуре Национального плана. Так, часть (2) статьи 7 предусматривает, что Национальный план должен предусматривать меры, **направленные на «... предотвращение и борьбу с ТЛ, а также на защиту жертв ТЛ,** включая сотрудничество с международными и неправительственными

организациями, другими учреждениями и представителями гражданского общества». Таким образом, этот Закон определил **три основных направления для политики** в сфере противодействия ТЛ: предупреждение феномена ТЛ, помощь пострадавшим от этого явления и преследование виновных. Эти основные направления политики служат классификацией для мер Национального плана, а также определяют названия разделов плана.

Эта классификация мер противодействия ТЛ хорошо известна специалистам в данной области и широко используется в различных международных документах рекомендательного характера и в литературе по проблематике, часто с небольшими модификациями. Так, например, в одном из первых документов в этой области - Плана действий ОБСЕ по борьбе с ТЛ⁴⁰, разработанном в 2003 г., все меры сгруппированы в трех названных направлениях. В Глобальном плане действий ООН по борьбе с ТЛ⁴¹, принятом в 2010 году все меры сгруппированы в 4 раздела: три названных направления плюс укрепление партнерского сотрудничества в деле борьбы с ТЛ. Новая Европейская Стратегия по искоренению ТЛ на 2012-2016 г.г. установила 5 приоритетных направлений европейской политики в этой области, которые включают три названных направления и два дополнительных:

- координация и сотрудничество;
- повышение знаний⁴².

Руководство по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданное в 2006 году Международным центром развития миграционной политики (ICMPD Vienna) рекомендует строить национальную политику в 4-х направлениях – три названных основных направления плюс общие меры поддержки этих направлений.⁴³ К общим мерам поддержки относятся координация действий, создание нормативной базы, обучение специалистов, информационный менеджмент, мобилизация ресурсов и другое.

Рекомендации данного Руководства до настоящего времени служили основным ориентиром при разработке Национального плана в Молдове. Это Руководство было разработано группой экспертов межправительственных организаций ILO, UNODC, UNICEF, OSCE и др., активно участвующих в противодействии ТЛ, в рамках регионального проекта ICMPD для 10 стран Юго-Восточной Европы, в т.ч. Республики Молдова. Руководство было разработано в результате анализа широкого спектра проблем, которые существовали в системе противодействия ТЛ большинства европейских стран в 2000-2004 г.г., когда проблема ТЛ была относительно новой и политика противодействия этому явлению еще не была развита. До настоящего времени это Руководство используется в большинстве стран Юго-Восточной Европы при разработке политических документов в данной сфере – стратегий и национальных планов действий, и многие страны формулируют политику в этих 4-х направлениях.

Руководство впервые было использовано в Молдове при разработке плана на 2005-2006 г.г., а затем и в последующих планах. Национальные планы на 2005-2006 г.г и 2008-2009 г.г. состояли из 4-х разделов, как было рекомендовано Руководством ICMPD. Только в Национальном плане на 2010-2011 г.г. кроме этих четырех разделов появился еще пятый раздел «Международное сотрудничество», очевидно в целях усиления внимания общества к проблемам в этой сфере.

Однако опыт мониторинга выполнения Национального плана 2010-2011 г.г. и разработки Национального плана на 2012-2013 г.г. позволили осмыслить, что существует тесная **связь между структурой плана и основными направлениями**

⁴⁰ План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. PC.DEC/557, 2003.

⁴¹ Электронная версия документа доступна для широкого круга пользователей на сайте: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/43/PDF/N0947943.pdf?OpenElement>

⁴² The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, p.5

⁴³ Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.29.

политики. Формирование определенных разделов Национального плана приводит к концентрации мер, а значит и самой политики на тех направлениях, которые соответствуют разделам плана. Поэтому **структура плана не может быть постоянной**, установленной раз и навсегда, **а должна изменяться в соответствии с избранными направлениями и приоритетами государственной политики в очередном плановом периоде.** В свою очередь, **направления политики должны устанавливаться исходя из анализа ситуации и существующих проблем.**

Так, например, выделение общих мер поддержки (координация, нормативная база, обучение специалистов и др.) в отдельный раздел плана привело к концентрации мер плана и мониторинга его выполнения (т.е. собственно политики) на этих аспектах, как определенном направлении. Такое направление в политике было рационально выделять при становлении системы противодействия ТЛ. Это позволило наладить функционирование институциональной, нормативной и ресурсной составляющих системы противодействия ТЛ. При выделении такого направления в политике удобно производить мониторинг и оценку внедрения политики с точки зрения разнообразия используемых организационных мер, как элементов организации и управления, а не с точки зрения решения проблем людей, соблюдения прав человека. Но в настоящее время, когда уже многое сделано в этой области, это направление политики, по нашему мнению уже себя исчерпало.

Опыт формирования Европейской политики в сфере противодействия ТЛ также показывает, что приоритетные направления политики могут изменяться со временем. Так, План ЕС по развитию хорошей практики, стандартов и процедур для борьбы и предупреждения ТЛ, принятый в 2005 году,⁴⁴ предусматривал 8 направлений политики: координация действий ЕС, определение масштаба проблем, предотвращение ТЛ, снижение спроса, расследование и преследование, защита и поддержка жертв ТЛ, возвращение и реинтеграция, внешние связи. А Стратегия ЕС по искоренению ТЛ на 2012-2016 г.г. уже определила только 5 приоритетных направлений политики⁴⁵ :

- A. Идентификация, защита и помощь для жертв ТЛ;
- B. Усиление предотвращения ТЛ;
- C. Повышение преследования виновных;
- D. Улучшение координации сотрудничества;
- E. Повышение уровня знаний.

В дальнейшем нужно более гибко подходить к выбору направлений политики в сфере противодействия ТЛ, анализировать ситуацию и определять приоритетные направления национальной политики в данной сфере, исходя из остроты существующих в Молдове проблем, и затем в соответствии с этими направлениями формировать структуру (разделы) Национального плана. Но при этом, конечно важно также учитывать направления европейской и международной политики и рекомендации внешнего мониторинга.

При этом неизбежно возникает вопрос - следует ли сохранять три основных направления политики, определенные Законом о предупреждении и пресечении ТЛ, т.е. определять только дополнительные приоритетные направления к трем указанным в Законе или формировать направления политики исключительно исходя из анализа проблем. При ответе на этот вопрос следует учитывать, что эти три направления по-прежнему являются базовыми в политике развитых стран, европейской и мировой политике и служат ориентиром при оценке национальной политики и усилий стран – участниц международных соглашений в данной области. Так, например, GRETA⁴⁶ -

⁴⁴ EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings (2005/C 311/01).

⁴⁵ The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the committee of the Region. Brussels, 2012, p.5.

⁴⁶ See art.36-38 of the CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report, 2005, CETS No. 197.

специально созданная международная группа экспертов для контроля выполнения Конвенции СЕ о противодействии ТЛ, при проведении оценки деятельности стран использует вопросник, в котором информация о деятельности страны группируется по трем известным основным направлениям плюс информация о внедрении основных понятий и концепций данной Конвенции в национальное право страны. По такой же структуре информация представлена во всех известных отчетах GRETA по странам, в т.ч. по Республике Молдова. Кроме того, в ежегодном отчете Госдепартамента США «Торговля людьми»⁴⁷ рекомендации для стран также группируются по названным 3-м направлениям. Поэтому пока целесообразно эти три направления и при планировании политики Молдовы в данной сфере.

Но в целом подход к выбору направлений политики должен быть творческим. Во главе угла должна быть формулировка проблем на момент разработки очередного Национального плана. Выбор направлений политики должен зависеть от выбранных приоритетов – от того, в каких областях, прежде всего, следует сконцентрировать усилия. На этих же направлениях должен быть сосредоточен мониторинг внедрения политики, поскольку структура плана и структура отчета по мониторингу должны быть идентичны. Согласно Правилам разработки и единым требованиям к политическим документам, утвержденным Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007: «Структура отчета по мониторингу определяется структурой политического документа...»⁴⁸.

Выводы и рекомендации:

Закон о предупреждении и пресечении ТЛ определил три основных направления политики в сфере противодействия ТЛ: предотвращение феномена, защиту пострадавших и преследование виновных в преступлениях ТЛ. Как показал анализ, разделы Национального плана должны соответствовать направлениям политики в сфере противодействия ТЛ, поскольку структуризация плана влечет концентрацию усилий по его выполнению по заданным направлениям.

В настоящее время в Национальном плане на 2012-2013 г.г. выделено 5 направлений политики: три указанных плюс общие меры поддержки и международное сотрудничество. Эти разделы плана, а значит и направления политики, сформировались в 2005-2010 г.г. исключительно под влиянием общих международных рекомендаций, без анализа проблем, проводимого внутри страны. У Молдовы нет собственного опыта в определении приоритетных направлений политики в данной сфере.

В дальнейшем рекомендуется гибко подходить к выбору направлений политики, определять приоритеты на очередной плановый период, с учетом мнения зарубежных экспертов, в т.ч. в рамках внешнего мониторинга за соблюдением обязанностей, принятых страной в связи с ратификацией международных конвенций. Но необходимо научиться проводить собственный анализ проблем и устанавливать приоритеты политики в рамках рабочей группы по разработке Национального плана. Структура Национального плана (его разделы) не должна быть постоянной, а должна соответствовать приоритетным направлениям национальной политики в данной сфере, установленным Правительством на очередной плановый период. В то же время рекомендуется пока сохранять три основных направления, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ с учетом того, что по этим направлениям осуществляется внешняя оценка деятельности Молдовы в данной сфере. Дополнительные приоритеты политики должны определяться либо в рамках этих направлений либо как отдельное направление, если это необходимо. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ необходимо дополнить с тем, чтобы наделить

⁴⁷ See: Trafficking in Persons Report, June 2012, USA Department of State

⁴⁸ См. п. 36 Правил разработки и единые требования к политическим документам, утвержденным Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к политическим документам» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2007 г., № 6-9, ст. 44)

Правительство полномочиями устанавливать приоритетные направления политики в данной сфере.

2.3. Стратегический аспект планирования

Следует подчеркнуть, что для организации мониторинга и оценки влияния государственной политики, очень важно, чтобы в политическом документе были четко определены проблемы, которые существуют на момент утверждения этого документа и для решения которых он принимается. Между тем, Правила разработки и единых требований к политическим документам, утвержденные Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007(далее – Правила)содержат противоречивые нормы по данному вопросу. Так, согласно п. 4 Правил все политические документы (т.е. концепция, стратегия, программа, план) должны описывать и анализировать существующие проблемы. В то же время согласно п. 14 этих же Правил, который устанавливает требования к содержанию плана, в план не обязательно включать описание проблем. План должен содержать следующую информацию:

- a) цели;
- b) практические меры, необходимые для достижения поставленных целей;
- c) сроки выполнения мер;
- d) стоимость внедрения;
- e) ответственные за внедрение;
- f) показатели прогресса;
- g) процедуры отчетности и оценки.

Таким образом, план, является единственным видом политического документа, в который необязательно включать описание проблем. Исходя из этого, можно сделать вывод, что план должен разрабатываться на основе анализа проблем в другом виде политического документа. Однако названные Правила не установили такого требования об обязательной связи плана с каким-либо другим политическим документом, который определил бы эти проблемы (т.е. п. 14 противоречит п.4 этих Правил). Закон о предупреждении и пресечении ТЛ также обязал Правительство периодически утверждать только Национальный план (статья 7) и ничего не говорит о необходимости разработки стратегии или другого политического документа, кроме плана.

Правила не содержат более детальных указаний по содержанию плана, чем приведенные указания из п. 14. Но на практике почему-то сложилось так, что большинство планов, принимаемых Правительством, имеют табличную форму, в которую вписывается краткий текст, при этом аналитическая описательная часть плана отсутствует. Проблемы, как правило, не определяются. Национальный план по предупреждению и пресечению ТЛ не стал исключением из общего правила, что создает серьезные проблемы для мониторинга и оценки проводимой политики.

Руководство по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданное ICMPD Vienna, рекомендует странам разрабатывать не только планы, относя их к политическим документам **оперативного уровня**, но в первую очередь - стратегии, которые относятся к политическим документам **стратегического уровня**. Согласно этому Руководству вначале должна разрабатываться стратегия противодействия ТЛ с определением проблем, стратегических целей, задач и ожидаемых результатов, а затем на ее основе - оперативный план действий по выполнению установленных стратегических задач и достижению стратегических целей.

Однако, далеко не все страны разрабатывают стратегии, поэтому позже, в другой публикации ICMPD, изданной в 2010 году и посвященной вопросам мониторинга и оценки национальных планов, отмечено, что, если стратегия не разработана, то информацию стратегического уровня необходимо включать в национальный план.⁴⁹

⁴⁹ Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010, p. 49

Опыт других стран показывает, что возможна разработка **стратегического плана, который состоит из двух частей – стратегической и оперативной**. В **стратегическую часть** включается анализ состояния феномена, описание существующих проблем в противодействии этому явлению, определяются стратегические направления/приоритеты политики, цели и задачи. А в **оперативную часть** стратегического плана – помещается таблица с перечнем оперативных плановых мер. Такая форма политического документа используется в ряде европейских стран. Так, в одной из публикаций ООН, изданной в 2010 году по результатам исследования, проведенного в 11 странах Балтийского региона (Германия, Дания, Ирландия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Россия, Финляндия, Швеция и Эстония)⁵⁰, в разделе 1, посвященном национальным планам, отмечено, что большинство этих стран имеют такие политические документы стратегического и оперативного уровня. Но эти политические документы отличаются по объему и подходам. Иногда стратегический и оперативный уровень политики объединены в один документ, а иногда разделены на два документа: один – с описательным текстом, другой – с таблицами мер по внедрению. Примером такого стратегического плана является Национальный план действий по предотвращению и борьбе с ТЛ в Ирландии на 2009-2012 г.г.⁵¹ Этот план насчитывает 235 страниц, из которых только 15 страниц занимает таблица с перечнем оперативных мер, все остальное – это описательная стратегическая часть. Болгария также разрабатывает стратегический план по борьбе с ТЛ⁵², но не столь объемный. Конечно, стратегический план не обязательно должен быть объемным. Важно, чтобы он содержал описательную часть с информацией стратегического уровня и эта часть была логически связана в оперативной частью. Это обеспечит отличный базис для мониторинга и оценки политики.

Таким образом, существующий порядок разработки Национального плана оперативного уровня, в отсутствие стратегической информации, особенно информации о проблемах, не соответствует передовому опыту в данной сфере. Необходимо усилить стратегический аспект планирования политики в Молдове. Если разработка стратегического плана будет признана более целесообразной, чем разработка двух документов – стратегии и плана, то переход к стратегическому планированию можно обеспечить в рамках существующих Правил, но, конечно, лучше было бы внести изменения в этот нормативный акт. Например, Национальный план действий в области прав человека на 2011-2014 г.г.⁵³ содержит не только таблицу, но и довольно подробную описательную часть. Пробный шаг в этом направлении был сделан в текущем году Постоянным секретариатом. В проект Национального плана на 2012-2013 г.г. была включена краткая стратегическая информация о проблемах. Но форма плана нуждается в дальнейшем усовершенствовании – **введении подробной описательной части плана**. Проблемы должны быть описаны очень детально, для того, чтобы возможно было разработать качественные показатели для оценки касательно влияния политики, осуществлять оценку степени достижения цели, а значит и степени решения выявленной проблемы.

Кроме того, развитие стратегического аспекта планирования, требует **увеличения установленной периодичности планирования**. Как отмечалось, Закон о предупреждении и пресечении ТЛ обязывает утверждать Национальный план на 2-х

⁵⁰ Human Trafficking in the Baltic see Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistant and Protection, UNODC, 2010, p.11

⁵¹ National Action Plan to Prevent and Combat Trafficking in Human Beings in Ireland 2009-2012, Department of Justice, Equality and Law Reform.

⁵² Отчет о Международной конференции «Механизмы перенаправления жертв ТЛ на национальном уровне для оказания помощи и защиты (МПЖ) – теория и практика» 21-22 октября 2008, Кишинэу, Молдова. Т. Фомина и В. Русу, «Ла Страда», Молдова, 2008, стр. 14.

⁵³ Национальный план действий в области прав человека на 2011-2014 г.г., утвержденный Постановлением Парламента Республики Молдова № 90 от 12 мая 2011 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 118-121, ст. 331).

летний срок (статья 7). Для стратегического планирования этот срок недостаточен, поскольку за столь краткий срок сложно добиться существенных перемен в ситуации и решить в какой-то мере выявленные проблемы, особенно если учесть, что подведение итогов выполнения предыдущего плана и разработка этого плана, как отмечалось, займут около 6 месяцев. К примеру, упомянутый стратегический план Ирландии рассчитан на 4 года. Период оценки усилий стран международной группой экспертов GRETA также составляет 4 года. Исходя из этого, рекомендуется внести изменения в законодательство Республики Молдова с тем, чтобы увеличить срок действия Национального плана до 4-х лет. При этом планирование не должно потерять гибкость – в оперативную часть плана при необходимости по итогам мониторинга или оценки (внутренней или внешней) должны вноситься изменения и дополнения, т.е. план может подвергаться пересмотру. В качестве примера такого опыта в Молдове можно сослаться на пересмотр Национального плана действий в области прав человека на 2011-2014 г.г., который был утвержден в мае 2011 года, а в текущем году был подвергнут пересмотру по результатам внешней оценки.

Выводы и рекомендации:

Национальные планы, которые разрабатывались в Молдове вплоть до 2012 года по международным и региональным стандартам можно оценить, как политические документы оперативного уровня. Отсутствие в Молдове политического документа стратегического уровня, который бы охватывал всю сферу противодействия ТЛ, не противоречит национальным стандартам, но вступает в противоречие с международными рекомендациями в данной области, а также создает серьезные препятствия для проведения мониторинга и оценки национальной политики.

Как показывает опыт стран развитой демократии, развитие стратегического аспекта планирования может осуществляться не только путем разработки отдельной стратегии, но также и посредством разработки стратегического плана. Стратегический план отличается от оперативного плана тем, что он содержит стратегическую (описательную) часть с описанием ситуации (анализ состояния феномена, описание существующих проблем в противодействии этому явлению) и определением приоритетных направлений политики, целей и задач. Оперативная часть плана может, как и сейчас, излагаться в виде таблицы с информацией о планируемых мерах, сроках их выполнения, ответственных лицах, необходимых ресурсах, показателях прогресса и др. Стратегическая и оперативная части плана должны быть логически связаны в единое целое.

В целях создания условий для стратегического планирования необходимо внести изменения в законодательные и нормативные акты, установив понятие стратегического плана, требования к нему, а также увеличив срок действия Национального плана до 4-х лет и установив возможность его пересмотра/корректировки в течение срока действия.

2.4. Определение проблем

Опыт разработки Национального плана на 2012-2013 г.г. показал, что определение проблем – непривычная задача для национальных экспертов из государственных структур, поскольку ранее на протяжении ряда лет было принято вуалировать имеющиеся проблемы. Сейчас политическая ситуация в стране изменилась и это открывает хорошие перспективы для развития стратегического планирования с учетом информации, как о **состоянии феномена**, так и об **организации противодействия** этому явлению. В последние годы феномен торговли людьми значительно изменился, что должно находить отражение в Национальном плане. Для выявления проблем необходимо научиться использовать различные источники информации, в т.ч. существующие на национальном уровне. Кроме того, по мнению экспертов, политика стран в большинстве случаев является реакцией на ситуацию, т.е. на шаг отстает от

ситуации. Поэтому для выработки эффективной политики необходимо научиться, не только анализировать, но и прогнозировать ситуацию.

Вызовы феномена и влияние смежных проблем

По мнению экспертов из разных стран, в последние годы произошли большие изменения/трансформация феномена ТЛ, которые отмечаются в разных странах. Проявляются новые формы ТЛ, новые признаки, происходят изменения в механизме феномена, по сравнению с его описанием в Протоколе Палермо и в Конвенции Совета Европы о противодействии ТЛ. Так, если до 2005 года в фокусе международного внимания были случаи транснациональной ТЛ, то в последние годы все больше говорят о внутренней ТЛ, когда людей вербуют и перевозят для эксплуатации в пределах одной страны, из менее развитых в экономическом плане регионов - в более развитые. Если раньше международное сообщество было обеспокоено грубыми нарушениями прав женщин и детей, подвергаемых ТЛ в целях сексуальной эксплуатации, то сейчас все большую обеспокоенность вызывает ТЛ в целях эксплуатации труда, а также ТЛ в целях принудительного труда. Хотя европейская Конвенция о противодействии ТЛ не обязывает вести борьбу с ТЛ в целях эксплуатацией труда, в странах Европейского Союза все же стали принимать серьезные меры по противодействию этому явлению, хотя термин «эксплуатация труда» подразумевает применение менее жестких форм эксплуатации, чем «принудительный труд»⁵⁴. В связи с проявлениями феномена торговли органами, тканями и клетками (ОТК), который носит гораздо более широкий характер, чем феномен ТЛ с целью изъятия органов, в стадии разработки находится новая европейская конвенция по противодействию торговле ОТК.

Как показывают исследования в Молдове и других странах, признаки ТЛ становятся все более размытыми. Например, все реже используется насилие и все чаще обман и манипуляция, чтобы вовлечь и удержать людей в ситуации эксплуатации⁵⁵, и что в итоге затрудняет выявление жертв ТЛ. Кроме того, в Молдове в последние несколько лет зафиксировано устойчивое снижение числа случаев ТЛ, но при этом проявился и растет феномен детского секс - туризма⁵⁶ - коммерческой сексуальной эксплуатации детей на территории Молдовы приезжими иностранцами. Феномены торговли детьми и детского секс - туризма во многом схожи. При транснациональной торговле детьми их вывозят из Молдовы в более богатые страны в целях сексуальной эксплуатации, а при детском секс - туризме клиенты сами едут в Молдову в поиске сексуальных утех с детьми. Во втором случае не нужно организовывать вывоз детей за границу, контроль которой был усилен в рамках борьбы с торговлей детьми. Специалисты также отмечают, что со временем меняется роль стран на мировом рынке ТЛ, которые обычно принято разделять на страны: происхождения, транзита и назначения ТЛ. Так, Республика Молдова, которая ранее играла исключительно роль страны происхождения ТЛ, в настоящее время стала и страной транзита ТЛ⁵⁷.

Итак, приведенный краткий анализ ситуации указывает на происходящие изменения феномена ТЛ и на его связь с другими феноменами. Это хорошо известно национальным экспертам, и хотя некоторые меры для противодействия изменениям феномена включались в план, детальный анализ состояния феномена до сих пор не

⁵⁴ Для более полной информации см. „Торговля людьми в целях эксплуатации принудительного труда в Республике Молдова. Проблемы и пути решения”, Т. Фомина, 2011. Электронная версия документа румынском, русском и английском языках доступна для широкого круга пользователей на сайте Международного центра «Ла Страда», Молдова : <http://www.lastrada.md/date/rapoarte>

⁵⁵ «Торговля людьми в Молдове. Комментарии, тенденции, рекомендации.», В.Русу, Т.Фомина, 2011, стр.62. Электронная версия документа румынском, русском и английском языках доступна для широкого круга пользователей на сайте Международного центра «Ла Страда», Молдова : <http://www.lastrada.md/date/rapoarte>.

⁵⁶ «Обзор феномена торговли детьми в Республике Молдова», В.Русу, Т.Фомина, 2010, стр.67. Электронная версия документа румынском, русском и английском языках доступна для широкого круга пользователей на сайте Международного центра «Ла Страда», Молдова : <http://www.lastrada.md/date/rapoarte>.

⁵⁷ «Международная конференция: «Наилучшие практики внедрения Национальных механизмов/систем перенаправления для защиты и оказания помощи жертвам торговли людьми, 28-30 июня 2011, Кишинев, Республика Молдова», Международная Организация по Миграции (МОМ), Миссия в Молдове, 2012, стр.27.

включался в текст Национального плана. Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с ТЛ, в своем отчете по результатам визита в Республику Молдова осенью 2011 года, также порекомендовала разрабатывать национальный план с учетом особенностей проявления феномена ТЛ в Молдове.⁵⁸ Кроме того, такая же рекомендация дана БДИПЧ в другом отчете, посвященном анализу законодательства Молдовы.⁵⁹

В проект Национального плана на 2012-2013 г.г. были введены некоторые краткие сведения о проблемах, связанных с изменением феномена ТЛ (сексуальная эксплуатация детей с использованием сети интернет, секс-туризм и др.) и запланированы ответные меры противодействия. Но **необходимо включать более подробный анализ феномена в стратегическую часть плана**, чем это делалось ранее, что не только позволит выработать необходимые меры, но и послужит обоснованием для мониторинга и оценки влияния принимаемых мер политики. Для этого можно использовать различные отчеты об исследованиях феномена, как национальных, так и зарубежных экспертов. В плане обязательно должны быть отсылки на каждый источник. Это в дальнейшем может также пригодиться при разработке различных отчетов о том, что предпринято страной для преодоления проблем и реализации рекомендаций внешних экспертов по проблеме.

Учитывая важность сведений о состоянии феномена, Правительство должно прилагать усилия для его изучения, и **Национальный план должен включать меры поддержки исследований в этой области**. Особую ценность в этом плане представляют описания реальных случаев ТЛ, информация о которых накапливается не только правоохранительными органами, но и другими участниками НСП, которые подходят к идентификации жертв ТЛ, не только с точки зрения «буквы закона», но на основе гибких признаков ТЛ. Именно данные о случаях, похожих на ТЛ, но несколько выходящих за рамки феномена, позволяют отследить тенденции в его изменении.

Кроме того, в стратегическую часть плана необходимо вводить анализ ситуации в **смежных проблемных областях общественной жизни, которые вызывают и/или оказывают воздействие на состояние феномена ТЛ** (миграция, насилие в семьях, коррупция в правоохранительных органах и т.п.). Правила, утвержденные Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007, предусматривают, что в политических документах «...делается ссылка на их взаимодействие с другими правительственными программами, находящимися в стадии выполнения или уже выполненными, для обеспечения преемственности и предотвращения дублирования целей, действий и расходов». Это также поможет объяснить, почему некоторые возможные меры не принимаются в рамках Национального плана. Ссылки на другие нормативные акты должны осуществляться в соответствии со ст. 48 Закона № 317-XV от 18 июля 2003 г. «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления».

Внешняя оценка проблем

Как уже было отмечено, для формулирования проблем нужно в максимальной мере использовать отчеты о:

- состоянии феномена ТЛ и тенденциях в его эволюции;
- мониторинге и оценке проводимой в Молдове политики в сфере противодействия ТЛ с выводами и рекомендациями.

Таковыми важнейшими источниками информации для Молдовы являются не только национальные отчеты, но также отчеты и/или рекомендации зарубежных экспертов, выходящие периодически или единовременно:

⁵⁸ Report by OSCE Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to the Republic of Moldova, 31 October – 3 November 2011, p.4.

⁵⁹ Revizuirea legislației în domeniul combaterii traficului de ființe umane în Republica Moldova, OCCE/ODHR, Varşovia, 2011, para 45.

- a) отчет GRETA по Республике Молдова - специально созданной международной группы экспертов для контроля за выполнением сторонами Конвенции Совета Европы о противодействии ТЛ (периодичность оценки – один раз в 4 года);
- b) Рекомендации ООН в рамках Universal periodic Review – относительно нового механизма ООН по контролю за выполнением ряда конвенций ООН, включая сферу противодействия ТЛ (периодичность оценки – один раз в 4 года), а также другие отчеты и рекомендации ООН⁶⁰;
- c) Trafficking in Persons Report – ежегодный отчет Государственного департамента США для Конгресса США об усилиях правительств разных стран по искоренению ТЛ с конкретными рекомендациями для этих стран;
- d) Отчет специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с ТЛ (Report by OSCE Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to the Republic of Moldova, 31 October – 3 November 2011)⁶¹;
- e) Другие отчеты и информация касательно состояния феномена ТЛ и борьбе с этим явлением в Молдове (спорадические аналитические отчеты, выводы научно-практических конференций и т.п.).

Конечно, можно спорить о степени обязательности для Молдовы рекомендаций некоторых из названных отчетов, но несомненно, что эти документы оказывают влияние на имидж Республики Молдова за рубежом, и они не должны оставаться без внимания Правительства, при формировании его политики в данной сфере на очередной плановый период.

Все эти документы были использованы при разработке Национального плана на 2012-2013. Кроме того, был использован Отчет о прогрессе в реализации Плана по либерализации визового режима, который содержит важные рекомендации для Молдовы, в т.ч. в сфере противодействия ТЛ. В ходе разработки данного плана рабочая группа столкнулась с тем, что часто проблемы и рекомендации международных структур облекаются в очень вежливые формулировки, **выражаются недостаточно четко**. Причем, если в какой-то области ничего не сделано, а в какой-то сделано немало, то даются одинаковые рекомендации – продолжить работу в том же направлении. Такие формулировки проблемы должны конкретизироваться и детализироваться при их включении их в Национальный план. Ведь от того, как сформулирована проблема будет зависеть формулировка целей, задач и мер плана, а значит направления политики и ее эффективность.

Кроме того, опыт разработки Национального плана на 2012-2013 г.г. показал, что **проблемы не должны формулироваться, как проблемы в организации противодействия ТЛ**, например - «не разработан нормативный акт», «нет координации действий» и т.п. Это приводит к излишней детализации Национального плана, концентрации политики на второстепенных целях и задачах, что в итоге снижает качество политики, низводя ее целиком до операционного уровня, затрудняет оценку влияния политики. **Нужно формулировать проблемы с точки зрения новых вызовов в эволюции феномена, защиты прав человека и др.** Кроме того, необходимо научиться различать **ключевые проблемы и «подпроблемы»** - т.е. основные проблемы и факторы влияния.

В этой связи следует порекомендовать составление перечня проблем и рекомендаций для их последующего **обсуждения и согласования рабочей группой** по разработке Национального плана. Все выявленные зарубежными экспертами проблемы должны быть **обсуждены, конкретизированы (выработаны четкие формулировки проблем) и систематизированы (по возможности объединены в логической**

⁶⁰ ООН планирует, начиная с 2012 года издавать на систематической основе (каждые два года) всемирные отчеты о ситуации торговле людьми.

⁶¹ Первый такой отчет был представлен Правительству Молдовы в 2011 году. По имеющейся информации ОБСЕ планирует ежегодную разработку таких отчетов.

связи) в соответствии с основными направлениями политики. Общее обсуждение позволит **также исключить возможные ошибки внешней экспертизы.**

Линия отсчета и поэтапное решение проблем

Руководство по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданное ICMPD Vienna, предусматривает необходимость включения в политические документы стратегического уровня информации о **линии отсчета (baseline)** в решении проблем.⁶² Линия отсчета должна давать четкое представление о состоянии и степени решения каждой проблемы во время разработки политики. Это очень важно для будущей оценки внедрения политики. Ведь приступая к планированию политики, необходимо учесть то, что уже сделано в стране для преодоления описываемой проблемы с тем, чтобы в конце планового периода можно было оценить достижения, достигнутые именно в этом плановом периоде (отделить их от предыдущих достижений). Но в Молдове до настоящего времени эта рекомендация не использовалась на практике. Кроме того, это не предусмотрено Правилами, утвержденными Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007.

Следует отметить, что это требование хорошо известно разработчикам проектов, осуществляемых при поддержке международных доноров, которое осуществляется с учетом требований OECD⁶³. **Baseline** – это линия/точка отсчета для каждого мероприятия по проекту. По каждому виду деятельности должно быть описано то, на каком уровне находится решение данной проблемы (ничего не сделано или уже есть какая-то основа) и до какой степени данная проблема будет решена в ходе проекта.

Анализ показывает, что проблемы отличаются по степени сложности. Не все существующие проблемы можно решить в рамках одного национального плана, поскольку на их решение в полном объеме может не хватить имеющихся ресурсов, или проблема достаточно серьезная и невозможно добиться существенных успехов в ее преодолении за установленный срок реализации плана. Поэтому необходимо определять насколько каждая проблема может быть решена в планируемом периоде и устанавливая соответствующие показатели прогресса.

Выбор приоритетных проблем и направлений политики

Как уже было отмечено, разработчики Национального плана неизменно столкнутся с необходимостью выбора приоритетов в решении проблем и соответственно направлений национальной политики, поскольку невозможно решить все проблемы за один плановый период. Хотя Правила, утвержденные Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007, не предусматривают выбор приоритетных проблем и направлений политики, на практике политические документы часто говорят о приоритетных проблемах, целях, задачах политики. Например, Национальная стратегия в области миграции и убежища (2011-2020 годы) содержит положения о приоритетах Правительства и их связи с приоритетными направлениями политики Европейского Союза в данной области⁶⁴.

При разработке международных политических документов также используется выбор приоритетов политики, в частности при разработке новой европейской стратегии по искоренению ТЛ на 2012 – 2016 г.г. были установлены приоритеты. Насколько

⁶² Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.29.

⁶³ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* is an international economic organisation of 34 countries founded in 1961 to stimulate economic progress and world trade. It is a forum of countries committed to democracy and the market economy, providing a platform to compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practices, and co-ordinate domestic and international policies of its members. See: www.oecd.org

⁶⁴ Постановление Правительства Республики Молдова № 655 от 08.09.2011 «Об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 годы)» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 152-155, ст. 726)

известно, выбор приоритетов осуществлялся коллегиально и обсуждался на разных уровнях, в т.ч. в кругу экспертов по проблеме⁶⁵.

В условиях Молдовы, также можно порекомендовать Постоянному секретариату проведение коллегиального обсуждения данного вопроса на разных уровнях. При этом можно попробовать использование письменного опроса экспертов, предложив им разделить проблемы на высокий, средний и низкий уровни приоритета, и затем на основе полученных ответов, можно выделить общие приоритеты, несомненно, учитывая, прежде всего, проблемы жертв и потенциальных жертв ТЛ.

Работники Постоянного секретариата Национального комитета также должны участвовать в выборе приоритетных направлений политики, поскольку от усилий этого органа многое зависит. Как показал опыт разработки Национального плана на 2012-2013 г.г. государственные структуры не хотят брать на себя ответственность за решение наиболее сложных проблем, поскольку испытывают трудности с ресурсами. Поэтому, несмотря на то, что основная задача Постоянного секретариата заключается в координировании действий всех организаций, все же ответственность за некоторые меры Национального плана на 2012-2013 г.г. Постоянный секретариат взял на себя. Эти меры должны служить основными направлениями работы Постоянного секретариата, т.е. приоритеты секретариата не должны отличаться от приоритетов национальной политики.

Выводы и рекомендации:

До 2012 года в Национальные планы по предупреждению и пресечению ТЛ не включался анализ проблем, связанных с:

- a) состоянием феномена ТЛ, тенденций в его эволюции;*
- b) состоянием системы противодействия ТЛ;*
- c) оценкой результатов проводимой политики за предыдущий плановый период по основным направлениям с выделением baseline – линии отсчета, т.е. информации о состоянии или степени решения существующих проблем.*

Сложившийся порядок не противоречит нормативным актам Молдовы, устанавливающим требования к политическим документам, но препятствует развитию мониторинга и оценки политики, дальнейшему повышению эффективности проводимой политики. В то же время с каждым годом увеличивается число исследований, посвященных оценке ситуации и проблем противодействия ТЛ в Республике Молдова. Для правильной разработки и последующей оценки политики необходимо вводить эту информацию в политический документ.

*Для этого рекомендуется создать общий список/перечень проблем и вынести его на коллегиальное обсуждение с участием гражданского общества и межправительственных организаций в целях **анализа, конкретизации, систематизации проблем по направлениям политики и выбора приоритетов** для будущего Национального плана, **а также в целях исключения возможных ошибок исследователей и других экспертов**. При этом могут быть использованы различные консультативные механизмы, прежде всего, в рамках рабочей группы по разработке проекта Национального плана. В Национальном плане обязательно должны быть отсылки на каждый источник информации о проблемах. Это поможет в дальнейшем поддержать мониторинг внедрения рекомендаций национальных и внешних экспертов по проблеме.*

В стратегическую (описательную) часть Национального плана должна также включаться некоторая информация о мерах, предпринимаемых для преодоления проблем в смежных областях, которые влияют на состояние феномена ТЛ (миграция,

⁶⁵ Proposal for a European Strategy and Priority Actions on combating and preventing THB and protecting the rights of trafficked and exploited persons. Opinion No 7/2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission.

насилие в семьях коррупция и т.п.) для координации политики, исключения дублирования усилий. Кроме того, в стратегическую часть плана должна вноситься информация о линии отсчета (baseline) – состоянии или степени решения каждой описываемой проблемы на момент разработки плана. Такая информация важна, как для выработки эффективной политики, а также для оценки ее влияния по окончании нового планового периода.

Учитывая важность сведений о состоянии феномена ТЛ, Правительство должно прилагать усилия для его изучения, и Национальный план должен включать меры поддержки исследований в Молдове.

2.5. Определение целей (scopuri), задач (obiectivele) и мер (actiuni) политики

При разработке Национального плана этап определения целей, задач и мер политики для решения выявленных проблем является одним из самых сложных. При этом можно использовать рекомендации Руководства по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданного ICMPD Vienna. Это Руководство содержит типовой образец политического документа стратегического уровня с определением стратегических целей и задач, а также показателей их выполнения⁶⁶, по сути дела - это некая усредненная модель, которая, по замыслу разработчиков должна быть адаптирована к проблемам конкретной страны.

Но опыт разработки Национального плана 2012-2013 г.г. и опрос специалистов показали, что разработчики плана неизбежно сталкиваются с необходимостью самостоятельно определить цели, задачи и меры политики, необходимые для решения конкретной проблемы. Как правило, большие затруднения вызывает разработка логически связанной и построенной в определенной иерархии цепочки: проблема – цель (общая/специфическая) – задача – мера – ожидаемый результат - показатель. Во многом это работа творческая, и ее качество зависит от таланта разработчиков, но безусловно специалистов необходимо обучать этому.

Правила, утвержденные Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007 (п.п.22-25), содержат только самые общие указания по поводу целей и задач политики, которые мало помогают при разработке политики. Важным является указание п. 22 Правил о том, что «Цель, изложенная в политическом документе, должна отражать проблемы, которые будут решены публичной политикой...». Т.е. разработка целей и задач возможна только на базе правильно сформулированных проблем. Кроме того, п. 23 Правил разрешает разрабатывать, как **общие, так и специфические цели** политики. Из этого следует, что общие цели могут разбиваться на специфические цели. Это пока не применялось при разработке Национального плана, но Правила позволяют это применить в будущем.

Необходимо разработать детальную **методологию для разработки политических документов и мониторинга ее внедрения**. Для этого следует опираться не только и не столько на нормативную базу Молдовы и практический опыт в сфере планирования и мониторинга политики в других областях, которые, к сожалению, находятся в начальной стадии развития. Следует использовать имеющиеся литературу по вопросам мониторинга и оценки, особенно, разработанную для проектов межправительственных организаций, рекомендации которой вполне применимы не только для политики этих организаций, но и для политики стран.

Методология должна содержать практически указания по определению целей и задач политики. Формулировка цели очень важна для планирования, потому что **каждое слово в определении цели должно преобразовываться в отдельную задачу и мероприятие**. Так, например, специфическая цель «обеспечение группы риска необходимой информацией о ТЛ» должна выливаться в ряд задач. Слово

⁶⁶ Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.96-121.

«обеспечение» должно находить выражение в задаче и мерах, которые ответят на вопрос, как именно это будет обеспечено (какая структура, каким способом, в какой срок и т.п.). Слово «необходимой» - необходимой для кого, для чего. И т.д.

Выводы и рекомендации:

Опыт разработки Национального плана 2012-2013 г.г. и порос специалистов показали, что у разработчиков этого документа вызывают большую трудность формулировка проблем, целей, задач и мер плана в строгой логической связи. Необходимо проводить тренинги для участников рабочей группы. Кроме того, необходимо разработать методологию для разработки стратегического Национального плана.

2.6. Основные принципы и подходы, используемые при разработке плана

При разработке Национального плана следует учитывать принципы и подходы в противодействии ТЛ, рекомендуемые национальными, региональными и международными стандартами. Однако, в настоящее время существующие документы по-разному перечисляют и трактуют эти принципы и подходы.

Так, согласно статьям 4-5 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ противодействие ТЛ должно быть организовано с учетом следующих принципов и подходов:

- a) соблюдение основных прав и свобод человека;
- b) признание ТЛ преступлением, посягающим на основные права человека, достоинство, свободу и неприкосновенность личности;
- c) неотвратимость наказания торговцев людьми;
- d) законность;
- e) свободный доступ к правосудию;
- f) обеспечение безопасности жертв ТЛ и справедливого отношения к ним;
- g) комплексное использование превентивных правовых, политических, социально-экономических и информационных мер;
- h) социальное партнерство, сотрудничество органов публичного управления с международными и неправительственными организациями, другими представителями гражданского общества;
- i) соразмерность соблюдения основных прав жертв ТЛ и условий уголовного преследования, при котором не наносится ущерб правам стороны защиты;
- j) одинаковый подход ко всем видам национальной и транснациональной ТЛ, как связанной, так и не связанной с организованной преступностью и др.;
- k) сотрудничество с органами публичного управления и компетентными организациями других государств, а также с международными организациями в целях выполнения задач по пресечению ТЛ;
- l) недискриминация.

Эти принципы и подходы относятся к организации разработки политики, ее содержанию и к порядку реализации. Но, к сожалению, ни закон, ни нормативные акты Правительства не установили, **что именно необходимо сделать для внедрения этих принципов и подходов.** Они носят декларативный характер.

Руководство по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданное ICMPD Vienna, рекомендует использовать при разработке национальных планов следующие руководящие принципы⁶⁷:

- i. Ответственность государства
- ii. Участие гражданского общества
- iii. Подход, основанный на правах человека

⁶⁷ Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.17.

iv. Мультидисциплинарный и межсекторный подход

v. Устойчивость (политики).

Обращает на себя внимание тот факт, что, в отличие от законодательства Молдовы, этот региональный стандарт не просто перечисляет принципы, а включает конкретные рекомендации по их внедрению. Проанализируем эти важные принципы и подходы, рекомендации по их внедрению, а также попытаемся выработать некоторые собственные рекомендации, актуальные для Молдовы.

Ответственность государства и устойчивость политики

Согласно этому принципу государство должно нести основную ответственность за организацию противодействия ТЛ в стране, в т.ч. за обеспечение финансовыми, трудовыми и др. ресурсами процесса **разработки политики, содержание этой политики и ее внедрение**. Принцип «ответственности государства» тесно связан с принципом «устойчивости», потому что только государство способно обеспечить интеграцию и сбалансированность политики в разных сферах. Руководство, разработанное ICMPD, также рекомендует, чтобы государство координировало деятельность доноров по поддержке проводимой политики в плане выделения необходимых фондов и других ресурсов⁶⁸.

Принцип «ответственность государства и устойчивость политики» по-настоящему стал реализовываться в Молдове в 2011 г. после введения в аппарат Государственной канцелярии специальной штатной единицы, ответственной за данный сектор политики. Все участники противодействия ТЛ почувствовали активизацию деятельности в данной сфере, более пристальное внимание Правительства к данной проблеме. Как уже было отмечено в разделе 1.3. настоящего отчета, необходимо расширить функции Государственной канцелярии, связанные с менеджментом политики. Этот государственный орган должен иметь право не только обеспечивать разработку политики в сфере противодействия ТЛ на уровне министерств, но играть более активную роль в разработке межведомственной политики, анализе проблем, выборе приоритетов.

Кроме этого, в дальнейшем необходимо усилить ответственность государства за выделяемые ресурсы. Исторически сложилось так, что большую поддержку в этой сфере оказывают зарубежные доноры. Опыт разработки проекта Национального плана на 2012-2013 г.г. показал, что представители государственных структур не знают точно какие средства необходимы для поддержки существующего уровня развития системы противодействия ТЛ в нашей стране. Прекращение внешней поддержки может пагубно повлиять на устойчивость политики, и созданная в Молдове система противодействия ТЛ может прийти в упадок. В то же время было бы неправильным на настоящем этапе включать в Национальный план только меры, выполнение которых будет подержано только за счет государственных средств. В силу экономических трудностей, которые испытывает Республика Молдова, Правительство сейчас не в состоянии взять на себя полностью ответственность за выполнение всех мер, которые необходимы для успешного противодействия ТЛ.

Необходимо **поэтапное увеличение выделяемых государством средств (из государственного и местных бюджетов) на поддержку противодействия ТЛ**. Это рекомендовано и международными экспертами. Так, в отчете Госдепартамента США «ТЛ», вышедшем в июне 2012 г., как положительное достижение отмечено то, что наше государство увеличило финансирование центра для жертв ТЛ.⁶⁹ В отчете БДИПЧ, посвященном анализу законодательства в сфере противодействия ТЛ, отмечено, что

⁶⁸ Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.22.

⁶⁹ Trafficking in Persons Report, June 2012, USA Department of State, p.251

помощь доноров должна только дополнять расходы Правительства на внедрение мер Национального плана, но не должна служить основной поддержкой в реализации мер плана.⁷⁰

Опрос специалистов министерств и других органов центрального отраслевого управления в рамках настоящего исследования показал, что у этих органов часто нет финансовых средств на выполнение некоторых необходимых мер. В то же время они не используют или не знают, как можно получить необходимые бюджетные средства, **связав процесс разработки Национального плана с процессом среднесрочного бюджетного планирования**. Необходимо принять меры для улучшения положения дел в данной сфере, а также для привлечения средств из местных бюджетов. Государственные структуры, имеющие полномочия в сфере противодействия ТЛ, должны научиться включать в государственный бюджет средства, необходимые для поддержки мер государственной политики. Кроме того, государственные структуры должны **научиться писать проекты** и привлекать внешние средства доноров для решения существующих проблем.

При разработке Национального плана 2012-2013 также возник вопрос - нужно ли включать в план меры, если они нужны, но на момент разработки на их реализацию нет средств. При разработке плана должны определяться проблемы и нужды в данной сфере, а также оцениваться готовность организаций-участников противодействия ТЛ покрыть меры по их решению. Если выяснится, что какие-то меры совершенно необходимы, но на момент разработки плана необходимых средств нет ни у государства, ни у гражданского общества, то, как поступить: исключить данную проблему из плана или оставить в плане и попытаться найти необходимые средства позже. Этот вопрос станет еще актуальнее, если Национальный план будет разрабатываться на 4 года. Такие же проблемы возникают и при разработке других национальных планов. Так, в распространенной недавно **пояснительной (информационной)** записке к проекту дополнений и изменений к Национальному плану действий в области прав человека на 2011-2014 г.г. отмечалось, что 74 % мер этого плана не покрыты ресурсами на момент его разработки.

Предпочтительнее, оставить такие меры в плане и попытаться найти необходимые средства позже, поскольку такой подход позволяет использовать Национальный план, как инструмент для написания проектов и поиска средств. Ведь зарубежный донор охотнее выделит средства на покрытие мер, признанных необходимыми на высоком государственном уровне. Но в то же время, меры плана быть достаточно реалистичными. Кроме того, смешение в плане мер покрытых и непокрытых ресурсами снижает обязательность плана и ответственность государства, создает проблемы для мониторинга плана. Для преодоления этих проблем, **меры Национального плана, признанные необходимыми, но непокрытые ресурсами, должны иметь иной статус и выделяться в плане при помощи специальной отметки**. В плане должно быть это детально разъяснено, что отметка выделяет меры, не покрытые ресурсами, и что обязанность социальных партнеров состоит в использовании этих частей плана для написания проектов. При мониторинге в первую очередь внимание будет обращено на то, что сделано для поиска необходимых средств. Это может предложено только в качестве временной меры, на некоторый переходный период.

Подход, основанный на правах человека

Подход, основанный на правах человека, иногда еще называют походом, ориентированным на права человека⁷¹ или ориентированным на жертву⁷². Согласно

⁷⁰ Revizuirea legislației în domeniul combaterii traficului de ființe umane în Republica Moldova, OCCE/ODHR, Varșovia, 2011, para 40.

⁷¹ Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010, p.26.

⁷² ТЛ: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подход полиции, использующей концепцию сотрудничества с населением по месту жительства. ОБСЕ, Вена, 2011, стр.31

Рекомендуемым ООН принципам и руководящим положениям по правам человека и ТЛ, обеспечение прав человека объектов торговли должно быть в центре всех усилий по предотвращению и борьбе с ТЛ. Меры по борьбе с ТЛ не должны негативно сказываться на правах человека и достоинстве людей, бывших объектом торговли⁷³.

Основные требования и рекомендации международных и региональных стандартов касательно реализации этого принципа, в отличие от предыдущего, относятся не к порядку организации планирования, а исключительно к содержанию политических документов и их внедрению на практике. Т.е. этот подход требует, чтобы в политику вводились меры, направленные на защиту прав жертв ТЛ, мигрантов и высшего интереса ребенка, развитие гендерно – чувствительного подхода и др. Государства, при определении своей политики в этой сфере, должны выйти за рамки уголовного преследования и рассматривать явление ТЛ с точки зрения фундаментальных прав и свобод человека с учетом таких понятий, как «достоинство личности», «социальная справедливость», «гармонизация интересов общества и личности» и др. При разработке политики в сфере противодействия ТЛ следует думать о том, как она повлияет на жертв ТЛ, поскольку любая мера, « ...даже если она запланирована с хорошими намерениями, может привести к неожиданному негативному влиянию на ... целевую группу».⁷⁴

Эти рекомендации, касательно подхода, основанного на правах человека, хорошо известны в Молдове и, как уже было отмечено, в нашей стране даже была принята специальная Стратегия НСП, цель которой состоит в защите прав жертв и потенциальных жертв ТЛ. Эта политика Молдовы признана успешной и, по мнению некоторых зарубежных экспертов, даже может рассматриваться в качестве модели для других стран региона.⁷⁵

Несмотря на достигнутые успехи, проблемы с реализацией на практике прав человека – жертвы ТЛ все же остаются актуальными для Молдовы, как впрочем, и для многих других стран. Не всегда официальная государственная политика положительно влияет на права человека. Поэтому Руководство по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданное ICMPD, рекомендует каждому государству разработать специальный инструмент - **официальный документ для оценки влияния проводимой политики на права человека** в этой стране.⁷⁶

Но для того, чтобы такая оценка стала возможной, необходимы усилия и на стадии планирования. Можно порекомендовать, чтобы при разработке политики подход, основанный на правах человека, находил воплощение **через формулировку проблем с точки зрения прав человека**. Проблемы могут формулироваться с разных точек зрения: интересов лиц, затрагиваемых проблемой ТЛ, и интересов противодействия этому явлению (организаций или общества в целом), которые не всегда совпадают. Как отмечалось, можно сформулировать проблему с различных точек зрения: с точки зрения недостатков организации/управления (например, недостатки законодательства, недостаточные знания специалистов и т.п.), с точки зрения разных организаций (не хватает ресурсов), с точки зрения общегосударственных интересов (негативное влияние коррупции, насилия в семьях и др.) и т.д. Но проблемы должны, по возможности, формулироваться сквозь призму прав человека жертвы ТЛ, а связанные подпроблемы уже могут формулироваться с других точек зрения. Это позволит правильно устанавливать цели политики, направлять их на защиту прав человека, а задачи политики - на развитие элементов управления системы

⁷³ Экономический и Социальный Совет ООН, Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека и торговле людьми, 2002. Руководящее положение 1: поощрение и защита прав человека.

⁷⁴ Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010, p.53.

⁷⁵ Trafficking in Persons Report, June 2012, USA Department of State, p. 251.

⁷⁶ Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti- trafficking Response, ICMPD, Vienna, 2006, p.24.

противодействия ТЛ. Таким образом, это позволит обеспечить оценку политики с точки зрения прав человека, и в итоге будет способствовать реализации принципа/подхода, основанного на правах человека.

Участие гражданского общества и межправительственных организаций

Данный подход требует, чтобы представители гражданского общества и межправительственных организаций участвовали, как в разработке так и внедрении мер противодействия ТЛ. Это должно способствовать гармонизации интересов общества, выработке сбалансированной политики.

Как отмечалось, в разработке Национального плана непосредственное участие принимают представители гражданского общества межправительственных организаций, которые вносят свои предложения для включения в план. Начиная с 2001 года, эти организации активно участвуют в разработке Национального плана как равноправные партнеры, вносят конкретные собственные предложения по составу мероприятий плана. Зачастую эти предложения подкреплены необходимыми финансовыми и другими ресурсами в рамках проектов этих организаций и финансируются зарубежными донорами. **Социальное партнерство продолжается и после утверждения политики**, т.е. при реализации Национального плана в жизнь, когда представители государственных, неправительственных и межправительственных организаций продолжают совместную работу. Т.е. социальное партнерство носит перманентный характер в сфере противодействия ТЛ.

Сложившаяся передовая практика в сфере противодействия ТЛ опережает развитие законодательных и нормативных актов в данной сфере, что создает некоторые проблемы. Как, было отмечено в разделе 2.1. настоящего отчета, законодательные и нормативные акты предусматривают участие гражданского общества в разработке политики в основном в форме консультирования. Согласно ст. 11 Закона о прозрачности процесса принятия решений⁷⁷ «консультирование ... обеспечивается ... посредством следующих способов: публичное обсуждение, публичные слушания, опрос общественного мнения, референдум, запрашивание мнений экспертов в соответствующей области, создание постоянных или специальных рабочих групп с участием представителей гражданского общества». Но из смысла этого закона следует, что рабочие группы с участием гражданского общества создаются не для разработки возможных подходов, идей и концепции будущего документа, а для выработки рекомендаций по готовому проекту. На практике это приводит к тому, что представителям гражданского общества бывает трудно добиться изменения уже почти готового документа, особенно тогда, когда это требует значительных усилий основного разработчика. В сфере противодействия ТЛ представители гражданского общества включаются в состав рабочих групп в самом начале разработки проектов официальных документов и непосредственно участвуют в разработке, что позволяет им играть более активную роль в этом процессе.

Следует также отметить, что уже несколько лет при Правительстве функционирует совещательный орган - Национальный совет по участию, в состав которого входят представители более 30 неправительственных организаций, активно работающих в самых различных сферах. Правительство утвердило специальное Положение о Национальном совете по участию и установило, что этот орган создан в целях «...обеспечения участия гражданского общества и частного сектора в процессе разработки, внедрения, мониторинга, оценки и пересмотра государственной политики»⁷⁸. Между тем, такая модель участия гражданского общества в выработке политики не является идеальной. Проблема в том, что на рассмотрение этого совета

⁷⁷ Закон о прозрачности процесса принятия решений N 239-XVI от 13 ноября 2008 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008 г., № 215-217, ст. 798)

⁷⁸ См. п. 1 Положения о Национальном совете по участию, утвержденного Постановлением Правительства Республики Молдова № 11 от 19.01.2010 «О создании Национального совета по участию» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2010 г., № 8-10, ст. 42)

попадают проекты всех документов, рассматриваемых Правительством, которые касаются самых различных сфер общественной жизни. Но члены этого Национального совета не могут обладать знаниями во всех сферах. Между тем, мнение представителей гражданского общества должно приниматься во внимание только в том, случае, если они являются экспертами в обсуждаемой области, а не просто являются членами любого объединения граждан или неправительственных организаций. Необходимо развивать и другие модели участия гражданского общества в разработке политики. Гораздо правильнее установить правило, обязывающее вовлекать экспертов из гражданского общества в рабочие группы по разработке проектов нормативных и законодательных актов на самом начальном этапе, чем направлять на согласование готовый проект совету, члены которого не всегда имеют необходимые знания и опыт.

При разработке Национального плана 2012-2013 сложилась парадоксальная ситуация, когда проект этого документа, разработанный при непосредственном участии гражданского общества, был затем направлен на рассмотрение названного Национального совета. Для исключения этих ситуаций необходимо научиться оформлять **протоколы консультаций**, которые предусмотрены ст.12 Закона о прозрачности процесса принятия решений, и отмечать это в информационной записке к проекту плана.

Кроме того, при разработке Национального плана 2012-2103 возникли горячие дискуссии о включении в план мер, ответственность за выполнение которых готово взять на себя гражданское общество. То, что Национальный план является нормативным актом Правительства, и ответственность за его выполнение возлагается на Правительство и подчиненные структуры, не означает, что план должен включать только меры, предлагаемые государственным сектором. Проблема ТЛ должна решаться в партнерстве государства и гражданского общества. В то же время неправительственные и межправительственные организации не могут быть указаны в плане, в качестве главных ответственных лиц. Согласно ст. 96 Конституции Республики Молдова, основная роль Правительства заключается в проведении в осуществлении общего руководства в сфере публичного управления. Следовательно, Правительство, утверждая Национальный план, может давать указания только органам публичного управления. **Неправительственные и межправительственные организации могут быть указаны в плане только в качестве партнеров, даже если они готовы взять на себя полную ответственность за выполнение предлагаемой меры.**

Существует и иная точка зрения, состоящая в том, что Национальный план не должен быть строго государственным документом. Он должен составляться по предложению не только государственных структур, но и неправительственных и межправительственных организаций, которые имеют проекты в данной области, финансируемые чаще всего иностранными донорами. Если негосударственная организация сама предлагает меры для включения в Национальный план, располагая при этом необходимыми ресурсами, не возражает против включения в качестве основного ответственного лица за выполнение данных мер, то такая мера может быть включена в план, и эта негосударственная организация может быть упомянута в плане в качестве основного исполнителя. Дело в том, что такой подход использовался ранее при составлении первого Национального плана 2001 г., а также последующих планов вплоть до 2012 года. Но такой подход противоречит принципу ответственности государства. Кроме того, в этом случае Правительство не должно самостоятельно утверждать такой план, и этот документ может служить **только приложением к соглашению между Правительством и социальными партнерами**. Возможно именно поэтому, БДИПЧ в результате юридического анализа Национального плана на 2010- 2011 г.г. пришло к выводу, что «этот документ не является обязательным с юридической точки зрения, будучи только декларацией о намерениях...».⁷⁹ Но Национальный план не должен давать основу для такой противоречивой оценки, поскольку он является нормативным актом Правительства, обязательным для исполнения.

⁷⁹ Revizuirea legislației în domeniul combaterii traficului de ființe umane în Republica Moldova, OCCE/ODHR, Varșovia, 2011, para 20.

Чтобы исключить такие противоречия и закрепить вышеуказанный принцип ответственности государства, в Национальный план 2012-2013 в качестве основных ответственных лиц были включены только органы центрального отраслевого публичного управления. Но при этом на практике возникли некоторые проблемы – государственные структуры неохотно соглашались взять на себя ответственность за выполнение некоторых мер, предлагаемых негосударственными структурами. Потребовались значительные дипломатические усилия Постоянного секретариата для того, чтобы сблизить позиции партнеров. Часть мероприятий секретариат включил в план под свою ответственность. В то же время в результате этой работы в ближайшие два года государственные, неправительственные и межправительственные организации, ответственные за исполнение определенных мер плана, будут еще теснее контактировать при реализации мер Национального плана, что в результате будет способствовать дальнейшему развитию и укреплению партнерства. Кроме того, скорее всего, эти трудности являются временными, поскольку Правительство планирует усилить меры поддержки проектов гражданского общества, используя механизм закупки услуг у неправительственных организаций.

Итак, как показал анализ, практика разработки Национального плана вышла далеко за рамки, очерченные законодательством. Но она не противоречит Конституции РМ, статья 39 которой устанавливает право граждан на непосредственное участие в управлении общественными делами, что собственно и составляет суть непосредственной демократии. Кроме того, эта практика является следствием общей политики Республики Молдова последних лет, направленной на развитие демократических процессов, укрепление гражданского общества, создание правового государства. Это практика полностью соответствует духу и нормам Постановления Парламента Республики Молдова № 267-XVI от 11 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2009–2011 годы»⁸⁰, которое предусматривает активное и равноправное партнерство гражданского общества с органами публичной власти в целях эффективного решения социальных проблем, в т.ч. в выработке соответствующей политики, при **сохранении свободы и независимости организаций гражданского общества в определении своих целей, принятии решений и осуществлении своей деятельности.**

Поэтому эта практика нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении и юридической поддержке, поскольку она может послужить для выработки общего юридического механизма защиты прав человека, который включает сотрудничество гражданского общества с органами публичной власти. В настоящее время в других сферах это сотрудничество работает фрагментарно, в основном как диалог органов власти и гражданского общества на этапе утверждения политики, но не на этапе разработки и тем более при внедрении этой политики.

Мультидисциплинарный и межсекторный подход

Согласно Руководству по разработке и внедрению национальной политики в сфере противодействия ТЛ, изданному ICMPD, необходимость внедрения этого подхода вызвана сложностью проблемы ТЛ, которая связана с различными другими общественными проблемами – организованной преступностью, коррупцией, насилием в семьях, нарушением прав мигрантов, нарушением трудовых прав и т.п. Поэтому при разработке политики в сфере противодействия ТЛ должны использоваться знания и опыт различных дисциплин, заниматься выработкой политики должны специалисты из разных структур, сами меры политики должны быть достаточно разнообразными, покрывающими различные области общественной жизни. Кроме того, реализация принятых мер должна осуществляться также в сотрудничестве и при регулярном обмене информацией специалистов из разных структур.

⁸⁰ Постановление Парламента Республики Молдова № 267-XVI от 11 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2009–2011 годы»⁸⁰ (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009, № 1-2, ч. I, ст. 11,

Хотя мультидисциплинарный и межсекторный подход не упоминается в Законе о предупреждении и пресечении ТЛ, он достаточно хорошо известен в Молдове и применяется на практике. Как уже было отмечено, в настоящее время специалисты из разных структур сотрудничают не только на стадии разработки политики, но и ее в ходе ее реализации. Кроме того, ценен опыт работы мультидисциплинарных команд в рамках НСП на уровне районов, получивший развитие при поддержке МТСЗС, МОМ, Миссия в Молдове, а также Международного центра «Ла Страда» и др.

Для закрепления и дальнейшего развития этого подхода рекомендуется внести дополнения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ, а также разработать положение о мультидисциплинарной команде, которая может использоваться как для разработки политики, так и для ее реализации.

Выводы и рекомендации:

Основные принципы и подходы, которые международные и региональные стандарты рекомендуют использовать для организации разработки политики, содержания предлагаемых мер и их реализации, хорошо известны в Молдове. Однако, они отличаются от принципов, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ. Кроме того, эти принципы и подходы носят, в основном, декларативный характер, и не существует официальных документов, разъясняющих как эти принципы и подходы должны воплощаться в жизнь, посредством каких мер.

Для дальнейшего развития этих принципов и подходов рекомендуется следующее:

- 1) поэтапное увеличение выделяемых государством средств (из государственного и местных бюджетов) на поддержку мер Национального плана;*
- 2) укрепление связи процесса разработки Национального плана с процессом среднесрочного бюджетного планирования на уровне органов центрального отраслевого публичного управления, имеющих полномочия в сфере противодействия ТЛ;*
- 3) развитие способностей государственных структур в разработке проектов, в т.ч. экономических расчетов, а также в привлечении внешнего финансирования;*
- 4) меры Национального плана, признанные необходимыми, но непокрытые ресурсами, должны иметь иной статус, чем меры, имеющие финансовое покрытие, и выделяться в плане при помощи специальной отметки;*
- 5) в Национальном плане формулировать проблемы с точки зрения прав человека (а не недостатков в организации противодействия ТЛ);*
- 6) разработать методологию для оценки влияния проводимой политики на права человека;*
- 7) наделить представителей гражданского общества правом непосредственно участвовать в разработке проектов Национального плана и других политических документов, а не только в публичных консультациях;*
- 8) оформлять специальными протоколами участие представителей гражданского общества в разработке Национального плана с тем, чтобы исключить дублирование усилий на этапе, предусмотренных законодательством публичных консультаций для согласования проекта с гражданским обществом;*
- 9) дополнить Закон о предупреждении и пресечении ТЛ и разработать положение о мультидисциплинарной команде.*

III. Мониторинг и оценка политики в сфере противодействия торговле людьми

За период с 2001 по 2010 г.г. политика Молдовы в сфере противодействия ТЛ не раз подвергалась внешней оценке. В последние годы различные международные структуры все больше внимания уделяют вопросам мониторинга и оценки политики в тех странах, которые ратифицировали международные конвенции в этой области.

В то же время в Молдове накоплен только очень скромный собственный опыт в организации внутреннего мониторинга внедрения политических документов в сфере

противодействия ТЛ и использования отчетов по мониторингу. Несмотря на то, что в период 2001 -2011 г.г., Правительством были утверждены 4 Национальных плана, внутреннему мониторингу был подвержен только последний из них - разработанный на 2010-2011 годы. Немного лучше обстоят дела с мониторингом внедрения Стратегии НСП, принятой в конце 2008 года – было опубликовано уже 3 отчета по мониторингу ее выполнения за 2009, 2010 и 2011 г.г.

Необходимо проанализировать существующую нормативную базу и накопленный опыт мониторинга и оценки в данной сфере и выработать предложения по повышению эффективности внутреннего мониторинга, а также его согласованию с внешним мониторингом.

3.1. Законодательная и нормативная база мониторинга политики

Интересно отметить, что первый политический документ, принятый в Молдове в сфере противодействия ТЛ, не предусматривал разработку сводного отчета по стране о мониторинге проводимой политики. Так, Постановление Правительства №1219 от 09.11.2001, которое утвердило первый Национальный план, только обязывало все органы центрального отраслевого публичного управления, на которые возложена обязанность по внедрению этого плана, представлять свои отчеты непосредственно Правительству дважды в год: 1-ого января и 1-ого июля.

В 2005 году Закон о предупреждении и пресечении ТЛ (статья 8, часть 4 b) уже установил, что Национальный комитет должен контролировать реализацию Национального плана и представлять Правительству общую информацию о ходе его выполнения. Эту норму Закона можно рассматривать как основание для мониторинга Национального плана, поскольку понятие «контроль» имеет то же значение, что и «мониторинг» - наблюдение, проверка деятельности⁸¹. В то же время названный Закон не установил порядок и периодичность мониторинга. Однако, согласно части (8) ст. 8 Закона о предупреждении и пресечении ТЛ Национальный комитет должен представлять Правительству отчеты о своей деятельности не реже 1 раза в год до 1 – ого февраля. Но отчеты о заседаниях Национального комитета, опубликованные не сразу после заседания, а один раз в год, не представляют особого интереса для Правительства, специалистов и общественности. Поэтому на практике эта норма Закона трактуется, как периодичность составления отчета по мониторингу Национального плана. Но, строго говоря, необходимо внести изменения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ с тем, чтобы четко **установить необходимость мониторинга Национального плана, его периодичность и сроки составления сводного отчета по мониторингу.**

При организации мониторинга Национального плана следует также учитывать Правила (п.п. 34-39), утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007. Согласно этим Правилам мониторинг включает сбор и обработку данных, и эта деятельность должна носить постоянный характер и осуществляться в течение всего периода внедрения публичной политики, т.е. в данном случае - срока действия Национального плана. В задачи мониторинга входит выявление ошибок или непредвиденных эффектов политики, а также предложение возможных поправок в политический документ. В результате мониторинга должен быть составлен отчет, в котором должны быть отражены результаты внедрения политики в отчетном периоде (информация о выполнении специфических задач и мер, соблюдении установленных сроков внедрения, стоимости произведенных затрат, достижения установленных показателей, причин невыполнения или частичного выполнения плановых мер и др.). Структура отчета по мониторингу определяется структурой политического документа. Согласно п.39 Правил «В процессе мониторинга следует применить механизм количественного (статистического) и качественного контроля (с анализом последствий) исполнения политических документов...».

⁸¹ DEXI – dicționar explicativ ilustrat al limbii române, 2007, p.438 și p. 1188.

Следует отметить, что указанные Правила не содержат определение такого понятия, как «мониторинг политики» и не предусматривают необходимость проведения «оценки политики». Между тем, понятие «мониторинг» в научной литературе по проблематике четко отделено от понятия «оценка», у этих процедур разные задачи и элементы⁸². В то же время, Правила причисляют к задачам мониторинга некоторые задачи, которые обычно относят к оценке, например - «выявление непредвиденных эффектов политики», «качественный контроль/анализ последствий». Таким образом, Правила, по сути дела, обязывают включать в мониторинг некоторые элементы оценки. Такое сочетание мониторинга с элементами оценки для контроля реализации Национального плана вполне возможно. Разделение этих процессов важнее с научной точки зрения, чем с практической, и необходимо в основном для того, чтобы правильно сформулировать их цели и задачи. Кроме того, поскольку оценка более дорогостоящий процесс, чем мониторинг, то при недостатке средств будет правильнее использовать мониторинг с элементами оценки, чем полностью отказаться от проведения оценки.

К сожалению, Правила не содержат требований, обязывающих учитывать результаты мониторинга при разработке последующего политического документа, в данном случае - Национального плана, на следующий плановый период. Но это очень важно, ведь составление отчета о мониторинге не должно быть самоцелью, это должно способствовать улучшению политики, исправлению ошибок, допущенных в предыдущем периоде разработки политики.

Нормативные акты в сфере противодействия ТЛ содержат только некоторые упоминания и мониторинге. Так, Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 года «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с ТЛ, Положения о Национальном комитете и Национального плана действий по предотвращению и борьбе с ТЛ» (п.5) установило, что мониторинг мер, предусмотренных Национальным планом, осуществляет Национальный комитет. Постановление Правительства Республики Молдова № 900 от 02.12.2011. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008г.», которое заложило основы деятельности Постоянного секретариата, возлагает ответственность за осуществление мониторинга реализации политики в сфере противодействия ТЛ на Постоянный секретариат. Но указанные нормативные акты не содержат норм, регулирующих порядок осуществления мониторинга.

Выводы и рекомендации:

Законодательные и нормативные акты Республики Молдова не регулируют должным образом вопросы мониторинга и оценки внедрения политики и не содержат специфических указаний по порядку проведения мониторинга и оценки политики в сфере противодействия ТЛ, а также о связи этого процесса с процессом разработки этой политики.

Рекомендуется внести изменения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ с тем, чтобы четко установить необходимость мониторинга Национального плана, его периодичность и сроки составления сводного отчета по мониторингу.

Кроме того, необходимо разработать детальные указания по порядку сбора, обобщения и использованию данных мониторинга.

3.2. Опыт мониторинга Национального плана

Несмотря на то, что Правила, утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007, обязывают проводить мониторинг политики в течение всего периода действия политики, на практике, как уже было отмечено, отчеты

⁸² See: Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010, p.p.16-17.

о мониторинге Национального плана были разработаны только в 2010 и 2011 годах. Отчет за 2011 год был разработан сотрудниками Постоянного секретариата Национального комитета и опубликован на сайте Правительства Республики Молдова, как приложение 1 к Национальному отчету в области предупреждения и пресечения ТЛ за 2011 год.⁸³ В национальный отчет также вошел отчет об оценке деятельности территориальных комиссий по борьбе с ТЛ за 2011 г. (приложение 2 к этому отчету). Следует отметить, что отчет о мониторинге Национального плана за 2011 г. посвящен вопросам контроля реализации не только собственно Национального плана, утвержденного Постановлением Правительства № 835 от 13.09.2010, но и Специального плана, который был разработан Правительством в дополнение к этому Национальному плану и утвержден Постановлением Правительства № 1170 от 21.12.2010.

Опыт составления отчета о мониторинге за 2011 год полностью подтвердил утверждения различных публикаций по проблематике о том, что мониторинг и оценка политики во многом зависят от качества политического документа⁸⁴. Этот отчет в основном содержит информацию о том, выполнены или нет мероприятия или виды деятельности, вошедшие в Национальный план, а также включает некоторые количественные характеристики выполненных мероприятий. Включить в отчет о мониторинге некоторые элементы оценки не удалось, поскольку структура и содержание Национального плана на 2010-2011 г.г. не позволяют качественно оценить внедрение политики, ее эффективность, прежде всего потому, что в плане не зафиксированы проблемы, существовавшие на момент его принятия. Кроме того, в ходе мониторинга выполнения Национального плана на 2010 – 2011 г.г. были выявлены ошибки в логических связях между целями, задачами и мерами плана. Это стало препятствием для логического анализа того, как выполнение мер плана способствовало достижению целей политики.

К выявленным в ходе мониторинга недостаткам Национального плана на 2010-2011 г.г. относится и то, что в нем нет нумерации запланированных мер/ видов деятельности. Это затрудняет составление отчета по мониторингу и увеличивает его объем, поскольку невозможно сделать отсылку на соответствующий вид деятельности, а нужно полностью привести выдержку из содержания плана. По некоторым видам деятельности в качестве ответственного за выполнение был указан Национальный комитет по пресечению ТЛ, и не было ясно, кто отвечает за выполнение этих пунктов плана. Чтобы устранить недостатки, выявленные в ходе мониторинга Национального плана 2010-2011 и создать предпосылки для будущего качественного мониторинга и оценки, в структуру Национального плана на 2012 – 2013 г.г. были внесены некоторые изменения. Но не все замыслы удалось реализовать из-за недостатка времени, поскольку для этого было необходимо внести изменения в законодательство. Кроме того, отсутствие методологии мониторинга и оценки Национального плана на этапе разработки нового плана 2012-2013 несет риск того, что при мониторинге этого плана также возникнут трудности.

Выводы и рекомендации:

В Молдове накоплен небольшой опыт мониторинга Национального плана – за 2010-2011 г.г. Этот опыт позволил выявить ряд недостатков структуры и содержания плана, а также подтвердил, что мониторинг и оценка политики в сфере противодействия ТЛ во многом зависят от качества плана. Поскольку Национальный план 2010-2011 не содержит информации о ситуации и проблемах, существовавших на момент его принятия, то и отчеты о мониторинге этого плана в основном фокусируются на

⁸³ Raport de monitorizare a gradului de realizare a Planului Național și a Planului specific adițional de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pe perioada anului 2011. **Anexa nr. 1** la Raport național on domeniul prevenirii ei combaterii traficului de ființe umane on Republica Moldova pentru anul 2011.
Pot fi găsit pe: <http://gov.md/lib.php?l=ro&idc=578>

⁸⁴ Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010, p. 48.

количественных характеристиках выполнения плана. Между тем, согласно действующей нормативной базе, регулирующей вопросы мониторинга политики, в задачи такого отчета входит не только отразить выполнение мер Национального плана, но показать, как выполнение плана повлияло на решение выявленных проблем.

Чтобы оценить внедрение политики, ее эффективность, необходимо качественно разработать политический документ. Вопросы мониторинга и оценки национального плана должны быть продуманы на этапе разработки этого плана. Рекомендуется вначале разработать методологию мониторинга Национального плана (до принятия Национального плана на следующий плановый период), продумать требования и адаптировать структуру и содержание будущего плана с целью создания необходимых условий для мониторинга и оценки.

3.3. Мониторинг реализации Стратегии НСП

Мониторинг реализации Стратегии НСП и Плана действий по ее реализации возложен на МТСЗС⁸⁵. Это министерство должно ежегодно до 30 марта представлять Правительству отчет о реализации Стратегии. Начиная с 2009 года, данное министерство опубликовало три отчета о мониторинге, которые можно найти на его сайте⁸⁶. Мониторинг НСП, осуществляется согласно методологии, разработанной при поддержке МОМ, Миссия в Молдове, и Международного центра «Ла Страда». При разработке методологии были учтены международные стандарты, практические и научные рекомендации в данной области. Несмотря на то, что содержание Стратегии НСП также не вполне отвечает требованиям мониторинга и оценки, отдельные трудности удалось преодолеть за счет применения некоторых научных приемов, в частности - Logical Framework Analysis⁸⁷. Была разработана логическая матрица показателей мониторинга, которая обеспечила логическую связь мер плана с целями и задачами Стратегии НСП. Были разработаны формы для сбора данных мониторинга и примерная структура сводного отчета по мониторингу. Хотя методология мониторинга не была доведена до уровня нормативного акта и не была официально утверждена, она была успешно пилотирована на практике. Этот опыт может быть использован и для разработки методологии мониторинга Национального плана.

Как отмечалось, было признано нецелесообразной разработка отдельного плана действий по реализации Стратегии НСП на 2012-2013 г.г., и его объединили с Национальным планом на тот же плановый период. Необходимо внести изменения в Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 года и в раздел X Стратегии НСП с тем, чтобы скорректировать сроки отчетов по мониторингу Национального плана и Стратегии НСП, а также возложить ответственность за мониторинг на Государственную канцелярию.

Выводы и рекомендации:

Опыт мониторинга политики в сфере противодействия ТЛ, накопленный МТСЗС при мониторинге Стратегии НСП, может быть использован при разработке методологии мониторинга Национального плана. В связи с тем, что отдельный план действий по реализации Стратегии НСП на 2012-2013 г.г. был объединен с Национальным планом

⁸⁵ Ст.4 Постановления Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ на 2009-2011 г.г. . (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009 г., № 27-29, ст. 66)

⁸⁶ Отчеты о мониторинге Стратегии НСП за 2009, 2010 и 2011 г.г. на государственном языке можно найти на сайте : <http://www.mpsfc.gov.md/md/rapoarte/>

⁸⁷ Handbook on performance indicators for counter-trafficking projects, IOM Geneva, IOM Washington, 2008, p.12.

на тот же плановый период, рекомендуется внести соответствующие изменения в Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 года и в раздел X Стратегии НСП.

3.4. Менеджмент политики

Анализ теории и практики мониторинга политики показывает, что этот процесс тесно связан с планированием, оценкой и пересмотром политики/разработкой нового политического документа. Пока в нашей стране **не создана четкая концепция, которая бы объединила процессы планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики, а также позволила выработать единую методологию для этих процессов.** Это влияет на эффективность проводимой политики.

Процессы планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики неразрывно связаны и вместе образуют единый цикл менеджмента политики. На начальном этапе разрабатывается политика, затем начинается этап внедрения, который нуждается в контроле.

Мониторинг представляет собой контроль внедрения политики, как деятельности органов государственной власти, общественных организаций и др. социальных групп, направленных на достижение определенной цели/решение определенной социальной проблемы. Организация мониторинга и его эффективность зависят от качества планирования политики. Невозможно разработать хороший отчет о мониторинге для некачественного Национального плана. Кроме того, вопросы организации мониторинга должны продумываться на этапе разработки плана.

Оценка политики направлена на выявление результатов политики – степени достижения целей в решении общественной проблемы, в данном случае – проблемы ТЛ. Результаты мониторинга (отчет) обычно используются и служат базой для оценки политики. Кроме того, элементы оценки могут включаться в процесс мониторинга. Результаты мониторинга и оценки, при необходимости, используются для пересмотра политики и обязательно должны использоваться при переходе к новому этапу планирования политики – разработке последующего Национального плана.

Поскольку процессы планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики неразрывно связаны, то и **методология** тоже **не должна разрабатываться для каждого процесса отдельно**, она должна учитывать их роль и задачи, как этапов единого процесса менеджмента политики. Опыт показывает, что если методология планирования политики разрабатывается отдельно от методологии мониторинга и оценки, то велик риск того, что на этапе планирования не будет выполнена работа по созданию необходимых условий для мониторинга и оценки (анализ проблем и др.). Содержание политического документа не будет учитывать потребности мониторинга и оценки, и после его утверждения уже будет невозможно качественно осуществить мониторинг и оценку проводимой политики. Формат и содержание принятого Правительством политического документа просто не позволят это сделать. Это неизбежно скажется на эффективности проводимой политики.

Методология менеджмента политики должна подчеркнуть **связь планирования, мониторинга и оценки, как частей единого циклического процесса менеджмента политики**, а также должна включать и описывать известные специалистам научные приемы в области стратегического планирования проектов - Problem tree construction, Objectives Hierarchy, Logical Framework Analysis, SWOT, SMART Outcomes и др.

Кроме того, методология менеджмента политики **должна отразить связь и влияние национальной политики на политику регионов/районов (микроуровень), а также связь национальной политики с международной политикой (макроуровень) и внешней оценкой** степени ее соответствия требованиям

международных конвенций. Это будет способствовать гармонизации государственной политики на разных уровнях. Методология должна учитывать, что менеджмент должен стать многофункциональным: для внутренних целей - служить развитию государственной политики и региональной политики, а также для внешних целей – улучшению имиджа Молдовы на международном уровне и представления достижений страны в сфере противодействия ТЛ в рамках внешнего мониторинга (GRETA, TIP, ОБСЕ и др.).

Выводы и рекомендации:

Процессы планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики неразрывно связаны между собой и представляют собой этапы более общего процесса менеджмента политики. Между тем, в Молдове нет документа, который бы концептуализировал данные понятия, создал единую терминологию в данной области, определил цели, задачи и взаимосвязь этих процессов. Рекомендуется разработать методологию мониторинга Национального плана не как отдельный документ, а как часть общей методологии менеджмента государственной политики в сфере противодействия ТЛ, которая будет охватывать весь цикл менеджмента политики от разработки до подведения итогов ее внедрения. Эта методология должна учитывать связь мониторинга национальной политики и политики районов, а также требования внешнего мониторинга (GRETA, TIP, ОБСЕ и др.).

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы исследования

1. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ возложил на Национальный комитет ряд функций, связанных с менеджментом и координацией государственной

Рекомендации

Необходимо устранить противоречия законодательных актах, согласовать подходы порядок выработки политики в рамках

политики, которые не могут возлагаться на консультативный орган Правительства, работающий только периодически. Кроме того, это противоречит Закону о Правительстве, согласно которому эти функции должно выполнять Правительство. Эти нормы Закона вызывают путаницу и дублирование функций. Постановление Парламента №257-XVI от 5 декабря 2008 г. возложило функцию менеджмента государственной политики в рамках Стратегии НСП (2009-2016) на Министерство труда, социальной защиты и семьи (МТСЗС). Это соответствует нормам Закона о Правительстве, но противоречит Закону о предупреждении и пресечении ТЛ.

2. Действующий Национальный комитет в его нынешнем составе нельзя признать настоящим консультативным органом Правительства, поскольку он состоит в основном из министров, а возглавляет Национальный комитет возглавляет заместитель премьер-министра. Все указанные лица являются членами Правительства.

3. Статус Постоянного секретариата ни законодательством, ни Положением о Национальном комитете не определен, и это сделать затруднительно, поскольку секретариат это – не организация, а функции организационно-исполнительного характера, связанные с функциями Национального комитета, который не является постоянной структурой.

4. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ не содержит четких указаний о порядке разработки Национального плана, неясно, какой орган обязан инициировать и обеспечить разработку данного документа, кто должен принимать участие в этом процессе, из каких этапов он состоит и в какой срок должен быть завершен. Между тем на практике стихийно сложился эффективный порядок и накоплен ценный опыт разработки Национального плана. Этот сложившийся порядок отличается от общего порядка разработки нормативных актов Правительства, установленного Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, а также от общего порядка разработки политических документов, установленного постановлением Правительства №33от 11.01.2007.

5. У Молдовы нет собственного опыта в определении приоритетных направлений политики в сфере противодействия ТЛ. Между тем, для европейской политики характерен выбор приоритетов, которые изменяются со временем, в зависимости от ситуации.

Национального плана и Стратегии НСП.

Национальный комитет, как совещательный орган Правительства, должен иметь иной состав, в него должны входить не члены Правительства, а эксперты по проблеме ТЛ, в т.ч. из числа представителей гражданского общества и межправительственных организаций. Все члены Национального комитета (представители государственных, неправительственных и межправительственных организаций) должны иметь равные права в рамках этого совещательного органа.

Рекомендуется пересмотреть функции Национального комитета и привести их в соответствие с Законом о Правительстве. Постоянный секретариат не должен выделяться, как особая структура, а как функции организационно-исполнительного характера, связанные с деятельностью Правительства, которые должны быть возложены на Государственную канцелярию и одно или несколько министерств, предусмотрев выделение необходимого штата сотрудников.

Для закрепления положительного опыта рекомендуется возложить ответственность за инициирование и разработку Национального плана на Государственную канцелярию, внеся соответствующие изменения в законодательные и нормативные акты, регулирующие деятельность этого органа. При этом следует сохранить сложившуюся практику создания для разработки плана мультидисциплинарной межведомственной рабочей группой с участием представителей гражданского общества. Рекомендуется усиление этой группы за счет экспертов из числа представителей научного сообщества. Для оплаты труда экспертов должны выделяться бюджетные либо специальные средства. Индивидуальный срок подготовки Национального плана должен быть установлен с учетом сложившейся практики – не менее 3 месяцев, после обязательного подведения итогов выполнения предыдущего плана. Структура Национального плана - его разделы не должны быть постоянными, а должны соответствовать избранному направлению политики в сфере противодействия ТЛ, поскольку структуризация плана влечет концентрацию усилий государства по его выполнению по заданным направлениям. В то же время, рекомендуется пока сохранять три основных

6. В Молдове нет политического документа стратегического уровня, который бы охватывал всю сферу противодействия ТЛ. Это не противоречит национальным стандартам, но вступает в противоречие с международными рекомендациями в данной области, а также создает серьезные препятствия для проведения мониторинга и оценки национальной политики.

7. До 2012 года в Национальные планы не включался анализ проблем, связанных с состоянием феномена ТЛ, тенденций в его эволюции, состоянием системы противодействия ТЛ, оценкой результатов проводимой политики за предыдущий плановый период. Сложившийся порядок не противоречит нормативным актам Молдовы, устанавливающим требования к политическим документам, но препятствует развитию мониторинга и оценки политики, дальнейшему повышению эффективности проводимой политики.

8. В Национальный план не включается информация о состоянии или степени решения существующих проблем. Такая информация важна, как для выработки эффективной политики, а также для оценки ее влияния по окончании нового планового периода.

9. Существующие отчеты об изучении феномена ТЛ в Молдове и проблемах в организации противодействия этому явлению, в основном подготовлены внешними экспертами или экспертами неправительственных организаций. Прекращение внешней помощи может привести к дефициту информации, необходимой для выработки политики.

10. Опыт разработки Национального плана на 2012-2013 г.г. и опрос специалистов в рамках настоящего исследования показали, что у разработчиков вызывают большую трудность формулировка проблем, целей, задач и мер плана в строгой логической связи.

направления, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ (предотвращение, помощь и преследование), с учетом того, что по этим направлениям осуществляется внешняя оценка деятельности Молдовы в данной сфере. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ необходимо дополнить с тем, чтобы наделить Правительство полномочиями устанавливать приоритетные направления политики в данной сфере.

Необходимо внести изменения в законодательные и нормативные акты, установив понятие стратегического плана, требования к нему, а также увеличив срок действия Национального плана до 4-х лет и установив возможность его пересмотра/корректировки в течение срока действия.

Рекомендуется до того, как приступить к разработке нового плана, изучить существующие отчеты и рекомендации национальных и зарубежных экспертов и создать общий список/перечень существующих проблем. Этот список нужно выносить на коллегиальное обсуждение с участием гражданского общества и межправительственных организаций в целях анализа, конкретизации, систематизации проблем по направлениям политики и выбора приоритетов для будущего плана, а также в целях исключения возможных ошибок исследователей и других экспертов. При этом могут быть использованы различные консультативные механизмы, прежде всего, в рамках межведомственной рабочей группы по разработке проекта Национального плана.

В Национальном плане обязательно должны быть отсылки на каждый источник информации о проблемах. Это поможет в дальнейшем поддержать мониторинг внедрения рекомендаций национальных и внешних экспертов по проблеме.

в стратегическую часть Национального плана должна вноситься информация о линии отсчета (baseline) – состоянии или степени решения каждой описываемой проблемы на момент разработки плана.

Правительство должно выделять средства для изучения феномена ТЛ и проблем в организации противодействия этому явлению. Национальный план должен включать меры поддержки таких исследований в Молдове.

Необходимо проводить тренинги для участников рабочей группы по разработке Национального плана. Кроме того, необходимо разработать методологию для разработки и мониторинга политических документов. Предпочтительно использовать литературу по вопросам мониторинга и оценки, особенно, разработанную для проектов межправительственных организаций, рекомендации которой вполне применимы не

11. Международные и региональные стандарты рекомендуют использовать для организации разработки политики такие принципы и подходы, как ответственность государства, устойчивость политики, участие гражданского общества, подход, основанный на правах человека, мультидисциплинарный и межсекторный подход. Эти принципы и подходы хорошо известны в Молдове, но они отличаются от принципов, установленных Законом о предупреждении и пресечении ТЛ. Кроме того, эти принципы и подходы носят, в основном, декларативный характер, и не существует официальных документов, разъясняющих как именно - посредством каких мер эти принципы и подходы должны воплощаться в жизнь.

12. Законодательные и нормативные акты Республики Молдова не регулируют должным образом вопросы мониторинга и оценки внедрения политики и не содержат специфических указаний по порядку проведения мониторинга и оценки политики в сфере

только для политики этих организаций, но и для политики стран.

Для дальнейшего развития этих принципов подходов рекомендуется следующее:

- а) для развития ответственности государства устойчивости политики необходимо:
- поэтапное увеличение выделяемых государством средств (из государственного и местных бюджетов) на поддержку мер Национального плана;
 - укрепление связи процесса разработки Национального плана с процессом среднесрочного бюджетного планирования на уровне органов центрального отраслевого публичного управления, имеющих полномочия в сфере противодействия ТЛ;
 - развитие способностей государственных структур в разработке проектов, в т.ч. экономических расчетов, а также в привлечении внешнего финансирования;
 - меры Национального плана, признанные необходимыми, но непокрытые ресурсами, должны иметь иной статус, чем меры, имеющие финансовое покрытие, и выделяться в плане при помощи специальной отметки;
- б) для развития подхода, основанного на правах человека, необходимо:
- в Национальном плане формулировать проблемы с точки зрения прав человека (а не недостатков в организации противодействия ТЛ);
 - разработать методологию для оценки влияния проводимой политики на права человека;
- с) для развития участия гражданского общества необходимо:
- наделить представителей гражданского общества правом непосредственно участвовать в разработке проектов Национального плана и других политических документов, а не только в публичных консультациях;
 - оформлять специальными протоколами участие представителей гражданского общества в разработке Национального плана с тем, чтобы исключить дублирование усилий на этапе, предусмотренных законодательством публичных консультаций для согласования проекта с гражданским обществом;
- д) для развития мультидисциплинарного межсекторного подхода необходимо:
- дополнить Закон о предупреждении и пресечении ТЛ;
 - разработать положение о мультидисциплинарной команде.
 -

Рекомендуется внести изменения в Закон о предупреждении и пресечении ТЛ с тем, чтобы четко установить необходимость мониторинга Национального плана, его периодичность и сроки составления сводного отчета по мониторингу.

противодействия ТЛ, а также о связи этого процесса с процессом разработки этой политики.

13. План действий по реализации Стратегии НСП на 2012-2013 г.г. был объединен с Национальным планом на тот же плановый период, но сроки составления отчетов по мониторингу не согласованы.

14. В Молдове нет официального документа, который бы концептуализировал понятия планирования, мониторинга, оценки и пересмотра политики, создал единую терминологию в данной области, определил цели, задачи и взаимосвязь этих процессов.

Кроме того, необходимо разработать детальные указания (методологию) по порядку сбора, обобщения и использования данных мониторинга. При разработке методологии мониторинга Национального плана может быть использован опыт мониторинга политики Стратегии НСП, накопленный МТСЗС.

Эта методология должна быть разработана до начала разработки Национального плана на последующий плановый период.

Рекомендуется внести необходимые изменения в Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 года и в раздел X Стратегии НСП с тем, чтобы согласовать сроки составления отчетов по мониторингу.

Рекомендуется разработать методологию мониторинга Национального плана не как отдельный документ, а как часть общей методологии менеджмента государственной политики в сфере противодействия ТЛ, которая будет охватывать весь цикл менеджмента политики от разработки до подведения итогов ее внедрения. Эта методология должна учитывать связь мониторинга национальной политики и политики районов, а также требования внешнего мониторинга (GRETA, TIP, ОБСЕ и др.).

ЦИТИРУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

1. Конституция Республики Молдова. принята 29.07.1994 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 1994 г., № 1) .
2. Закон о предупреждении и пресечении ТЛ №241 –XVI от 20 октября 2005 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст. 812)

3. Закон Республики Молдова № 15-XV от 17 февраля 2005 года «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности». (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 36-38, ст.122).
4. Закон Республики Молдова № 17-XV от 17 февраля 2005 года «О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении ТЛ, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности». (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 36-38, ст.126).
5. Закон Республики Молдова №67-XVI от 30 марта 2006 года «О ратификации Конвенции Совета Европы по борьбе с торговлей людьми». (Официальный монитор Республики Молдова, 2006 г., № 66-69, ст.277).
6. Уголовный кодекс Республики Молдова № 985-XV от 18 апреля 2002 года (Официальный монитор Республики Молдова, 2002 г., №128-129, ст. 1012).
7. Закон Республики Молдова «О Правительстве» № 64-XII от 31 мая 1990 г. (Ведомости ССРМ, 1990, nr.8, ст. 191, Официальный Монитор Республики Молдова, 2002, № 131-133, ст. 1018)
8. Закон о законодательных актах №780 -XV от 27 декабря 2001 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2002 г., № 36-38, ст. 210).
9. 3
Закон Республики Молдова «О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления» № 317-XV от 18 мая 2003 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2003, №.208-210, ст. 783).
10. 3
Закон о прозрачности процесса принятия решений №239-XVI от 13 ноября 2008 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008, №.215-217, ст. 798).
11. Постановление Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам ТЛ на 2009-2011 г.г.. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009 г., № 27-29, ст. 66).
12. Постановление Парламента Республики Молдова №267-XVI от 11 декабря 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2009–2011 годы» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009, № 1-2, ч. I, ст. 11),
13. Постановление Правительства Республики Молдова № 1219 от 09.11.2001 «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и Национального плана мероприятий по борьбе с торговлей людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2001 г., № 136-138, ст. 1274).
14. Постановление Правительства Республики Молдова №775 от 01.08.2005 «Об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в Постановление Правительства №1219 от 9 ноября 2001г.» (Официальный монитор Республики Молдова, 2005 г., № 107-109, ст.865).
15. Постановление Правительства Республики Молдова №1362 от 29.11.2006 «Об утверждении Типового положения об организации и функционировании центров по оказанию помощи и защите жертв ТЛ»(Официальный монитор Республики Молдова, 2006 г., № 186-188, ст.1457).
16. Постановление Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 «Об утверждении Типового положения о территориальных комиссиях по пресечению ТЛ» (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298).
17. Постановление Правительства Республики Молдова № 948 от 07.08.2008 «Об утверждении Положения о процедуре репатриации детей и взрослых – жертв ТЛ, нелегальной миграции, а также детей без сопровождения» (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 152-153, ст.949).
18. Правила разработки и единые требования к политическим документам,

- утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007 «О правилах разработки и единых требованиях к политическим документам» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2007 г., № 6-9, ст. 44).
19. Постановление Правительства N 903 от 25.08.2005 «Об утверждении изменений, которые вносятся в Постановление Правительства N 1219 от 9 ноября 2001 г.» (Официальный Монитор, 2005 г., № 119-122, ст. 987).
20. постановление Правительства N 472 от 26.03.2008 «Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Положения о Национальном комитете и Национального плана мероприятий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2008-2009 годы» (Официальный Монитор, 2008 г., № 69-71, ст. 453). П
21. постановление Правительства Республики Молдова №795 от 03.12.2009 «Об утверждении дополнений и изменений. Которые вносятся в Постановление Правительства №472 от 26 марта 2008 года» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 180, ст.879). П
22. постановление Правительства N 835 от 13.09.2010 «Об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 г.» (Официальный Монитор, 2010 г., № 179-181, ст. 926). П
23. Постановление Правительства Республики Молдова № 900 от 02.12.2011 «О внесении изменений в Постановление Правительства №472 от 26 марта 2008 г.» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 216-221, ст. 985).
24. Постановление Правительства Республики Молдова № 1170 от 21 декабря 2010 г. «Об утверждении Специального плана в дополнение к Национальному плану по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2010-2011 гг.» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2010, №.259-263, ст. 1315).
25. Постановление Правительства Республики Молдова №472 от 26.03.2008 «Об утверждении Положения об организации и функционировании Государственной канцелярии, ее структуры и предельной численности» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 162, ст.724).
26. Постановление Правительства Республики Молдова № 655 от 08.09.2011 «Об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 годы)» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2011 г., № 152-155, ст. 726).
27. Постановление Правительства Республики Молдова №691 от 17.11.2009 «Об утверждении Положения об организации и функционировании Министерства труда, социальной защиты и семьи, структуры и предельной численности его центрального аппарата» (Официальный монитор Республики Молдова, 2009 г., № 166-168, ст.769).
28. Постановление Правительства Республики Молдова № 11 от 19.01.2010 «О создании Национального совета по участию» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2010 г., № 8-10, ст. 42).
- 29.** Постановление Правительства Республики Молдова №70 от 06.02.2012 «О создании Комиссии по выполнению Национального плана действий в области прав человека на 2011–2014 годы» (Официальный монитор Республики Молдова, 2012 г., № 30-33, ст.92).
30. Постановление Правительства Республики Молдова №726 от 13.06.2003 «О внесении изменений в Постановление Правительства РМ №409 от 09.04.1998 г.» (Официальный монитор Республики Молдова, 2003 г., № 126-131, ст.773).
31. CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report, 2005, CETS No. 197.
32. The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the committee of the Region. Brussels, 2012.

- 33.Экономический и Социальный Совет ООН, Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека и торговле людьми, 2002.
- 34.Proposal for a European Strategy and Priority Actions on combating and preventing THB and protecting the rights of trafficked and exploited persons. Opinion No 7/2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission.
- 35.EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings (2005/C 311/01).
- 36.Trafficking in Persons Report, June 2012, USA Department of State.
- 37.Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Republic of Moldova.First evaluation round, Strasbourg, 2012.
- 38.Recommendations for the Republic of Moldova, prepared on the basis of the Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Republic of Moldova, 14 October 2011 (A/HCR/WG.6/12/L.16).
- 39.JOINT STAFF WORKING PAPER. First progress report of the implementation by the Republic of Moldova of the Action. Plan on Visa Liberalisation, Brussels, 2011.
- 40.Raport național on domeniul prevenirii ei combaterii traficului de ființe umane on Republica Moldova pentru anul 2011.
- 41.План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми. PC.DEC/557, 2003.
- 42.ТЛ: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подход полиции, использующей концепцию сотрудничества с населением по месту жительства. ОБСЕ, Вена,2011
- 43.Report by OSCE Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, following her visit to Moldova 31 October- 3 November 2011.
- 44.Revizuirea legislației în domeniul combaterii traficului de ființe umane în Republica Moldova, OCCE/ODHR, Varșovia, 2011.
- 45.Guidelines for the development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Vienna, 2006.
- 46.Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human beings, ICMPD Vienna, 2010.
- 47.Handbook on performance indicators for counter-trafficking projects, IOM Geneva, IOM Washington.
- 48.Human Trafficking in the Baltic see Region: State and Civil Society Cooperation on Victims' Assistant and Protection, UNODC, 2010.
- 49.National Action Plan to Prevent and Combat Trafficking in Human Beings in Ireland 2009-2012, Department of Justice, Equality and Law Reform.
- 50.ТЛ в целях эксплуатации принудительного труда в Республике Молдова. Проблемы и пути решения, Т. Фомина, Международный центр «Ла Страда», Молдова, 2011.
- 51.ТЛ в Молдове. Комментарии, тенденции, рекомендации, В.Русу, Т.Фомина, Международный центр «Ла Страда», Молдова, 2011.
- 52.Обзор феномена торговли детьми в Республике Молдова, В.Русу, Т.Фомина, Международный центр «Ла Страда», Молдова, 2010.
- 53.«Международная конференция: «Наилучшие практики внедрения Национальных механизмов/систем перенаправления для защиты и оказания помощи жертвам ТЛ, 28-30 июня 2011, Кишинев, Республика Молдова», Международная Организация по Миграции (МОМ), Миссия в Молдове, 2012.
- 54.Отчет о Международной конференции «Механизмы перенаправления жертв ТЛ на национальном уровне для оказания помощи и защиты (МПЖ) – теория и практика» 21-22 октября 2008, Кишинэу , Молдова. Т. Фомина и В. Русу, «Ла Страда», Молдова, 2008.
- 55.DEXI – dicționar explicativ ilustrat al limbii române, 2007.

Приложение 1.

Список членов рабочей группы,
созданной для сотрудничества с Постоянным секретариатом из числа
представителей органов центрального отраслевого публичного управления,
наделенных полномочиями в сфере противодействия торговле людьми,
гражданского общества и межправительственных организаций

№№ п/п	Имя, Фамилия	Должность	Организация
1.	Valentina Lungu	Şef – Adjunct Direcției	Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă
2.	Igori Ciloci	Şef – Adjunct	Inspectia Mincii
3.	Radu Cucos	Direcția Generală Afaceri Consulare	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
4.	Dumitru Racoviță	Inspector, Secția Antitrafic	Ministerul Afacerilor Interne, CCTP
5.	Tatiana Niculcea	Consultant Superior	Ministerul Educației
6.	Valentina Moțpan	Şef de Secție	Ministerul Finanțelor
7.	Daniela Morari	Consultant, Direcția avizare a actelor normative	Ministerul Justiției
8.	Angela Caitaz	Consultant Superior, Direcția politici de asigurare a egalității de gen și prevenirea violenței	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei
9-	Galina Morari	Consultant Principal	Ministerul Sănătății
10.	Alexei Secieru	Vice Director	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției
11.	Eduard Bulat	Şeful Secției Combaterea TFU	Procuratura Generală
12.	Irina Arap	Asistent Program	Organizație Internațională pentru Migrație, Misiunea în Moldova
13.	Eugenia Benigni	Coordonator programelor anti-trafic și gender	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
14.	Dorina Ardeleanu	Coordonator transnațional	Fundația elvețiană "Terre des Hommes", Reprezentanța în Moldova
15.	Rodica Corețchi	Coordonator Program	Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii
16.	Sofia Șuleanschi	Director	Winrock International
17.	Antoaneta Popescu	Coordinator	"Medicins du Monde" Reprezentanța în Moldova
18.	Tatiana Fomina	Manager Departamentului Analitic	Centrul Internațional "La Strada"